Universiteit Leiden
The Netherlands

Democratie doorgelicht : het functioneren van de Nederlandse democratie

Andeweg, Rudy; Thomassen, Jacques; Denters, Bas; et al., ; Andeweg, Rudy; Thomassen, Jacques

Citation

Andeweg, R., Thomassen, J., Denters, B., & Et al.,. (2011). *Democratie doorgelicht : het functioneren van de Nederlandse democratie*. (R. Andeweg & J. Thomassen, Eds.). Leiden University Press. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/33916

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/33916

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

Samengesteld door
Rudy Andeweg & **Jacques Thomassen**

Democratie doorgelicht

Het functioneren van de Nederlandse democratie

Leiden University Press

DEMOCRATIE DOORGELICHT

HET FUNCTIONEREN VAN DE NEDERLANDSE DEMOCRATIE

Democratie doorgelicht

HET FUNCTIONEREN VAN DE NEDERLANDSE DEMOCRATIE

Samengesteld door
Rudy Andeweg en Jacques Thomassen

LEIDEN UNIVERSITY PRESS

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ontwerp omslag: Mulder van Meurs Studio, Amsterdam
Lay-out: V3-Services, Baarn

ISBN 978 90 8728 082 6
e- ISBN 978 94 0060 001 0
NUR 754

© Leiden University Press, 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

De uitgeverij heeft ernaar gestreefd alle copyrights van in deze uitgave opgenomen illustraties te achterhalen. Aan hen die desondanks menen alsnog rechten te kunnen doen gelden, wordt verzocht contact op te nemen met Leiden University Press.

Inhoud

Inleiding: een *democratic audit* voor Nederland 9
Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

I Burgers en politieke betrokkenheid

Inleiding 13
Bas Denters

1 Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling? 21
Mark Bovens & Anchrit Wille

2 Individualisering en politiek vertrouwen in Nederland; welke rol spelen waardeoriëntaties 45
Bengü Hosch-Dayican

3 Politieke kennis van kiezers 65
Jan Vis & Wijbrandt van Schuur

4 Burgerparticipatie: last of lust? 83
Monique Leyenaar & Kristof Jacobs

5 Democratische drempels: de moeizame relatie tussen participatie en democratie 103
Anchrit Wille

6 Politieke gelijkheid bij diverse vormen van electorale en non-electorale politieke participatie 119
Bas Denters, Elwin Reimink, Mijke Boedeltje & Peter Geurts

7 Belangenorganisaties in de Nederlandse democratie: beleidsexperts of vertegenwoordigers 139
Caelesta Braun-Poppelaars, Joost Berkhout & Marcel Hanegraaff

II Politieke partijen

Inleiding 161
Ruud Koole

8 De representativiteit van partijleden in Nederland 165
Josje den Ridder, Joop van Holsteyn & Ruud Koole

9 Democratie binnen partijen 185
Paul Lucardie & Gerrit Voerman

10 De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010) 203
Gerrit Voerman & Wijbrandt van Schuur

11 Partijfinanciën in Nederland: ontwikkelingen en regelgeving 221
Ruud Koole

III Verkiezingen, politieke partijen en kiezers

Inleiding 239
Kees Aarts & Henk van der Kolk

12 Oude en nieuwe conflictdimensies in de Nederlandse politiek na 1989: een vergelijkende analyse 247
Hans Keman & Paul Pennings

13 Verschillen Nederlandse politieke partijen in de ogen van de kiezers? 267
Henk van der Kolk & Kees Aarts

14 Nieuwe strijdpunten, nieuwe scheidslijnen? Politieke vertegenwoordiging in Nederland 283
Wouter van der Brug, Catherine de Vries & Joost van Spanje

15 Van vergankelijke radicale dissidenten tot kwelgeesten van de gevestigde orde: nieuwe politieke partijen in Nederland en de toekomst van de representatieve democratie 301
Stijn van Kessel & André Krouwel

16 Een populistische tijdgeest in Nederland? Een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen 319
Sarah L. de Lange & Matthijs Rooduijn

17 Sterft, Gij oude vormen en gedachten? Over kiezers, verkiezingen en kiesstelsel in Nederland 335
Galen Irwin & Joop van Holsteyn

IV Van kiezers naar beleid

Inleiding 349
Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

18 Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie? 351
Erik van der Kouwe, Paul Pennings & Hans Keman

19 'Staan voor' en 'gaan voor' ...: vertegenwoordiging in de lokale democratie 369
Bas Denters, Merel de Groot & Pieter-Jan Klok

V Media en democratie: hoeder of bedreiging?

Inleiding 385
Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

20 Media en hun rol in de Nederlandse democratie 387
Jos de Beus, Kees Brants & Philip van Praag

21 Het politieke nieuwsaanbod van dagbladen en televisie: objectief en pluriform? 407
Jan Kleinnijenhuis & Janet Takens

VI Bureaucratie versus democratie?

Inleiding 425
Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

22 Iedereen bemoeit zich met alles: over effectiviteit en geloofwaardigheid van de Nederlandse democratie 427
Frank Hendriks

23 Publieke verantwoording: de staat van de verantwoordingsstaat 439
Mark Bovens & Thomas Schillemans

24 Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid 457
Sandra van Thiel

25 Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur 477
Gjalt de Graaf & Leo Huberts

VII Europa en de Nederlandse democratie

Inleiding 499
Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

26 Onder nationale beleidsambtenaren: Europese beleidsvoorbereiding en de rol van het Nederlandse parlement 501
Bernard Steunenberg

27 Het Nederlandse Parlement en Europeanisering: is democratische controle van de regering nog steeds mogelijk? 521
Marianne van de Steeg

28 De invloed van EU soft law op het functioneren van het Nederlandse parlement 537
Rik de Ruiter

Register 553

Inleiding: een *democratic audit* voor Nederland

Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

Deze bundel vormt samen met het begeleidende boekje de neerslag van een evaluatie van het Nederlandse democratische bestel, uitgevoerd door een vijftigtal politicologen en bestuurskundigen van diverse universiteiten en onderzoeksinstellingen.

Zo'n evaluatie staat internationaal bekend als een *democratic audit*, en Nederland is niet het eerste land waar dit is gedaan. Het idee is voor het eerst ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk, door een team van onderzoekers onder leiding van de Britse politicoloog David Beetham (www.democraticaudit.com). Aan dat initiatief zijn ook de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse *audit* ontleend:

- Het gaat om een vorm van evaluatieonderzoek. Dit houdt in dat het functioneren van de democratie wordt onderzocht aan de hand van een democratische meetlat.
- Het onderzoek wil een bijdrage leveren aan het publieke debat over de democratie door de onderzoeksresultaten voor een breed publiek toegankelijk te maken.

Het Britse initiatief is een groot succes geworden en heeft in vele landen navolging gevonden. Steeds staan daarbij de twee kenmerken centraal, maar qua aanpak zijn er grofweg twee verschillende richtingen.

De ene aanpak richt zich vooral op de min of meer formele eisen die aan een democratie gesteld kunnen worden. Dat is de aanpak van de Britse pioniers, inmiddels verder uitgebouwd door het in Stockholm gevestigde *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*. Dat laatste instituut heeft in 2002 een handboek uitgebracht met een *checklist* aan de hand waarvan kan worden nagegaan of een democratie wel voldoet aan 56 catego-

rieën van formele vereisten (vrijheid van meningsuiting, eerlijke verkiezingen, etc.). Een op deze checklist gebaseerde *democratic audit* is ook voor Nederland uitgevoerd: recentelijk is daarover door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rapport uitgebracht: *De staat van onze democratie 2006*. In de inleiding bij dat rapport wordt nadrukkelijk gezegd dat het primair een feitenrapport is: 'Wettelijke regelingen, droge statistieken, opvattingen van experts en opinies worden samengebracht, gebaseerd op publiek toegankelijke informatie.' Het rapport biedt een schat aan informatie en de internationaal gestandaardiseerde aanpak maakt vergelijkingen met andere landen goed mogelijk.

De focus op de min of meer formele democratiekenmerken vormt echter ook een beperking. De conclusie is dan al gauw dat de Nederlandse democratie er goed voorstaat. Zo concludeerde de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing dat 'Op basis van het rapport kan worden opgemerkt dat heel veel zaken in Nederland goed gaan en dat Nederland internationaal nog steeds in de top staat van lijsten die betrekking hebben op de kwaliteit van de democratische rechtsstaat (...) Het is dus in het algemeen niet somber gesteld met onze democratie.' Daar had de minister ongetwijfeld gelijk in wanneer we kijken naar die lijst van formele vereisten. Het publieke debat over de democratie in Nederland richt zich echter niet primair op de formele vereisten, maar meer op het feitelijk functioneren van onze democratische instellingen en het feitelijk opereren van onze politieke partijen en politici.

Daarom heeft deze *democratic audit* een ander karakter. De aanpak richt zich juist op het feitelijk functioneren van het democratisch bestel. Daarmee sluiten wij aan bij de aanpak die bijvoorbeeld in de *democratic audits* in Canada en in Zweden is gehanteerd en die zich baseert op wetenschappelijk onderzoek naar dat feitelijk functioneren. Ook deze aanpak heeft zijn beperkingen, vooral in de breedte van de thema's die op deze manier onderzocht kunnen worden. In de aflevering van de *democratic audit* die wij in deze bundel met begeleidend boekje presenteren staan de belangrijkste instellingen en spelers met betrekking tot de nationale politiek centraal. Wij gaan hier bijvoorbeeld niet in op de meer rechtsstatelijke aspecten, zoals de mate waarin de klassieke vrijheidsrechten daadwerkelijk gewaarborgd worden, of de onafhankelijkheid en het gezag van de rechterlijke macht. Ook de democratie op de lagere bestuurlijke niveaus komen in deze evaluatie minder aan bod. Wij hopen van de *democratic audit* net als in andere landen een doorgaand project te maken waarin de schijnwerper steeds op andere aspecten van het democratisch functioneren kan worden gericht.

Deze *democratic audit* heeft het bijkomende voordeel dat het een uitgelezen kans biedt om de resultaten van recent politiek-wetenschappelijk onder-

zoek aan een breed publiek te presenteren. De Nederlandse politicologie en bestuurskunde hebben internationaal een grote wetenschappelijke reputatie. Die reputatie is vooral verworven met publicaties in toonaangevende internationale wetenschappelijke tijdschriften en in boeken bij gezaghebbende internationale uitgevers. De keerzijde van deze positieve ontwikkeling is dat de resultaten van onderzoek naar de Nederlandse politiek en bestuur makkelijker hun weg vinden naar het internationale (en Engelstalige) wetenschappelijke debat, dan naar het Nederlandse maatschappelijke debat. Met deze bundel en het gelijktijdig verschijnende boekje willen de in dit project samenwerkende politicologen en bestuurskundigen een bescheiden bijdrage leveren om het evenwicht in dat opzicht te herstellen. De bundel en het boekje hebben ieder een eigen functie. De bundel bevat een groot aantal wetenschappelijke studies naar telkens een deelaspect van het functioneren van de democratie in Nederland. In het boekje hebben wij de belangrijkste bevindingen van deze studies nog eens op een compacte wijze bijeen willen brengen. Wij hopen op deze wijze het vrijwel permanente debat over het functioneren van de democratie in Nederland van een empirisch-wetenschappelijke basis te voorzien en op deze wijze feiten en mythen van elkaar te scheiden.

De eerste gedachtevorming die uiteindelijk tot deze audit heeft geleid, vond plaats tijdens een studiemiddag in mei 2008 die werd mogelijk gemaakt door de Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR), een van de adviesraden van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW). In mei 2009 werden de eerste versies van de hoofdstukken voor de bundel besproken op een conferentie in Nijmegen, waarna in kleinere groepen verder is gewerkt aan de hoofdstukken. In november 2010 wijdde de SWR wederom een conferentie aan de democratic audit. Beide boeken zijn op 17 maart 2011 ten doop gehouden tijdens een conferentie in de oude vergaderzaal van de Tweede Kamer. Deze conferentie werd mogelijk gemaakt door een financiële en organisatorische bijdrage van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wij danken de Sociaal-Wetenschappelijke Raad en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor hun steun om dit project mogelijk te maken. Buiten de auteurs van boek en bundel geldt dat ook voor een aantal personen: Peter Mair, hoogleraar aan het Europees Universitair Instituut, die mede het initiatief voor dit project heeft genomen; Wim van de Donk, de toenmalige voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en Jan Willem Holtslag, eveneens lid van de WRR, die bij de ontwikkelingsfase betrokken waren; Janine van der Woude, secretaresse van de vakgroep politicologie van de Universiteit Twente, die de logistieke or-

ganisatie van het project heeft verzorgd; en Yvonne Twisk en Inge van der Bijl van Leiden University Press, die de totstandkoming van beide boeken op bijzonder professionele wijze hebben begeleid. En last but not least zijn we alle auteurs van deze bundel zeer erkentelijk voor hun loyale inzet voor dit project.

Leiden en Enschede,

Rudy Andeweg
Jacques Thomassen

Inleiding op deel I

BURGERS EN POLITIEKE BETROKKENHEID

Bas Denters

In 1964 typeerde de Leidse politicoloog Hans Daalder de Nederlandse politiek in zijn oratie in termen van 'leiding en lijdelijkheid' en sprak hij van de 'Nederlandse lauwheid ten aanzien van het politieke leven' (Daalder 1995 [1964]: 12). Deze lauwheid manifesteerde zich in houding en gedrag, blijkend uit onder meer een gebrek aan belangstelling voor politieke verschijnselen en een geringe actieve politieke betrokkenheid van burgers. Deze lijdelijkheid ging hand in hand met een geringe 'achting die de politiek ten deel valt' (Daalder 1995 [1984]: 73). Over de democratische kwaliteit van dit stelsel werd verschillend gedacht. Zo kwalificeerde Daalders collega Arend Lijphart het Nederlandse politieke systeem dat op deze uitgangspunten was gebaseerd als 'one of the most notable examples of a successful democracy' (1979 [1968]: 1-2). Maar die kwalificatie bleef niet onweersproken. Critici wezen erop dat het Nederlandse stelsel zich weliswaar kenmerkte door een – in het licht van de maatschappelijke verdeeldheid die kenmerkend was voor de verzuilde samenleving van die dagen – opmerkelijke stabiliteit en dat in die zin het Nederlandse stelsel wellicht in aanmerking komt voor het predicaat 'succesvol'. Tegelijkertijd vroegen de critici zich evenwel af of een systeem dat zo sterk is gebaseerd op passiviteit, geringe politieke belangstelling en volgzaamheid van burgers met recht kan worden beschouwd als een democratie.

Veranderingen

Sinds de dagen van Daalder en Lijphart hebben zich ingrijpende maatschappelijke veranderingen voltrokken. Door menigeen (zie bijvoorbeeld Inglehart 1977 en 1990; Fuchs en Klingemann 1995) is betoogd dat deze veranderingen

hebben geleid tot een proces van individuele modernisering. Kenmerkend voor deze modernisering – zo wordt betoogd – is enerzijds dat burgers vanwege een hoger opleidingsniveau en toenemende geografische en sociale mobiliteit minder dan voorheen zijn gevangen in traditionele sociale verbanden en minder zijn geneigd tot politieke passiviteit en volgzaamheid op het moment dat hun belangen in het geding zijn. In de Nederlandse verhoudingen verwijst dit onder meer naar het proces van ontzuiling dat zich in de jaren zestig en zeventig voltrok (zie bijvoorbeeld Van Deth 1983). Anderzijds wordt ook verondersteld, met name in aansluiting bij het werk van de Amerikaanse politicoloog Ronald Inglehart (onder meer 1977 en 1990), dat deze veranderingen gepaard gaan met een verandering in de waardeorientaties van burgers. Burgers zouden minder waarde hechten aan zaken die men in de naoorlogse welvaartsstaten als vanzelfsprekend is gaan beschouwen, zoals werk, welvaart, vrede en veiligheid (zogenaamde materialistische waarden). Andere, postmaterialistische, waarden daarentegen krijgen – nu dergelijke primaire behoeften verzekerd lijken te zijn – prioriteit: zoals de zorg voor een schoon milieu en mogelijkheden tot zelfontplooiing en participatie. Deze waardeveranderingen zouden niet alleen leiden tot nieuwe inhoudelijke eisen aan het politieke systeem, maar zouden zich ook vertalen in minder gezagsgetrouwheid, een grotere mondigheid en een roep om nieuwe mogelijkheden voor maatschappelijke en politieke participatie (Fuchs & Klingemann 1995). Uit empirisch onderzoek blijkt dat in West-Europa inderdaad sprake is van een trend waarin de nadruk meer en meer verschuift van materialistische naar zogenaamde postmaterialistische waardeoriëntaties (bijvoorbeeld Scarbrough 1995: 130-132; Abramson & Inglehart 1995). Met name in Denemarken en Nederland kan worden gesproken van een 'spectacular advance of postmaterialism' (Scarbrough 1995: 133; Abramson & Inglehart 1995: 12-15).

Institutionele democratisering

Gelijktijdig met en deels in reactie op deze maatschappelijke ontwikkelingen heeft in veel politieke systemen in moderne geïndustrialiseerde samenlevingen, waaronder ook Nederland, een proces van institutionele democratisering plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een sterke differentiatie van de politieke participatiemogelijkheden van burgers. Dit proces betreft enerzijds het uitbreiden van het aantal mogelijkheden tot *electorale participatie*, waardoor burgers via het uitbrengen van hun stem invloed kunnen uitoefenen op de keuze van gekozen vertegenwoordigers, of soms ook op de inhoud van beleid in het kader van referenda en initiatieven (Dalton &

Gray 2003; zie voor Nederland: Aarts & Van der Kolk 2005; en Rosema 2009).

Naast deze uitbreiding van de electorale participatiemogelijkheden is ook sprake van een uitbreiding van *niet-electorale politieke participatiemogelijkheden* voor burgers, nationaal maar vooral ook lokaal. In de jaren zeventig werd niet alleen de openbaarheid van bestuur vergroot, maar kregen burgers op allerlei beleidsvelden ook inspraak (zie onder meer Korsten 1979 en 1981). Kenmerkend voor inspraak was dat overheden beleidsvoorstellen in de fase van de afrondende besluitvorming ter informatie en advisering voorlegden aan burgers. Meer recent heeft in ons land introductie van nieuwe vormen van interactieve besluitvorming (zie Edelenbos e.a. 2006; Edelenbos & Monnikhof 2001; en Boedeltje 2009) en deliberatieve democratie (Leyenaar 2007) veel aandacht gekregen.

De veranderingen blijven evenwel niet beperkt tot de klassieke overheid (nationaal en subnationaal). De bekende 'shift from government to governance' impliceert dat de behartiging van klassieke overheidstaken meer en meer ook de verantwoordelijkheid geworden is van op afstand van de overheid opererende publieke of private organisaties als woningcorporaties, welzijnsinstellingen en publiek-private samenwerkingsverbanden. In die zin is sprake van een 'verplaatsing van de politiek' (Bovens e.a. 1995). Die ontwikkeling heeft geleid tot de ontwikkeling van nieuwe vormen van *cliëntenparticipatie*, naast de klassieke vormen van electorale en niet-electorale participatie. Daarnaast participeren burgers ook in allerlei civiele organisaties ('civil society'). Deze vormen van maatschappelijke en cliëntenparticipatie zijn voor het functioneren van onze democratie van groot belang. Enerzijds bieden deze vormen van actieve betrokkenheid een omgeving waarin burgers voor de politieke participatie bruikbare en wellicht zelfs noodzakelijke ervaringen en houdingen kunnen ontwikkelen (cf. onder meer Almond & Verba 1989; zie ook Putnam e.a. 1993). Anderzijds bieden cliëntenparticipatie en participatie in althans sommige maatschappelijke organisaties ook een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de inhoud en de uitvoering van collectieve besluiten in het openbaar bestuur.

Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat de opmars van de *informatie- en communicatietechnologie* ook de politieke communicatie tussen burgers niet onberoerd heeft gelaten. Een voorbeeld hiervan is het toenemend gebruik dat burgers bij verkiezingen maken van stemwijzers. Bovendien biedt het internet een medium via welke allerlei vormen van interactie tussen overheid en burger kan worden gefaciliteerd.

Vragen

In dit deel van de bundel staan we stil bij de vraag of en hoe onder invloed van deze ontwikkelingen *de politieke betrokkenheid van burgers in ons land is veranderd en welke implicaties dit heeft voor het functioneren van onze democratie.*

Hierbij verwijst de term politieke betrokkenheid naar zowel de politieke oriëntaties als naar deelname van burgers aan politieke activiteiten (Castenmiller 2001: 25-26). Bij de politieke oriëntaties gaat het enerzijds om het vertrouwen van burgers in de politiek (Daalders' 'achting' voor de politiek) en anderzijds om de kennis die burgers hebben van politieke aangelegenheden. Tegen deze achtergrond komen in het navolgende drie deelvragen aan de orde:

- In hoeverre hebben Nederlanders vertrouwen in hun politieke systeem en hun politieke leiders?
- Hoe staat het met de politieke kennis van Nederlanders?
- In hoeverre nemen Nederlanders deel aan allerlei politieke activiteiten: verkiezingen maar ook niet-electorale vormen van burgerparticipatie?

Zoals Daalder reeds aangaf, gold Nederland ooit als een land waar burgers 'achting' hadden voor de overheid en voor politieke ambtsdragers. De vraag is welke effecten de ontzuiling, de toenemende mondigheid en de veranderde participatiebehoeften hebben gehad op dit grote politieke vertrouwen van burgers centraal. In *hoofdstuk 1* gaan *Bovens en Wille* eerst in op de vraag wat er onder dit begrip verstaan wordt. Daarna bespreken zij de ontwikkelingen in het politieke vertrouwen. Bovens en Wille constateren dat zich aan het begin van deze eeuw een scherpe daling in het vertrouwen heeft voorgedaan, maar dat deze dip geen structureel karakter heeft. Na een analyse van de oorzaken van de dip gaan ze ook in op de vraag wat de betekenis is van de geschetste ontwikkelingen voor het functioneren van de Nederlandse democratie. In *hoofdstuk 2* gaat *Hosch-Dayican* expliciet in op de vraag welk effect processen van maatschappelijke en individuele modernisering hebben voor het politieke vertrouwen van burgers. Daarbij besteedt zij met name aandacht aan de invloed van veranderende politieke waardeoriëntaties van verschillende generaties. Net als Bovens en Wille komt zij tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn dat de scherpe vertrouwensdaling aan het begin van deze eeuw een structureel karakter heeft.

Onder het motto 'Vertrouwen is goed, kennis is beter', gaan *Vis en Van Schuur* in *hoofdstuk 3* in op de betekenis van het niveau van politieke kennis voor een goed functionerende democratie. Zij geven aan dat het voor het bepalen van de stemkeuze bij verkiezingen, maar ook voor andere vormen van politieke participatie goed geïnformeerd zijn kan worden beschouwd als

een eerste vereiste. Vervolgens constateren zij dat ondanks een toegenomen opleidingspeil van de bevolking er eerder sprake lijkt van en daling dan van een stijging van de politieke kennis van burgers. Zij gaan in hun bijdrage ook in op de politieke kennis van docenten politieke educatie en parlementair journalisten, die uit hoofde van hun professie een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van politieke kennis van burgers. Ook de politieke kennis van deze professionals laat het nodige te wensen over.

De vraag naar de actieve betrokkenheid van Nederlandse burgers aan verkiezingen en allerlei andere vormen van politieke en maatschappelijke participatie is het onderwerp van de hoofdstukken 4 tot en met 7. In *hoofdstuk 4* schetsen *Leyenaar en Jacobs* het belang van burgerparticipatie bezien vanuit verschillende normatieve democratieopvattingen. Vervolgens schetsen zij ontwikkelingen in het feitelijke patroon van politieke participatie van burgers en gaan zij in op veranderingen in de vraag van burgers naar participatiemogelijkheden en het aanbod van dergelijke mogelijkheden. Daarbij concluderen zij dat – in elk geval op het lokale niveau – een vergroting van het aanbod heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van de ontwikkeling van de vraag naar deze mogelijkheden constateren zij dat er – aansluitend bij Hibbing en Theiss-Moore (2002) – een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen 'dissatisfied democrats' (die de uitbreiding van de mogelijkheden wensen en ook zullen gebruiken) en de 'stealth democrats' (die de extra mogelijkheden alleen willen gebruiken als mogelijkheid om incidenteel politici te kunnen controleren).

Een belangrijke vraag is hoe het staat met de politieke gelijkheid. Wie maken er gebruik van participatiemogelijkheden en welke burgers hebben hierdoor (meer dan anderen) potentieel invloed op de politieke besluitvorming? Verschillende theoretici (bijvoorbeeld Lijphart 1997; en Fiorina 1995) hebben deze selectieve participatie aangemerkt als een belangrijk democratisch vraagstuk. In *hoofdstuk 5* gaat *Wille* in op de vraag of de introductie van nieuwe participatiemogelijkheden leidt tot *bredere, meer representatieve participatie,* waarbij ook groepen burgers die van oudsher niet politiek actief waren, bijvoorbeeld lageropgeleiden, vrouwen en lagere inkomensgroepen, actief gaan deelnemen aan het politieke proces. In haar paper beziet Wille onder meer de deelname aan verkiezingen, referenda en meer rechtstreekse vormen van interactieve of deliberatieve, democratie. Zij concludeert dat vooral minderheden van politiek competente en geïnteresseerde burgers veel gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden. De bijdrage van Wille richt zich vooral op het nationale niveau. In *hoofdstuk 6* gaan *Denters c.s.* in op de vraag hoe het staat met de representativiteit van participatiemogelijkheden in de gemeentelijke context. Zij richten zich op een breed scala van participatiemogelijkheden: verkiezingsdeelname, traditionele vormen van niet-

electorale participatie, maar ook interactieve beleidsvorming, e-participatie en twee vormen van cliëntenparticipatie (in het onderwijs en de medische zorg). Net als Wille constateren deze onderzoekers dat er bij al deze kanalen sprake is van belangrijke politieke ongelijkheden. Participanten zijn in termen van hun sociaaleconomisch profiel bepaald niet representatief voor de gehele bevolking. Beziet men evenwel de politieke opvattingen van de participanten (hun politieke ideologie en hun politieke tevredenheid), dan blijkt dat de verschillen tussen de participanten en de bevolking veel minder groot zijn.

We hebben gezien dat naast vormen van politieke participatie ook maatschappelijke betrokkenheid van belang is voor de kwaliteit van de democratie: enerzijds als leerschool voor het ontwikkelen van sociale en politieke houdingen en vaardigheden en anderzijds als kanaal via welke burgers hun politieke belangen kunnen behartigen. Norris (2002: 23) wijst erop dat de sociale modernisering niet zonder meer een positief effect hoeft te hebben op deze vorm van betrokkenheid. Modernisering manifesteert onder meer in een toenemende individualisering en een verzwakking van traditionele sociale verbanden. In ons land heeft de ontzuiling die zich in tweede helft van de vorige eeuw heeft voltrokken, gezorgd voor een vergelijkbaar proces van 'ontbinding'. In *hoofdstuk 7* gaan *Braun-Poppelaars c.s.* in op ontwikkelingen in de betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Hoe zit het met deze maatschappelijke participatie en betrokkenheid van burgers? Is deze betrokkenheid onder invloed van de verzwakking van sociale bindingen en een toenemende individualisering verzwakt?. Braun-Poppelaars c.s. constateren dat weliswaar nog steeds veel mensen lid zijn van dergelijke organisaties, maar dat dit voornamelijk geldt voor op vrijetijdsbesteding gerichte clubs en verenigingen (sport en hobby's). Er lijkt net als in andere landen sprake van een trend waarbij burgers minder betrokken zijn bij organisaties die burgers zowel de mogelijkheden bieden om binnen de organisatie mee te praten over de gang van zaken én die zich vervolgens ook actief inzetten voor de behartiging van de leden. Vanuit democratisch oogpunt is dit een negatieve ontwikkeling omdat hierdoor een van de belangrijke kanalen voor politieke belangenbehartiging door burgers lijkt dicht te slibben.

LITERATUUR

Aarts, K. & H. van der Kolk (2005). *Nederlanders En Europa: Het Referendum over De Europese Grondwet.* Amsterdam: Bert Bakker.

Abramson, P.R. & R. Inglehart (1995). *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Almond, G.A. & S. Verba (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage.

Boedeltje, M.M. (2009). 'Draagvlak Door Interactief Bestuur : Fictie of Feit?!' Proefschrift, Universiteit Twente, Enschede.

Bovens, M., e.a. (1995). *De Verplaatsing Van De Politiek: Een Agenda Voor Democratische Vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Castenmiller, P.(2001). *De Levende Werkzaamheid: Politieke Betrokkenheid Van Burgers Bij Het Lokaal Bestuur*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Daalder, H. (1995). *Van Oude En Nieuwe Regenten: Politiek in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.

Dalton, R.J. & M. Gray (2003). Expanding the Electoral Marketplace, in: B.E. Cain, R.J. Dalton & S.E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 23-43.

Deth, J.W. van (1983). Veranderingen in Nederland, in: J.J.A. Thomassen, F.J. Heunks & E. Elsinga (red.), *De Verstomde Revolutie: Politieke Opvattingen En Gedragingen Van Nederlandse Burgers Na De Jaren Zestig*, 1-23. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.) (2001). *Lokale Interactieve Beleidsvorming: Een Vergelijkend Onderzoek Naar De Consequenties Van Interactieve Beleidsvorming Voor Het Functioneren Van De Lokale Democratie*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J., A. Domingo, P-J. Klok & J. van Tataenhove (2006). *Burgers Als Beleidsadviseurs : Een Vergelijkend Onderzoek Naar Acht Projecten Van Interactieve Beleidsvorming Bij Drie Departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Fiorina, M.P. (1999). Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement, in: Th. Skocpol & M.P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, 395-425. Washington etc.: Brookings Institution Press & Russell Sage Foundation.

Fuchs, D. & H.D. Klingemann (1995). Citizens and the State: A Changing Relationship? In: H.D. Klingemann & D. Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, 1-23. Oxford etc.: Oxford University Press.

Hibbing, J.R. & E. Theiss-Moore (2002). *Stealth Democracy. Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Korsten, A.F.A. (1979). *Het Spraakmakende Bestuur*. 's-Gravenhage: Vuga.
Korsten, A.F.A. (1981). *Regeling En Ontregeling in De Lokale Demokratie*. Den Haag: Vuga.
Leyenaar, M. (2007). *De Last Van Ruggespraak (Oratie)*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
Lijphart, A. (1979). *Verzuiling, Pacificatie en Kentering in De Nederlandse Politiek*. Amsterdam: De Bussy.
Lijphart, A (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review* 91,1: 1-14.
Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Public Activism*. New York: Cambridge University Press.
Putnam, R.D. , R. Leonardi & R.Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
Rosema, M. (2009). Inleiding: Het Referendum in De Consensusdemocratie. *Res Publica* 51,1: 5-11.
Scarbrough, E (1995). Materialist-Postmaterialist Value Orientations, in: J.W. van Deth & E. Scarbrough (red.) *The Impact of Values*, 123-59. Oxford: Oxford University Press.

1 Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?

Mark Bovens & Anchrit Wille[1]

1.1 HOGE TOPPEN, DIEPE DALEN

Aan het einde van de vorige eeuw bereikten de politieke vertrouwenscijfers in ons land ongekende hoogten. In het najaar van 1998, kort na het aantreden van het tweede kabinet Kok, vond maar liefst tweederde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde en was 80% tevreden tot zeer tevreden met de regering – cijfers van welhaast Noord-Koreaanse of Cubaanse proporties. Terwijl elders in de westerse wereld het politieke vertrouwen daalde, nam het politieke vertrouwen in Nederland juist toe. Nederland werd alom gezien als een solide *high trust country*.

Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder en is het politieke vertrouwen ook in ons land een bron van zorg. Vanaf 2002 daalde het vertrouwen in overheid en regering scherp. In 2004 vond nog maar iets meer dan eenderde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde en was nog maar 49% tevreden met de regering (Becker & Dekker 2005: 344). Volgens sommigen was Nederland zelfs een *low trust country* geworden, net als België of Duitsland (SCP 2008: 1).

Die snelle daling van het politieke vertrouwen roept de nodige vragen op. Allereerst gaan we in op de vraag wat eigenlijk politiek vertrouwen is en waarom vertrouwen belangrijk is in een parlementaire democratie. Vervolgens gaan we na wat op dit moment de stand van zaken is. Is het politieke vertrouwen nog net zo laag als in 2004? Is er sprake van een blijvende daling of was die achteruitgang toch eerder een tijdelijke dip? En is Nederland, in vergelijking met andere landen, tegenwoordig een *high* of een *low trust country*? Vervolgens bekijken we hoe je die dip of dat dal en de relatieve positie van Nederland zou kunnen verklaren.

1.2 WAT IS POLITIEK VERTROUWEN?

Voor we ingaan op de cijfers over politiek vertrouwen moeten we eerst stil staan bij de vraag waar we precies over praten. Politiek vertrouwen is immers een parapluterm waar allerlei verschillende fenomenen onder schuil kunnen gaan.

Vertrouwen in wat?

Om te beginnen is het zinvol onderscheid maken naar het object van vertrouwen. Veel onderzoeken naar politiek vertrouwen zijn lastig vergelijkbaar omdat ze het vertrouwen in ongelijksoortige politieke of bestuurlijke instituties meten.

Vertrouwen in de *overheid* is bijvoorbeeld wat anders dan vertrouwen in de *regering* of in het *kabinet*. De overheid is immers een optelsom van honderden publieke instellingen – gemeenten, provincies, departementen, zelfstandige bestuursorganen – terwijl het bij het kabinet gaat om de regeringscoalitie van 3 tot 4 partijen en enkele tientallen bewindslieden. Je kunt heel goed weinig fiducie hebben in de zittende regering, maar toch redelijk tevreden zijn over hoe het openbaar bestuur functioneert.

Weer andere onderzoeken of uitspraken gaan over vertrouwen in politieke *partijen* of in het *parlement*, instituties die een specifieke rol hebben binnen het politieke systeem. Sommige onderzoeken, zoals het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO), ontlokken respondenten uitspraken over *politici* – waarbij soms wel en soms geen onderscheid wordt gemaakt tussen Kamerleden en bewindslieden. En dan zijn er nog onderzoeken die gaan over vertrouwen in de *politiek* of in de *democratie* in het algemeen.

Lang niet alle respondenten zijn overigens in staat om deze subtiele staatsrechtelijke verschillen te maken. Zo maken lager opgeleiden vaak geen onderscheid tussen Tweede Kamer en regering (SCP 2008: 25). Ook in de berichtgeving over politiek vertrouwen worden al deze verschillende instellingen en actoren nog wel eens op één hoop gegooid. Laag vertrouwen in de regering leidt dan nog wel eens tot alarmerende koppen in de krant over gebrek aan vertrouwen in *de* politiek of zelfs in de democratie. Het maakt echter nogal wat uit of het vertrouwen in de regering of het vertrouwen in de democratie laag is. Het eerste is een tamelijk gezond fenomeen waar eigenlijk alleen de zittende bewindslieden en hun spindokters van wakker hoeven te liggen, maar het tweede zou een bron van zorg moeten zijn voor alle democratisch gezinde burgers.

Wat is vertrouwen?

Nog lastiger is de vraag wat nu eigenlijk vertrouwen is en hoe je dat precies kunt meten. Vertrouwen is immers een sociale constructie die op verschillende manieren kan worden ingevuld. Wat is bijvoorbeeld de indicator voor vertrouwen? Leid je de mate van vertrouwen in instituties af uit wat mensen zeggen over een institutie of uit hoe ze zich tegenover die institutie gedragen?

Het onderzoek naar politiek vertrouwen is vrijwel altijd *attitude*-onderzoek. In grootschalige surveys, en soms in focusgroepen,[2] worden respondenten bevraagd over hun opvatting over een reeks van instellingen, of worden ze gevraagd of ze het meer of minder eens zijn met bepaalde stellingen.

Lang niet altijd wordt er daarbij overigens expliciet gevraagd of men vertrouwen heeft. Zo vraagt het SCP in zijn tweejaarlijkse onderzoek naar culturele veranderingen aan zijn respondenten bijvoorbeeld of ze het eens zijn met de stelling dat de overheid *goed functioneert* en vervolgens of ze *tevreden* zijn met de regering. Bij de Eurobarometer, die in opdracht van de Europese Commissie in alle EU-lidstaten wordt bijgehouden, wordt elk half jaar over een aantal instituties, zoals parlement, politieke partijen en regering, wel expliciet aan respondenten gevraagd of men *geneigd is deze te vertrouwen*. Ook de Belevingsmonitor, die de afgelopen jaren in opdracht van het kabinet werd uitgevoerd, vroeg expliciet hoeveel vertrouwen men in de regering heeft. Ander onderzoek vraagt daarentegen of men tevreden is met het regeringsbeleid – wat een veel specifiekere en politieke vraag is – of meet opvattingen over politieke partijen en politici aan de hand van stellingen, zoals bij het NKO gebeurt.

Het belang van politiek vertrouwen

Hoe belangrijk is politiek vertrouwen eigenlijk? Sinds Almond en Verba's klassieke studie over *Civic Culture* uit 1963 wordt een voldoende mate van vertrouwen als voorwaarde gezien voor een stabiele democratie en al sinds een jaar of 40 houden politicologen zich er mee bezig. Vrij algemeen wordt aangenomen dat een democratie alleen kan werken als de burgers een zeker vertrouwen hebben in hun gekozen bestuurders: 'without some trust, some system loyalty, politics cannot function' (Rosanvallon 2008).

Zo stelde Easton (1965) dat de legitimiteit van een politiek systeem in belangrijke mate ervan afhangt of de kiezers vertrouwen hebben dat de regering het goede met het land voorheeft. In de ogen van Easton kan wantrouwen onder een minderheid van de kiezers of gedurende een korte tijd functioneel zijn, omdat het veranderingen kan afdwingen. Maar wanneer een

meerderheid van het electoraat gedurende lange tijd geen vertrouwen heeft in de regering kan dit op termijn de legitimiteit en de stabiliteit van het politieke systeem ernstig ondermijnen. Politiek wantrouwen en cynisme leiden tot politieke vervreemding (Citrin 1974) en ondermijnen de essentie van de democratie: 'Democratic institutions are believed vulnerable to breakdown in times of crisis unless rooted in shared norms of political trust, tolerance, respect for human rights, willingness to compromise, moderation, and beliefs in democratic legitimacy' (Norris 1999: 264).

Easton maakte overigens onderscheid tussen *diffuse support*, tussen vertrouwen in het politieke systeem in het algemeen, en *specific support*, dat wil zeggen vertrouwen in de zittende regering en haar concrete beleid. Een verlies van vertrouwen in het politieke regime als geheel is een belangrijke bedreiging van de politieke stabiliteit en kan de bereidheid van burgers om zich te conformeren aan het overheidsbeleid sterk ondermijnen. Een verlies van vertrouwen in de zittende regering daarentegen zal zich in eerste instantie vooral uiten in het stemhokje (Muller & Jukam 1977; Citrin & Muste 1999: 468).

Dat laatste onderscheid is van direct belang voor een waardering van de vertrouwenscijfers voor Nederland. Een dalend vertrouwen in het kabinet is op zich een vrij normaal verschijnsel in een parlementaire democratie en zal in eerste instantie hoogstens leiden tot een verkiezingsnederlaag voor de coalitiepartijen en het formeren van een nieuwe regering. Het wordt pas zorgelijker als opeenvolgende regeringen gedurende een reeks van jaren weinig vertrouwen krijgen. Wanneer vervolgens ook het vertrouwen in de democratie gedurende een reeks van jaren daalt kan dat zelfs een indicatie zijn van een brede legitimiteitscrisis.

1.3 EENMALIGE EN MEERJARIGE METINGEN

Eenmalige metingen

Hoe staat het nu met het vertrouwen in overheid, regering en democratie in Nederland? De berichten in de media zijn, als altijd, onheilspellend. Als we de media mogen geloven is het zeer slecht gesteld met het vertrouwen van burgers in overheid, regering en politiek en daalt dat vertrouwen nog steeds. Veel van de berichten in de media zijn echter eenzijdig of ze zijn gebaseerd op suggestieve vraagstellingen en selectieve berichtgeving. Een paar voorbeelden:

- In maart 2008, kort na het Kamerdebat over de film Fitna, haalde Maurice de Hond alle voorpagina's met het bericht dat ruim een derde van de Nederlanders vond dat de regering had gelogen over het gesprek met Wilders.

Dit werd gepresenteerd als weer een bewijs van het zeer lage vertrouwen in de regering en van de diepe kloof tussen burger en politiek. Weinigen hebben de moeite genomen om het onderzoek van De Hond na te trekken. Wie dat wel doet zal zien dat het vooral een geval is van *lying with statistics*. In geen enkele antwoordoptie was expliciet de stelling voorgelegd dat de regering heeft gelogen.[3] Andere, meer zorgvuldige onderzoeken kwamen tot veel mildere conclusies, maar kregen geen aandacht in de pers.[4]

- In augustus 2008 meldden de media op gezag van het CBS dat het cynisme over politici sterk was toegenomen. Wie het persbericht van het CBS bekijkt ziet dat het is gebaseerd op één stelling uit het NKO ('tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken'), waarbij de respons van november 2006 werd vergeleken met de respons van 1977. Destijds was 79% van de respondenten het met deze stelling eens, in 2006 was dit gestegen naar 93%. Wat het CBS in het persbericht gemakshalve achterwege liet waren alle tussenliggende metingen. Had het die wel vermeld dan was het geen nieuws geweest, omdat al sinds 1994 het percentage rond de 90% schommelt. Als er al een toename van cynisme is – het is immers nog maar de vraag of deze stelling cynisme meet – dan heeft de stijging al plaats gevonden in de jaren tachtig en zeker niet in de afgelopen jaren.

Opiniepeilingen halen tegenwoordig moeiteloos de krantenpagina's en weblogs. Tv-programma's en kranten laten steeds vaker de mening van burgers peilen om te weten hoe de Nederlandse bevolking over actuele kwesties denkt. Het lastige van deze losse enquêtes is dat er vaak nauwelijks een peil op te trekken valt. De vraagstellingen zijn soms suggestief en telkens weer anders, waardoor ze niet goed zijn te vergelijken. Het zijn meestal momentopnamen die geen antwoord kunnen geven op de vraag of het vertrouwen in de loop der jaren stijgt of daalt. De media zijn bovendien naar hun aard nu eenmaal meer gericht op slecht nieuws dan op goed nieuws. Een afname van het politiek vertrouwen haalt wel de voorpagina's, maar een stijging niet. Wie alleen op de media afgaat, krijgt daardoor al snel de indruk dat het politieke vertrouwen alleen maar daalt.

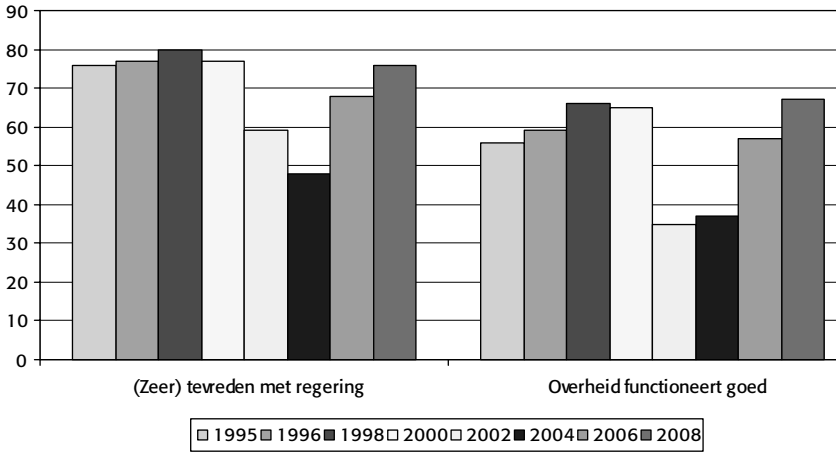
Langjarige metingen

Langjarige metingen en doorlopend opinieonderzoek, waarin telkens op eenzelfde manier, op hetzelfde moment in het jaar, dezelfde vraag wordt gesteld aan eenzelfde groep respondenten, laten veel beter zien hoe de opinies zich

ontwikkelen en maken het beter mogelijk om sociaal-culturele onderstromen te traceren. We bespreken de meest relevante langjarige metingen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau laat elke twee jaar, meestal tussen eind september en Kerst, de mening van de bevolking op een reeks van terreinen peilen en brengt daarover verslag uit in haar rapporten over de sociale staat van Nederland. Twee vragen daaruit gaan over de tevredenheid met de regering en over het functioneren van de overheid. De uitkomsten van de afgelopen jaren zijn weergegeven in figuur 1.1. Die figuur suggereert eerder een dip dan een permanente daling.

Figuur 1.1 Vertrouwen in regering en overheid 1996-2008



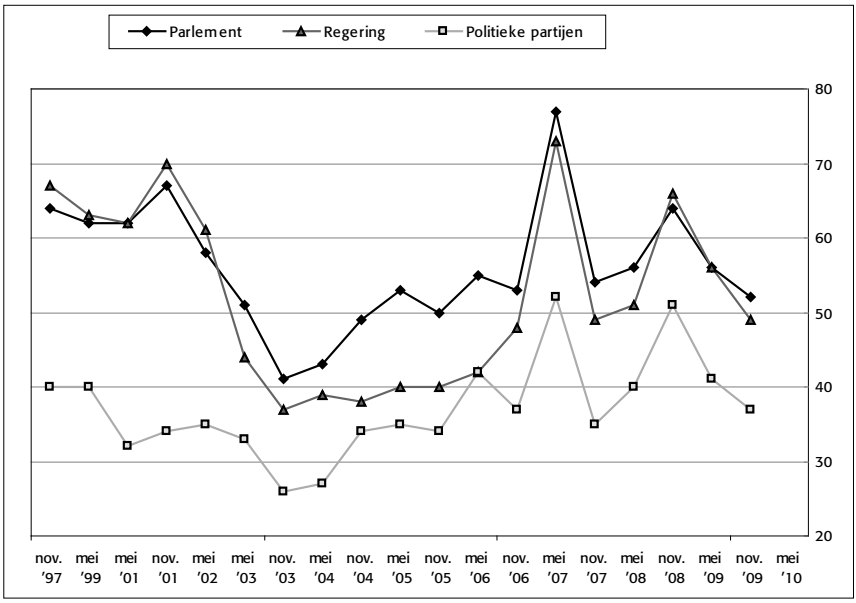
Bron: SCP, De sociale staat van Nederland, 2009

Na zeer hoge scores aan het einde van de vorige eeuw, liep de tevredenheid over de regering en overheid scherp terug in 2002 en 2004. In 2004 was nog niet de helft van de burgers tevreden of zeer tevreden met de regering. In het najaar van 2006 – de nadagen van het demissionaire kabinet-Balkenende III – steeg dit percentage echter weer tot 67%, nog maar 10% lager dan in de beginjaren van Paars II. Ook het oordeel over het functioneren van de overheid was weer veel positiever – 57% van de respondenten vond dat de overheid goed functioneerde. In het najaar van 2008, toen de regering de banken te hulp schoot tijdens de financiële crisis, liep het vertrouwen nog verder op en lagen de cijfers weer op het hoge niveau van de late jaren negentig.[5]

Een van de meest gebruikte politieke surveys is de *Eurobarometer*, waarbij in opdracht van de Europese Commissie tweemaal per jaar, in november en

april, het vertrouwen in een reeks van politieke en maatschappelijke instituties in alle EU lidstaten wordt gemeten. De vertrouwenscijfers voor regering, politieke partijen en het parlement in Nederland van het afgelopen decennium staan in figuur 1.2.

Figuur 1.2 Vertrouwen in regering, politieke partijen en parlement in Nederland 1997-2010



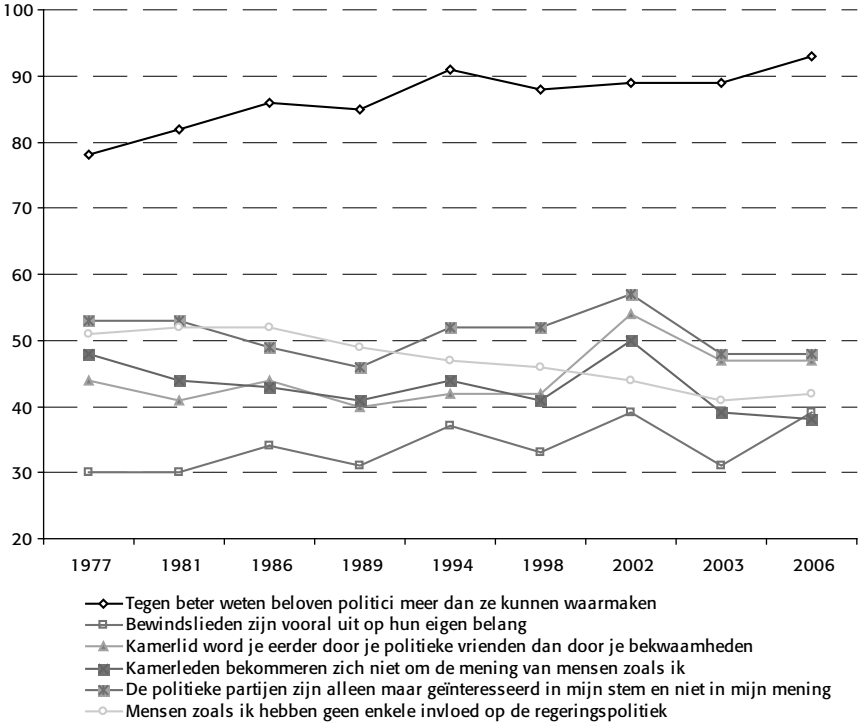
Bron: Eurobarometer

De grafiek laat goed zien hoe vanaf april 2002 het vertrouwen in regering en parlement sterk daalt. In 2003 en 2004 blijft het vertrouwen laag om dan geleidelijk weer op te lopen. Net als bij het SCP stijgt bij de Eurobarometer het vertrouwen vervolgens sterk vanaf najaar 2006 en in april 2007. Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende-Bos in april 2007, is het zelfs even hoger dan aan het einde van de vorige eeuw. Daarna zakt het vertrouwen weer in, om vanaf najaar 2008, als de bankencrisis zich manifesteert, opnieuw sterk op te lopen, waarna het vanaf het voorjaar van 2009 weer daalt.

Een andere langjarige survey, het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO), biedt vooral inzicht in de waardering van kiezers voor politieke partijen en politici. De Eurobarometer gegevens (in figuur 1.2) laten bijvoorbeeld zien dat de politieke partijen aanmerkelijk minder vertrouwen genieten dan het

parlement en de regering. Er wordt vaak gezegd dat politieke partijen hun aantrekkingskracht hebben verloren. Het afgenomen partijlidmaatschap zou daar een indicatie van zijn. De stellingen die het NKO voorlegt maken het mogelijk om te zien of mensen negatiever zijn gaan denken over politici en partijen (figuur 1.3). Opvallend is dat we in de afgelopen dertig jaar geen bijzondere grote toename of schommelingen zien in anti-partijsentimenten. Ook de negatieve opvattingen over bewindslieden en Kamerleden zijn, na een lichte toename in 2002, in 2006 weer op een niveau op of zelfs onder dat van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Figuur 1.3 laat wel zien dat in de afgelopen dertig jaar het negatieve beeld over politici in het algemeen wat is toegenomen, maar 2002 is geen duidelijke trendbreuk. Zo schommelt, in weerwil van het alarmerende persbericht van het CBS, het percentage respondenten dat vindt dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken al sinds 1994 – toch een van de jaren van het grote vertrouwen – rond de 90%.[6]

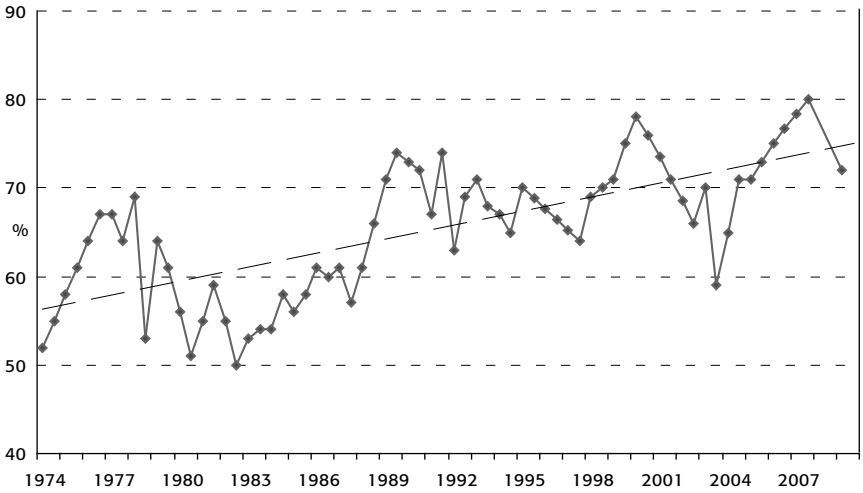
Figuur 1.3 Instemming met opvattingen over politici en politieke partijen, gemeten rond de Kamerverkiezingen van 1977-2006 (%)



Bron: NKO 1977-2006

Zowel bij het Eurobarometer onderzoek als bij het NKO wordt ook gevraagd of men tevreden is met hoe de democratie functioneert. Dit is een vraag die al decennia voorkomt en die een goed beeld geeft van de lange termijn trend. Ook hier zien we een vergelijkbare beweging, zoals blijkt uit figuur 1.4.

Figuur 1.4 Percentage van de Nederlanders tevreden met de manier waarop de democratie in Nederland werkt 1977-2009



Bron: Eurobarometer

Aan het einde van de vorige eeuw, tijdens Paars, stijgt het aantal mensen dat tevreden is met het functioneren van de democratie tot ongekende hoogte – bijna 80% is tevreden. Daarna daalt dit tot zo'n 60% in 2003, wat overigens nog beduidend hoger is dan in de 'loden jaren' vanaf 1980. De laatste jaren stijgt de tevredenheid weer en is ze vrijwel weer terug op het niveau van de jaren negentig. Eenzelfde beeld rijst op uit het NKO. Na een dip in 2002, gaf in 2006 77% van de respondenten aan tevreden of heel tevreden te zijn met hoe de democratie functioneert.[7] Opvallend in de Eurobarometer-grafiek is ook de stijgende lijn in de afgelopen drie decennia. Ondanks de recente dip, is er geen sprake van een structurele daling, de algemene trend is positief.

1.4 POLITIEK VERTROUWEN: DE STAND VAN ZAKEN

Geen daling maar een dip

Is er nu sprake van een blijvende daling van het politiek vertrouwen in ons land of is die achteruitgang toch eerder een tijdelijke dip? Op basis van de hier besproken onderzoeken vallen de volgende conclusies te trekken:

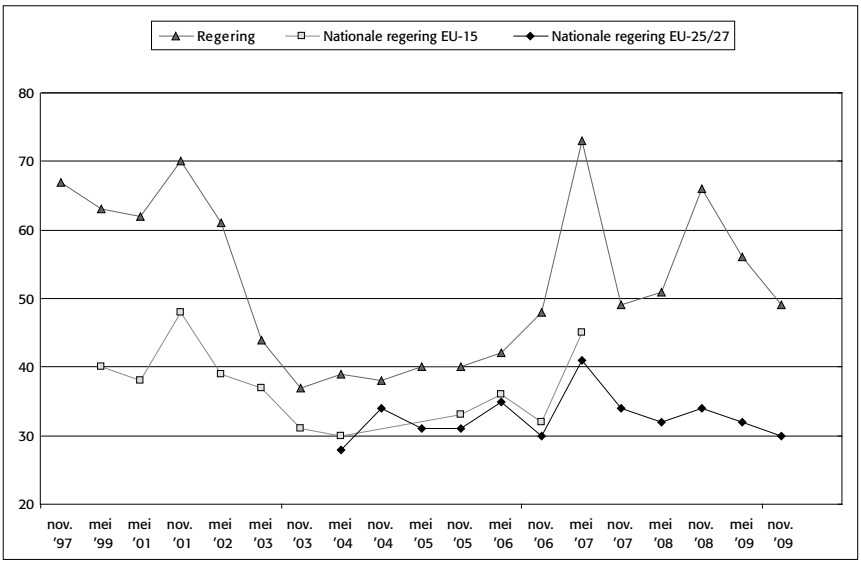
- Het vertrouwen in de *overheid* is, na de dip aan het begin van deze eeuw, aan het eind van het eerste decennium weer terug op het niveau van de jaren negentig. Van een permanente daling lijkt vooralsnog geen sprake.
- Ook de ontevredenheid over de *regering* is na 2002 niet structureel laag gebleven. Tussen zomer 2006 en zomer 2007 liep de tevredenheid weer fors op – en was ze zelfs even hoger dan in de jaren negentig. De cijfers schommelen sterk, maar van een permanente daling is voorlopig geen sprake.
- Het vertrouwen in het *parlement* volgt in grote lijnen dat in de regering. Na een dip in 2003 kwam het weer terug op het niveau van de jaren negentig om vervolgens te schommelen.
- *Politieke partijen* kunnen op veel minder vertrouwen rekenen dan regering of parlement. Maar dat is geen nieuws. Na een dip rond 2003 is ook hier het vertrouwen weer terug op het – tamelijk lage – niveau van de jaren negentig.
- Iets meer reden tot zorgen hebben de *politici*. In de afgelopen decennia vinden meer mensen dat ze meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Er lijkt echter geen sprake van een duidelijke toename van het cynisme over Kamerleden, bewindslieden en politieke partijen.
- Opvallend is dat het vertrouwen in de *democratie* zeer hoog is. Na een dip rond 2003 is tegenwoordig meer dan 70% van de bevolking tevreden met hoe de democratie functioneert. De positieve trend van de laatste 35 jaar is vanaf 2006 weer opgepikt.

Wanneer we niet afgaan op incidentele berichten in de media, maar op de lange termijn trends, dan moet de conclusie zijn dat na een forse dip tussen 2002 en 2006, het vertrouwen in de meeste politieke instituties min of meer terug is op het niveau van de jaren negentig. Er is geen sprake van een definitieve daling, hoogstens van een tijdelijke terugval.[8]

Nederland blijft een high trust country

Hoe doet Nederland het in vergelijking met andere Europese landen? Het Eurobarometer-onderzoek wordt twee keer per jaar in alle lidstaten van de EU uitgevoerd. Dat biedt de gelegenheid om Nederland te vergelijken met de rest van Europa. In figuur 1.5 is de trend in het vertrouwen in de regering in Nederland vergeleken met het gemiddelde van alle Europese lidstaten – eerst de EU-15 en vanaf 2004 ook de EU-25 en EU-27. Opvallend is dat in alle jaren het vertrouwen in de regering in Nederland altijd hoger lag dan het gemiddelde vertrouwen in de regering in alle EU-lidstaten. Zelfs tijdens het diepe dal vanaf 2002 blijft het vertrouwen van de Nederlanders in de regering hoger dan gemiddeld in de EU.

Figuur 1.5 Vertrouwen in de regering in Nederland vergeleken met de andere EU-landen, 1997-2009



Bron: Eurobarometer

Nederland hoort bovendien tot de kopgroep in de EU als het gaat om vertrouwen in politieke instituties. Alleen in Luxemburg, Denemarken, Oostenrijk, Zweden en Cyprus hadden de respondenten in het voorjaar van 2009 (iets) meer vertrouwen in regering en parlement dan in Nederland. Het vertrouwen in ons land is bijvoorbeeld beduidend hoger dan in de meeste andere West-Europese landen, zoals België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd

Koninkrijk. Al het chagrijn in de media ten spijt is Nederland nog steeds een uitgesproken *high trust country*.

Politiek vertrouwen is eerder generiek dan specifiek

Wat verder opvalt is dat het karakter van het politiek vertrouwen in de afgelopen decennia een gedaanteverwisseling lijkt te hebben ondergaan. Of we het nu hebben over het vertrouwen in kabinet, parlement en politieke partijen, tevredenheid met het regeringsbeleid, of meer algemene oordelen over het functioneren van de overheid en democratie, ze laten allemaal door de jaren heen tamelijk identieke schommelingen zien. De mate van vertrouwen in deze verschillende instituties verschilt nogal in ons land – zo ligt het vertrouwen in de democratie systematisch veel hoger dan het vertrouwen in het kabinet of in de politieke partijen – maar het lijkt wel of ze onderhevig zijn aan dezelfde soort stemmingswisselingen. Ze vertonen een piek rond de eeuwwisseling, om daarna scherp te dalen en vanaf 2006 weer flink te stijgen. Dat generieke, niet specifieke karakter van de bewegingen zie je niet alleen in Nederland maar ook elders (Levi & Stoker 2000: 483; Stimson 2004: 154; Cook & Gronke 2005).

De Amerikaanse politicoloog Stimson (2004: 154) stelt dan ook dat we hier te maken hebben met een meer algemeen gevoel van vertrouwen en (on) behagen: 'What we are observing is generic approval and trust, a spirit that moves up and down over time and seems to respond to generalized satisfaction or dissatisfaction with the state of things'. Dit meer algemene gevoel van welbevinden reageert op wereldgebeurtenissen, economische schommelingen en politieke omstandigheden en is sterk aan fluctuaties onderhevig. Dit roept de vraag op of het, in theoretische of empirische zin, goed mogelijk is om onderscheid te maken tussen generieke en specifieke vormen van vertrouwen, zoals Easton voorstelde. Het lijkt erop alsof burgers een algemeen gevoel van politiek vertrouwen hebben; een hoog niveau van vertrouwen in de ene instituties heeft een *spill-over* effect op andere instituties (Christensen & Lagreid 2005).

Lager opgeleiden hebben het minste vertrouwen

Het algemene, tamelijk geruststellende beeld van een tijdelijke dip en een verhoudingsgewijs hoog niveau van vertrouwen geldt niet voor alle Nederlandse burgers. Er zijn duidelijke verschillen in de mate van vertrouwen tussen groepen burgers. Daarbij geldt dat het opleidingsniveau het belangrijkste kenmerk is van de statistische verklaring van de verschillen (Dekker & Van

der Meer 2009:135). Hoger opgeleiden hebben veel meer vertrouwen in overheid en regering dan lager opgeleiden en zijn minder cynisch over politici (Bovens & Wille 2009: 80-82), zoals bijvoorbeeld blijkt uit tabel 1.1.

Tabel 1.1 Opvattingen over politici (%) in 2006 naar opleidingsniveau

Opvattingen over politici (mee eens)	Opleidingsniveau respondent			Verschil
	Laag	Midden	Hoog	(H-L)
Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik	54	37	22	32
Politieke partijen zijn alleen geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening	63	47	33	30
Bewindslieden zijn vooral uit op hun eigen belang	57	35	25	32
Politici beloven meer dan ze kunnen waarmaken	95	93	89	6
Kamerlid wordt je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden	52	42	47	5

Bron: NKO 2006

Het minste vertrouwen in overheid en regering hebben de laagst opgeleide, niet kerkelijke burgers (Becker & Dekker 2005: 351; WRR 2005; Tammes & Dekker 2007: 79).

Door het SCP is in een achtergrondstudie bij het Continu Onderzoek Burgerperspectieven voor 2008 nader onderzocht waar de belangrijkste verschillen in politieke en maatschappelijke tevredenheid vandaan komen. Ook uit die achtergrondstudie blijkt dat van alle sociaal demografische kenmerken het opleidingsniveau het meeste verschil maakt. Lager opgeleiden zijn in verhouding veel vaker ontevreden over de maatschappij (22% tegenover 11%) en over de politiek (57% tegenover 34%) dan hoger opgeleiden (Dekker 2009: 117). Het zal niet verbazen dat de meest ontevredenen een sterke voorkeur hebben voor de meer populistische partijen, zoals de PVV en TON, of aangeven niet te gaan stemmen. Aanhangers van CDA, VVD en PvdA behoren tot de minst ontevreden categorie (Dekker 2009: 121).

1.6 WAT VEROORZAAKTE DE DIP?

Voorlopig lijkt er dus eerder sprake te zijn van een forse dip dan van een definitieve daling. Hoe valt die dip te verklaren? Elders hebben wij een tiental mogelijke verklaringen voor de plotselinge daling van het politieke vertrouwen in ons land uitgebreid nagelopen (Bovens & Wille, 2008a). Hier volstaan we met enkele van de meest plausibele verklaringen. Met het feitelijke *functioneren van de overheid*, de vermeende puinhopen van Paars, had die dip in ieder geval niet veel te maken. De publieke sector deed het in 2002 niet veel slechter dan anders en vanaf 2006 ook niet opeens veel beter. De enorme dip tussen 2002 en 2006 is vooral veroorzaakt door een samenloop van enkele conjuncturele factoren.

Opkomst en ondergang Pim Fortuyn

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de opkomst en ondergang van Pim Fortuyn een belangrijke oorzaak is voor de plotselinge daling. Het kan toch geen toeval zijn dat het vertrouwen in regering, parlement en politieke partijen scherp terugloopt vanaf het voorjaar van 2002? Toch aarzelen wij om de opkomst en ondergang van Fortuyn centraal te stellen. Een nadere analyse van de Eurobarometercijfers (zie figuur 1.5) laat immers zien dat in *alle EU-landen* het vertrouwen in de nationale regering piekt in najaar 2001, vervolgens sterk daalt, om dan weer op te lopen vanaf 2006. Die andere EU-landen hadden geen Pim Fortuyn en toch zie je daar precies dezelfde trend in het politieke vertrouwen als bij ons. Je zou hoogstens kunnen stellen dat het drama van de moord op Fortuyn er voor heeft gezorgd dat de daling na november 2001 in ons land veel scherper en dieper was dan elders in de EU.

Er moeten dus ook andere factoren in het spel zijn. Dekker en Van der Meer (2004) verklaren de vertrouwenspiek in november 2001 vanuit een *rally round the flag* effect na de aanslagen van 11 september, waarna de meeste landen weer terugkeren naar het oude niveau. Dat verklaart wel de piek van 2001, maar niet de diepe dip in de jaren 2003-2004 en de stijging vanaf 2006.

Het vertrouwen in de economie

Waarom liep in vrijwel alle EU-landen het politieke vertrouwen in de jaren 2002-2005 terug? Er is een zeer sterke correlatie in de meeste Europese landen tussen het consumentenvertrouwen en het politieke vertrouwen (Van de

Walle 2004; Tiemeijer 2006; Van der Meer & Dekker 2009). Wanneer burgers minder vertrouwen hebben in de economie, dan daalt ook het vertrouwen in de overheid, in de regering en in de democratie. Datzelfde beeld zien we ook voor Nederland. In 2000 bereikte het consumentenvertrouwen in ons land een ongekende hoogte, net als het vertrouwen in overheid, regering en democratie. Na het uiteenspatten van de internetluchtbel en de economische recessie van begin van deze eeuw daalde het consumentenvertrouwen zeer scherp, met als dieptepunt het jaar 2003. Daarna loopt het vertrouwen in de economie weer geleidelijk op. Met enige vertraging volgt het vertrouwen in de overheid en in de democratie volgens hetzelfde patroon. Vooral vanaf 2006, als de economie weer in de lift zit, lopen het consumentenvertrouwen en vervolgens ook het politieke vertrouwen sterk op.

De opleving in vertrouwen in de regering in najaar 2006 en voorjaar 2007, zoals zichtbaar in de Eurobarometer, vallen precies samen met de uitstekende economische vooruitzichten in die periode – zo presenteerde het demissionaire kabinet Balkenende III een juichende troonrede in september 2006 met veel 'zoet' voor de kiezers. Vanaf de zomer van 2007 begint de internationale kredietcrisis zich echter te manifesteren en daalt het consumentenvertrouwen sterk en zie je dat, niet alleen in Nederland maar ook in de EU-27, het vertrouwen in de regering weer begint te dalen.[9]

En de kredietcrisis dan?

Als het politieke vertrouwen meedeint op het consumentenvertrouwen, dan zou je mogen verwachten dat het vertrouwen in kabinet en overheid vanaf eind 2007 weer veel lager is. Vanaf de zomer van 2007 begint het consumentenvertrouwen immers scherp te dalen en eind 2008 is het bijna weer net zo laag als in 2003. Aanvankelijk zie je inderdaad het vertrouwen in de regering dalen vanaf de zomer van 2007 (zie figuur 1.2 en 1.5). Vanaf oktober 2008 stijgt het vertrouwen in de regering echter plotseling, terwijl de economische crisis alleen maar erger wordt.

De meest plausibele verklaring hiervoor is, net als in najaar 2001, een *rally around the flag effect*, wanneer in oktober 2008 de bankencrisis opeens acuut wordt en vice premier Bos op grote schaal ingrijpt om de Nederlandse financiële sector overeind te houden. Vanaf voorjaar 2009 is dat effect uitgewerkt en beweegt het vertrouwen in de regering weer op de maat van het consumentenvertrouwen.

1.7 WAAROM IS NEDERLAND EEN HIGH TRUST COUNTRY?

Tijdelijke fluctuaties in politiek vertrouwen binnen één land zijn het best te verklaren met tijdelijke factoren – zoals de economische conjunctuur of interne en externe politieke crises. Voor de vrij constante hoge notering van Nederland in vergelijking met andere landen moeten we op zoek naar meer constante factoren. Wat maakt dat het niveau van politiek vertrouwen in Nederland zoveel hoger ligt dan in de meeste andere Europese landen?

Tom van der Meer (2009) heeft op basis van data van de ESS over vertrouwen in het parlement getracht een aantal mogelijke verklaringen voor de opvallende verschillen in politiek vertrouwen tussen Europese landen te toetsen. Een paar verklaringen blijken niet op te gaan. Zo vindt hij geen aanwijzingen dat de mate van economische ontwikkeling het verschil tussen landen verklaart. Het vertrouwen in het parlement wordt in ieder geval niet beïnvloed door de hoogte van het gemiddelde inkomen per inwoner (Van der Meer 2009: 105).

Van der Meer vindt drie valide verklaringen voor de verschillen tussen landen. In de eerste plaats de mate van corruptie: naarmate landen lager scoren op de corruptie perceptie index van Transparency International is het niveau van vertrouwen hoger. Vervolgens speelt een rol of een land een gevestigde democratie is. In de voormalige Oostbloklanden en de Zuid Europese landen met een autoritair verleden is er beduidend minder vertrouwen in het parlement dan in de oude democratieën. Ten slotte speelt ook de aard van het kiesstelsel een rol. In landen met evenredige vertegenwoordiging is er aanzienlijk meer vertrouwen in het parlement dan in landen met een meerderheidsstelsel. Deze drie landskenmerken verklaren bijna tweederde van de verschillen in vertrouwen tussen landen (Van der Meer 2009: 107).

Tegen die achtergrond is de zeer hoge score van Nederland niet verwonderlijk. Nederland is al bijna anderhalve eeuw een parlementaire democratie; ons land kent het meest proportionele kiesstelsel van Europa; en de publieke sector wordt gekenmerkt door een zeer laag niveau van corruptie.

1.8 VERTROUWEN ALS POLITIEKE BAROMETER

Sinds Almond en Verba's studie over *Civic Culture* wordt een voldoende mate van vertrouwen als voorwaarde gezien voor een stabiele democratie. Hoewel onduidelijk is hoeveel vertrouwensverlies een democratie kan verdragen voor we in de gevarenzone komen, zijn na de vertrouwensval aan het begin van

deze eeuw veel bezorgde beschouwingen verschenen over de staat van onze democratie. Die bezorgdheid lijkt ons prematuur.

De stelling dat Nederland een *low trust country* is geworden is, als het om politiek vertrouwen gaat, in ieder geval onhoudbaar. Het vertrouwen in de regering ligt in ons land nog steeds ver boven het gemiddelde van de EU-landen. Ook is de tevredenheid met de democratie in ons land zeer groot en is de langjarige trend positief. De fluctuaties in het vertrouwen in regering en kabinet zijn bovendien zo fors dat het te vroeg is om te kunnen spreken van een blijvende daling van het politieke vertrouwen. De daling aan het begin van dit decennium lijkt eerder een correctie op de extreem hoge cijfers rond de eeuwwisseling, dan het begin van een vrije val. De laatste jaren ligt het niveau van vertrouwen in vrijwel alle politieke instituties weer op het (hoge) niveau van de jaren negentig van de vorige eeuw.

De vraag is bovendien of we een hoge mate van politiek vertrouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor goed functionerende politieke instituties moeten blijven zien.

In de eerste plaats maakt het nogal uit waar het vertrouwen in daalt. Een lager vertrouwen in regering en politieke partijen kan gezien worden als gezonde dosis politieke scepsis – politici kunnen in een land waar coalities en compromissen onvermijdelijk zijn, nu eenmaal inderdaad niet alles waarmaken wat ze beloven. Veel zorgelijker zou het zijn wanneer het vertrouwen in de democratie sterk en blijvend zou afnemen, zoals in de jaren dertig overal in Europa het geval was – maar daar is in ons land geen sprake van. De vertrouwensbasis van de democratie is zeer stevig en lijkt over de decennia heen eerder sterker dan zwakker te worden.

Daarnaast lijkt ook de rol, die politiek vertrouwen in ons politiek systeem vervult, te zijn veranderd in de afgelopen jaren. Sinds diverse media – en in hun kielzog politici en bestuurders – begin 2000 besloten meer aandacht te besteden aan de geluiden in de straat (Tiemeijer 2006: 273), zijn opinieonderzoeken op radio, televisie en internetsites steeds populairder geworden. Er worden steeds meer peilingen gegenereerd, gepubliceerd en tot zelfstandig nieuwsfeit gemaakt (Van Dixhoorn 2006: 16). Daarmee heeft de stem van 'het volk' ook een steeds prominentere plaats gekregen in de openbaarheid.[10]

Het regelmatig peilen van het vertrouwen in de overheid en in de regering past in deze trend. De grote hoeveelheid gepubliceerde resultaten oefent zelfs een zelfstandige invloed uit op 'het opinieklimaat'. Moest men tot aan het midden van de 20e eeuw verkiezingen houden, protestmarsen organiseren, handtekeningen verzamelen om de grootte van de aanhang aan te tonen, nu kan men verwijzen naar de jongste opiniepeiling (Van Dixhoorn 2006: 44).

Politiek vertrouwen lijkt daarmee een nieuwe rol erbij te hebben gekregen: naast een *voorwaarde* – waarbij volgens de auteurs van de *Civic Culture* een voldoende mate van vertrouwen in het systeem, zodat men er zich niet mee hoefde te bemoeien, nodig was voor een stabiel functionerende democratie – heeft het vertrouwen zich ontwikkeld tot een indicatie – waarbij vertrouwen de *uitkomst* is van een actief oordeel van burgers, goed- of afkeurend, over hoe de regering functioneert. Naast het cement van de democratie, is het politieke vertrouwen steeds meer geworden tot een barometer – een tevredenheidpeiling onder burgers over beleid, regering en politiek.

LITERATUUR

Almond, G. & S. Verba (1963). *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey, Princeton University Press.

Becker, J. & P. Dekker (2005). Beeld van beleid en politiek, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: SCP: pp. 328-362.

Belevingsmonitor Zomer 2005 (2006). *Onderzoek naar de beleving van maatschappelijke onderwerpen door de Nederlandse bevolking*. Den Haag: Voorlichtingsraad (www.regering.nl).

Bovens, M. & A. Wille, (2008a). Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2): 283-305.

Bovens, M. & A. Wille, (2008b). Politiek vertrouwen langs de meetlat. *S&D*, 65 (10): 32-43

Bovens, M. & A. Wille, (2009). *Diploma Democracy: On the tensions between meritocracy and democracy*, Verkenning, NWO programma Contested Democracy. Utrecht-Leiden.

Bouckaert, G. & S. Van de Walle (2003). Comparing Measures of citizens trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69 (2): 329-343.

Bouckaert, G., S. Van de Walle & J. Kampen (2005). Potential for comparative public opinion research in public administration. *International Review of Administrative Sciences,* 71 (2): 229-240.

Brug, W. van der & P. van Praag (2007). Erosion of Support for Political Institutions in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note. *Acta Politica*. 42(4): 443-58.

Brug, W. van der (2003). How the LPF Fuelled Discontent: Empirical Tests of Explanations of LPF support. *Acta Politica*, 38 (1): 89-106.

Catterberg, G. & A. Moreno (2005). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 18 (1): 31-48.

Christensen, T. & P. Laegreid (2005). Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 28 (4): 487-511.

Citrin, J. (1974). Comment: the political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68, 973-88.

Citrin J. & C. Muste (1999). Trust in Government, in: J. Robinson, P. Shaver & L. Wrightsman (eds.), *Measures of Political Attitudes*, Vol. 2. San Diego: Academic Press: pp. 465-532.

Cook, T. & P. Grongke (2005). The sceptical American. *The Journal of Politics,* 67 (3): 784 -803.

Dalton, R. (2000). Value Change and Democracy, in: Pharr, S. & R. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 252-269.

Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Dekker, P. (2009). Verscheidenheid verkend, in: P. Dekker et al (red.), *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau: 115-134.

Dekker, P. & T. van der Meer (2004). Politiek Vertrouwen. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 58 (10): 33-35.

Dekker, P. & T. van der Meer (2009). Opleidingsverschillen verder onderzocht, in: P. Dekker et al (red.), *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau: 135-152.

Dixhoorn, A. van (2006). *De Stem des Volks, Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*. Den Haag: SCP.

Dogan, M. (2005). Erosion of Confidence in Thirty European Democracies. *Comparative Sociology,* 4 (1-2): 11-53.

Easton, D. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tielt: Lannoo.

Elchardus, M. & W. Smits (2002). *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel: VUB-Press.

Goodsell, C. (1994). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham: Chatham House.

Hardin, R. (2000). The Public Trust, in: Pharr, S. & R. Putnam (eds.), *Dis-*

affected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries? Princeton: Princeton University Press: pp. 31-51.

Hendriks, F. (2006). Waar kwam de argwaan vandaan? *Bestuurskunde* 15 (4): 65-77.

Hendriks, F. (2009). Contextualizing the Dutch drop in political trust: Connecting underlying factors. *International Review of Administrative Sciences* 75 (3): 473-492.

Herrington, M. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

Kaase, M. & K. Newton (eds.). *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.

King, A. (2000). Distrust of Government: Explaining American Exceptionalism, in: Pharr, S. & R. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press: pp. 74-98.

Levi, M. & L. Stoker (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science,* 3: 475-507.

Meer, T. van der (2009). Politiek vertrouwen internationaal verklaard, in: P. Dekker et al (red.), *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau: 94-112.

Meer, T. van der & P. Dekker (2009). Trustworthy states, trusting citizens? A multilevel study into objective and subjective determinants of political trust, paper presented at the 5th ECPR General Conference, Potsdam September 2009.

Mishler, W & R. Rose (2001). What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*, 34 (1): 30-62.

Muller E. & T. Jukam, (1977). Behavioral Correlates of Political Support. *American Political Science Review,* 71: 1561-95.

Mutz, D. & B. Reeves (2005). The New Videomalaise: Effects of Televised Incivility on Political Trust. *American Political Science Review*, 99 (1): 1-15.

Norris, P. (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Nye, J., P. Zelikow & D. King (eds.) (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.

Pharr, S. & R. Putnam (eds.) (2000). *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

Praag, P. van & W. van der Brug (2006). Dalend vertrouwen: tijdelijk of blijvend?, in: A. Korsten & P. de Goede (eds.) *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Elsevier: pp. 31-44.

Prast, H., R. Morsch & W. van Raaij (2005). *Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie*. Amsterdam: De Nederlandse Bank/ Universiteit van Tilburg.

Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy,* 6 (1): 65-78.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy, Politics in an Age of Distrust.* Cambridge: Cambridge University Press.

Stimson, J.A. (2004). *Tides of Consent. How Public Opinion Shapes American Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Sociaal en cultureel rapport 2002: De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2007). *De sociale staat van Nederland 2007*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2008/1. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). *De sociale staat van Nederland 2009*. Den Haag: SCP.

Stimson, J. (2004). *Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Tammes, Peter and Dekker, Paul (2007) Het opinieklimaat, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2007*, pp. 57-83. Den Haag: SCP.

Tiemeijer, W.L. (2006). *Het Geheim van de Burger: Over Staat en Opinieonderzoek*, dissertatie Tilburg. Amsterdam: Aksant.

Walle, S. van de (2004). *Perceptions of Administrative performance: The Key to Trust in Governments?* PhD dissertation K.U. Leuven.

Walle, S. van de & G. Bouckaert (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26 (8&9): 891-913.

WRR – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zmerli, S., K. Newton, J.R. Montero (2006). 'Trust in People, Confidence in Political Institutions, and Satisfaction with Democracy', in: Jan Van Deth, Jose Ramon Montero, & Anders Westholm (eds.). *Citizenship and Involvement in European Democracies*. Londen: Routledge.

NOTEN

1 Mark Bovens is hoogleraar bij het Departement Bestuurs- & Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht en Anchrit Wille is docent/onderzoeker bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Dit hoofdstuk is een sterk uitgebreide bewerking van Bovens & Wille (2008b).

2 Het SCP maakt de laatste jaren bijvoorbeeld steeds vaker gebruik van kleine focusgroepen. Zie bijvoorbeeld het Continu Onderzoek Burgerperspectieven.

3 De panelleden van De Hond kregen de volgende vraag voorgelegd: 'In het debat kwam een gespreksverslag naar boven uit oktober/november 2007. Daarin stond dat Wilders o.a. gezegd zou hebben dat hij in de film pagina's uit de Koran wilde scheuren. Dat is in de uiteindelijke versie van Fitna niet gebeurd. Wilders ontkent dat hij deze informatie met ministers heeft gedeeld. Hij zegt dat het gespreksverslag een leugen is. Wat denkt u?' Vervolgens kreeg men vier antwoordmogelijkheden (waarvan overigens slechts één positief voor de regering was). Achttien procent koos voor de optie: 'Het gespreksverslag is geen goede weergave van wat Wilders toen met de regering heeft besproken, de informatie kwam via onderzoek van de AIVD'; en 14% koos voor de optie: 'Het gespreksverslag is geen goede weergave van wat Wilders toen met de regering heeft besproken, want Wilders was nooit van plan om pagina's uit de Koran te scheuren'. Geen enkele optie luidde: 'gelooft u dat de regering heeft gelogen?'.

4 Vergelijk het rapport *Wie jokt er nu eigenlijk over Fitna?*, van het bureau Synovate/InterviewNSS. Dit kwam tot de conclusie dat slechts 17% van de kiezers Wilders geloofde. Zie www.politiekebarometer.nl (geraadpleegd 14/5/2008).

5 Een soortgelijk beeld komt naar voren uit de *Belevingsmonitor Rijksoverheid*. Dat was een driemaandelijkse peiling onder burgers in opdracht van de regering, die sinds 2003 is uitgevoerd – ingesteld omdat men zo geschrokken was van de plotselinge vertrouwensval. Onbarmhartig registreerde die Belevingsmonitor de afgelopen jaren het zeer lage vertrouwen in de regering. Bij de eerste meting, begin 2003, had nog ongeveer de helft van de respondenten vertrouwen in de regering, maar daarna daalde dit tot ongeveer eenderde en rond dat lage percentage bleef het jaren schommelen. In 2007 heeft de regering in arrenmoede besloten om maar weer met peilen op te houden. Dat was prematuur, want vanaf september 2006 gingen ook bij deze peiling de cijfers opeens omhoog. In maart 2008 heeft het SCP het *Continue Onderzoek Burgerperspectieven* gestart als opvolger van de Belevingsmonitor.

6 Het is overigens zeer de vraag of dit een goede indicator is voor politiek cynisme. In een land waarin altijd coalities nodig zijn om een regering te

formeren – en dus alle regeringspartijen slechts een deel van hun verkiezingsbeloften kunnen verwezenlijken – is het onderschrijven van deze stelling eerder een teken van politiek realisme dan van cynisme.

7 Ter vergelijking: bij de verkiezingen van 1998 gaf 88% van de NKO-respondenten aan tevreden of heel tevreden te zijn met hoe de democratie functioneert, in 2002 was dit slechts 49%, in 2003 alweer 71% en in 2006 dus 77%.

8 Van der Brug en Van Praag (2007) komen tot eenzelfde conclusie, Frank Hendriks (2006; 2009) ziet de daling toch meer als een structureel verschijnsel.

9 De vraag of deze correlatie ook een causaal verband is, is een belangrijke vraag voor vervolgonderzoek. Theoretisch gezien kan het vertrouwen in de regering het consumentenvertrouwen beïnvloeden – al is dat in een open economie wel heel erg veel eer voor de zittende regering en bovendien onwaarschijnlijk gezien het feit dat in alle EU-landen, ongeacht het beleid en de signatuur van de zittende regering, het vertrouwen in de regering meebeweegt op het consumentenvertrouwen. Ook is het goed mogelijk dat het vertrouwen in de economie en in de politiek meebewegen op meer algemene gevoelens van maatschappelijk (on)behagen (Van de Walle 2004: 219).

10 Niet alleen politiek en media zijn verantwoordelijk voor deze opmars van meningen uit het volk in het publieke domein. Mensen zijn zelf blijkbaar ook erg geïnteresseerd in de meningen van anderen en velen hebben ook de behoefte om hun mening publiek te uiten. Het wemelt op het internet van de websites, weblogs en fora waar men kan discussiëren en waar mensen hun ongecensureerde en ongeredigeerde mening kunnen geven, zie Van Dixhoorn (2006: 15).

2 Individualisering en politiek vertrouwen in Nederland

WELKE ROL SPELEN WAARDEORIËNTATIES?

Bengü Hosch-Dayican

2.1 INLEIDING

Vanaf 2002 is het vertrouwen in politieke instituties onder het Nederlandse publiek sterk gedaald. Deze daling wordt in de eerste plaats toegeschreven aan ontevredenheid met de opeenvolgende kabinetten-Balkenende en aan ontevredenheid met een aantal algemene ontwikkelingen in Nederland, zoals de moord op Pim Fortuyn (zie Van der Brug & Van Praag 2007; Bovens & Wille 2008). Bovens en Wille bespreken in hun bijdrage aan dit boek in hoeverre de beoordeling van belangrijke politieke instituties door burgers invloed uitoefent op het vertrouwen in diezelfde instituties. Terwijl dit hoofdstuk werd afgerond, viel het vierde kabinet-Balkenende over een conflict met betrekking tot het uitzenden van militairen naar de Afghaanse provincie Uruzgan. Waarschijnlijk zal het aftreden van dit kabinet zorgen voor een verdere daling in de beoordeling van de regering door burgers.

Dit hoofdstuk gaat echter niet over de invloed van dit soort incidenten op het vertrouwen van burgers, maar focust in plaats daarvan op de intrinsieke effecten op politiek vertrouwen. We bespreken in hoeverre diepgewortelde individuele overwegingen – waarvan wordt gedacht dat ze onderhevig zijn aan processen van individuele modernisering – invloed uitoefenen op steun voor de politiek en vertrouwen in politieke instituties. Hierbij zullen we gebruik maken van de zogenaamde 'theorie van maatschappelijke modernisering', die de daling in vertrouwen in politieke instituties in Westerse democratieën verklaart vanuit culturele en sociale veranderingen die plaats hebben gevonden in diezelfde democratieën (bijvoorbeeld Listhaug 1995; Inglehart 1999; Dalton 1999, 2004; Catterberg & Moreno 2006). Deze culturele en sociale veranderingen zouden volgens de betreffende theorie hebben geleid tot

sceptischer burgers, die eerder bereid zijn vraagtekens te zetten bij de handel en wandel van de politieke elite. Weliswaar identificeert Dalton (2004) Nederland in de tijdsperiode van 1970 tot 2000 nog als uitzondering op de regel van dalend vertrouwen in politieke instituties; aan het begin van de nieuwe eeuw heeft ook Nederland te maken gekregen met dalend vertrouwen in de politiek. Tussen 2002 en 2004 bereikten vertrouwen in regering en Tweede Kamer een dieptepunt. Sindsdien heeft er weer enig herstel plaatsgevonden, maar er blijven sterke schommelingen in het vertrouwen. Het lijkt daarom noodzakelijk om stil te staan bij de structurele oorzaken van deze daling in vertrouwen, in het bijzonder omdat dit inzicht biedt in de vraag of de recente daling slechts een tijdelijk fenomeen was, of dat we rekening kunnen houden met een nieuwe daling van vertrouwen in de politiek in de komende jaren. Dit onderwerp is essentieel omdat de stabiliteit en kwaliteit van een democratie in sterke mate afhangen van het draagvlak voor de politiek onder de bevolking.

In dit hoofdstuk beschouwen we de relatie tussen de waarden onder de Nederlandse bevolking en het draagvlak voor essentiële politieke instituties als een bron van legitimiteit voor het politieke systeem. Onze hoofdvraag luidt: hoe beïnvloedt individuele modernisering, belichaamd door veranderingen in waardenstelsels bij burgers, politiek vertrouwen door de tijd heen en tussen verschillende generaties? Het uitgangspunt daarbij is dat hoe groter de invloed van individuele waardeoriëntaties op vertrouwen in de politiek, hoe sterker de daaruit resulterende ontwikkelingen in politiek vertrouwen zullen zijn. Als deze trends van tijdelijke aard zijn, vormen deze geen grote bedreiging voor de democratie, maar als deze trends permanent zijn, kan dat een ander verhaal zijn. Hierna zullen we eerst het concept 'politieke steun' definiëren en vervolgens bespreken wat deze steun betekent voor de kwaliteit van democratie. Vervolgens zullen we laten zien hoe individualisering en de daaruit voortgekomen veranderingen in politieke waarden invloed uitoefenen op vertrouwen in politieke instituties. Dit wordt geïllustreerd door middel van onderzoek onder Nederlandse kiezers naar zowel politieke waarden als vertrouwen in instituties. Ten slotte zullen we de resultaten bespreken in het licht van de toekomstige democratische stabiliteit in Nederland.

2.2 DIFFUSE EN AFFECTIEVE POLITIEKE STEUN: WAT IS HET VERSCHIL, EN WAT BETEKENEN ZE VOOR DE KWALITEIT VAN DE DEMOCRATIE?

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op het belang van vertrouwen in politici, vertrouwen in politieke instituties en het functioneren van de democratie voor de legitimiteit van het politieke stelsel (zie de bijdrage van Bovens & Wille). Deze argumenten zijn gebaseerd op het concept van politieke steun ontwikkeld door David Easton, die het definieert als 'een houding jegens een politiek object die ofwel positief, ofwel negatief is' (1975: 436). Easton maakt een onderscheid tussen verschillende vormen van politieke steun, die verschillende implicaties kunnen hebben voor de legitimiteit en stabiliteit van het politieke stelsel. Hij merkt op dat een positieve houding bij een meerderheid van de burgers kan bijdragen aan politieke legitimiteit, maar dat de mate waarin deze houding bijdraagt aan legitimiteit varieert naar gelang het politieke object waartegen burgers de houding ontwikkelen. Een belangrijk onderscheid hierbij is tussen specifieke en diffuse objecten, iets waar we in de volgende alinea's verder op in zullen gaan.

Onder steun voor specifieke politieke objecten verstaan we steun voor politici en politieke instituties (zoals regering en parlement). Deze 'specifieke' steun is sterk gerelateerd aan de output van deze politici en instituties in het 'hier en nu'. Dit veroorzaakt sterke schommelingen in de steun voor zowel politici als instituties; wanneer er bijvoorbeeld impopulaire maatregelen worden doorgevoerd, kan verwacht worden dat de steun voor deze specifieke objecten snel en scherp daalt. Tegenover steun voor specifieke objecten staat de steun voor diffuse objecten. Onder diffuse objecten worden de meer abstracte facetten van de politiek verstaan, zoals het politieke systeem in het geheel en het democratische principe (Easton 1965, 1975). De legitimiteit van het politieke stelsel wordt geacht sterk gerelateerd te zijn aan deze 'diffuse' steun, die minder door de waan van de dag wordt geregeerd dan steun voor concrete politieke objecten. Het onderscheid van Easton tussen specifieke en diffuse objecten komt overeen met het onderscheid van twee andere politicologen, Almond en Verba (1963), tussen affectieve en evaluerende oriëntaties jegens politieke objecten. Door het combineren van de perspectieven van Easton enerzijds en Almond en Verba anderzijds, komt Dalton (2004) tot het volgende schema:

Tabel 2.1 Vormen van politieke ondersteuning

Politiek niveau	Evaluatieve oriëntaties	Affectieve oriëntaties
Politieke gemeenschap	Beste land om in te leven	Nationale trots Gevoel van nationale identiteit
Regime: principes	Democratie beste vorm van overheid	Democratische waarden
Regime: normen en procedures	Oordeel over politieke rechten Tevredenheid met democratisch proces	Politieke rechten Politieke normen Normen m.b.t. participatie
Regime: politieke instituties	Beoordelingen van prestaties Verwachtingen m.b.t. resultaten	Vertrouwen in instituties Steun voor partijen
Autoriteiten	Beoordelingen van kandidaten Electorale steun	Vertrouwen in politici in het algemeen Identificatie met politieke partijen

Bron: Dalton 2004, p. 24

Nota bene, bovenstaande categorieën overlappen elkaar deels. Affectieve oriëntaties ontwikkelen zich in de loop van de tijd langzaam maar zeker door evaluaties van de prestaties van de respectievelijke politieke objecten, en middels de beoordeling van het politieke systeem in zijn geheel. Affectieve c.q. diffuse oriëntaties jegens politieke objecten worden echter slechts minimaal beïnvloed door actuele politieke gebeurtenissen. Dit verandert wanneer dergelijke gebeurtenissen een meer permanent karakter krijgen (bijvoorbeeld een reeks van politieke schandalen, of langdurige economische problematiek). Ontwikkelingen in specifieke c.q. evaluerende oriëntaties kunnen dan diffuse c.q. affectieve oriëntaties als het ware 'besmetten': trends in 'specifieke' steun gaan dan trends in 'diffuse' steun deels beïnvloeden. Op eenzelfde manier kan een langdurige afwezigheid van diffuse steun ervoor zorgen dat democratische legitimiteit van een politiek systeem afkalft.

De relatie kan echter ook op een exact tegenovergestelde manier worden gedefinieerd. Hierbij staat de legitimiteit zelf centraal: legitimiteit wordt in deze interpretatie gedefinieerd als congruentie tussen hoe de politiek functioneert en hoe burgers denken dat de politiek *zou moeten* functioneren. Legitimiteit beïnvloedt op zijn beurt weer politiek vertrouwen; dit impliceert dat niet alleen het beleid dat door politici en politieke instituties wordt geproduceerd invloed heeft op legitimiteit en politiek vertrouwen, maar dat ook de politieke waarden die worden uitgedragen door deze politieke objecten hier invloed op uitoefenen. Dit impliceert dat incongruenties tussen de waarden die door de politiek worden uitgedragen enerzijds, en waarden die door bur-

gers in de politiek wenselijk worden geacht anderzijds, politiek vertrouwen op de lange termijn kunnen ondermijnen, hetgeen weer problemen kan veroorzaken voor de stabiliteit van de politiek.

Concluderend kunnen we stellen dat politiek vertrouwen en legitimiteit van politieke instituties enerzijds worden beïnvloed door de prestaties van diezelfde politieke instituties, maar anderzijds ook worden beïnvloed door de meer abstracte visie die burgers onderhouden op het functioneren van het politieke systeem. Hieruit volgt dat niet alleen (gepercipieerde) wanprestaties van politici en/of politieke instituties kunnen leiden tot een erosie in politiek vertrouwen, maar dat ook een verandering in waarden onder de burgers tot een dergelijke ontwikkeling kan leiden. In het volgende hoofdstuk zullen we focussen op het proces van individualisering, waarvan wordt gedacht dat het de afgelopen decennia exact een dergelijke verandering in waarden heeft teweeg gebracht.

2.3 INDIVIDUALISERING, EN HAAR INVLOED OP POLITIEK VERTROUWEN

In de introductie op deze sectie schreef Bas Denters dat we de afgelopen vijftig jaar getuige zijn geweest van fundamentele veranderingen in de politieke cultuur in het algemeen, en de houding van Nederlandse burgers jegens de politiek in het bijzonder. Deze veranderingen zijn veroorzaakt door brede sociaaleconomische ontwikkelingen die ook wel onder de noemers 'post-industrialisering' (Bell 1973) of 'postmodernisering' (Giddens 1990; Inglehart 1997) worden geschaard. Deze ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in een hele schare van geavanceerde, geïndustrialiseerde landen, en worden gekenmerkt door een hoge productiviteit, en, daaruit resulterend, een hoge welvaart. Twee processen kunnen in het bijzonder worden onderscheiden als resulterend uit de genoemde ontwikkelingen: enerzijds is er sprake van *cognitieve mobilisering*, hetgeen inhoudt dat de kloof in informatie en kennis tussen politici en burgers een stuk kleiner is geworden. Cognitieve mobilisering werd gevolgd door *individualisering*: de waardeoriëntaties van burgers verschoven van een focus op sociale, hiërarchische overwegingen naar een focus op individuele vrijheid (Inglehart 1990, 1997; Abramson & Inglehart 1995).

Individualisering wordt ook wel omschreven als een historisch proces waarin waarden, opvattingen en gedrag geleidelijk aan steeds sterker worden ingegeven vanuit strikt persoonlijke keuzes (Ester e.a. 1994: 7; Halman & Nevitte 1996: 4). Waarden als zelfverwezenlijking, onafhankelijkheid en emancipatie spelen hierbij in toenemende mate een belangrijke rol (Van

Deth 1995; Inglehart 1999). Tegelijkertijd raken burgers minder afhankelijk van traditionele, sterk op autoriteit geënte maatschappelijke instituties, en nemen ze steeds meer besluiten op basis van zuiver persoonlijke overwegingen. Ten gevolg hiervan zijn de banden tussen op maatschappelijke groepen gebaseerde instituties en burgers verwaterd, en identificeren burgers zich steeds minder met strikt afgebakende maatschappelijke groeperingen. Deze groepsidentificaties maakten plaats voor een veelzijdigheid aan persoonsgebonden waardeoriëntaties, waaruit burgers een nieuwe, onafhankelijke, identiteit ontwikkelden.

Vanwege genoemde veelzijdigheid is het lastig om vast te stellen welke 'nieuwe' waardeoriëntaties exact gepaard gaan met het proces van individualisering. Eén van de meest vooraanstaande theorieën is de theorie van het postmaterialisme, zoals ontwikkeld door Inglehart (1990, 1997; Abramson & Inglehart 1995). Later werd het concept van postmaterialisme verder uitgebreid, en omgedoopt tot zelfactualisatie (Inglehart & Baker 2000; Inglehart & Welzel 2005). Deze theorie beschouwt de ontwikkelingen van afgelopen decennia als een verschuiving van traditionele, materialistische waarden naar postmaterialistische waarden als vrijheid van meningsuiting en politieke participatie. Karakteriserend voor het postmaterialisme is dat, in tegenstelling tot bij haar materialistische voorgangers, externe autoriteit niet meer automatisch wordt geaccepteerd (Inglehart 1997; Inglehart & Welzel 2005; Offe 1999; Patterson 1999). Burgers in zogenaamde 'postindustriële' landen zijn eerder geneigd om, vanuit waarden als zelfverwezenlijking, de koers die door de autoriteiten wordt gevaren in twijfel te trekken, hetgeen leidt tot een daling in vertrouwen in deze autoriteiten. Uit eerder onderzoek is gebleken dat zowel cognitieve mobilisering als de intrede van nieuwe generaties in de politieke arena ervoor hebben gezorgd dat de bevolking in zijn geheel sceptischer tegenover de politieke elite is komen te staan (Inglehart 1999; Dalton 1999, 2004; Catterberg & Moreno 2006). De eerder genoemde veranderingen in waardeoriëntaties hebben voor dalende loyaliteit jegens traditionele maatschappelijke instituties gezorgd, en een aantal van de 'nieuwe' waarden is moeilijk te combineren met de traditionele, op partijdiscipline gebaseerde, parlementaire politiek (Dalton 2004). Deze 'nieuwe' waarden zijn sterker aanwezig onder jongere generaties, en doordat deze nieuwe generaties langzamerhand de oudere generaties vervangen in het bevolkingsbestand, ontstaat er een geleidelijk dalende trend in politiek vertrouwen. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat een dergelijk 'cohorteffect' inderdaad aanwezig is (Inglehart 2008: 141).[1]

Deze veranderingen in waardeoriëntaties bij burgers worden niet alleen beschouwd als de primaire oorzaak van dalend politiek vertrouwen, ook wordt aangenomen dat door deze veranderingen de politieke cultuur van postindus-

triële samenlevingen fundamenteel is veranderd. Deze culturele veranderingen komen vooral naar voren in hoe burgers het concept 'burgerschap' invullen: aan de ene kant zijn burgers politiek actiever geworden, aan de andere kant zijn ze ook kritischer ten opzichte van 'traditionele' politieke instituties geworden. Twee mechanismen voeden deze kritische houding: ten eerste hebben burgers politieke instituties niet meer automatisch nodig om hun belangen te laten behartigen; burgers hebben zogezegd geleerd meer 'voor zichzelf te spreken'. Ten tweede zijn burgers meer gefocust op louter persoonlijke belangen, hetgeen hun verwachtingen jegens de overheid doet groeien; traditionele politieke instituties hebben moeite aan deze verwachtingen te voldoen (Dalton 2004, 2005). Eerder schreven we al dat legitimiteit kan worden gedefinieerd als de relatie tussen hoe de overheid functioneert en hoe de overheid zou moeten functioneren (Miller & Listhaug 1990: 358). In dit geval lijken deze twee punten uit elkaar te lopen, en kan dus verwacht worden dat vertrouwen in politieke instituties daalt.

Individualisering en politiek vertrouwen in Nederland

In Nederland zouden we verwachten dat de in vorige paragraaf omschreven neergaande trend in politiek vertrouwen zich heeft voorgedaan, aangezien Nederland een sterke postindustrialisering en een sterke individualisering kent. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat Nederland in de laatste decennia een bijzonder sterke stijging in de aanwezigheid van postmaterialistische waarden (zie bijvoorbeeld Scarbrough 1995) en waarden met betrekking tot zelfactualisatie (zie bijvoorbeeld Inglehart & Welzel 2005) heeft ondergaan. Deze ontwikkeling werd voor het eerst waargenomen ten tijde van de ontzuiling, in de jaren zestig (Dekker & Ester 1996: 325f). De ontzuiling vormde het begin van een proces waarin mensen zich steeds minder lieten leiden door de waarden van de traditionele maatschappelijke groep ('zuil') waartoe ze behoorden, en hun keuzes steeds meer op strikt persoonlijke overwegingen baseerden. Hierdoor raakten traditionele ideologische en religieuze breuklijnen een stuk minder belangrijk; een fenomeen dat in veel westerse landen is samengegaan met de opkomst van het postmaterialisme.

De verwachting dat politiek vertrouwen in Nederland zou dalen, leek voor lange tijd echter maar niet uit te komen. In feite raakte Nederland zelfs de uitzondering op de regel dat politiek vertrouwen in westerse democratieën dalende is (Thomassen 2005: 70). Vertrouwen in politici en politieke instituties steeg zelfs in de laatste decennia van de afgelopen eeuw (zie Dalton 2004). Deze wat uitzonderlijke trend kwam ten einde in de eerste jaren van deze eeuw, waarin Nederland getuige was van een abrupte en scherpe daling

in het politiek vertrouwen (Dekker & Van der Meer 2004; Becker & Dekker 2005; Bovens & Wille, in dit boek). Deze daling was echter van korte duur, en sinds 2006 lijkt er zelfs weer sprake van een voorzichtige stijging in politiek vertrouwen.[2] Of individualisering oorzaak is van de genoemde abrupte daling is te betwijfelen: de verandering in waardeoriëntaties als gevolg van individualisering wordt geacht zich langzamerhand te manifesteren en slechts op lange termijn substantie te krijgen. Dit komt niet overeen met de geobserveerde scherpe daling (Bovens & Wille 2008). Een aantal onderzoekers suggereren om die reden dat de geobserveerde, tijdelijke daling in vertrouwen niet is veroorzaakt door individualisering, maar primair is veroorzaakt door de gebeurtenissen rond de LPF en het eerste kabinet-Balkenende (Van der Brug & Van Praag 2007; Bovens & Wille 2008).

Beide verklaringen zijn echter twijfelachtig wanneer men naar bevindingen uit onderzoek kijkt. Enkele onderzoeken tonen aan dat de daling in vertrouwen al was begonnen in de nadagen van het tweede paarse kabinet. De prestaties van dat kabinet werden onder een breed segment van de bevolking afgekeurd, en tussen oktober 2001 en februari 2002 is de steun voor het betreffende kabinet afgebrokkeld (zie bijvoorbeeld Van Praag 2003). In het algemeen toont onderzoek aan dat het eerste kabinet-Balkenende weliswaar ontevredenheid met de prestaties van de regering wellicht heeft vergroot, maar dit kabinet lijkt niet aan de basis van de initiële trend in ontevredenheid te hebben gestaan.[3] Ook de moord op Pim Fortuyn, een andere mogelijke verklaring van de neergaande trend, kwam pas nadat deze trend zich begon te ontwikkelen. Enkele onderzoekers argumenteren zelfs dat het debacle rond de LPF niet zozeer de oorzaak van ontevredenheid was, maar dat de opkomst van de LPF eerder als een gevolg van latente ontevredenheid zou moeten worden beschouwd. Volgens deze lezing is Nederland een 'consensusdemocratie': een democratie waarin vooral wordt geregeerd door middel van overleg en het bouwen van coalities. Dergelijke democratieën zijn 'sterk op diversiteit, maar zwak in verantwoording' (Andeweg 2001: 123; Criado & Herreros 2007). De Nederlandse politicoloog Rudy Andeweg voorspelde aan de hand van deze typologie dat in consensusdemocratieën met een laag gehalte aan politiek vertrouwen er ruimte zou ontstaan voor populistische anti-systeempartijen, en in het bijzonder partijen die zich profileren middels standpunten tegen immigratie.

Het is derhalve nog steeds niet duidelijk of de abrupte daling in politiek vertrouwen van 2002 en 2003 moet worden gezien als een incident, of dat juist de stijging in de voorafgaande decennia getypeerd kan worden als een tijdelijk fenomeen. De verkrijgbaarheid van onderzoeksgegevens limiteert ons tot tijdreeksen vanaf de jaren zeventig tot de huidige tijd. Om te testen

welk scenario het meest plausibel is, zullen we nagaan hoe zowel waardeorientaties als politiek vertrouwen zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld binnen verschillende generaties. Als vertrouwen en individualisering zich parallel ontwikkelen (met lager vertrouwen en sterkere individualisering onder jongere generaties), dan is het aannemelijk dat individualisering ook in Nederland ten grondslag ligt aan politiek vertrouwen. Naast deze tijdreeks zullen we ook bekijken hoe zeer recentelijk de stand van zaken was, door middel van gegevens uit de European Values Study (EVS) die in 2008 is verricht.

2.4 ANALYSES

De ontwikkeling van institutioneel vertrouwen tussen generaties

In deze paragraaf zullen we focussen op hoe vertrouwen in een aantal Nederlandse politieke instituties zich heeft ontwikkeld gedurende de afgelopen decennia. Hierbij staat het onderscheid tussen verschillende geboortecohorten centraal: we verwachten dat door veranderende normen en waarden onder jongere generaties deze generaties eerder een daling in politiek vertrouwen zullen laten zien dan oudere generaties. Als er inderdaad sprake blijkt te zijn van een dergelijke 'generatiekloof', dan is dit wellicht een voorbode geweest voor de genoemde abrupte daling in de jaren 2002 en 2003. Dat betekent wellicht ook dat onderliggende trends toekomstige fluctuaties in vertrouwen kunnen voorspellen.

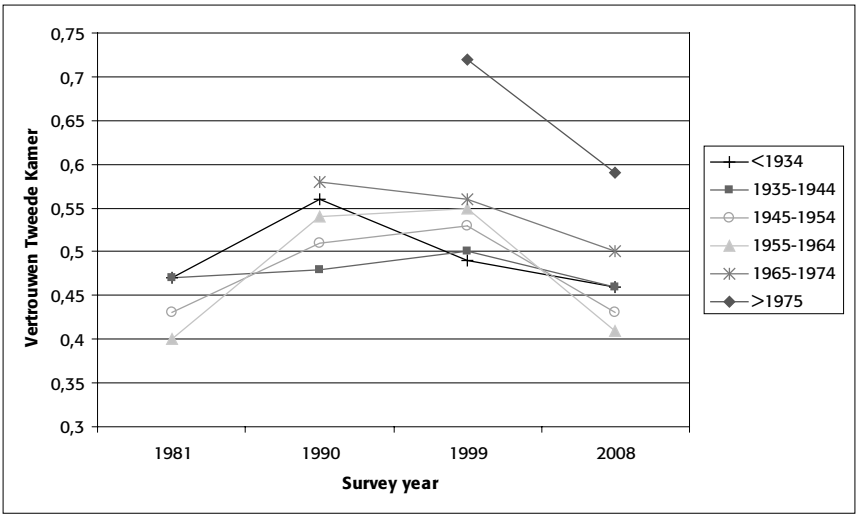
Bij de beantwoording van de vraag of, en op welke manier, er sprake is van een daling in institutioneel vertrouwen, maken we gebruik van data van de European Values Survey (EVS). In vier afzonderlijke onderzoeken tussen 1981 en 2008 heeft de EVS door middel van enquête-interviews, gegevens verzameld over institutioneel vertrouwen onder de bevolking van verscheidene Europese landen. Binnen de gegevens van de EVS hebben we onderscheid gemaakt tussen zes verschillende cohorten, te weten:

Cohort 1: Geboren in of na 1975
Cohort 2: Geboren tussen 1965 en 1974
Cohort 3: Geboren tussen 1955 en 1964
Cohort 4: Geboren tussen 1945 en 1954
Cohort 5: Geboren tussen 1935 en 1944
Cohort 6: Geboren in of voor 1934

Daarnaast maken we onderscheid tussen twee verschillende types instituties: ten eerste zijn er de klassieke instituties van de representatieve democratie, zoals politieke partijen, het parlement, en de regering. In de Nederlandse EVS is enkel het vertrouwen in het parlement over de gehele tijdslijn gemeten, dus gebruiken we vertrouwen in het parlement als 'indicator' voor vertrouwen in deze groep instituties. Ten tweede zijn er de instituties van de rechtsstaat, zoals de rechtspraak, de politie en de ambtenarij (Gabriel e.a. 2002). Als het proces van individualisering, dat onder andere resulteert in een sterkere drang naar onafhankelijkheid en het afwijzen van autoriteit, zich inderdaad heeft voorgedaan, zouden we verwachten dat het vertrouwen in deze groep instituties in het bijzonder daalt. Figuren 2.1 en 2.2 laten zien hoe vertrouwen in de voorgenoemde instituties zich heeft ontwikkeld tussen 1981 en 2008.

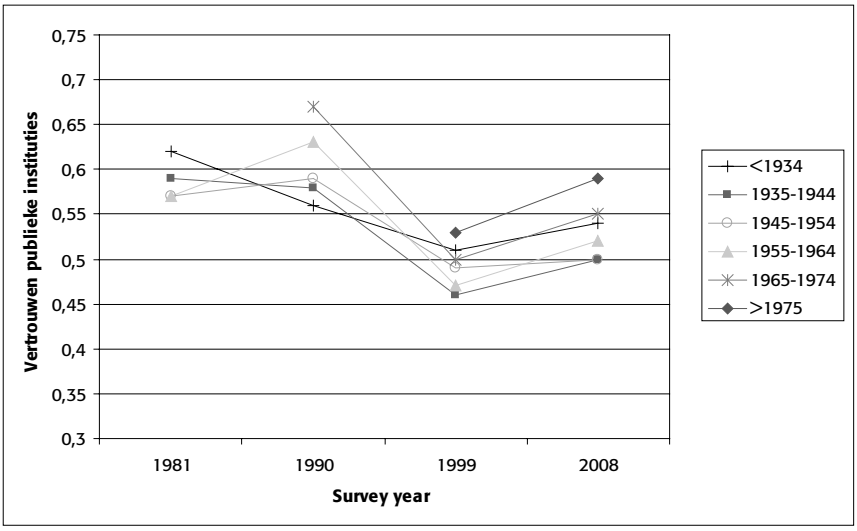
Wat opvalt, is dat vertrouwen in de Tweede Kamer is gedaald in 2008 ten opzichte van de overige meetpunten, hetgeen overeenkomt met wat we in de vorige paragraaf hebben voorspeld. Wat echter niet overeenkomt met onze verwachtingen, is dat deze daling niet primair heeft plaatsgevonden onder de jongere leeftijdsgroepen. De daling in vertrouwen is het sterkst zichtbaar onder de cohorten 1945-54 en 1955-64, die in 2008 het minste vertrouwen in de Tweede Kamer vertonen. Vertrouwen in de rechtsstatelijke instituties vertoont een wat andere trend; zoals in figuur 2.2 is te zien vond al in de jaren negentig een daling in rechtsstatelijk vertrouwen plaats, nog voor de daling in politiek vertrouwen die het decennium erop plaatshad. In 2008 vond er een lichte stijging in het vertrouwen plaats, maar niet tot het niveau zoals in 1981 en 1990 waargenomen. Wederom lijken de jongere generaties meer vertrouwen te hebben dan oudere generaties; of dit betekent dat het vertrouwen in rechtsstatelijke instituties in de toekomst zal toenemen, blijft onzeker: zoals uit figuur 2.2 blijkt, zijn er sterke periodieke fluctuaties in het vertrouwen in rechtsstatelijke instituties, die plaatsvinden binnen alle cohorten. Deze bevindingen bevestigen de eerder gepresenteerde hypothese dat institutioneel vertrouwen niet zozeer wordt beïnvloed door een langetermijntrend veroorzaakt door individualisering, maar eerder door factoren die op de korte termijn spelen. Desalniettemin is het van belang om een beeld te scheppen van de ontwikkeling van individualistische waarden in Nederland, en of er wellicht alsnog een mogelijke relatie met institutioneel vertrouwen bestaat.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van vertrouwen in de Tweede Kamer onder geboortecohorten, 1981-2008



Bron: European Values Survey 1981-2008

Figuur 2.2 Ontwikkeling van vertrouwen in publieke instituties onder geboortecohorten, 1981-2008

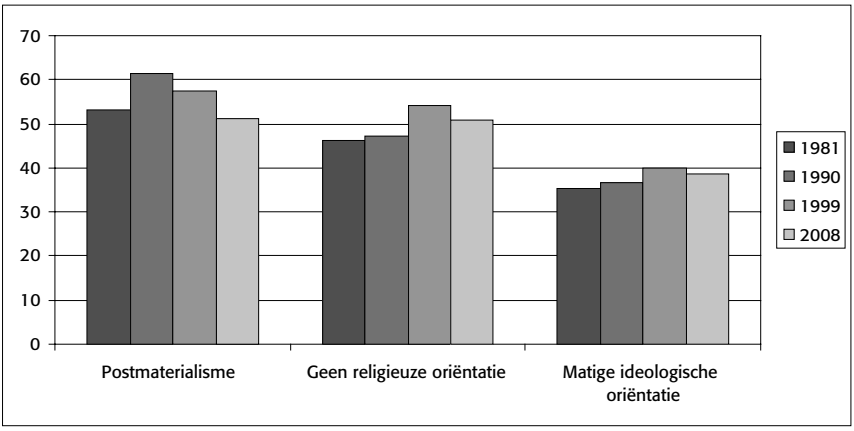


Bron: European Values Survey 1981-2008

Individualistische waardeoriëntaties: een gelijksoortige trend?

Individualisme meten we via drie verschillende indicatoren: ten eerste via postmaterialisme (individualisme wordt geacht gepaard te gaan met een postmaterialistische waardeoriëntatie), ten tweede via religiositeit (dalende religiositeit duidt op toenemend individualisme) en ten derde via politieke gematigdheid (omdat individualisme gepaard gaat met losmaking van traditionele, geïdeologiseerde zuilen, wordt verwacht dat individualisten minder sterk ideologisch gedreven zullen zijn). De trends op deze drie indicatoren zijn te zien in figuur 2.3.

Figuur 2.3 Ontwikkeling van individualisering in Nederland, 1981-2008

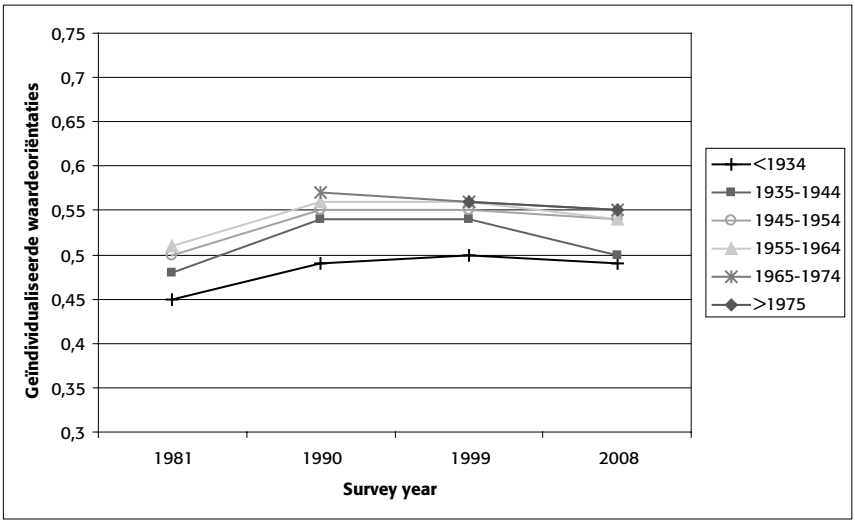


Bron: European Values Survey 1981-2008

De bovenstaande staafdiagrammen laten zien dat er geen sprake is van een eenduidige trend in individualisme. Postmaterialistische waarden zaten in de lift gedurende de jaren tachtig en negentig, maar dalen bij meetpunt 2008 abrupt tot hun laagste niveau over de gehele tijdreeks. Ook voor religiositeit en ideologische gematigdheid geldt dat in 2008 de eerder stijgende trend niet verder wordt voortgezet. Bovenstaande bevindingen suggereren dat individualisering geen proces is dat zich continu blijft voortzetten; echter, voordat we hier definitieve conclusies uit trekken zullen we ook hier weer de trends uit moeten splitsen in verschillende cohorten. We verwachten hierbij dat individualistische waardeoriëntaties sterker aanwezig zijn onder jongere generaties, en dat er binnen deze generaties zich een (sterkere) groei in individualisme

voordoet. Als dit inderdaad het geval is, zouden we voorzichtig kunnen concluderen dat individualisme in Nederland aan een opmars bezig is. Onze data staan hierbij niet toe om generaties over hun hele levenscyclus te observeren, maar we kunnen bij jongere generaties wel kijken hoe waarden zich ontwikkelen vanaf adolescentie tot aan middenleeftijd. In figuur 2.4 is weergegeven hoe individualistische waardeoriëntaties zich ontwikkelen over tijd, uitgesplitst naar geboortecohorten.

Figuur 2.4 Ontwikkeling van geïndividualiseerde waardeoriëntaties (index van de drie indicatoren) onder geboortecohorten, 1981-2008



Bron: European Values Survey 1981-2008

De patronen in figuur 2.4 bevestigen grotendeels de bevindingen van de vorige alinea. Binnen elk cohort is er een stijging in individualistische waardeoriëntaties tot aan 1999, gevolgd door een daling in 2008. Jongere generaties zijn weliswaar iets individualistischer ingesteld dan oudere generaties, maar het verschil tussen generaties is weinig substantieel, en het lijkt er niet op dat in de nabije toekomst individualisme een sterke stijging zal ondergaan. Het lijkt er ook niet op dat individualisme sterk afhangt van leeftijd: als dat het geval zou zijn, zou de rangschikking tussen de verschillende cohorten op de verschillende tijdpunten steeds gelijk zijn, en dat is niet het geval. Wat wel te zien is, is een periode-effect: de verschillende cohorten vertonen parallel

aan elkaar dezelfde ontwikkelingen over de tijd heen; zo vertonen alle cohorten, inclusief de jongste cohorten, een daling tussen 1999 en 2008. Opvallend is dat, wanneer verder wordt uitgesplitst naar de afzonderlijke indicatoren, blijkt dat postmaterialisme niet het sterkst is onder de jongste generaties; de cohorten 45-54 en 55-64 vertonen de sterkste neiging naar postmaterialisme. Met betrekking tot ideologische gematigdheid geldt dat tot 1999 er aan de linkerzijde van het politieke spectrum een beweging naar het centrum was te zien, maar dat deze trend werd doorbroken in 2008, in het bijzonder binnen de jongere cohorten. Tenslotte vertoonde ook religiositeit een lichte opleving in 2008, wederom in het bijzonder onder de jongeren. We kunnen derhalve concluderen dat de individualiseringsthese geen stand houdt in Nederland; in het afgelopen decennium lijkt individualisme zelfs wat op zijn retour in Nederland.

Individualisering en politiek vertrouwen

De vorige paragrafen lieten geen bewijs zien van een parallelle ontwikkeling in, aan de ene kant, individualistische waardeoriëntaties, en, aan de andere kant, politiek vertrouwen. In deze paragraaf zal dieper in worden gegaan op de vraag of er een verband bestaat tussen politiek vertrouwen en individualisering: door het bekijken van de directe, bivariate relatie tussen beide variabelen; hierbij maken we gebruik van data van de EVS die in 2008 is afgenomen. Door direct naar deze relatie te kijken, kan definitief een antwoord worden gegeven op de vraag of de recente ontwikkelingen in politiek vertrouwen in Nederland zijn veroorzaakt door individualisering. Enkel de enquête van 2008 gebruiken heeft het voordeel dat in deze enquête vragen over vertrouwen in zowel de Tweede Kamer als de regering als politieke partijen zijn opgenomen.

Zoals in tabel 2.2 te zien is, is er geen consistente negatieve relatie tussen de aanwezigheid van individualistische waardeoriëntaties en vertrouwen in de verschillende politieke instituties. Postmaterialisten hebben, in tegenstelling tot onze verwachtingen, meer vertrouwen in de Tweede Kamer, in de regering en in politieke partijen dan materialisten. Met betrekking tot de rechtsstatelijke instituties geldt dat materialisten en postmaterialisten ongeveer evenveel vertrouwen uiten. Secularisering is wellicht wel gerelateerd aan minder vertrouwen in de politiek: voor alle instituties geldt dat niet-religieuze burgers minder vertrouwen uiten dan religieuze burgers. Voor politieke partijen geldt dat ze door alle burgers weinig vertrouwd worden, maar ook hierbij geldt dat het wantrouwen het sterkst is bij niet-religieuze burgers. Het veronderstelde verband tussen ideologische matiging en wan-

Tabel 2.2 Recente niveaus van vertrouwen onder verschillende groepen burgers (%)*

	Vertrouwen in politieke instituties			*Vertrouwen in rechtsstatelijke instituties*		
	Parlement	*Regering*	*Politieke partijen*	*Politie*	*Justitie*	*Ambtenarij*
Postmaterialisme						
Postmaterialisten	49,2	50,8	35,5	68,3	54,8	41,4
Materialisten	44,7	44,6	28,6	69,5	52,3	38,4
Religiositeit						
Niet religieus	39,3	41,0	27,5	64,4	50,5	36,3
Matig religieus	52,9	50,7	33,7	70,0	57,6	46,4
Sterk religieus	56,5	57,2	38,5	76,5	57,0	42,4
Politieke gematigdheid						
Gematigd	47,4	46,2	28,1	68,8	51,6	41,1
Radicaal	22,7	25,0	15,9	54,5	34,1	23,3
Allen	46,9	47,5	31,8	68,9	53,8	40,3

* Alle percentages geven aan welk deel van de respondenten heeft aangegeven (veel) vertrouwen te hebben in de betreffende instituties.
Bron: EVS 2008

trouwen jegens burgers wordt niet bevestigd door de data: mensen met relatief extreme ideologische opvattingen tonen over het algemeen minder vertrouwen jegens politieke instituties dan mensen die zich rond het ideologische centrum bevinden (een uitzondering hierop geldt voor vertrouwen in de politie). Wel geldt dat mensen die zich exact in het centrum bevinden, weer wat minder vertrouwen vertonen dan mensen met een lichte ideologische oriëntatie.

Concluderend valt te stellen dat de hypothese dat postmaterialisten minder vertrouwen in politieke instituties tonen dan andere burgers, verworpen kan worden. Er blijkt zelfs sprake van sterker vertrouwen bij postmaterialisten dan bij materialisten. Met betrekking tot overige indicatoren van individualisme geldt dat we hebben vastgesteld dat non-religieuze mensen wat minder vertrouwen hebben dan religieuze mensen, maar dit verschil is te klein om te concluderen dat individualisme ook inderdaad gerelateerd is aan de ontwikkeling van vertrouwen in Nederlandse politieke instituties.

2.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we getracht de veel vermoede relatie tussen waardeoriëntaties en vertrouwen in democratische instituties in geavanceerde industriële democratieën te onderzoeken door ons te focussen op het specifieke geval van Nederland. Nederland heeft altijd een wat uitzonderlijke status hierin gehad, omdat in Nederland lange tijd vooral een opgaande trend in vertrouwen werd geobserveerd, waar deze in vele soortgelijke landen neergaand was; recentelijk kwam hierin verandering door een tijdelijke neergang in vertrouwen. We hebben ons vooral geconcentreerd op de oorzaak van deze recente dip, waarbij onze hypothese was dat de betreffende dip er al langer aan zat te komen, omdat jongere, meer individualistische generaties langzaam hun vertrouwen in de klassieke representatieve instituties verliezen.

De onderzoeksresultaten die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, tonen aan dat deze hypothese niet bevestigd kan worden. Jongeren tonen in wat mindere mate individualistische waardeoriëntaties dan ouderen, en tonen ook wat meer vertrouwen in democratische instituties dan oudere generaties, zelfs gedurende het afgelopen decennium. Het lijkt er dus op dat fluctuaties in vertrouwen in politieke instituties eerder worden veroorzaakt door periodieke invloeden dan door de komst van nieuwe generaties. Hieruit kunnen we concluderen dat de tijdelijke neergaande trend in vertrouwen van 2002 en 2003 niet noodzakelijkerwijs een voorteken voor structureel lager vertrouwen in de toekomst hoeft te zijn.

Wat betekent dit voor de stabiliteit van de Nederlandse democratie? Dat de recente daling in vertrouwen in politieke instituties klaarblijkelijk is veroorzaakt door de prestaties van die instituties, en niet door diepgewortelde intrinsieke motivaties, betekent dat Nederland zich waarschijnlijk niet snel zorgen hoeft te maken over een serieuze crisis in de legitimiteit van de democratie. Er is geen sprake van een zgn. 'zieke democratie', maar juist eerder van gezond oordeelsvermogen bij kritischer geworden burgers (Pharr e.a. 2000: 21). In dit specifieke geval zou de toegenomen kritiek in de toekomst bijvoorbeeld kunnen leiden tot institutionele hervormingen in de richting van meer directe democratie. Een toename van kritiek zou echter ook kunnen leiden tot meer steun voor populistische bewegingen of radicale standpunten; de opkomst van Pim Fortuyn in 2001 en 2002, gedurende een tijd van afnemend institutioneel vertrouwen, toont aan dat dit zeker een aannemelijk scenario is.

LITERATUUR

Abramson, P.R. & R. Inglehart (1995). *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Almond, G. and S. Verba (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.

Andeweg, R. (2001). Lijphart versus Lijphart: the cons of consensus democracy in homogeneous societies. *Acta Politica* 36 (2): 117-128.

Becker, J. and P. Dekker (2005). Het beeld van beleid en politiek, in: T. Roes (ed.) *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag: SCP, pp. 328-362.

Bell, D. (1973). *The Coming Of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.

Bovens, M. and A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: ten explanations for the decreasing political trust in The Netherlands. *International Review of Administrative Sciences* 74(2): 283-305.

Brug, W. van der & P. van Praag (2007). Erosion of Political Trust in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note. *Acta Politica* 42(4): 443-458.

Catterberg, G. and A. Moreno (2006). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies. *International Journal of Public Opinion Research* 18(1): 31-48.

Criado, H. and F. Herreros (2007). Political Support: Taking into Account the Institutional Context. *Comparative Political Studies* 40(12): 1511-1532.

Dalton, R.J. (1999). Political Support in Advanced Industrial Countries, in: P. Norris (ed.) *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57-77.

Dalton, R.J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, R.J. (2005). The Social Transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology* 15(1): 133-154.

Dekker, P. and P. Ester (1996). Depillarization, Deconfessionalization, and De-Ideologization: Empirical Trends in Dutch Society 1958-1992. *Review of Religious Research* 37(4): 229-245.

Dekker, P. and T. van der Meer (2004). Politiek Vertrouwen 1997-2004. *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 58(12): 33-5.

Deth, J.W. van (1995). Introduction: the impact of values, in J.W. van Deth and E. Scarbrough (eds.), *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-18.

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.

Easton, D. (1975). A Reassessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5(1975): 435-457.

Ester, P., L. Halman & R. de Moor (eds.) (1994). *The Individualizing Society: Value Change in Europe and North America*. Tilburg: Tilburg University Press.

Gabriel, O.W., V. Kunz, S. Rossteutscher & J.W. van Deth (2002). *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. Vienna: Wiener Universitätsverlag.

Gibbins, J.R. & B. Reimer (1995). Postmodernism, in: J.W. van Deth and E. Scarbrough (eds.) *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press, pp. 301-331.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.

Halman, L. & N. Nevitte (eds.) (1996). *Political Value Change in Western Democracies*. Tilburg: Tilburg University Press.

Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1999). Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy, in: P. Norris (ed.) *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, pp. 236-257.

Inglehart, R. (2008). Changing values among western publics from 1970 to 2006. *West European Politics* 31(1-2):130-146.

Inglehart, R. & W.E. Baker (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review* 65(1): 19-51.

Inglehart, R. & C. Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.

Listhaug, O. (1995). The Impact of Modernization and Value Change on Confidence in Institutions, in: R. de Moor (ed.) *Values in Western Societies*. Tilburg: Tilburg University Press, pp. 163-178.

Miller, A.H. & O. Listhaug (1990). Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science* 20(1990): 357-386.

Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens?, in: M. Warren (ed.) *Democracy and Trust*. New York: Cambridge University Press, pp. 42-87.

Patterson, O. (1999). Liberty against the democratic state: On the historical and contemporary sources of American distrust, in: M. Warren (ed.) *Democracy and Trust*. New York: Cambridge University Press, pp. 151-207.

Pharr, S.J., R.D. Putnam & R.J. Dalton (2000). A Quarter-Century of Declining Confidence. *Journal of Democracy* 11(2): 5-25.

Scarbrough, E. (1995). Materialist-Postmaterialist Value Orientations, in: J.W. van Deth and E. Scarbrough (eds.) *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press, pp. 123-160.

Thomassen, J. (2005). Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde, in: K. Aarts and H. van der Kolk (eds). *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese grondwet*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Van Praag, P. (2003). The Winners and Losers in a Turbulent Political Year. *Acta Politica* 38(1): 5-22.

NOTEN

1 Individualisme hoeft zich echter niet louter te vertalen in postmaterialisme. Gibbins & Reimer (1995) wijzen op de *expressieve* kant van individualisme, die onder andere wordt belichaamd door een sterke oriëntatie op de eigen persoon en een hoge prioriteit voor individuele ontwikkeling. Volgens deze uitleg kan individualisme zich ook vertalen in een sterke materialistische oriëntatie, doordat mensen onder invloed van individualisering een sterkere nadruk leggen op individueel welzijn.

2 Er is echter nog geen sprake van een complete terugkeer op niveaus zoals gemeten voor de recente daling, zie ook Van der Brug & Van Praag (2007).

3 De aanslagen van 11 september 2001 op onder andere het WTC in New York kunnen wellicht ook invloed hebben gehad op deze trend (Dekker & Van der Meer 2004).

3 Politieke kennis van kiezers

Jan Vis & Wijbrandt van Schuur

3.1 DEMOCRATIE EN POLITIEKE KENNIS

De essentie van een democratie is dat burgers daarin een stem hebben. Democratieën mogen naar vorm verschillen, maar van burgers wordt enigerlei politieke activiteit verwacht. Dit kan bestaan uit het stemmen bij verkiezingen en/of ander politiek gedrag. De bovengrens aan die politieke participatie wordt gevormd door de mogelijkheden die burgers hebben om hun stem te laten horen. Diverse vereisten bepalen die mogelijkheden, waarvan politieke kennis er één is: kennis van politieke feiten en gebeurtenissen en hun onderlinge samenhangen (zie kader 3.1 voor drie soorten politieke kennis).

Kader 3.1 Soorten politieke kennis

Politieke kennis wordt gewoonlijk onderscheiden in drie gedeeltelijk overlappende categorieën: feitenkennis, achtergrondkennis en functionele kennis. Feitenkennis omvat kennis van feiten, gebeurtenissen, partijen, politici en/of instellingen. Achtergrondkennis betreft kennis van politieke ideologieën als liberalisme, socialisme en christen-democratie, evenals begrippen als democratie, macht, representatie, vrijheid, gelijkheid, progressief, conservatief, links en rechts. Functionele of procedurele kennis verwijst naar kennis die nodig is voor politiek gedrag. Om te krijgen waar je als burger recht op hebt, moet je weten wat de procedures / regels zijn, weten wanneer de procedures / regels van toepassing zijn en hoe je op de toepassing ervan aanspraak maakt. Zonder kennis van principes en werking van politieke instellingen is het lastig de democratische rechten en plichten te begrijpen en uit te oefenen.

Volgens democratietheorieën is het wenselijk dat burgers politiek ingevoerd zijn. Zij hebben belangstelling voor de publieke zaak, kennis van het politieke bestel, en zijn bekend met de strijdpunten die partijen scheiden. Verder zijn zij bereid deel te nemen aan de politieke meningsvorming. Uitgangspunt is deelname van burgers aan het besluitvormingsproces. Dat burgers dan op de hoogte moeten zijn van het politieke bedrijf lijkt vanzelfsprekend. Klassieke politieke denkers, de opstellers van de Amerikaanse Constitutie en partijen die ijverden voor algemeen kiesrecht hebben er in geloofd. Zij allen geloofden in politiek geïnformeerde burgers die een weloverwogen oordeel konden vellen over de aanpak van maatschappelijke en politieke problemen.

In de jaren veertig en vijftig tekende zich een kentering af naar aanleiding van empirisch onderzoek naar politieke kennis, interesse en participatie van kiezers. Dat kiezers op de hoogte zijn van het bestel en bekend met de belangrijkste punten van partijen en regeerders komt ter discussie op grond van uitkomsten van de eerste kiezersonderzoeken (Lazarsfeld e.a. 1944; Berelson e.a. 1954). De gemiddelde kiezer bezit niet veel politieke kennis. Latere kiezersonderzoeken en opiniepeilingen tonen telkens hoe weinig de gemiddelde Amerikaan van politiek weet.

De onderzoeksuitkomsten wekten twijfel aan het realiteitsgehalte van democratietheorieën. De paradox is dat de democratie functioneert ondanks de onwetendheid van een groot deel van de kiezers. Kiezers voldoen niet aan de eisen van de theorie, maar het democratisch stelsel werkt. Een klein deel van de kiezers is geïnformeerd over politieke zaken en politiek actief. Deze kiezers volgen in de media het optreden van partijen, bestuurders en politici nauwgezet. Indien zij dat nodig achten, slaan zij alarm en mobiliseren ze de minder actieve burgers. De veronderstellingen die aan democratietheorieën ten grondslag liggen, liggen onder vuur. Het kernpunt van democratie is nu dat er concurrentie is tussen partijen en dat partijleiders in hun onderlinge competitie een beroep doen op de kiezers.

Verschillende democratiemodellen zijn niet erg specifiek over de precieze vereisten aan kennis waaraan een kiezer moet voldoen. Een minimumeis is de bereidheid en bekwaamheid om je stem af te geven bij verkiezingen. Wat betreft politieke kennis is de grootste gemene deler dat kiezers al of niet door de verkiezingscampagne enigermate op de hoogte zijn van partijprogramma's en ideeën, evenals van het optreden van politieke leiders die de belichaming vormen van politieke doeleinden. Van welke democratievorm ook sprake is, een belangrijk element van burgerschap is het hebben van kennis om onderscheid te maken tussen verschillende politieke partijen om daar bij verkiezingen consequenties aan te verbinden. Die kennis is dienstig om opvattingen en argumenten tegen elkaar af te wegen dan wel om een keuze te ondersteunen.

Onomstreden is dat de kiezer enigermate vertrouwd moet zijn met actuele politieke problemen en strijdpunten. Kiezers dienen niet alleen bekend te zijn met die problemen, maar ook weet te hebben waar de discussies over gaan en wat de problemen inhouden. Voorts zouden kiezers bekend moeten zijn met partijen en belangengroepen die het politieke proces vormgeven. Voor kiezers die niet het verschil kennen tussen kabinet en parlement, is het soms lastig politiek nieuws op radio, televisie, internet, en in de krant te duiden.

Kiezers informeren zich over politieke onderwerpen wanneer zij daartoe de motivatie, gelegenheid en bekwaamheid hebben. Inzicht in de mogelijkheden van politieke participatie, de verschillende keuzes, en de pro's en contra's van maatschappelijke strijdpunten, vereist kennis waarop dat inzicht wordt gebaseerd. Van belang is het kunnen plaatsen van politieke feiten, gebeurtenissen en uitspraken in onderling verband. Debatten tussen kiezers die onvoldoende feitenkennis hebben, zijn betrekkelijk zinloos. Onze stelling is dat politiek vertrouwen goed is, maar politieke kennis beter. Een illustratie van de betekenis van politieke kennis is weergegeven in kader 3.2.

Kader 3.2 Nederlandse kiezers over Europees Grondwettelijk Verdrag, 2005

Op 1 juni 2005 stemden zes op de tien Nederlandse kiezers (61,1%) 'tegen' bij het raadplegend referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag ('Europese Grondwet') bij een in Nederlandse verhoudingen voor Europese verkiezingen hoge opkomst van 63,3%. Twee van elke zes 'neestemmers' noemden gebrek aan kennis het belangrijkste motief voor het afwijzen van het Verdrag.

Bron: Flash Eurobarometer van juni 2005

Politieke participatie is een middel om belangen te behartigen en om de overheid te beïnvloeden. Participatie heeft ook een educatief- of ontwikkelingseffect. Om te kunnen participeren, is een zekere mate van politieke kennis nodig. En door participatie wordt politieke kennis ontwikkeld. Burgers met een gelijk opleidingsniveau zullen door dit terugkoppelingseffect verschillen in kennisniveau naar de mate waarin zij politiek actief zijn. Participatie als zodanig leidt niet tot verhoogde kennis, maar door actief te zijn, leert men het politieke bedrijf kennen, 'hoe de hazen lopen' en waar partijen voor staan.

3.2 BELANG VAN POLITIEKE KENNIS

Onderzoek laat zien dat politieke kennis een goede indicator is van politieke *sophistication* (Delli Carpini & Keeter 1993: 1180). Politieke kennis voorspelt of politieke feiten in discussies over standpunten over politieke strijdpunten worden gebruikt. Politieke kennis is ook een adequate indicator in onderzoek naar wat kiezers opsteken van nieuwsmedia. Zij is een goede voorspeller van het onder ogen krijgen van nieuwe politieke informatie. Aanwezige kennis helpt bij het verwerven van nieuwe kennis via de media (Bennett 1994: 193, 194). Hoe meer politieke kennis men heeft, des te meer weerstand men biedt aan manipulatie. De politiek *sophisticated* kiezers laten zich meer overtuigen door argumenten en minder door symbolisch vertoon dan de minder politiek *sophisticated* kiezers. Ook laten de eerstgenoemden zich bij de keuze hoe te stemmen meer leiden door strijdpunten en minder door de persoon van de partijkandidaat dan de laatstgenoemden. Geïnformeerde kiezers zijn 'less susceptible to agenda setting and priming by the media' dan niet-geïnformeerde kiezers (Luskin 1990: 332-333). Hoe hoger het niveau van achtergrondkennis, des te lager zijn de kosten van het verwerven én onthouden van nieuwe informatie (Converse 1975: 96-97, evenals de 'kennisklof-theorie': Tichenor e.a. 1970). Hoogopgeleide kiezers beschikken over meer 'kapstokken' dan laagopgeleide kiezers om nieuwe politieke informatie te verbinden met al aanwezige kennis, wat van nut is bij het ordenen en duiden van nieuwe informatie. De door opleiding verkregen kennis wordt ingezet bij het nieuws in de krant, en op radio en televisie. Dit geldt ook voor het spreken op het werk over politieke onderwerpen. Hoe meer (achtergrond)kennis men heeft, des te sneller en gemakkelijker kan men nieuws doorgronden en des te efficienter kan men nieuws opslaan en in herinnering terugroepen. Hoogopgeleide kiezers zijn in doorsnee niet alleen beter in staat politieke informatie op te pikken, maar maken ook meer gebruik van die informatie dan laagopgeleide kiezers. Hoogopgeleide kiezers hebben ook vaker dan laagopgeleide kiezers een werkkring en een sociale omgeving, waar het kennisnemen van actuele politieke gebeurtenissen als positief wordt gezien.

Ander onderzoek toont dat de oordelen van kiezers met weinig politieke kennis vluchtiger zijn dan die van kiezers met veel politieke kennis. Voorts laat onderzoek zien dat het kennisniveau een regulerende werking heeft op het oordeel dat kiezers hebben over de beleidsuitvoering van regeerders. Met elkaar verwijzen de uitkomsten naar de betekenis van politieke kennis als component van politieke betrokkenheid voor opinievorming. Het kennisnemen, onthouden en begrijpen van politiek nieuws zijn idealiter vereisten voor opinies en standpunten over politieke zaken.

Ook wanneer kiezers geen kennis bezitten van strijdpunten zeggen zij in de regel 'eens' of 'oneens' bij stellingen over die strijdpunten. In die gevallen waarin aangegeven wordt dat niet iedereen een opinie hoeft te hebben over allerhande problemen en dat men over een probleem moet hebben nagedacht om er een oordeel over te hebben, geeft 80 tot 90% toch een antwoord. Neuman (1986: 60) formuleert in dit verband de 80/80-regel: 80% van het publiek geeft een opinie in 80% van de gevallen. Opinies worden ter plekke bedacht.[1] De wenselijkheid dat kiezers op de hoogte zijn, wordt niet alleen verdedigd vanuit het belang van de kiezer, maar ook vanuit het belang van een functionerend democratisch systeem. In de woorden van Delli Carpini en Keeter (1991: 606): 'Knowledge about the people, institutions, processes, and substance of ... politics is a necessary, if not a sufficient, prerequisite for an effective democracy.'

Moet elke kiezer (goed) geïnformeerd zijn? In de democratie-opvatting van James Madison (1751-1836) – een van de leidende personen van de Amerikaanse onafhankelijkheidsbeweging – spelen elites een grote rol en worden minder eisen gesteld aan gewone kiezers dan in de populistische opvatting van democratie. In de Madisoniaanse opvatting biedt democratie kiezers de mogelijkheid gezagsdragers te ontslaan. Kiezers hoeven niet veel kennis te hebben om er voor te zorgen dat regeerders na hun ambtsperiode hun positie moeten opgeven. Vrije en eerlijke verkiezingen zijn instrumenteel ter bewaking van de democratie.

In het participatiemodel van democratie wordt uitgegaan van actief burgerschap. In dit model wordt het hebben van politieke kennis wenselijk geacht. Voor kiezers die geïnformeerd zijn, functioneert deze democratieopvatting zoals zij is bedoeld. Voor burgers die van politiek geen weet hebben, is zij veeleer een weekmarkt waar partijen hun aanbod afstemmen op de vraag van burgers in hun rol van consument.

3.3 METEN VAN POLITIEKE KENNIS

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gehouden naar de politieke kennis van burgers, zoals in nationale kiezersonderzoeken en *Eurobarometers* (kennis van de burgers over de Europese Unie). Voorts peilt TNS NIPO regelmatig de bekendheid van ministers, voorzitters van Kamerfracties en andere politici. Het gaat dan om zaken als de naamsbekendheid van ministers, aan welk ministerie men leiding geeft, en van welke partij men is. Verder wordt in voorkomende gevallen in verkiezingstijd gepeild of men bepaalde standpunten met bepaalde partijen associeert. Wijzelf hebben in de afgelopen

vijftien jaar verschillende onderzoeken gehouden onder diverse populaties: Groninger en Drentse kiezers, Groninger studenten, Nederlandse kiezers, docenten aan middelbare scholen en parlementair journalisten. In de onderzoeksliteratuur bestrijkt het meten van politieke kennis een verscheidenheid aan onderwerpen. Naast standaardonderwerpen als bekendheid van politici, bekendheid met de samenstelling van partijen van een kabinet, inrichting van het politieke bestel (instituties; verdeling naar lokale, regionale en landelijke organen), en lidmaatschap van landen van internationale organisaties, kan het gaan om de bekendheid van verkiezingsleuzen, politieke strijdpunten en de Europese Unie.

3.4 AUDIT DEMOCRATIE: POLITIEKE KENNIS EN MEDIATISERING

Van de vijf maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, horizontalisering gezagsverhoudingen, globalisering, multiculturaliteit, en mediatisering) lijkt ons met betrekking tot politieke kennis vooral *mediatisering* van belang. Internet heeft het idee doen postvatten dat alle kennis slechts een muisklik van ons weg is. Omdat de kwaliteit van Wikipedia zou zijn toegenomen, is het niet meer nodig parate kennis te hebben. Immers, veel informatie kan gegoogled worden. Echter, het vraagt kennis om de juiste vragen te kunnen stellen: je weet niet wat je niet weet. Je moet weten welke vragen je moet stellen om goede antwoorden te kunnen achterhalen.

Politieke kennis journalisten

'Die vraag over de omvang van de rijksbegroting hoeft u niet te stellen, want dat weten parlementair journalisten allemaal.' Aldus het advies van een gezaghebbend parlementair journalist bij onze rondgang ter voorbereiding van ons onderzoek naar politieke kennis van parlementair journalisten in 1999. Toen bedroeg de Rijksbegroting 232 miljard gulden. Twintig procent van de journalisten dacht dat het minder was dan 150 miljard gulden (met 3 miljard als laagste), terwijl dertig procent het hield op meer dan 300 miljard gulden (met 900 miljard als hoogste).

Wanneer RTL4 op 31 augustus 2004 in *Editie NL* aandacht besteedt aan ons onderzoek (Van Schuur & Vis 2004), schiet een verslaggever ter omlijsting van het onderwerp 'Dat zoeken we op' in de hal van de Tweede Kamer enkele journalisten en parlementariërs aan. De voorzitter van de onderzoekscommissie naar de problemen bij grote infrastructurele projecten heeft geen idee om welk bedrag het bij 'zijn project' gaat. De toenmalige voorzitter van

de Parlementaire Persvereniging zegt dat hij het wel weet, maar het niet wil zeggen: 'Dit soort zaken is toch gemakkelijk op te zoeken?' Kennisvragen van politiek-historische, politiek-juridische en politiek-economische aard als 'Wat staat er in Artikel 7 van onze Grondwet?' (*vrijheid van meningsuiting, persvrijheid*); en 'Hoeveel bedraagt op dit moment het wettelijk minimumloon voor personen ouder dan 23 jaar per maand?' (destijds *f 2350)*, worden door een columnist bij *Trouw* vergeleken met een vraag als 'Wat was de uitslag van Go Ahead-MVV in 1963?'.[2] Wellicht niet ten onrechte geven parlementair journalisten zichzelf 'een mager zesje' voor politieke kennis (*Trouw*, 2004). En aangezien het de journalisten zijn die het politieke nieuws via de media verspreiden, kunnen we ons afvragen of de door hen bepaalde bovengrens aan politieke kennis reden tot zorg is.

3.5 POLITIEKE KENNIS VAN DE NEDERLANDSE KIEZER

In het Nationaal Kiezersonderzoek is in het verleden een enkele keer gevraagd of Nederland – en enkele andere landen – al dan niet lid is van de NAVO, de Europese Unie of het Warschaupact. Verder zijn vragen gesteld als 'Welke partij is groter: partij A of B?'; 'Welke partijen vormen de huidige coalitie?'; en 'Hoeveel zetels heeft partij A en hoeveel partij B?'. De meeste kennisvragen die regelmatig zijn gesteld, betreffen namen van politici, daarop aansluitend de namen van hun partij, alsook de politieke functie die zij vervullen. Voor elk van de kiezersonderzoeken die tussen 1971 en 2006 zijn gehouden, blijken deze vragen een meetinstrument van politieke kennis dat voldoet aan psychometrische eisen. Wel verschillen per onderzoek de politici van wie de bekendheid wordt gemeten.

Kennis posities partijen bij strijdpunten

Sinds 1977 wordt aan kiezers gevraagd welke posities partijen innemen bij een aantal strijdpunten. Vaak gaat het om de volgende zeven: euthanasie, inkomensverschillen, asielzoekers, criminaliteit, kerncentrales, buitenlanders en Europese integratie. Respondenten kunnen per strijdpunt kiezen uit zeven posities. Positie vier is de middenpositie; dat wil zeggen: de respondent meent dat de partij zich niet uitspreekt vóór of tegen een bepaalde stellingname. De vragen zijn in het verleden niet als kennisvragen beschouwd, maar als afstandsmaten tussen respondent en partij. De gedachte die hieraan kennelijk ten grondslag ligt, is dat een kiezer voor die partij kiest waarmee men de kleinste afstand heeft in termen van een of meer strijdpunten.

Wij zijn niet zozeer geïnteresseerd in de inhoudelijke positie van respondenten, maar in de correctheid van hun percepties. We hanteren een driedeling: de eerste drie posities (1, 2 en 3), een middenpositie (4) en de laatste drie posities (5, 6 en 7). We volgen hiermee de *Stemwijzer* en het *Kieskompas*, die posities van partijen bij strijdpunten in twee, respectievelijk vijf gradaties verdelen aan de hand van enigerlei tekst of uitspraak.

Een perceptie die door een meerderheid van de respondenten wordt gegeven, beschouwen we als 'correcte' kennis. Wanneer er geen meerderheid is voor één van de twee polen van de schaal,[3] is zo'n vraag geen goede indicator van kennis. Bij de analyse van de perceptie van kiezers in 2006 van de posities van CDA, ChristenUnie, PvdA, SP en VVD op de zeven strijdpunten bleken negen van de 35 strijdpunten om statistische redenen niet in aanmerking te komen als indicator. Een betrouwbaarheidsanalyse van 2801 respondenten over de overige 26 strijdpunten levert een zeer aanvaardbare betrouwbaarheid op.

Kennis over politici

Bij dit instrument worden aan kiezers foto's van politici getoond. Hen wordt niet alleen gevraagd of men deze politici (her)kent, maar ook of men de naam, partij en zijn of haar functie weet. In 2006 gaat het om Wouter Bos (partijleider PvdA, minister van Financiën), Agnes Kant (fractievoorzitter SP Tweede Kamer), Rita Verdonk (leider ToN, Tweede Kamerlid) en Maxime Verhagen (CDA, minister van Buitenlandse Zaken). Dit levert (4x3) twaalf items op. Deze vormen tesamen een uitstekende schaal met een hoge betrouwbaarheid (α=0,88) en een hoge homogeniteit (H=0,55). De schaal vormt een zeer aanvaardbaar meetinstrument van politieke kennis. Wouter Bos blijkt bekender dan Rita Verdonk, Maxime Verhagen en Agnes Kant. Veelal weet men eerder de naam te noemen dan de partij of functie. Zo kent slechts 5% van de kiezers de functie van Agnes Kant.

Vergelijkbare vragen zijn gesteld in eerdere verkiezingsonderzoeken. Telkens met andere namen. In 1982 gaat het nog om acht personen: Brouwer, Dales, Dolman, Gardeniers, Lambers, Lubbers, Nijpels en Zeevalking. In latere jaren om vier politici. In 1994 waren dat Brouwer, De Vries, Linschoten en Wöltgens; en in 2002 Dittrich, Jorritsma, Netelenbos, en Van Nieuwenhoven. Telkens vormden de 'fotoschalen' een goed meetinstrument dat gebruikt werd om politieke kennis te meten.

Vergelijking door de tijd

Hoe kunnen we deze meetinstrumenten met elkaar vergelijken? Hiertoe hebben we aanvullende politieke kennisvragen nodig die in de diverse jaren gesteld zijn, en waarop het antwoord door de tijd niet verandert. Die vragen kunnen we beschouwen als 'ankervragen' waarmee we de overige vragen kunnen kalibreren. De mogelijkheid hiertoe wordt geboden in het 'One Parameter Logistic Model', met gebruikmaking van het OPLM-programma (Verhelst, Glas & Verstralen 1995). De fotoschalen uit de verschillende jaren worden door die ankervragen aan elkaar gekoppeld, zodat schaalwaarden van respondenten uit verschillende jaren met elkaar vergelijkbaar worden.

We menen deze ankervragen gevonden te hebben naar analogie van de issueschaal. In alle kiezersonderzoeken wordt gevraagd om politieke partijen te positioneren op een tienpunts links-rechtsschaal.[4] Wanneer een meerderheid van respondenten meent dat GroenLinks een linkse partij is (met een score tussen 1 en 5) en de VVD een rechtse partij (met een score tussen 6 en 10), dan beschouwen we zo'n score als juiste parate kennis.[5]

Het blijkt dat de kennis over een aantal partijen uitstekend past bij de kennisvragen uit de fotoschaal. Dat geldt voor alle vier jaren waarvoor we dit hebben uitgeprobeerd: 1982, 1994, 2002 en 2006. Het lukt niet om partijen die in het midden van de links-rechtsschaal worden geplaatst, zoals D66, maar ook de ChristenUnie en na 1994 ook het CDA, te representeren in een kennisschaal. Het lukt ook slecht voor de PvdA en de SP.[6] Het lukt wel voor RPF, LPF, GPV, VVD en GroenLinks. De percentages respondenten die weten dat deze partijen rechts (RPF, LPF, GPV en VVD) dan wel links (GroenLinks) zijn, lopen in deze volgorde in de verschillende onderzochte jaren op. Dat is een minimumeis voor het door ons gebruikte meetmodel. De resultaten van de OPLM-analyses[7] zijn weliswaar niet goed vergelijkbaar met de eerder gerapporteerde Amerikaanse resultaten, maar ze zijn er ook niet duidelijk strijdig mee. De gemiddelde kennis in 1982 was even hoog als in 2006, maar hoger dan in 1994, en weer lager dan in 2002.

Verband politieke kennis en enkele andere variabelen

De 'strijdpuntschaal' en de 'fotoschaal' vormen twee kennisschalen die in 2006 een aanvaardbare correlatie (r = 0,7) met elkaar hebben. We hebben de twee schalen gerelateerd aan vijf politiek-sociologische variabelen: lezen landelijk nieuws, al of niet partijaanhanger, partij-identificatie, stemintentie bij Kamerverkiezingen, en opleidingsniveau. De uitkomsten zijn vergeleken met de twee kennisschalen die betrekking hebben op gegevens van kiezersonderzoek

van 1982 om na te gaan welke veranderingen over een periode van vijfentwintig jaar waarneembaar zijn.

Wat kan worden geconcludeerd? Voor zowel 1982 als 2006 geldt dat mensen die (bijna) altijd of vaak de krant lezen meer politieke kennis hebben dan mensen die dat af en toe, dan wel zelden of nooit doen. Partijaanhangers hebben significant meer politieke kennis dan mensen die geen partijaanhanger zijn. In 1982 noemt 48% van de respondenten zich partijaanhanger, in 2006 is dat slechts 30%. Respondenten die in 1982 hebben gestemd, hebben meer politieke kennis dan zij die niet hebben gestemd. Voor 2006 valt alleen de stemintentie te vergelijken. Mensen die van plan waren te stemmen, hebben meer politieke kennis dan mensen die dat niet van plan waren. Het opleidingsniveau is tussen 1982 en 2006 sterk gestegen. Het blijkt dat kiezers met een hoge(re) opleiding gemiddeld meer politieke kennis hebben dan mensen met een lage(re) opleiding. Dat is zowel in 1982 als in 2006 het geval.

Vergelijking Nederlandse burgers met burgers andere EU-lidstaten

De kennis over Europa van Nederlandse burgers is op twee aspecten vergeleken met de kennis van burgers van andere EU-lidstaten: kennis van Europese instellingen en eigen perceptie van kennis van Europa.

- ***Kennis EU-instellingen***. Volgens de *Eurobarometer 58* (maart 2003: 15-16) is de kennis van Nederlanders het laagst van alle EU-landen. In de enquête krijgen de EU-burgers – de EU telde toen vijftien lidstaten – vijf stellingen voorgelegd met de vraag of die stellingen juist of onjuist zijn. Die stellingen waren:
  - De EU bestaat uit twaalf staten (*onjuist*);
  - Leden van het Europees Parlement worden gekozen door de burgers zoals u en ik (*juist*);
  - Elk jaar is er een Europadag in alle lidstaten van de EU (*juist: 9 mei*):
  - De EU heeft haar eigen volkslied (*juist, 'Alle Menschen werden Brüder'*);
  - De Europese Gemeenschap werd gesticht direct na de Eerste Wereldoorlog (*onjuist, na de Tweede Wereldoorlog*).

In tabel 3.1 zijn de uitkomsten van de peiling naar kennis weergegeven. De tabel laat zien dat Nederlanders in het rechterrijtje staan en daar de onderste plaats innemen. In het voorjaar van 2004 is opnieuw de kennis gepeild en nu met tien stellingen. Nu eindigen Nederlanders in de middenmoot.

Tabel 3.1 Kennis EU van burgers van vijftien lidstaten, percentage goede antwoorden op vijf stellingen, 2002

Luxemburg	53	België	41
Finland	52	Spanje	40
Portugal	50	EU-15	38
Oostenrijk	47	Duitsland	37
Zweden	45	Ierland	37
Denemarken	44	Italië	36
Griekenland	44	Verenigd Koninkrijk	31
Frankrijk	42	Nederland	29

Bron: Eurobarometer 58, maart 2003: 15-16 (veldwerk oktober-november 2002)

Ook uit latere studies en peilingen blijkt dat de kennis over de EU van Nederlanders niet overhoudt. In de *Europese Verkenning 3* (SCP 2006) worden niet alleen enquêtegegevens met betrekking tot de kennis van de Europese Unie gepresenteerd, maar ook uitkomsten van gesprekken met focusgroepen. Ten aanzien van het geconstateerde tekort aan kennis bij groepsdeelnemers wordt opgemerkt 'dat op het gebied van onderwijs over de Europese Unie nog veel werk valt te verrichten'. 'De meeste deelnemers kunnen zich niet herinneren dat er op school aandacht besteed werd aan de Europese Unie, of melden dat de aandacht die aan de Europese Unie werd besteed heel beperkt was' (*Europese Verkenning 3*, 2006: 36).

- ***Perceptie van kennis van EU***. In het voorjaar van 2004 is ook gevraagd of men denkt kennis te hebben van de EU. Het gevoel het nodige te weten van de EU is een indicator van de houding tegenover de EU. Hoe meer men meent op de hoogte te zijn van de EU, des te waarschijnlijker het is dat men positief tegenover de EU staat. Het kennisniveau valt mede te begrijpen uit betrokkenheid met, dan wel onverschilligheid tegenover de EU. Niet verrassend is dat de perceptieniveaus van EU-burgers per lidstaat verschillen. In 2004 menen zo'n vier op de tien Nederlanders dat zij een betrekkelijk hoog kennisniveau van de EU hebben, terwijl zes op de tien zeggen weinig te weten '(bijna) niets' + 'een beetje'). Voor de vijftien lidstaten zeggen zo'n zeven op de tien EU-burgers het gevoel te hebben dat zij 'een beetje' dan wel '(bijna) niets' van de EU te weten.

Tabel 3.2 Gevoel kennis te hebben van Europese Unie bij burgers van vijftien lidstaten in 2004 (%)

	B	*DK*	*D*	*GR*	*E*	*F*	*IRL*	*I*
Weet (bijna) niets	23	10	10	11	20	16	21	17
Weet een beetje	49	56	51	54	54	57	52	53
Weet tamelijk wat	25	31	33	30	22	26	24	26
Weet behoorlijk veel	2	4	3	5	1	0	1	2
Weet niet	2	0	2	1	2	1	1	1

	L	***NL***	*A*	*P*	*FIN*	*S*	*UK*	*EU-15*
Weet (bijna) niets	14	**11**	9	25	12	10	27	17
Weet een beetje	55	**50**	47	55	58	59	46	52
Weet tamelijk wat	23	**37**	34	19	29	28	23	28
Weet behoorlijk veel	7	**1**	4	1	1	2	2	2
Weet niet	1	**1**	7	0	1	1	2	2

Bron: Eurobarometer 61, juli 2004: B.22 (veldwerk februari-maart 2004)

3.6 PARADOX OPLEIDINGSNIVEAU EN POLITIEK KENNISNIVEAU

Het is onmogelijk om alles te weten. Een maatstaf van wat 'men zou moeten weten', ontmoet kritiek. Voorbeelden zijn hier Hirsch (1978, 1987) en Kohnstamm (2003). Vergelijken is wel mogelijk. Zo blijkt uit Amerikaans onderzoek dat het politieke kennisniveau van de kiezer in eind jaren tachtig gemiddeld lager was dan dat in eind jaren zestig (Bennett 1989, Smith 1989). Opmerkelijk hierbij is dat in die periode het opleidingsniveau duidelijk is gestegen, in termen van het aantal diploma's van *high school* en/of universiteit. Wij noemen dit de paradox van opleiding en politieke kennis. Hoe valt dit te duiden?

Het is in tegenspraak met de stelling van Inglehart (1977: 291-295) dat er een positief effect is van opleidingsniveau op politieke kennis en politieke belangstelling. De stijging van het aantal hoger opgeleiden in de westerse landen in de naoorlogse jaren zou hebben geleid tot een beter geïnformeerde burgerij. Echter, dat positieve effect heeft niet steeds stevige empirische onderbouwing gekregen. In de Verenigde Staten zelf hadden E. Smith (1989) en Bennett (1989) maar weinig verandering in het kennisniveau door de jaren heen vastgesteld. Integendeel. Wel is het zo dat deze onderzoekers het moesten doen met een beperkt aantal vragen dat in die nationale kiezersonderzoeken is herhaald. Ook Delli Carpini & Keeter (1991: 594-607) consta-

teerden geen vooruitgang in politieke kennis, maar een achteruitgang. Kiezers in alle leeftijdsgroepen scoorden lager op een aantal kennisvragen dan hun tegenhangers van dertig of veertig jaar geleden met een vergelijkbare opleiding. In Nederland lijkt de situatie vergelijkbaar. Zo concludeert Paul Dekker (2000: 85) op basis van SCP-data, dat voor zover er een effect is van het gestegen opleidingsniveau, dit een beperkt effect is.

Hoe valt de toename van een gemiddeld hoger opleidingsniveau – met gewoonlijk een positief kenniseffect – te rijmen met een gemiddeld lager kennisniveau? Hoe komt het dat oudere generaties met in doorsnee lagere onderwijsdiploma's dan jongere generaties een hoger kennisniveau hebben? Heeft het te maken met een daling van het gemiddeld onderwijsniveau en/of diploma-inflatie? Of speelt ander mediagedrag in de zin van het zich niet meer abonneren op een krant een rol? Of is er sprake van een daling van politieke betrokkenheid?

Verandering onderwijsniveau

Is het onderwijsniveau zodanig gedaald dat daarmee het positieve effect van het grotere aantal Nederlanders met een hogere opleiding teniet is gedaan? Voor deze vragen geldt: het stellen ervan is makkelijker dan het beantwoorden. Omdat het bij onderwijsniveau gaat om een veelheid van zaken, zoals duur opleiding, kwaliteit docenten, onderwijsvernieuwing, en opleidingsniveau van ouders, is het lastig verantwoorde uitspraken te doen over stijging of daling van onderwijsniveau.

Ander mediagedrag

Met de komst van televisie en recenter van internet is het lezen van de krant (en opinieweekblad) onder druk komen te staan. Heeft de daling in leesgedrag geleid tot een daling in kennisniveau van maatschappelijke en politieke zaken?[8]

Onderzoek naar de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer van 22 november 2006 laat zien dat nieuws er toe doet (De Ridder 2007: 116). Nieuwseffecten verschillen naar kennisniveau van kiezers.[9] 'Succesnieuws' – lijsttrekkers van partijen die volgens kijkers en/of kranten winnaar zijn van een televisiedebat en partijen die volgens peilingen zetels winnen – heeft bij kiezers met relatief weinig politieke kennis een directe invloed op hun stemvoorkeur. De *mediaperformance* van een partij is bij hen groter dan bij kiezers met veel politieke kennis. Wanneer er volgens de media duidelijke winnaars zijn, kiezen twijfelende kiezers eerder voor de verwachte winnaar dan voor de verwachte verliezer.[10]

Daling niveau politieke betrokkenheid

Is het niveau van politieke betrokkenheid gedaald? Zou er zonder daling van politieke betrokkenheid een stijging van de politieke kennis zijn opgetreden? Duidelijk is dat er in de afgelopen jaren in Nederland geen sprake is van een daling in politieke betrokkenheid. Wanneer we politieke interesse en spreken over politiek opvatten als elementen van politieke betrokkenheid, zien we dat voor 1997-2006 de aantallen Nederlanders die zeggen (zeer en tamelijk) politiek geïnteresseerd te zijn en er met anderen over spreken, substantieel zijn toegenomen. En hoe groter de politieke betrokkenheid, des te groter de politieke kennis.

Tot slot

Onze verklaring bestaat enerzijds uit een verandering in mediagedrag – verschuiving van het kennisnemen van politieke zaken in de krant naar televisie en internet – en anderzijds uit een daling van het niveau van het voortgezet onderwijs. Het halen van politiek nieuws uit de krant is nog meer dan vroeger vooral een zaak van hoog opgeleide en geïnteresseerde burgers.

3.7 CONCLUSIES

Om te stemmen bij Kamerverkiezingen is niet meer nodig dan een keuze maken tussen verschillende lijsttrekkers van partijen waarin men vertrouwen stelt. Maar enige kennis waar die lijsttrekkers voor staan, evenals van de onderlinge verschillen tussen partijen, kan helpen bij het weloverwogen uitbrengen van de stem. Voor politiek betrokken burgers is het periodiek naar de stembus gaan één van de mogelijkheden in hun repertoire van politieke participatie. Zij zijn ook actief op andere manieren, op andere terreinen en op andere niveaus, bijvoorbeeld in een partij, actiegroep, school, belangengroep, wijkraad. Geïnformeerd zijn is dan een vereiste.

Burgers die stemmen, zien zichzelf als partijaanhanger, zijn geïnteresseerd in politiek, hebben doorgaans een hogere opleiding en veelal beduidend meer politieke kennis dan burgers voor wie dit alles niet geldt. Tussen 1982 en 2006 is weliswaar het percentage mensen dat zich partijaanhanger noemt, gedaald, maar hun politieke interesse is dat niet. Het opleidingsniveau is duidelijk gestegen. Niettemin is volgens onze methode politieke kennis in de tijd vergeleken – uitgaande van de meting van 1982 – niet ondubbelzinnig gestegen. De verwachting dat met de stijging van het opleidingsniveau ook het politieke

kennisniveau is gestegen, wordt niet bevestigd. Het gemiddelde kennisniveau varieert. Een verklaring voor het hogere niveau in 2002 dan in 2006 kan niet uit fluctuaties in opleidingsniveau worden verklaard. Ander mediagedrag, in de zin van het niet ontlenen van politiek nieuws uit de krant, maar van de televisie en het internet, komt eerder als verklaring in aanmerking.

Het is onmogelijk alles te weten. Onderzoek naar politieke kennis loopt tegen dezelfde grenzen aan. Onderzoekers kunnen er van beschuldigd worden dat zij hun eigen kennis als maatstaf nemen. Het is lastig een ondubbelzinnige norm te geven voor kennis. We sluiten af met enkele zinnen van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon (2006: 24-25): 'Ook de winnaars van *Twee voor twaalf* weten niet alles en de meeste mensen kunnen ruimschoots toe met heel wat minder. Maar wij zijn er wel van overtuigd dat iedereen vertrouwd moet zijn gemaakt met essentiële referentiepunten. Dat die inmiddels allemaal op internet te vinden zijn, is net zo min een reden om ze ongeleerd te laten als men vroeger deed onder verwijzing naar de encyclopedie of om de tafels van vermenigvuldiging te verwerpen, omdat er nu eenmaal rekenmachines zijn of kennis van topografie vanwege routeplanners.'

LITERATUUR

Bennett, S.E. (1989).Trends in Americans' Political Information, 1967-1987. *American Politics Quarterly*, 1, 422-435.

Bennett, S.E. (1994). Changing Levels of Political Information in 1988 and 1990. *Political Behavior,* 16, 1-20.

Berelson, B.R., P.F. Lazarsfeld & W.N. McPhee (1954). *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

Continu Onderzoek Burgerperspectieven, *Kwartaalbericht 2009-1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Converse, P.E. (1975). Public Opinion and Voting Behavior, in: F.I. Greenstein & N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, IV. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 75-169.

Dekker, P. (2000). Politieke participatie. In: J. Thomassen, K. Aarts & H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*. Den Haag: SDU, 77-92.

Delli Carpini, M.X. & S. Keeter (1991). Stability and Change in the U.S. Public's Knowledge of Politics. *Public Opinion Quarterly*, 55, 583-612.

Delli Carpini, M.X. & S. Keeter (1993). Measuring Political Knowledge. *American Journal of Political Science*, 37, 1179-1206.

Delli Carpini, M.X. & S. Keeter (1996). *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.

European Commission (2005). *Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*. Brussel: European Commission.

Hirsch, E.D. (1987). *Cultural literacy. What every American needs to know*. Boston: Houghton Mifflin.

Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press.

Kohnstamm, D. & E. Cassee (red.) (2003). *Het nieuw cultureel woordenboek*. Amsterdam: Anthos.

Lazarsfeld P.F., B.R. Berelson & H. Gaudet (1944). *The People's Choice*. New York: Columbia University Press.

Luskin, R.C. (1990). Explaining Political Sophistication. *Political Behavior*, 12, 331-361.

Neuman, W.R. (1986). *The Paradox of Mass Politics.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ridder, J.A. de (2007). Nieuws doet ertoe, in: F. Becker & R. Cuperus (red.) (2007), *Verloren slag*. Amsterdam: Mets & Schilt / Wiardi Beckman Stichting, 107-137.

Schuur, W.H. van, & J.C.P.M. Vis (2004). *Geen inzicht zonder kennis*. Den Haag: Bedrijfsfonds voor de Pers.

Smith, E.R.A.N. (1989). *The Unchanging American Voter*. Berkeley: University of California Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau (2006). *Europese Verkenning 3: Europese tijden. De publieke opinie over Europa / Arbeidstijden, vergeleken en verklaard*. Den Haag: SCP/CPB.

Tichenor, Ph. J., G.A. Donohue & C.N. Olien (1970). Mass Media Flow and Differential Growth of Knowledge. *Public Opinion Quarterly*, 34, 159-170.

Verhelst, N.D. & C.A.W. Glas (1995). The one-parameter logistic model. In: G.H. Fischer & I.W. Molenaar (eds.), *Rasch models: their foundations, recent developments and applications*. New York, Springer, 215-238.

NOTEN

1 Opinies zijn vaak kort van duur. 'They are ... so weakly tied to the political thinking of the respondent that within a few days or weeks the respondent is likely to give the opposite answer to the same question' (Neuman 1986: 23).

2 De uitslag was: *1-2*.

3 Of voor de middenpositie, maar dat kwam in ons onderzoek niet voor.

4 In onderzoek onder circa honderd eerste- en tweedejaars sociologiestudenten in oktober 2009 hebben we een groot aantal andere vragen gesteld als mogelijke ankervragen bij de fotoschaal van 2006. De links-rechtsvragen bleken te voldoen aan de gestelde eisen. Dat bleek ook het geval voor de respondenten van de Nationale Kiezersonderzoeken.

5 In 2006 is een elfpuntsschaal gebruikt. Daarbij hebben we de scores 0-4 als 'links' en 6-10 als 'rechts' beschouwd.

6 Dat wil zeggen: de kennis dat de PvdA of de SP een linkse partij is, heeft geen voorspellende waarde voor kennis over de links-rechtspositie van andere partijen.

7 Met dank aan dr. G.G.H. Jansen voor haar hulp bij de analyses.

8 Volgens onderzoek van het Marketingbureau Studentenservice onder 1775 studenten in 2008 is *Metro* de meest gelezen krant. Vier op de tien lezen deze krant regelmatig, *Spits* wordt door 31% van de studenten gelezen en *De Pers* door 12,6%. Dagbladen waarvoor moet worden betaald, zijn aanzienlijk minder populair.

9 Politieke kennis is gemeten door respondenten vier foto's van politici te tonen en te vragen naar naam, partij en functie. De kennis is geoperationaliseerd als het totale aantal goede antwoorden (De Ridder 2007: 115).

10 Een andere interessante bevinding van De Ridder is het effect van de stemadviezen van de internethulpmiddelen *Stemwijzer* en *Kieskompas*. Bij de categorie kiezers met weinig politieke kennis is er bij de *Stemwijzer* sprake van een direct effect op stemvoorkeur. Het advies op een bepaalde partij te stemmen, wordt opgevolgd. Hulpmiddelen zoals *Stemwijzer* en *Kieskompas* hebben weliswaar enig direct effect op stemvoorkeur, maar het is onduidelijk of zij positief bijdragen aan het kunnen plaatsen van een partij bij een strijdpunt.

4 Burgerparticipatie: last of lust?

Monique Leyenaar & Kristof Jacobs

4.1 INLEIDING

In het eerste decennium van de 21e eeuw neemt de discussie over de omvang, het type en de kwaliteit van burgerparticipatie een prominente plaats in op de politieke en publieke agenda. Aanleiding hiervoor is onder meer de dalende opkomst bij lokale, provinciale en Europese verkiezingen en een relatief laag vertrouwen in politieke partijen en politici en daardoor indirect ook in de besluiten genomen door de vertegenwoordigende organen (Franklin 2004; SCP 2009; zie ook Bovens & Wille in deze bundel). Het lijkt alsof de representatieve democratie toe is aan modernisering. Het valt dan ook op dat vormen van directe democratie, zoals het referendum, in steeds meer landen worden ingezet om in de periode tussen verkiezingen burgers mee te laten beslissen over relevante politieke zaken (Scarrow 2001).

In de literatuur worden liberale democratie en participatieve democratie traditioneel tegen over elkaar geplaatst (Zittel 2007). Bij het eerste gaat het vooral om de *procedures* hoe politieke besluitvorming tot stand komt en vormen verkiezingen en politieke vertegenwoordiging het uitgangspunt. Dalende participatie, bijvoorbeeld in opkomst, is volgens deze opvatting dan ook niet direct een teken van een democratiecrisis. De participatieve democratie, daarentegen, gaat uit van participatief ingestelde burgers en plaatst *directe beïnvloeding* van burgers op de voorgrond. In deze benadering is er een directe relatie tussen de institutionele mogelijkheden en politieke participatie (Pateman 1970). Een recentere variant hierop, de deliberatieve democratie, benadrukt het belang van politieke gelijkheid en de vrije uitwisseling van argumenten tussen participanten (Habermas 1984). Besluitvorming via deliberatie wordt dan gezien als een (radicaal) alternatief voor liberaal democratische

besluitvorming welke gedomineerd wordt door politieke elites en voor directe democratie die gericht is op het aggregeren van belangen via meerderheidsbesluiten zoals referenda (Fung & Wright 2001).

Dit hoofdstuk bespreekt en evalueert de ontwikkeling van burgerparticipatie in Nederland gezien tegen het licht van deze drie opvattingen over democratie. Allereerst geven wij een korte omschrijving van burgerparticipatie. Alvorens te schetsen hoe het met die burgerparticipatie in Nederland is gesteld, formuleren wij enkele criteria waaraan de feitelijke participatie kan worden getoetst. Onderdeel van deze evaluatie is ook om de gegevens in een vergelijkend perspectief te plaatsen: daar waar mogelijk is vergelijken wij de omvang van participatie met die in andere Europese landen. Vervolgens analyseren wij de mate van burgerparticipatie en gaan wij in op een aantal relevante vragen, namelijk in hoeverre burgers van nu de wens hebben om vaker en directer te participeren in de politiek (de vraag naar participatie) en hoe het is gesteld met het aanbod van burgerparticipatie zowel wat omvang, type als kwaliteit betreft.

4.2 HET EVALUEREN VAN BURGERPARTICIPATIE

Onder burgerparticipatie verstaan wij hier de deelname van burgers aan activiteiten gericht op de beïnvloeding van het overheidsbeleid. Die beïnvloeding kan op tal van manieren gebeuren en er zijn dan ook allerlei verschillende participatievormen te onderscheiden. In de politicologische literatuur is lange tijd volstaan met een verwijzing naar drie typen participatie: electorale participatie, conventionele participatie en protest participatie.[1] Tegenwoordig is een onderscheid tussen institutionele en non-institutionele vormen van burgerparticipatie meer zinvol. Institutionele burgerparticipatie speelt zich af via de formele participatiekanalen, die gecreëerd zijn in het kader van wetgeving, zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning waarin een bepaalde betrokkenheid van burgers verplicht wordt gesteld, of als onderdeel van een politiek besluitvormingsproces. De overheid kan hierbij een initiërende of een faciliterende rol vervullen. Bij non-institutionele burgerparticipatie gaat het om activiteiten geïnitieerd door (groepen) burgers zelf zonder tussenkomst van politieke bestuurders of partijen.

Het uitgangspunt in dit hoofdstuk is dat een democratisch politiek stelsel betrokkenheid en participatie vereist van burgers bij overheidsbeslissingen over zaken die hen zelf betreffen. Overheden dienen in een democratisch systeem de burgers de institutionele mogelijkheden te bieden om te participeren.

Dat in een democratie een bepaalde betrokkenheid bij en deelname aan de politieke besluitvorming gewenst is, is niet omstreden. Onenigheid bestaat wel over vragen als hoeveel en hoe vaak participatie wenselijk is, hoeveel invloed zouden burgers moeten hebben en wie dan zou moeten participeren: anders gezegd het gaat om de omvang, de impact en om de representativiteit van de besluitnemers. Dit zijn echter normatieve vragen waarop het antwoord sterk afhankelijk is van het perspectief van waaruit wordt geredeneerd. Afhankelijk van dat perspectief wordt burgerparticipatie als een last of lust ervaren. Zo worden in Nederland de politiek vertegenwoordigers direct gekozen en worden zij geacht 'zonder last' te opereren. Vanuit dit perspectief is het gaan stemmen één maal in de vier jaar voldoende – indirecte – participatie, en vormt ook de vertekende samenstelling van die vertegenwoordigende organen in termen van opleiding, beroep, leeftijd, geslacht en etniciteit geen probleem. Ook de leiding van een partij die met het oog op het uitvoeren van een beleidsprogramma een uitgebalanceerde kandidatenlijst opstelt zal de invloed van de leden via ledenreferenda op de keuze van de lijsttrekker of van de kiezers via het uitbrengen van voorkeurstemmen op de volgorde van de kandidaten eerder als last ervaren.

Een ander perspectief echter is dat burgerparticipatie juist van belang is vanwege de kwaliteit van en het draagvlak voor een te nemen besluit en omdat het bij zou dragen aan een meer algemeen vertrouwen in het politiek systeem. Voorstanders van meer burgerparticipatie beroepen zich bijvoorbeeld op het onderzoek van Putnam (1993) naar de werking van regionale overheden in Italië, waaruit blijkt hoe belangrijk participatie in organisaties is voor burgers in de vorm van meer (politiek en maatschappelijk) zelfvertrouwen, meer sociale omgang en meer politieke en maatschappelijke interesse én voor de (politieke) samenleving in de vorm van 'social capital'. Meer recent wordt gewezen op het belang van burgerparticipatie omdat een dalende betrokkenheid van burgers en een afnemend vertrouwen zou kunnen leiden tot een legitimiteitscrisis (ROB 2010).

De wens voor meer of minder burgerparticipatie kan dus door verschillende motieven worden ingegeven. In dit hoofdstuk kiezen wij voor een min of meer economische benadering, namelijk het vergelijken van vraag en aanbod: voldoet het aanbod van participatiemogelijkheden voor burgers aan de vraag? In de volgende paragrafen komen de ontwikkelingen in zowel de vraag van burgers naar meer participatiemogelijkheden aan bod als de institutionele mogelijkheden die er zijn om te kunnen participeren. Maar eerst buigen wij ons over de mate van participatie zelf.

4.3 DE MATE VAN BURGERPARTICIPATIE

Voor het meten van daadwerkelijke participatie zijn objectieve waarnemingen natuurlijk beter geschikt dan subjectieve. Ongetwijfeld doen zich vertekeningen voor in de antwoorden van respondenten gevraagd naar hun participatiegedrag in de afgelopen vijf jaar. Wel is het zo dat in een analyse gericht op het meten van een ontwikkeling in de tijd dergelijke vertekeningen minder relevant zijn.

Objectieve waarnemingen over politieke participatie zijn opkomstcijfers bij verkiezingen en bij referenda en het lidmaatschap van politieke partijen. In Nederland zijn de opkomstcijfers voor gemeenteraads-, provinciale staten- en Europese verkiezingen gestaag teruggelopen tot respectievelijk 54%, 46% en 37% bij de laatst gehouden verkiezingen in 2010, 2007 en 2009. Datzelfde geldt voor het aantal leden van partijen. Was eind jaren zestig nog ruim 10% van het electoraat lid van een partij, in 2010 is dat teruggelopen tot 3% (zie ook Voerman & Van Schuur in deze bundel). De afname geldt vooral de grotere, traditionele partijen, omdat partijen als D66 en de SP de laatste jaren een lichte stijging hebben laten zien. Ook in andere Europese landen doen zich vergelijkbare ontwikkelingen voor (Gallagher e.a. 1995; Mair & Van Biezen 2001). Wat betreft de opkomst bij referenda, deze verschilt nogal per onderwerp. In Nederland gaat het dan om lokale referenda en daar varieert de opkomst tussen 10 en 85%. Hogere opkomstcijfers zien wij bij referenda over voorgenomen herindelingen (Referendumplatform 2010). In het (eenmalige) nationale referendum over de ontwerptekst van het Europees grondwettelijk verdrag in 2005 was de opkomst ruim 60%. Over andere vormen van politieke participatie zijn objectieve gegevens niet makkelijk toegankelijk of niet beschikbaar. Opvallend is dat lokale overheden meestal geen moeite doen om het aantal deelnemers dat meedoet aan burgerparticipatietrajecten te monitoren (Leyenaar & Niemöller 2003).

Wat betreft subjectieve waarnemingen, in het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) zijn periodiek vragen opgenomen over de deelname aan politieke activiteiten. In tabel 4.1 staan deze weergegeven.[2]

Voor ongeveer alle vormen van participatie geldt dat minder mensen in 2006 hebben geparticipeerd vergeleken met 1989. Die daling is het sterkst bij het inschakelen van een politieke partij en het contact opnemen met een politicus, maar ook geven beduidend minder mensen in 2006 aan meegedaan te hebben aan een actiegroep of aan een protestactie, protestmars of demonstratie. Wel is het aandeel mensen dat via internet, email of sms mee heeft gedaan aan een politieke discussie of actie gestegen van 10% in 2002 naar 18% in 2006. Een factoranalyse op de vormen die in 2006 zijn voorgelegd toont aan dat er drie soorten

Tabel 4.1 Politieke participatie in Nederland (%)

Vorm	*1989*	*1994*	*1998*	*2002-2003*	*2006*
Meegedaan aan handtekeningenactie	62	56	66		
Radio, tv, krant ingeschakeld	11	9	12	13	10
Organisatie ingeschakeld	19	10	12		
Politieke partij ingeschakeld	11	7	7	8	5
Inspraak-, discussiebijeenkomst of hoorzitting van de overheid bijgewoond				15	11
Contact politicus opgenomen	28	20	27	14	11
Meegedaan aan actiegroep	20	13	16	7	4
Meegedaan aan protestactie of demonstratie	27	25	25	10	8
Via internet, email of sms meegedaan aan politieke discussie of actie				10	18
Anders				5	5

Bron: NKO's 1989-2006

participatie zijn te onderscheiden: formele participatie, informele participatie en e-participatie.[3] Opleiding hangt positief samen met alle drie de vormen: hoe hoger opgeleid hoe vaker men deelneemt. Dat zelfde geldt voor vertrouwen in het parlement: naarmate het vertrouwen in dit instituut hoger is, participeert men meer. Politiek cynisme daarentegen leidt tot minder participatie. Jongeren en mensen van middelbare leeftijd maken meer gebruik van e-participatie dan ouderen. Dit verband gaat niet op voor de eerste twee typen participatie.

Participatie hangt eveneens nauw samen met de mate van politieke interesse en politieke kennis: hoe hoger de interesse en kennis, hoe hoger de participatie. Dat gaat op voor alle drie de vormen.

Hoewel de politieke interesse bij Nederlanders duidelijk hoger is dan bij burgers uit andere Europese Unie landen, participeren zij niet meer. Met uitzondering van het werken voor een organisatie ligt het gemiddelde participatieniveau hoger in de 15 EU-landen. Er zijn grote verschillen waar het dragen van een campagnebutton, het meedoen aan een handtekeningenactie en het meedoen aan een demonstratie betreft.

Concluderend varieert de formele en informele participatie zoals gemeten in het NKO 2006 tussen de 5% (inschakelen politieke partij) en 11% (bijeenkomst overheid bijgewoond en contact opgenomen met politicus). Voor al deze vormen zien wij een daling sinds 1989. Uit de tabellen blijkt wel dat het via internet participeren in een politieke discussie of actie is gestegen: 18% gaf

Tabel 4.2 Mate van participatie in Nederland en in de EU-15 (%)

	2003		*2005*		*2007*	
	NL	EU-15*	NL	EU-15*	NL	EU-15*
Contact met politicus	15	15	13	14	14	15
Werk doen voor politieke partij	3	4	4	4	4	4
Werk doen voor andere organisatie	23	16	17	16	24	17
Dragen van een campagnebutton	4	8	5	8	4	8
Handtekeningen plaatsen voor politieke actie	23	31	23	30	21	30
Meedoen aan politieke demonstratie	3	11	4	11	3	9

* Zonder Italië, Luxemburg en Griekenland
Bron: European Social Surveys, 2003, 2005, 2007

aan dit weleens te doen, hetgeen op een verschuiving in de populariteit van bovengenoemde participatievormen duidt. Uit deze cijfers blijkt geen verschuiving in de richting van meer informele participatie, een trend die wel zichtbaar is voor alle 15 EU-landen tezamen.

4.4 DE VRAAG NAAR PARTICIPATIE: PUBLIEKS- OF 'STEALTH' DEMOCRATIE?

Waarom zouden burgers eigenlijk willen participeren in de politiek? Allereerst is deelname aan de politieke besluitvorming relevant om een eigen individueel belang te behartigen (de *instrumentele* waarde van participatie). Daarnaast doet men kennis en ervaring op en leert mensen kennen (de *intrinsieke* waarde van participatie). Tot eind jaren zestig was ook voor het merendeel van burgers het stemmen bij verkiezingen voldoende participatie. Men vertrouwde de belangenbehartiging toe aan de top van de zuilen (Lijphart 1984). In de jaren zestig en daarna zou deze passieve betrokkenheid zijn veranderd in een meer actieve, ingegeven door een stijgende welvaart en een hoger gemiddeld opleidingsniveau (Andeweg & Irwin 2007). Deze twee evoluties hebben ertoe geleid dat burgers een zogenaamd cognitief mobilisatieproces hebben ondergaan. Burgers zouden beter in staat zijn de politiek te volgen, beschikken over meer vaardigheden en middelen om zich met de politiek te bemoeien, en zouden tegelijkertijd meer behoefte hebben aan zeggenschap en zelfexpressie. De geïndividualiseerde burger lijkt op een andere wijze in de politiek te participeren dan de verzuilde burger. Bovendien zou er sprake

zijn van een ander waardepatroon. Waar eerder de nadruk lag op materialisme en welvaart zouden burgers nu meer gericht zijn op zelfverwezenlijking en welzijn (Inglehart & Welzel 2005: 25). Deze cognitieve mobilisatie en het nieuwe waardepatroon zouden ook grote gevolgen hebben gehad voor de verhouding tussen burgers en politieke elite. Het eens zo vanzelfsprekende gezag van de verzuilde politieke elite brokkelde daardoor af. De burger zou een 'critical citizen' geworden zijn die het traditionele gezag niet zonder meer aanvaardt, maar juist ter discussie stelt (Norris 1999: 3). Conventionele politieke participatie maakte hierdoor plaats voor meer informele, protest participatie en voor de eis van meer directere vormen van participatie (Dekker 2000; Dalton 2004). De Raad voor het openbaar bestuur spreekt van het ontstaan van een gehorizontaliseerde samenleving die ver afstaat van het verticale politieke bestuur. Zij schetst de weg naar een publieksdemocratie waarin burgers (veel) meer invloed krijgen op beleid en besluitvorming: 'de representatieve democratie (heeft) participatieve aanvulling en versterking nodig' (ROB 2010: 46).

De vraag is echter of deze ontwikkelingen gelden voor *alle* burgers. Kritiek op bovenstaande redenering is dat de argumentatie vooral opgaat voor hoger opgeleiden. Alhoewel de Nederlandse burgers gemiddeld steeds hoger opgeleid zijn, komt dat vooral door de stijging in het aantal mensen met een hbo- of universitair diploma en niet omdat iedereen steeds meer scholing geniet. Er blijft dus nog steeds een substantiële groep 'lager opgeleiden' over, die vaak wordt onderbelicht in het klassieke participatiebetoog (Mudde 2004; Bovens 2006; zie ook Wille in deze bundel). Een tweede kritiekpunt is dat het vooral zou gaan om de zogenaamde babyboomers. Juist deze groep stond sterk onder invloed van de participatiebeweging van de jaren zestig. De vraag is of de jongeren van nu evenzeer zijn geïnteresseerd in de politiek, of toch eerder opportunistisch of instrumenteel participeren (Dejaeghere & Hooghe 2006).

Daarnaast kan men ook vragen stellen bij de premissen van de bovenstaande theorie. Norris (1999) en Dalton (2004) gaan er namelijk van uit dat er een grote groep burgers zou zijn die in politiek is geïnteresseerd en sterk gelooft in de democratie, maar tegelijk ontevreden is met de geringe participatiemogelijkheden die hun geboden worden. Dat hoeft niet noodzakelijk zo te zijn. Een tegenovergestelde mening hebben bijvoorbeeld Hibbing en Theiss-Morse (2002). In hun boek *Stealth Democracy* stellen zij dat burgers niet geïnteresseerd zijn in een actieve participatieve democratie, maar eerder een 'stealth' democratie wensen, een samenleving die wel democratisch is, maar waar politiek niet tė zichtbaar is. De 'stealth-democrats' zouden ook voorstander zijn van een 'deskundigen-regering'. Dit alles betekent niet dat

deze groep burgers geen politieke verantwoording wensen. Men wil alleen dat verantwoordingsmechanismen slechts in buitengewone omstandigheden worden gebruikt. Burgers die om meer inspraakmogelijkheden vragen, zouden dat niet zozeer doen om er daadwerkelijk gebruik van te maken, maar eerder om er mee te schermen als afschrikkingmiddel en zo de macht van de politieke elite in te perken (Hibbing & Theiss-Morse 2002). Tabel 4.3 geeft een overzicht van de twee stromingen.

Tabel 4.3 Overzicht claims van de twee stromingen

	Eis	Doel	Indicatoren
Critical citizens	Meer inspraak-mogelijkheden	Zelf meer kunnen deelnemen	Roep om meer inspraakmechanismen
			Voorstander referenda
			Hoge actiebereidheid
Stealth democrats	Meer controle-mogelijkheden	Macht politici beperken	Roep om meer inspraakmechanismen
			Voorstander referenda
			Lage actiebereidheid
			Voorstander *expert government*

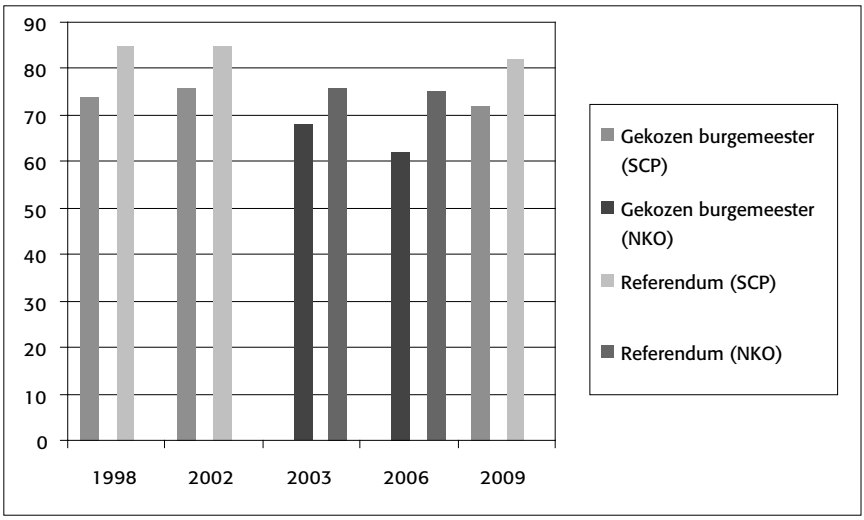
Bron: Dalton 2004; Hibbing en Theiss-Morse 2002

Opvallend is dat beide stromingen aangeven dat steun voor meer directe democratie (en inspraakmechanismen) een indicator is voor de juistheid van hun claim (cf. Dalton 2004: 178). Zoals gezegd, gebruiken kritische burgers deze vormen om daadwerkelijk meer te participeren in het beleidsproces, terwijl 'stealth democrats' vormen van directe democratie slechts zien als afschrikmiddel. Het verschil tussen beide stromingen is derhalve te vinden in de actiebereidheid van de burger. Kritische burgers zouden een hoge actiebereidheid hebben, 'stealth democrats' een lage.

Om de vraag naar participatie voor Nederland vast te stellen, hebben wij data gebruikt zowel uit het NKO als uit de datareeks *Culturele Veranderingen in Nederland (CV)* van het Sociaal Cultureel Planbureau.

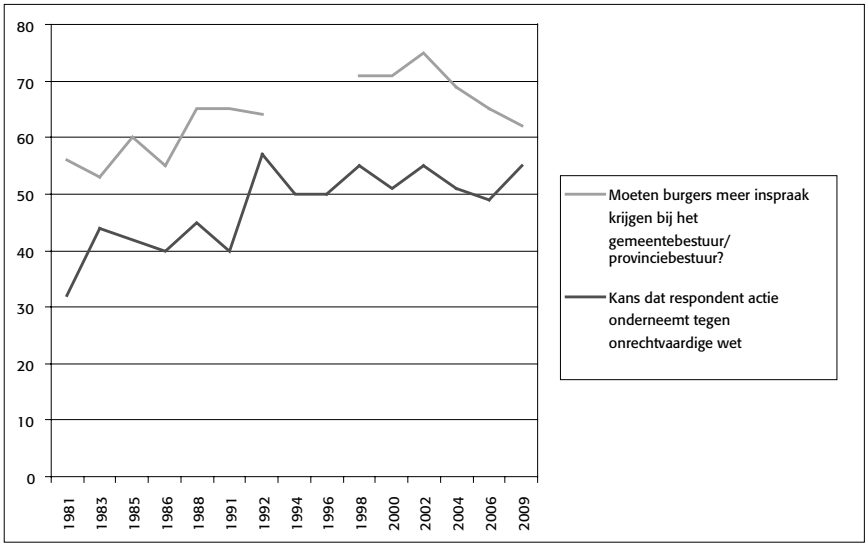
Allereerst valt op dat zoveel burgers voorstander zijn van de invoering van een referendum en van de gekozen burgemeester: voor alle jaren en ongeacht de meting meestal ruim boven de 70%. Alleen in 2006 is 'slechts' 62% van de respondenten in het NKO van mening dat er een gekozen burgemeester moet

Figuur 4.1 Percentage burgers dat voor de invoering is van een referendum en voor de gekozen burgemeester, 1998-2009



Bron: NKO's; SCP (CV)

Figuur 4.2 Percentage burgers dat meer inspraak wenst en meent dat hij of zij actie onderneemt tegen onrechtvaardige wet



Bron: SCP (CV)

komen. Meer fluctuatie vinden wij in de antwoorden op de vragen 'moeten burgers meer inspraak hebben bij het gemeentebestuur of provinciebestuur' en 'kans dat respondent actie onderneemt tegen onrechtvaardige wet'.[4] Begin jaren tachtig waren er minder mensen die om inspraak vroegen en actiebereid waren dan eind jaren negentig en daarna. Ook hier zien wij de effecten van de roerige politiek in 2002 en 2003: de vraag naar meer burgerparticipatie vertoont hier een piek, 75%. Sindsdien is die vraag teruggelopen. Wel moeten wij hier in acht nemen dat het gaat om een vraag naar meer inspraak op het lokale en provinciale niveau en niet op het nationale niveau. Uit de volgende paragraaf zal blijken dat juist op het lokale niveau al redelijk veel participatiemogelijkheden zijn. Ook is bekend dat de belangstelling voor politiek veelal juist het nationale niveau betreft (Castenmiller 1994). Het is daarom niet onmogelijk dat de vraag naar meer inspraak hoger zou uitvallen indien naar het nationale niveau zou zijn gevraagd.

Volgens de theorie van de kritische burgers zou men verwachten dat burgers die meer inspraakmechanismen willen ook in actie zullen treden bij een onrechtvaardige wet. Deze burgers zouden hoger opgeleid en politiek geïnteresseerd zijn en willen maar al te graag zelf hun stem laten horen (Dalton 2004). Zoals blijkt uit tabel 4.4 is dat niet helemaal het geval: 43% van de ondervraagden die voor veel meer inspraakmechanismen zijn, is niet bereid om tot actie over te gaan, terwijl tegelijkertijd 24% van de voorstanders van veel meer inspraakmechanismen zegt zeer waarschijnlijk wel in actie te komen. Dit doet vermoeden dat de claims van *beide* stromingen correct zijn. Er is wel degelijk een groep burgers die meer inspraakmechanismen wil én de gedragsintentie vertoont om ook echt in actie te treden wanneer zij dat nodig achten.[5] Wanneer nu alle ondervraagden mee worden gerekend die én een beetje of veel meer inspraakmogelijkheden wensen én voor wie het enigszins of heel waarschijnlijk

Tabel 4.4 De relatie tussen gewenste inspraak en actiebereidheid (%)

			Gewenste inspraak				
			Veel groter	Beetje groter	Blijven	Beetje/veel kleiner	Totaal
Actie-bereidheid	Zeer waarschijnlijk		24	13	15	30	17
	Enigszins waarschijnlijk		33	41	30	42	36
	Onwaarschijnlijk		43	46	55	28	47
	Totaal	N	469	865	587	36	1957
		%	100	100	100	100	100

Bron: SCP (CV) 2009

is dat ze in actie zouden treden tegen een onrechtvaardige wet dan is de groep kritische burgers 38%. Volgens dezelfde manier berekend (niet in tabel) omvat dan de groep 'stealth democrats' 31% van het totale aantal ondervraagden.

Wij refereerden reeds aan de kritiek op de theorie van de kritische burgers, namelijk dat het vooral zou gaan om babyboomers en om hoogopgeleiden. Een analyse van de NKO-gegevens, laat zien dat de leeftijd niet veel uit maakt. Babyboomers (tussen 42-65 jaar oud) en de groep die daar op volgt (27-41) willen inderdaad iets vaker inspraak dan jongeren (18-26) en ouderen (66 jaar en ouder), maar het zijn net jongeren die iets vaker bereid zijn om actie te ondernemen tegen een wet en niet de babyboomers. De verschillen zijn echter zeer klein. Wat betreft het opleidingsniveau blijkt dat beide veronderstellingen opgaan. Zowel hoger- (66%) als lageropgeleiden (70%) willen meer inspraakmogelijkheden. Wat betreft actiebereidheid zijn er echter wel verschillen tussen lager- en hogeropgeleiden. Minder dan de helft van de lageropgeleiden is actiebereid (47%), terwijl 63% van de hogeropgeleiden aangeeft in actie te willen komen.

Het beschikbare enquêtemateriaal laat zien dat een ruime meerderheid van de Nederlandse burgers meer participatiemogelijkheden wenst. Tegelijkertijd komt naar voren dat niet iedereen daadwerkelijk meer zou willen participeren en dat actiebereidheid sterk samenhangt met opleiding. Lageropgeleiden lijken eerder voorstander te zijn van meer inspraak omdat men de traditionele politiek wantrouwt en niet omdat men er zelf gebruik van wil maken en zijn dus vaker te typeren als 'stealth democrats'.

4.5 HET AANBOD: OMVANG EN KWALITEIT

In de afgelopen 20 jaar hebben veel meer landen de mogelijkheid tot het houden van een referendum opgenomen in hun constitutie. Scarrow (2001) heeft 18 democratieën onderzocht waarvan 12 in de periode 1970-2001 institutionele hervormingen hebben ingevoerd gericht op meer directe participatie van burgers. Zo hebben zes van de 18 landen de mogelijkheid tot het direct kiezen van burgemeesters ingevoerd en vijf landen een nationaal referendum (Scarrow 2001). Deze aanvullingen op de mogelijkheden om periodiek een stem uit te brengen kan worden gezien als een antwoord enerzijds op de grotere wens van groepen burgers voor meer directere vormen van participatie, anderzijds op de dalende trends in opkomst, partijlidmaatschap en vertrouwen in (partij) politieke instituties (Zittel 2007).

Beschouwen wij het aanbod van participatiemogelijkheden in Nederland, dan is een uitsplitsing naar landelijk en lokaal niveau gewenst. Maatregelen

waarvoor een wijziging van de grondwet nodig zijn, zoals het direct kiezen van de minister-president of van de burgemeester zijn tot op heden niet doorgevoerd. Wel is het sinds 1 mei 2006 mogelijk om een zogenaamd burgerinitiatief in te dienen. Ondersteund door minimaal 40.000 handtekeningen kan de Tweede Kamer worden gevraagd een bepaald beleidsissue op de agenda te plaatsen. Hieraan zijn wel voorwaarden verbonden, zoals de voorwaarde dat dit issue niet al in de afgelopen twee jaar door diezelfde Kamer is besproken. Deze voorwaarden blijken in de praktijk een hoge barrière te zijn: van de 16 burgerinitiatieven zijn er slechts drie ontvankelijk verklaard. De drie behandelde initiatieven hebben niet tot aanpassing van wet of regelgeving geleid. Verder zetten verschillende ministeries op ad hoc basis instrumenten voor burgerparticipatie in. Dit gebeurt het vaakst door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bijvoorbeeld met het programma Beleid met Burgers en door het ministerie van Verkeer en Waterstaat met het programma Publieksparticipatie (Leyenaar 2009).

Daarentegen vinden wij op het lokale niveau sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een sterke uitbreiding van het aanbod van participatie-instrumenten. Achteraf gezien, zijn de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 een katalysator voor politieke hervormingen geweest. Omdat toen de opkomst daalde van 73 naar 62% en in een aantal grote steden zelfs onder de schijnbaar magische grens van 50% dook, kwam er meer aandacht bij de besturen en gemeenteraden voor de burger (Tops e.a. 1991). In dat jaar verschenen voor het eerst paragrafen over burgerparticipatie in de collegeakkoorden en sindsdien maakt vooral het lokale bestuur werk van burgerparticipatie en zijn er tal van (nieuwe) vormen geïntroduceerd. Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) heeft in februari 2010 een online enquête gehouden onder alle 441 gemeenten met vragen naar het lokale participatiebeleid. Van de 145 gemeenten (32%) die de vragenlijst hebben geretourneerd geeft 46% op een Participatienota te hebben met expliciet beleid hoe en wanneer burgers bij de beleidsvorming worden betrokken. Verder geeft 83% aan dat er afspraken in het collegeprogramma zijn gemaakt over het bevorderen van burgerparticipatie (Dinjens 2010). Een studie van het Nicis (2009) toont tot slot aan dat ongeveer 10% van de Nederlandse gemeenten een referendumverordening heeft en er in totaal 131 lokale referenda zijn geweest, waarvan zeven in de gemeente Amsterdam.

In de jaren negentig werd interactieve beleidsvorming haast een standaard begrip in iedere fase van de lokale beleidscyclus. Voorbeelden zijn in de fase van agendavorming het periodiek raadplegen via burgerpanels, de focusgroep, de scenariomethode en de schouw; in de fase van beleidsadvisering de adviesraad, het raadplegende referendum, het burgerforum of burgerjury en de

consensusconferentie; in de fase van besluitvorming de participatieve begroting, het adviserend referendum en het wijkaandelensysteem (ROB 2005; Leyenaar 2009).

Ook in andere Europese landen zien wij een uitbreiding van de participatiemogelijkheden op het lokale niveau (Denters & Rose 2005; Reynaert e.a. 2007; Schaap e.a. 2009; Addink 2009). De omvang en het type van het aanbod is sterk afhankelijk van het land. Schaap e.a. (2009) in een studie naar burgerparticipatie in de landen van de Raad van Europa vinden een groter aanbod van meer directe participatiemogelijkheden in de Scandinavische landen, Groot-Brittannië en Nederland, terwijl in de Zuid-Europese landen het belang van meer participatie wel door lokale overheden wordt erkend, maar nog geen institutionele hervormingen hebben plaatsgevonden. In de Oost-Europese landen is vrijwel alleen nog sprake van participatie gerelateerd aan verkiezingen (Schaap e.a. 2009: 8).

Ontwikkeling in het aanbod

In die ontwikkeling van het lokale aanbod kunnen drie generaties burgerparticipatie worden onderscheiden. De eerste generatie doet zich voor in de jaren zeventig van de vorige eeuw en betreft de door burgers afgedwongen inspraak op beleidsvorming. De besluitvorming is dan meestal al afgerond en het meedoen van burgers komt voornamelijk neer op het aanhoren van reeds gemaakte beleidsplannen. De tweede generatie wordt geplaatst in de jaren negentig onder de noemer interactieve beleidsvorming: burgers worden in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling betrokken. De derde generatie speelt zich af in de jaren 2000. Hier gaat het eerder om initiatieven van burgers zelf die gezamenlijk werken aan verbetering van de straat, wijk of stad. De overheid komt in beeld wanneer de betrokken burgers dat nodig achten (Kilic 2008). Op basis van een inventarisatie van allerlei vormen van burgerparticipatie komt het IPP tot de volgende samenvatting van 30 jaar burgerparticipatie (1970-2000):

- Burgers worden steeds meer vanaf het begin bij beleidsvormingsprocessen betrokken;
- Burgers staan steeds meer centraal, o.a. door het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke initiatieven van individuele burgers ('van onderop') en door aan te sluiten bij het zelforganiserend vermogen van de samenleving (netwerken);
- De participatie van burgers is daardoor meer probleem- en vraaggestuurd;
- Er ontstaat een grote diversiteit aan vormen (methoden en werkvormen) van participatie;

- De taak van de overheid bij participatieprojecten is vooral gericht op het tot stand brengen en ondersteunen van verschillende samenwerkingsvormen met actieve burgers;
- De participatie van burgers in het overheidsbeleid verschuift voor een deel naar participatie van de overheid in burgerinitiatieven (IPP 2002).

Kritiek op het aanbod

Met het grotere aanbod kwam ook de kritiek op de kwaliteit van de ingezette instrumenten. Deze kritiek betreft vooral de mate van invloed, het kennis- en informatieniveau en de representativiteit van de deelnemers. Om een indicatie te geven van de mate van invloed van burgers op de politieke besluitvorming gebruiken Edelenbos en Monnikhof (2001) de zogenaamde *participatieladder*, waarin vier treden worden onderscheiden met voor elke trede een andere rol voor de betrokkenen: burgers worden *geraadpleegd*, burgers worden om *advies* gevraagd, burgers en overheid werken samen aan een besluit *(co-productie)* en burgers kunnen *meebeslissen*. In de praktijk blijkt dat er van meebeslissen en van coproductie zelden sprake is (Denters & Klok 2005). De eerste twee treden, raadplegen en adviseren, komen veel vaker voor. In termen van de hiervoor beschreven beleidsfasen-benadering, blijft de participatie van burgers voornamelijk beperkt tot de fasen van opinievorming, agendavorming en beleidsvoorbereiding. Verder kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij het kennis- en informatieniveau van de deelnemers (zie ook Tiemeijer 2009). Een derde kritiekpunt betreft de inclusiviteit van burgerparticipatie en gaat over de vraag *wie* er deelnemen. Een veel gehoorde klacht, die aansluit bij de discussie tussen de 'kritische burger aanhangers' en de 'stealth-democrats', is dat de deelnemers aan de verschillende vormen van burgerparticipatie geen representatieve groep vormen. Verscheidene auteurs tonen aan dat de meeste participanten middel tot hoog opgeleid zijn, autochtoon en van middelbare leeftijd en dat de inzet van meer participatie-instrumenten niet heeft geleid tot het bereiken van nieuwe groepen, zoals jongeren en migranten (Wille 2001; Leyenaar & Niemöller 2003; Bovens & Wille 2008).

Deze kritiek heeft geleid tot een grotere aandacht bij lokale overheden en bij raadsleden voor bijvoorbeeld participatieve budgetprocessen en burgerjury's. Bij het eerste spreken burgers zich uit over de verdeling van een deel van de beschikbare middelen. Vaak gebeurt dat in de vorm van het indienen van projecten gericht op de verbetering van de leefomgeving. In bijvoorbeeld Zwolle en Tiel zijn burgers op deze manier bij de politieke besluitvorming betrokken. Bij een burgerjury of burgerforum gaat het om een groep random geselecteerde inwoners van de gemeente die één of meerdere dagen bij elkaar

komen om tot een advies te komen over een bepaald beleidsprobleem. Het voordeel van deze laatste vorm is dat het gaat om *selectie* in plaats van *zelfselectie* waardoor een doorsnede van de lokale samenleving het lokale bestuur of gemeenteraad adviseert; dat de deelnemers over objectieve informatie beschikken over het te bediscussiëren vraagstuk en dat men tot oordeelsvorming komt op basis van deliberatie in kleine groepen die worden geleid door professionele moderatoren. Het inzetten van dit instrument is in Nederland een recent fenomeen. Voorbeelden zijn op nationaal niveau het Burgerforum Randstad, georganiseerd door de ministeries van VROM en V&W, het Burgerforum Kiesstelsel, geïnitieerd door het ministerie van BZK en twee burgerfora over Europa in 2007 georganiseerd door het IPP en in 2009 door de Radboud Universiteit Nijmegen. Voorts hebben er een aantal regionale en lokale burgerfora of burgerjury's plaatsgevonden: in 2004 in Lelystad over het waterbeheer in de Markermeer, in 2004 in de provincie Flevoland over het Omgevingsplan van de provincie, in 2004 en 2006 in Den Haag over respectievelijk de veiligheid en leefbaarheid in de wijk, in 2006 in Amsterdam over maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren en in 2010 in Oude IJsselstreek over de verdeling van middelen en diensten over de 15 kernen van de gemeente. Onderzoek onder de deelnemers van enkele van de burgerjury's laat een grote tevredenheid zien en veel vertrouwen in de bruikbaarheid van het juryrapport voor de beleidsmakers. De 64 deelnemers aan de burgerjury in Oude IJsselstreek gaven de burgerjury een 7,8 en 90% was het met de stelling eens dat er vaker een burgerjury in de gemeente zou moeten worden georganiseerd (Gemeente Oude IJsselstreek 2010).

4.6 CONCLUSIE

Burgerparticipatie is onlosmakelijk verbonden met een democratisch politiek stelsel. Niet alleen stellen verschillende democratieopvattingen andere eisen aan burgerparticipatie, ook aanhangers van bijvoorbeeld de representatieve democratie kunnen variëren in hun motieven voor meer of minder burgerparticipatie. Het uitgangspunt in dit hoofdstuk is in hoeverre vraag en aanbod overeenkomen. Aangetoond is dat zowel de vraag naar meer participatie als het aanbod (op lokaal niveau) is gestegen en dat bovendien beide in dezelfde richting wijzen, namelijk meer vormen van directe beïnvloeding door burgers. Bij deze ontwikkeling zijn er twee groepen burgers te onderscheiden. De eerste groep zijn burgers die meer inspraak willen en deze ook willen gebruiken. Een tweede groep die bovendien bijna even groot is, bestaat echter uit burgers die de inspraakmogelijkheden enkel lijken te willen als controlemechanisme.

Een kanttekening betreft de data die we voor de analyse van de vraagzijde hebben gebruikt. Alhoewel de gegevens een belangrijke indicatie zijn voor de vraag naar participatieaanbod, betreft het hier wel de vraag naar *lokale* participatiemogelijkheden. Verwacht kan worden dat de vraag naar *nationale* participatiemogelijkheden nog groter zal zijn, aangezien het nationale aanbod veel beperkter is (en er dus meer ruimte is voor 'meer' inspraakmogelijkheden) en bovendien de nationale politiek verder verwijderd is van de burger dan de lokale, de 'kloof' is dus groter. En omdat de actiebereidheid voor dit niveau ook groter zou kunnen zijn, mede omdat politieke kennis en interesse groter zullen zijn wanneer het de nationale politiek betreft, kan worden verwacht dat het aandeel van 'kritische burgers' het aandeel 'stealth democrats' ver zal overtreffen.

LITERATUUR

Addink, G.H. (2009). *Local and Regional Level Participation in Europe.* Utrecht: University of Utrecht.

Andeweg, R. & G. Irwin (2009). *Governance and Politics of the Netherlands.* Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Barnes, S., M. Kaase, e.a. (1979). *Political Action. Mass Participation in five western democracies*, Beverly Hills, Sage.

Bovens, M. (2006). De Diplomademocratie. Over de Spanning tussen Meritocratie en Democratie. *Beleid en Maatschappij*, 33(4): 205-218.

Bovens, M. & A. Wille (2008). Politiek Vertrouwen langs de Meetlat, *S&D*, 10: 32-43

Castenmiller, P. (1994). *Onverschillige Democratie.* Amsterdam: Het Spinhuis.

Dalton, R. (1984). Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Democracies. *Journal of Politics*, 46(1): 264-284.

Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press.

Dejaeghere, Y. & M. Hooghe (2006). Op zoek naar de 'Monitorial Citizen'. Een Empirisch Onderzoek naar de Prevalentie van Postmodern Burgerschap in België. *Res Publica*, 48(4): 393-420.

Dekker, P. (2000). Politieke participatie, in: J. Thomassen, C. Aarts & H. Kolk (red.) *Politieke Veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de Smalle Marges van de Politiek.* Den Haag: Sdu Uitgevers, 77-92.

Denters, B. & P. Klok (2005). The Netherlands: in search of responsiveness, in: B. Denters & L. Rose (ed.) (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments.* Basingstoke: Macmillan, 65-82.

Denters, B. & L. Rose (ed.) (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments.* Basingstoke: Macmillan.

Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de locale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.) (2001). *Lokale Interactieve Beleidsvorming. Een Vergelijkend Onderzoek naar de Consequenties van Interactieve Beleidsvorming voor het Functioneren van de Locale Democratie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Franklin, M. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fung, A. & E.O. Wright (ed.) (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowerd Participatory Governance*. Londen/New York: Verso.

Gallagher, M., M. Laver & P. Mair (2005). *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties and Governments.* Boston: McGraw Hill Higher Education.

Gemeente Oude IJsselstreek (2010). *Burgerjury Voorzieningen. Adviesverslag 6 februari 2010*. Gemeente Oude IJsselstreek.

Habermas, J. (1984). *The theory of Communication Action*, Boston: Beacon Press.

Hibbing, J. & E. Theiss-Morse (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about how Government should work.* Cambridge: Cambridge University Press.

Inglehart, R. & C. Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Instituut voor Publiek en Politiek (2002). *Participatie in Publiek Domein*, Amsterdam: IPP.

Kilic, M. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?* Amersfoort: Twijnstra en Gudde.

Leyenaar, M. & B. Niemöller (2003). *Lokale Beleidsbeinvloeding in 2003.* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten no. 297, Den Haag: Ministerie van SZW.

Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven en Londen: Yale University Press.

Mair, P. & I. van Biezen (2001). Party Membership in Twenty European Democracies 1980-2000. *Party Politics*, 7(1): 5-21.

Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4): 542-563.

Nieuwenhuijzen, G.J. van den & B.F. Steur (2005). *Burgers Betrekken. Een Handleiding voor Burgerparticipatie*. Rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Norris, P. (ed.) (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory.* Cambridge: The University Press.

Putnam, R.D. (1994). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princetown

Referendumplatform (2010), www.referendumplatform.nl

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Het Vertrouwen op Democratie*, Den Haag: ROB.

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie.* Den Haag: ROB.

Scarrow, S. (2001). Direct Democracy and Institutional Change, *Comparative Political Studies*, 2001, 34, 651-665.

Schaap, L. e.a. (2009). *Innovations in Sub-National Government in Europe. A Quick Scan.* ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur, October 2009.

SCP – Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). *De Sociale Staat Van Nederland 2009*. Den Haag: SCP.

Tiemeijer, W. (2009). Opinieonderzoek en representatieve democratie, in: SCP, *Meten wat leeft? Achtergrondstudie bij het Continu Onderzoek Burgerparticipatie.* Den Haag: SCP.

Tops, P. e.a. (1991). *Lokale Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing in Den Haag etc.* Eburon.

Wille, A. (2001). Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces, in: J. Edelenbos. & R. Monnikhof (red.) (2001). *Lokale Interactieve Beleidsvorming. Een Vergelijkend Onderzoek naar de Consequenties van Interactieve Beleidsvorming voor het Functioneren van de Locale Democratie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma, 87-100.

Zittel T, (2007). Conclusion: Can Participatory Engineering bring Citizens back in? in: T. Zittel & D. Fuchs (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation. Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* New York: Routledge.

Gebruikte datareeksen

European Social Surveys 2003, 2005, 2007.
SCP (2006) Culturele Veranderingen in Nederland. *DANS Database*, www.dans.knaw.nl/nl/data/, vinddatum 10 januari 2010.
Voor de tijdsreeksen werden ook de datasets van 1981, 1983, 1985, 1986, 1988, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 2000, 2002 en 2004 gebruikt.
Todosijević, B., K. Aarts en H. van der Kaap (2006) NKO geïntegreerde file 1970-2006. *Nationaal Kiezersonderzoek*, www.dpes.nl/pages/nko_geintegreerde_file_1970.php, vinddatum 10 januari 2010.

NOTEN

1 Onder het eerste wordt het wel of niet gaan stemmen bedoeld. De tweede vorm behelst het lidmaatschap van een politieke partij; het verrichten van campagneactiviteiten; het contact opnemen met een politicus of ambtenaar en het trachten in te schakelen van een belangenorganisatie, politieke partij of de media. Protestparticipatie omvat activiteiten met een duidelijk protestkarakter die buiten het geïnstitutionaliseerde politieke proces om worden ondernomen, zoals het meedoen aan een demonstratie, aan een bezetting of het verkeer blokkeren (Barnes & Kaase 1979).

2 De vraag zoals gesteld in het NKO luidt: Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op politici of de overheid. Wilt u de volgende mogelijkheden bekijken, en mij dan zeggen van welke daarvan u in de afgelopen 5 jaar gebruik hebt gemaakt: Radio, televisie of krant ingeschakeld; Politieke partij of organisatie ingeschakeld; Meegedaan aan een door de overheid georganiseerde inspraakbijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst; Contact opgenomen met een politicus of ambtenaar; Meegedaan aan een actiegroep; Meegedaan aan een protestactie, protestmars of demonstratie; Via internet, email of sms meegedaan aan een politieke discussie of actie; Iets anders; of Geen van deze.

3 De eerste factor bestaat uit drie variabelen, het inschakelen van een politieke partij of politicus en het deelnemen aan een door de overheid georganiseerde inspraak-, hoorzitting of discussiebijeenkomst; de tweede factor uit het meedoen aan een actiegroep of aan een protestactie, protestmars of demonstratie en de derde factor uit het via internet, email of sms meedoen aan een politieke discussie of actie.

4 De vraag luidt: Stel: de Tweede Kamer behandelt een wetsvoorstel dat u zeer onrechtvaardig of verkeerd vindt. Hoe groot is de kans dat u zou pro-

beren daar iets tegen te doen, is die kans: zeer groot; groot; klein; of zeer klein?

5 Dit blijkt ook uit de score voor de samenhangmaat tau c, die het meest geschikt is voor dit type variabelen. De waarde op deze maat is 0,07. Hoewel deze waarde statistisch significant is, wat er op duidt dat meer inspraakwensen samenhangt met een hogere actiebereidheid, is de waarde erg laag. De maximale samenhang is namelijk een score één, terwijl een score nul duidt op geen samenhang.

5 Democratische drempels: de moeizame relatie tussen participatie en democratie

Anchrit Wille[1]

'The cure for democracy is more democracy'[2]
Russell Dalton (2004: 203)

5.1 DEMOCRATIE EN PARTICIPATIE: HOE MEER, HOE BETER?

Een van de belangrijkste kenmerken van een democratie – misschien wel de belangrijkste – is: de mogelijkheid van burgers om te participeren in de politieke besluitvorming. De idee dat enige inbreng van burgers een noodzakelijke voorwaarde is om besluitvorming democratisch te noemen gaat terug tot de oude Grieken. Zonder participatie van het volk geen democratie; en in veel politieke theorieën gaat men uit van het idee 'hoe meer, hoe beter': 'Where few take part in decisions there is little democracy; the more participation there is in decisions, the more democracy there is' (Verba & Nie 1972: 1).

Verkiezingen en electorale kanalen zijn al lang niet meer het enige middel voor burgers om zich te mengen in de politieke besluitvorming. Veel recente democratische vernieuwingen hebben betrekking op het vergroten van de directe invloed van burgers en betrokkenen op de voorbereiding, de vorming en uitvoering van het overheidsbeleid. Zo is het fenomeen 'inspraak' geïnstitutionaliseerd in de jaren '70 van de vorige eeuw; en is men in de jaren '90, vooral op niveau van gemeenten, begonnen met het opstarten van 'interactieve projecten'. Deze vorm van 'governance driven-democratization' (Warren 2009) moet de toegang, participatie, transparantie en verantwoording van het openbaar bestuur versterken.

Of de democratische vernieuwingsagenda nu gericht is op de versterking van politiek of bestuur, op landelijk of op lokaal niveau, de inzet is vrijwel

altijd een uitbreiding van de participatiemogelijkheden voor burgers. Maar er kleven ook schaduwzijden aan deze initiatieven. Zo waarschuwt Robert Dahl (1989: 333) dat 'the long-run prospects for democracy are seriously endangered by inequalities in resources, strategic positions, and bargaining strength that are derived not from wealth or economic position but from *special knowledge*'. Empirisch onderzoek laat zien dat politieke participatie ongelijk verdeeld is over de bevolking en dat verschillen in bijvoorbeeld geslacht, leeftijd en opleidingsniveau bepalend zijn voor de mate waarin actief deelgenomen wordt aan de politiek (Verba & Nie 1978; Verba e.a. 1995; Nie e.a. 1995). Het zijn vooral hoog opgeleiden die politiek actiever zijn dan lager opgeleiden in Nederland (Bovens & Wille 2009; 2010); en een belangrijke verklaring hiervoor ligt in verschillen in politieke kennis en vaardigheden die effectief burgerschap mogelijk maken.

Het politiek toegankelijker maken van de besluitvorming moet tot een versterking van de democratie leiden. Maar is deze veronderstelling juist? Als de participatiemogelijkheden worden vergroot, wie maakt daar dan gebruik van? In welke mate biedt democratische verbreding en verdieping toegang aan nieuwe groepen van politiek betrokkenen? Of zijn het vooral minderheden van politiek vaardige en gemotiveerde burgers die veel vaker gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden om politiek te participeren?

5.2 PARTICIPATIE EN DEMOCRATIE: EEN WISSELING VAN POLITIEK PARADIGMA

Democratische pessimisten en optimisten

Veel grote denkers verschillen in hun opvattingen over democratie en een belangrijk punt van onderscheid is het vertrouwen dat men heeft in de politieke capaciteiten van burgers. Democratische pessimisten gaan er vanuit dat gewone burgers in het algemeen niet voldoende gekwalificeerd zijn om direct te kunnen participeren in de politieke besluitvorming. De gemiddelde burger denkt nauwelijks na over ingewikkelde beleidskwesties en heeft daar ook niet de competenties voor. De bescheiden politieke capaciteiten maakten het onwenselijk en zelfs bedreigend voor een liberale representatieve democratie als burgers zich al te veel met politiek zouden bemoeien. Democratische pessimisten hebben meer vertrouwen in het oordeel van de politieke elite. Als het gaat om burgerparticipatie, is het motto dan ook: niet te veel, en vooral via de representatieve organen.

Daar tegenover staan de democratisch optimisten die veel meer vertrouwen hebben in het politieke vermogen van de burger om mee te beslissen

over belangrijke zaken en daarom voorstander zijn van meer *directe* vormen van democratie. Juist het wantrouwen in de macht van politieke elites, maakt volgens deze politieke theorie dat burgers een fikse directe stem in belangrijke beslissingen zouden moeten hebben. Dit zorgt voor een beperking en controle op de invloed van gezagsdragers; en ook dat bij beslissingen over belangrijke zaken de 'wil van het volk' een belangrijke stempel kan drukken op de politieke besluitvorming.

Nog meer vertrouwen in de rol van burgers is er in de *deliberatieve* opvatting van democratie. Daarin wordt democratie opgevat als 'een gesprek' en is het niet alleen de instemming van de burgers, die politieke beslissingen legitimeren. In deze opvatting van democratie gaat het er vooral ook om dat burgers gezamenlijk beraadslagen (bijvoorbeeld in interactieve beleidsvorming of burgerforums) over complexe politieke problemen; en dat zij hierdoor adequate oplossingsrichtingen formuleren en een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsvorming.

Participatie in een *directe* en *deliberatieve* democratie vereist een redelijk niveau van kennis en begrip van politieke kwesties. Maar beschikt de burger wel over voldoende competenties voor effectief burgerschap? Empirisch politicologisch onderzoek kort na Tweede Wereldoorlog leek het diepe pessimisme over de politieke competenties van de 'gewone man' te bevestigen. Uit het kiezersonderzoek in de jaren '60 kwam naar voren dat kiezers een minimale kennis van de politiek hadden (Blokland 2005: 55). De vrees voor de consequenties van deze onwetendheid van de massa sterkte democratisch elitisten in de opvatting dat eenmaal gekozen gezagsdragers niet zouden moeten worden gehinderd door onmatige politieke activiteiten van burgers.

Echter de groeiende welvaart en de stijgende toegang van het westers publiek tot een groter informatieaanbod in de jaren '70 vormden een bron van optimisme over de politieke mogelijkheden van de massa. Als gevolg van processen van cognitieve mobilisatie beschikte de moderne burger steeds vaker over de vaardigheden en de middelen die nodig zijn om de complexe politieke besluitvorming te doorgronden en hun eigen beslissingen te nemen. Er kwam veel meer informatie over politiek en beleid beschikbaar dankzij de expansie van media, zoals televisie en internet, en dankzij de toename van het opleidingsniveau was het vermogen van burgers om die politieke informatie te verwerken eveneens toegenomen. De opkomst van de 'mondige burger' die zelf initiatieven neemt en als kritisch consument eisen stelt aan de overheid, had ook gevolgen voor de inrichting van de Nederlandse democratie.

Democratische vernieuwing in Nederland: van pacificatie naar participatiedemocratie

Politieke participatie tussen het einde van de Eerste Wereldoorlog en de jaren rond 1970 vond grotendeels plaats in het kader van de verzuiling. Kenmerkend voor de 'pacificatie-democratie' was de 'lijdelijkheid' van burgers: loyaal tegenover de leiders van de eigen zuil en slechts politiek actief voor zover het steun betrof aan de partij en organisaties binnen de eigen zuil (Lijphart 1967; Daalder 1974). Als gevolg van de snelle groei van welvaart vanaf het einde van de jaren '50 en het stijgend opleidingsniveau, gingen de traditionele banden minder knellen en werden burgers kritischer en zelfstandiger (Dalton 2004).

Vanaf de late jaren zestig van de vorige eeuw heeft de parlementaire democratie in ons land, net als in vele andere westerse landen, een aantal vernieuwingen en moderniseringen ondergaan. Tal van nieuwe vormen van politieke participatie hebben gezorgd voor een aanvulling op, en soms zelfs vervanging van, de traditionele vertegenwoordigende stijl van politiek. Het repertoire aan politieke participatie is uitgebreid met nieuwe, meer rechtstreekse vormen van politieke actie, zoals handtekeningenacties, bezettingen, blokkades manifestaties en internetcampagnes. De mogelijkheden voor het uitoefenen van politieke invloed buiten de verkiezingen om, kreeg hiermee een belangrijke uitbreiding.

De groeiende ontevredenheid met de traditionele politiek, de steeds lagere opkomstcijfers bij vooral gemeenteraadsverkiezingen in de jaren '90, de daling van ledentallen van politieke partijen, maakte dat de roep om te gaan experimenteren met nieuwe, meer participatieve en deliberatieve democratische besluitvorming steeds luider werd. Er ontstond een beweging gericht op 'bestuurlijke en democratische vernieuwing' om 'de kloof tussen burger en politiek' te dichten (Hartman 2008). Burgers en maatschappelijke organisaties moesten worden uitgenodigd mee te denken en mee te praten over plannen en mogelijke maatregelen. Door middel van interactieve beleidsvorming, vraagsturing, wijkaanpak, burgerinitiatieven, burgerpanels, buurtraden en klankbordgroepen moest beleid in een samenspel tussen overheden en 'stakeholders' tot stand komen. Belangrijk kenmerk van deze nieuwe vormen is dat ze worden geïnitieerd, georganiseerd en vaak in hoge mate gestuurd door overheden (gemeenten, provincies, ministeries).

De overgang van pacificatie- naar participatiedemocratie in de tweede helft van de jaren '70 (Van Deth & Vis 2006), is een bijna paradigmatische verandering van democratisch pessimisme naar optimisme geweest. Democratisering was in eerste instantie gericht op het uitbreiden van de participatiemo-

gelijkheden via de *representatieve democratie*. Daarna is de vernieuwing gericht geweest op het versterken van burgerparticipatie buiten de electorale kanalen om door te experimenteren met vormen van *directe en deliberatieve democratie* (Edelenbos & Monnikhof 2001). De toegang van burgers tot het openbaar bestuur is hiermee dus flink toegenomen. De vraag is alleen of democratische vernieuwing in Nederland een verbeterde toegang tot de besluitvorming heeft opgeleverd voor iedereen? Of dat de versterking van de democratie nieuwe drempels voor politieke participatie heeft opgeworpen? Uit eerder onderzoek blijkt dat in de Nederlandse democratie burgers beduidend meer politieke invloed hebben naarmate hun opleiding hoger is (Bovens & Wille 2009; 2010). Heeft de toename van het aantal participatiekanalen geleid tot het vergroten van de politieke gelijkheid of worden ook de 'nieuwe' vormen van democratie gedomineerd door de hoogst opgeleiden? Aan de hand van een analyse van gegevens uit het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO) 2006 zal ik proberen deze vraag te beantwoorden.

5.3 DEMOCRATISERING EN DE GEVOLGEN VOOR POLITIEKE PARTICIPATIE

De 'democratisering' van de representatieve democratie

De mogelijkheid om nieuwe leiders te kiezen en oude leiders te vervangen is een van de belangrijkste instrumenten in een democratie (Dalton e.a. 2003: 23). De versterking van de representatieve democratie betekende in eerste instantie toegang van gewone burgers tot de politieke besluitvorming. De strijd voor het algemeen enkelvoudig stemrecht in de 20e eeuw was ook grotendeels een strijd om het gelijkheidsbeginsel; de stem van iedere mens – ongeacht zijn bezittingen, leeftijd, geslacht of bekwaamheden – kreeg hetzelfde gewicht.

Daarnaast wordt het democratisch gehalte van de representatieve democratie bepaald door het aantal posities dat in het openbaar bestuur verkozen kan worden. Hoewel burgers in Nederland alleen hun volksvertegenwoordigers kiezen (bestuurders worden gekozen door politieke lichamen of worden benoemd door de kroon) en de invloed van burgers op de wijze waarop ze bestuurd worden daarmee nog steeds gering is, kunnen kiezers deelnemen aan meerdere verkiezingen (Dalton e.a. 2003: 15). De bekendste zijn de verkiezingen voor de Tweede Kamer, de Gemeenteraad, de Provinciale Staten en de waterschappen. Daarnaast is de representatieve democratie in de jaren '70 versterkt met de komst van de verkiezingen van het Europees Parlement (sinds 1979) en in Amsterdam en Rotterdam met de verkiezingen van de stadsdeelraden en deelgemeenten.

Een versterkte representatieve democratie biedt burgers meerdere gelegenheden om hun stem uit te brengen. Toch maakt niet iedereen hiervan in eenzelfde mate gebruik. Zo bestaan er grote verschillen in opkomst tussen nationale verkiezingen en de verkiezingen voor de andere bestuurslagen. Bij verkiezingen voor de Provinciale Staten, de gemeenteraden, het Europese Parlement en de waterschappen is de opkomst structureel lager dan bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Daarnaast zijn hoger opgeleiden vaker geneigd van deze participatiemogelijkheden gebruik te maken dan lager opgeleiden.

Stemmen is voor veel mensen de enige politieke activiteit, en in het algemeen wordt het beschouwd als een activiteit die in termen van geld, tijd en inspanning relatief weinig kost. In de literatuur wordt gesuggereerd dat juist bij deze redelijk eenvoudige vorm van politieke participatie verschillen in opleiding en politieke competenties niet echt van belang zijn (Verba e.a. 1995: 359; Kriesi 2005: 119). Gegevens uit het NKO van 2006 – weergegeven in tabel 5.1 – laten echter zien dat de hoger opgeleiden vaker (zeggen te zijn gaan) stemmen in de verkiezingen. De verschillen zijn vooral groot voor de gemeenteraadsverkiezingen en de stemming voor het EU-referendum in 2005.

Tabel 5.1 laat ook zien dat wanneer we het aantal electorale momenten bij elkaar optellen, en kijken naar de hoeveelheid verkiezingen waarin burgers bij elkaar genomen hebben geparticipeerd, de verschillen tussen hoger en lager opgeleiden redelijk groot zijn. Minder dan de helft van de lager opgeleiden (47%) heeft gestemd in alle vier de verkiezingen waarover in het NKO gevraagd is, terwijl bijna drie kwart (73%) van alle hoger opgeleiden heeft meegedaan in alle verkiezingen.

Tabel 5.1 Opleiding en Participatie in de verkiezingen in Nederland (%)

Participatie	Opleiding respondent		
	Laag	Midden	Hoog
Meegedaan in Tweede Kamerverkiezingen 2006	90	93	97
Gestemd in Tweede Kamerverkiezingen 2003	81	88	95
Gestemd in gemeenteraadsverkiezingen 2006	66	68	83
Gestemd bij het referendum EU-grondwet (2005)	56	67	83
Gestemd in meerdere verkiezingen			
In niet een van deze verkiezingen	8	4	1
In één verkiezing	7	7	2
In twee verkiezingen	13	13	5
In drie verkiezingen	25	24	18
In alle vier de verkiezingen	47	54	73

Bron: NKO 2006

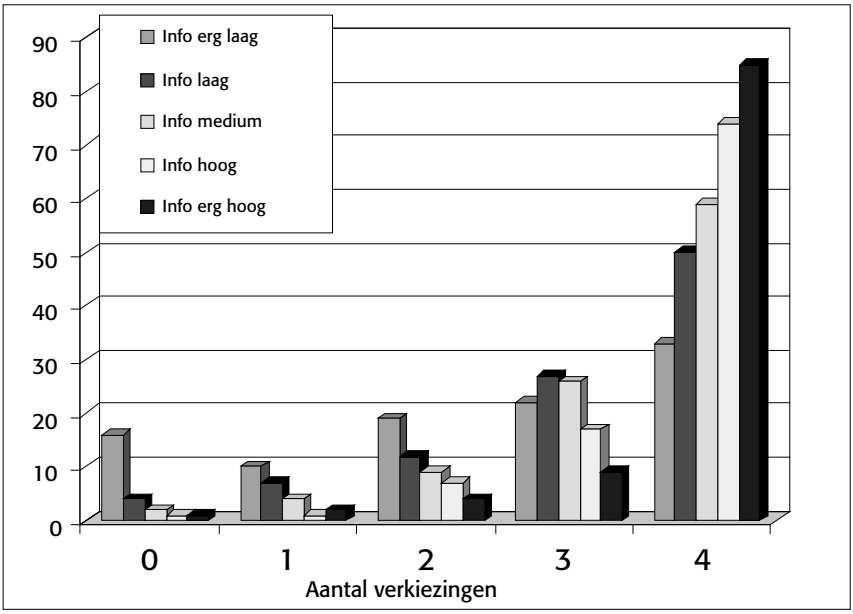
Er is een ongelijkheid tussen hoger en lager geschoolde burgers wanneer het om het gebruik van dit soort democratische rechten gaat. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de complexiteit van het moderne openbaar bestuur, met zijn verschillende bestuurslagen (wijk, lokaal, provinciaal, nationaal, Europees), het voor kiezers niet eenvoudig maakt te weten welk beleidsprobleem op welk niveau speelt, welke partij welk programma voorstaat en welke bestuurder nu verantwoordelijk is voor welke beleidsresultaten: 'Voters are increasingly confronted with a complex framework of governance; and the increasing number of elections multiplies the demands being placed on voters to become informed on the issues of each election' (Dalton e.a. 2003: 37-38).

Daarnaast zijn politieke verschillen bij de verkiezingen voor de andere bestuurslagen in het algemeen minder scherp dan de nationale verkiezingen. Dat ligt niet zozeer aan een gebrekkig vermogen van politici om kwesties te 'politiseren' op het lokale, provinciale of Europese niveau, maar eerder aan de aard van die kwesties zelf, die doorgaans minder politiek van aard zijn. Partijen in kleinere en middelgrote gemeenten en in provincies hebben grote moeite om duidelijk te maken op welke issues ze zich wezenlijk van elkaar onderscheiden (Hartman 2008). Een kiezer die bewust wil stemmen, moet daarom bij dit soort verkiezingen nogal wat inspanningen verrichten om echte verschillen tussen partijen te kunnen zien. Niet iedereen is daartoe bereid of in staat. Dat kiezers weinig belangrijke programmatische verschillen zien tussen de partijen speelt een rol bij de relatief lage opkomst bij dit soort verkiezingen (Aarts 2000).

Bij de partijkeuze zijn sociale kenmerken steeds minder belangrijk geworden (Thomassen 2000: 203-20). Van een op ideologische oriëntaties of groepsidentiteit gebaseerde keus ('Ik ben katholiek dus dat bepaalt mijn stem ook') is stemmen steeds meer een specifiek politieke of op de persoon (politieke leider) gerichte keuze geworden ('Ik vind politiek belangrijk en het programma van het CDA spreekt mij aan. Of ik op een partij stem hangt af van de politieke situatie op dat moment en/of van mijn vertrouwen in de lijsttrekker') (Hartman 2008). Kennis over de opvattingen van de verschillende politieke leiders en wat hun partijen voorstaan is steeds belangrijker omdat het mensen in staat stelt om een keuze te maken voor iets waar ze werkelijk achter staan (Delli Carpini & Keeter 1996). Geconfronteerd met de grote hoeveelheid van 24 partijen bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2006, hebben een groot aantal kiezers gekozen voor het gebruik van een 'stemwijzer' voor advies bij het maken van een stemkeuze. Volgens de cijfers van de stemwijzer waren het er bijna 5 miljoen in 2006. De populariteit van deze online stemhulpen (stemwijzer, kieskompas) geeft een indicatie van de keuzemoeilijkheden die hedendaagse kiezers ervaren.

Verschil in politieke kennis, zo blijkt uit figuur 5.1, speelt dan ook een duidelijk rol bij electorale participatie. Naarmate burgers over meer politieke informatie beschikken zijn ze eerder geneigd om aan meerdere verkiezingen deel te nemen. Van de groep met een hoog politiek informatief niveau heeft 85% geparticipeerd in alle vier de verkiezingen, maar slechts een derde van de groep met een laag politiek informatieniveau nam deel aan vier verkiezingen.

Figuur 5.1 Deelname verkiezingen naar niveau van politieke informatie (%)



Bron: NKO 2006

De versterking van de representatieve democratie betekent meer mogelijkheden voor burgers om aan verkiezingen mee te doen, maar tegelijkertijd heeft het de participatieongelijkheden vergroot: 'It makes that, though the voting rights are equal, the practical use of such rights is stratified' (Verba 2003: 666).

Referenda: een stem verder in de democratie

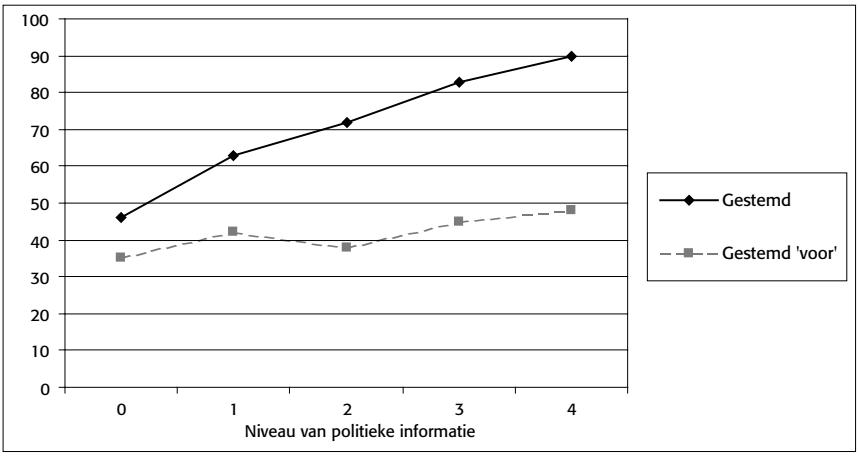
In de discussies over het versterken van de democratie neemt het referendum (en het volksinitiatief) een vaste plek in. Referenda worden meestal gebruikt als een aanvulling op de werking van representatieve democratische institu-

ties; door het parlement goedgekeurde wetten kunnen aan een referendum worden onderworpen. Toch is de participatie in een referendum niet geheel vergelijkbaar met de verkiezingen voor vertegenwoordigende organen. Om te beginnen, bij een referendum kunnen burgers zelf *direct* over specifieke kwesties of wetsvoorstellen stemmen (Van Praag 1993). Het referendum geeft kiezers een extra instrument in handen om de politieke besluitvorming direct te beïnvloeden. Daarnaast geeft een referendum kiezers en gekozenen eenzelfde hoeveelheid macht in de besluitvorming; daarmee is het onderscheid tussen volksvertegenwoordigers en kiezers – de basis van de vertegenwoordigende democratie – verdwenen en zorgt het referendum voor een grotere gelijkheid in de politieke besluitvorming (Eisenberg 2001: 149).

In Nederland is het referendum vooral op lokaal niveau gebruikt – ongeveer 131 lokale referenda zijn georganiseerd in de laatste 30 jaar. Landelijk is in Nederland het referendum in de laatste 200 jaar slechts één keer gebruikt, op woensdag 1 juni 2005 toen een raadplegend referendum werd gehouden, waarin de bevolking een advies kon geven over het al dan niet accepteren van de ontwerptekst voor het EU grondwettelijk verdrag (Aarts & Van der Kolk 2005).

Zorgt het referendum voor een gelijkere toegang tot de politieke arena? Als we kijken naar de verschillen in opkomst, op basis van de NKO 2006 gegevens, dan blijkt dat verschillen in opleiding van belang zijn geweest voor wie zeggen te zijn gaan stemmen in het referendum over de EU grondwet (zie tabel 5.1). Slechts de helft van de lager opgeleiden (56%) participeerde in het referendum, terwijl 83% van de hoger opgeleiden opkwam. Deze resultaten zijn misschien niet verrassend. De EU grondwet was misschien niet helemaal onbekend, maar veel kiezers hadden geen voorkennis of duidelijke mening over deze politieke kwestie. Referenda kunnen om die reden veeleisender zijn voor de gemiddelde kiezer dan verkiezingen (Dalton e.a. 2003: 260). Kiezers moeten een keuze maken over iets waarover ze weinig hebben nagedacht of geen mening hebben. Veel van de 'heuristische' hulpmiddelen die de kiezer normaal gesproken kunnen helpen om tot een keuze te komen bij de Tweede Kamerverkiezing – zoals de links-rechts indeling – zijn minder duidelijk (en relevant) in het geval van een referendum. In die zin is de keuze in een referendum misschien wel helder maar soms ook iets minder makkelijk te maken dan de keuze voor een politieke partij in de Tweede Kamer-verkiezingen. Verschil in politieke kennis blijkt dan ook een belangrijke factor voor het wel of niet meedoen aan referendum: van de goed politiek geïnformeerde kiezer participeerde 90% in het EU referendum tegenover 45% van de minder goed politiek geïnformeerden (zie figuur 5.2).

Figuur 5.2 Gestemd in Referendum EU Grondwet naar niveau van Politieke Informatie (%)



Bron: NKO 2006

Onvoldoende politieke informatie weerhoudt een substantiële groep van burgers om te participeren. Maar verschillen in informatie spelen ook een rol als het gaat om de inhoudelijk keuze bij het referendum – voor of tegen de goedkeuring van de grondwet. Ongeveer 35% van de slecht geïnformeerden stemde *voor* de goedkeuring en 48% van de politiek goed geïnformeerden. Een zelfde patroon is zichtbaar bij hoger en lager opgeleiden (ongeveer 36% van de lager opgeleiden stemde *voor* de grondwet en 48% van de hoger opgeleiden). De (lage) opkomst van lager opgeleiden is hiermee problematisch vanuit het oogpunt van gelijkheid. Deze vorm van zelfselectie betekent dat de stem van een grote groep niet wordt vertegenwoordigd in de referendumuitslag. De stem van hoger opgeleiden klinkt dubbel zo sterk door. Op die manier blijven referenda een vertekend beeld geven van de mening van het volk.

Democratie als een 'gesprek'

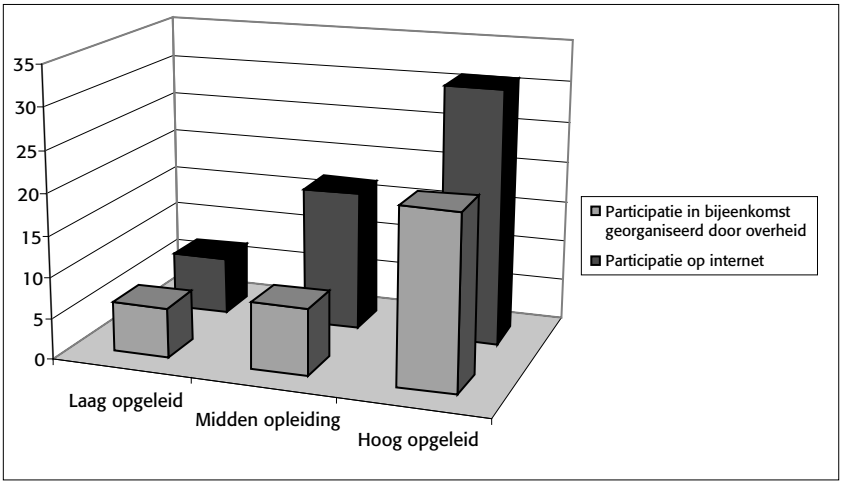
In de politieke vernieuwingsdrang in de jaren '90, werd de roep om met nieuwe, meer participatieve en deliberatieve vormen van democratische besluitvorming te gaan experimenteren luider (Edelenbos & Monnikhof 2001; Van Stokkom 2006; Hartman 2008). De wens om burgers direct bij de beleidsontwikkeling te betrekken via de 'interactieve aanpak' en ze mee te laten praten over oplossingsrichtingen zorgde voor het ontstaan van nieuwe participatiemogelijkheden voor burgers. Vooral gemeenten waren gecharmeerd van deze

nieuwe vorm van democratie en lieten inwoners meepraten over verkeerscirculatieplannen, de herstructurering van een buurtplein, een winkelcentrum of de planning van een nieuwbouwwijk. (Hartman 2008).

Politiek is in de *deliberatieve* opvatting van democratie onlosmakelijk verbonden met 'praten'. Voorstanders hechten belang aan 'interactie' en 'samenspraak': door middel van een collectief gesprek in een groep van gelijken moet men proberen tot een gedeelde visie te komen, het liefst *face to face*, omdat dit kan bijdragen tot een groter wederzijds begrip tussen burgers met verschillende belangen. Belangen liggen in deze visie niet meer vast, maar zijn onderwerp van deliberatie en dus van verandering (Van Stokkom 2006: 13). Op deze manier beleid ontwikkelen betekent dat burgers ook de 'visies' van ambtenaren en professionals kunnen corrigeren en dat het beleid beter aansluit bij de ervaringen en wensen van burgers en kan bijdragen aan een groter draagvlak.

Heeft de uitbreiding van participatiemogelijkheden geleid tot een gelijk gebruik in deze vormen? Figuur 5.3 geeft weer dat burgers met een hoger opleidingsniveau eerder in deliberatieve procedures participeren dan lager opgeleiden. In het NKO zegt 21% van de hoger opgeleiden dat ze hadden deelgenomen aan een door de overheid georganiseerde bijeenkomst tegenover 7% van de lager opgeleiden; en bijna een derde van de hoger opgeleiden (31%) had meegedaan aan een internetdiscussie met een politiek doel tegenover 7% van de laag geschoolde respondenten.

Figuur 5.3 Participatie in deliberatieve vormen naar opleiding (%)



Bron: NKO 2006

Participatie in deliberatieve vormen stelt eisen aan burgers in termen van kennis maar ook in termen van communicatieve vaardigheden en politiek zelfvertrouwen (Wille 2001). Is de gemiddelde kiezer bij verkiezings- en referendumcampagnes ontvanger van politieke boodschappen, in de deliberatieve praktijken is een actieve communicatieve rol voor burgers weggelegd (Van Stokkom 2006: 132). Maar in grotere groepen mensen je zegje doen of je mening uiten is niet voor iedereen eenvoudig. En waar gebruik van informatie 'shortcuts' in een referendum context de keuze kan vereenvoudigen, wordt in de deliberatieve context van democratie van burgers verwacht dat ze goed geïnformeerd meepraten over het beleidsprobleem in kwestie (Chambers 2001: 233). Het zijn juist deze nieuwe vormen van burgerparticipatie, die de politieke ongelijkheid vergroten omdat ze een beroep doen op meer dan gewone ambities en competenties. Dit maakt toegang tot dit soort vormen hoogdrempelig. De actieve doelgroep is de hoogopgeleide, goed geïnformeerde en assertieve participant die vaak de wegen naar dit soort initiatieven vindt.

5.4 DEMOCRATISCHE DREMPELS VOOR PARTICIPATIE

'Betere vertegenwoordiging! Beter bestuur! De roep om politieke en bestuurlijke vernieuwing is de laatste 50 jaar met enige regelmaat gehoord. In veel voorstellen voor democratische vernieuwing wordt er vanuit gegaan dat het verdiepen en verbreden van de participatiemogelijkheden ook automatisch de kwaliteit van de democratie vergroot. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat dit niet altijd het geval is, en dat er sprake is van een participatie paradox: naarmate er meer en intensievere vormen worden aangeboden om in de politieke besluitvorming te participeren, zal een steeds kleinere groep daarvan gebruik maken. Het zijn vooral minderheden van politiek vaardige en gemotiveerde burgers die veel vaker gebruik maken van de nieuwe democratische mogelijkheden om politiek te participeren.

De introductie van nieuwe participatiemogelijkheden heeft dus niet geleid tot een gelijk gebruik van deze vormen. De reden is dat burgers een aantal nieuwe drempels moeten overschrijden. Eén daarvan is de kennisdrempel. Om te participeren in de totstandkoming van het overheidsbeleid is een zekere mate van voorkennis over politieke kwesties nodig, zonder welke het lastig is het onderwerp goed te begrijpen of daar een mening over te vormen. Niet iedereen heeft voldoende informatie en een mening over alles. Een tweede drempel is de hoeveelheid tijd die actieve deelname aan deze vormen van democratie kost. Interactieve en deliberatieve procedures gaan vaak gepaard met langzame en tijdrovende besluitvorming. 'Het kost bijna altijd

grote moeite om voldoende inwoners, bewoners of gebruikers zover te krijgen dat ze een avond vrij willen maken, laat staan dat ze tot het einde meedoen aan een heel traject met meerdere bijeenkomsten' (Hartman 2008). Een derde drempel is schroom – en dit geldt met name voor activiteiten waarbij er in wat grotere groep gesproken en gediscussieerd wordt; veel burgers vinden dat eng of moeilijk en dat maakt de drempel, ondanks de aanwezigheid van politieke interesse en betrokkenheid, hoog. Mensen hebben misschien wel een eigen mening over maatschappelijke kwesties, maar durven en willen die niet altijd publiekelijk uiten.

Meer democratie mag dan niet onmiddellijk tot meer gelijkheid in participatie leiden, maar betekent deze moeizame verhouding tussen democratie en participatie dat we dan maar moeten afzien van verdere democratisering? De oplossing van het probleem van democratie is misschien meer democratie, zoals Dalton (2004: 203) het in het motto bij dit hoofdstuk aangeeft. Wanneer de overheid nieuwe vormen van participatie wil inzetten voor het versterken van de democratie, dan moeten deze misschien ook verbonden zijn aan een realistisch idee van burgerschap. Dat betekent dat de idealistische notie van de politiek goed geïnformeerde en maatschappelijk zeer betrokken burger (cf. Schudson 1999) niet steeds opnieuw moet worden hergebruikt. Het idee dat burgers in groten getale warm lopen om een inbreng te hebben in overheidsbeleid lijkt onjuist. Burgerschap is voor veel burgers veeleer een zijdelingse aangelegenheid. Alleen in specifieke gevallen, als het gaat om een controversieel issue, wil een zaal nog wel eens goed gevuld zijn. De meeste Nederlanders lijken het idee van een 'stealth-democratie' te onderstrepen: een politiek systeem dat op grote afstand van de burgers opereert, maar toch tot de orde geroepen kan worden als men dat nodig vindt (Hibbing & Theiss-Morse 2002). Daarnaast weten we ook dat, wanneer het om politieke participatie gaat, burgers zich niet als 'free-riders' maar eerder als 'easy riders' gedragen (Wille 1994: 206). De meeste mensen zijn bereid te participeren in relatief 'makkelijke' vormen van politieke participatie. Als we iets willen doen aan de participatiedrempels, en de betrokkenheid van burgers op zo'n manier willen vergroten dat er meer gelijkheid ontstaat in de geluiden die de politiek bereiken, dan moeten we ook, uitgaande van een realistisch idee van burgerschap, beter nadenken over voorstellen van betekenisvolle politieke participatie en over vormen, die betrekkelijk weinig kosten in termen van tijd, kennis en vaardigheden.

De oplossing voor het probleem van zelfselectie en politieke participatie vraagt niet om het op een zijspoor zetten van directe democratische procedures, maar veeleer om het creëren van laagdrempelige structurele voorzieningen die het grote groepen van burgers relatief eenvoudig maken om deel te

nemen aan minder intensieve vormen van politieke participatie. Correctieve referenda en deliberatieve vormen van democratie passen daarbij, maar niet als op zichzelf staande oplossingen. Deze procedures zouden moeten worden ingebouwd in een institutioneel kader van de representatieve democratie om zo uiteindelijk onderdeel te vormen van een breder proces van meer open besluitvorming. Niet alleen omdat het ons dichter brengt bij een theoretisch ideaal; maar ook omdat de grote behoefte in het openbaar bestuur aan coördinatie van maatschappelijke vraagstukken, de grotere betwistbaarheid daarvan, en de druk om dit op een open manier te beslechten hierom vragen.

LITERATUUR

Aarts, K. & H. van der Kolk (red) (2005). *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet.* Amsterdam: Bert Bakker.

Aarts, K. (2000). Opkomst, in: J. Thomassen, K. Aarts & H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*. Den Haag: SDU, 57-75.

Blokland, H. (2005). *Pluralisme, democratie en politieke kennis. Een rehabilitatie van de politiek.* Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Bovens, M. & A. Wille (2009). *Diploma Democracy, On the Tensions between Meritocracy and Democracy.* Verkenning for the programme Contested Democracies. Utrecht/Leiden, April 2009.

Bovens, M. & A. Wille (2010). The Education Gap in Participation and its Political Consequences, *Acta Politica*, forthcoming.

Daalder, H. (1974). *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek*. Assen: Van Gorcum.

Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Delli Carpini, M.X. & S. Keeter (1996). What Americans Know about Politics and Why it Matters. New Haven: Yale University Press.

Dalton, Russel. J., Susan E. Scarrow & Bruce E. Cain (2003). New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions, in: Cain, Bruce, Russell, J. Dalton & Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1-22.

Dalton, Russel. J., Bruce E. Cain & Susan E. Scarrow (2003). Democratic Publics and Democratic Institutions, in: Cain, Bruce, Russell, J. Dalton & Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 250-275.

Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Deth, J. van & J. Vis (2006) (3e druk). *Regeren in Nederland: het politiek en bestuurlijke stelsel in vergelijkend perspectief*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof red. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Eisenberg, A. (2001). The Medium is the Message: how referendums lead us to understand equality, in: M. Mendelsohn & A. Parkin, *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, pp.147-168. New York: Palgrave Macmillan 147-168.

Hartman, I. (2008). Burgerschap en patronen van politieke participatie, *Jaarboek Kennis Samenleving*. Amsterdam: Aksant.

Hibbing, J.R. & E. Theiss-Morse (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.

Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Oxford: Lexington Books.

Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. (2e druk 1976). Amsterdam: J.H. De Bussey.

Nie, N.H., J. Junn & K. Stehlik-Barry (1996). *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Praag, jr. P. van (red) (1993). Een Stem Verder: het referendum in de lokale politiek. Amsterdam: Het Spinhuis.

Schudson M. (1998). *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. New York: Free Press.

Stokkom, B. van (2006). *Rituelen van Beraadslaging: reflecties over burgerraad en burgerbestuur*. Amsterdam: AUP.

Verba, S. (2003). Would the Dream of Political Equality Turn Out to be a Nightmare? *Perspectives on Politics* 1 (14): 663-680.

Verba, S., K. Lehman Schlozman & H.E. Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

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

Verba, S., N. Nie & J-O. Kim (1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: CUP.

Warren, M. (2009). Governance-driven democratization, *Critical Policy Studies*, Vol. 3, No. 1, April 2009, 3-13.

Wille, A. (1994). *The Accidental Activist. Potential Political Participation in the Netherlands*. Amsterdam: University of Amsterdam.

Wille, A. (2001). Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces, in: J. Edelenbos & R. Monnikhof (red), *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma, 87-115.

NOTEN

1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van gegevens voor een verkenning die ik samen met Mark Bovens heb geschreven in het kader van het NWO-programma *Contested Democracy*. Een eerdere versie van dit hoofdstuk is gepresenteerd op NIG Annual Work Conference, Enschede, 20 & 21 november 2008. Speciale dank aan Mark Bovens, Galen Irwin, Jacques Thomassen en Rudy Andeweg en Kees Aarts voor hun opmerkingen.

2. Dit adagium is oorspronkelijk afkomstig van de Amerikaanse schrijver Henry Mencken (1926: 81), die in *Notes on Democracy* schrijft: 'The cure for the evils of democracy is more democracy.'

6 Politieke gelijkheid bij diverse vormen van electorale en non-electorale politieke participatie

Bas Denters, Elwin Reimink, Mijke Boedeltje & Peter Geurts

6.1 INLEIDING[1]

Politieke gelijkheid en politieke democratie zijn onlosmakelijk verbonden. Zo staat in de democratietheorie van de invloedrijke Amerikaanse politicoloog Robert Dahl 'The Principle of Equal Consideration of Interests' centraal: in een democratisch besluitvormingsproces behoort het belang van elke burger een gelijk gewicht te hebben (Dahl 1989: 85-86). Wil een representatieve democratie aan dit criterium kunnen voldoen, dan moeten de volksvertegenwoordigers beschikken over adequate informatie over de politieke belangen van al deze burgers. Als wij uitgaan van de premisse dat elke burger zelf het beste in staat is zijn belangen te kennen en te formuleren, dan impliceert Dahls gelijkheidsbeginsel dat alle leden van een politieke samenleving moeten beschikken over gelijke mogelijkheden tot politieke participatie. Of in de woorden van een andere Amerikaanse politicoloog – Sidney Verba: 'Democracy implies responsiveness by governing elites to the needs and preferences of the citizenry. More than that, it implies equal responsiveness; in the democratic ideal, elected officials should give equal consideration to the needs and preferences of all citizens. [...] If some citizens are invisible, one cannot respond to them. [...] Thus if, the government is to have the capability of giving equal consideration to the needs and preferences of all citizens, the public must be equally capable of providing that information.' (Verba 1996: 1)

Daarbij gaat het volgens Dahl en Verba overigens om meer dan alleen formele gelijkheid. Voor zover een ongelijke verdeling van maatschappelijke hulpbronnen leidt tot verschillen in de mogelijkheden van burgers om hun politieke voorkeuren kenbaar te maken, is sprake van een inbreuk op het veeleisende democratische ideaal (Dahl 1989: 114-115).

Dahl en Verba laten er geen misverstand over bestaan dat geen enkel politiek systeem volledig aan deze hoge eisen kan voldoen. Uit empirisch onderzoek blijkt keer op keer dat de deelname aan politieke activiteiten ongelijk over de bevolking is gespreid (bijvoorbeeld Verba, Nie & Kim 1978). We spreken in dit verband van *politieke ongelijkheid*. Sommige bevolkingsgroepen blijken veel minder politiek actief dan andere categorieën. De politieke ongelijkheid tussen burgers blijkt samen te hangen met ongelijkheden in de verdeling van sociaaleconomische hulpbronnen, zoals inkomen, status en opleiding. Zo is de deelname aan politieke activiteiten onder hoger opgeleiden doorgaans groter dan onder mensen met een lagere opleiding. Uiteraard kan politieke ongelijkheid berusten op een vrije en bewuste keuze van deze burgers om reële mogelijkheden tot participatie niet te benutten. Dan lijkt er vanuit democratisch oogpunt weinig aan de hand. De samenhang tussen sociale en politieke ongelijkheden suggereert evenwel dat het voor sommige bevolkingsgroepen, door een gebrek aan kennis en vaardigheden bijvoorbeeld, relatief moeilijk is hun politieke eisen te agenderen en hun voorkeuren kenbaar te maken. Voor zover politieke ongelijkheden inderdaad het resultaat zijn van de ontoegankelijkheid van de politieke besluitvorming voor bepaalde bevolkingsgroepen, is dat vanuit democratisch gezichtspunt wel degelijk problematisch.

In deze bijdrage concentreren we ons op de politieke gelijkheid bij de deelname van burgers aan politieke activiteiten die zijn gericht op de beïnvloeding van hun directe leefomgeving. Veel burgerparticipatie richt zich op het lokaal bestuur (Parry, Moyser & Day 1992: 268). In veel gevallen betreft het hier contacten met het gemeentelijk bestuur. Niet voor niets worden gemeenten, vanwege hun geringe afstand tot de burgers, aangeduid als de eerste overheid (commissie Van Aartsen; voor een kritische beschouwing over de these van de burgernabijheid: Castenmiller 2001). Burgers beschikken van oudsher over een breed scala van mogelijkheden om, buiten de vierjaarlijkse raadsverkiezingen om, zaken onder de aandacht van het lokaal bestuur te brengen: contacten met B&W en raadsleden, contacten met gemeenteambtenaren en politieke partijen, brieven/bezwaren naar de gemeente, handtekeningenacties, inspraakbijeenkomsten, hoorzittingen, buurt- en wijkverenigingen en actiecomités. Zoals in de inleiding tot dit deel van dit boek reeds is aangegeven zijn er duidelijke aanwijzingen dat in de afgelopen jaren sprake is geweest van een stijging van de niet-electorale, niet-partijpolitieke participatie (Dekker 2000: 81).

Daarnaast is in het lokaal bestuur het afgelopen decennium geëxperimenteerd met nieuwe vormen van burgerparticipatie. Vormen van interactief bestuur zijn inmiddels een normaal onderdeel van de democratische infrastructuur in het lokaal bestuur (bijvoorbeeld Edelenbos & Monnikhof 2001;

Denters e.a. 2003; Boedeltje 2009). In toenemende mate gebruikt het lokaal bestuur ook het internet om burgerparticipatie te faciliteren. Maar naast kanalen die toegang geven tot het gemeentebestuur bestaan op lokaal niveau ook allerlei andere mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op lokaal actieve organisaties in het publieke domein die betrokken zijn in de publieke dienstverlening, bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijs en de gezondheidszorg. In de afgelopen decennia zijn de mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op de publieke dienstverlening in tal van domeinen sterk uitgebreid. In de literatuur worden deze outputgeoriënteerde vormen van burgerparticipatie ook wel aangeduid als 'small-scale democracy' (vgl. Andersen & Rossteutscher 2007; Kriesi & Westholm 2007 en Westholm & Von Erlach 2007).

In onze bijdrage bezien we met name de vraag in hoeverre patronen van politieke ongelijkheid bij de (nieuwe) kanalen van directe burgerparticipatie verschillen van het patroon bij de meest traditionele vorm van burgerparticipatie, te weten electorale participatie. Onze hoofdvraag luidt daarom:

In welke mate zijn:

a. bepaalde bevolkingsgroepen oververtegenwoordigd dan wel ondervertegenwoordigd bij diverse vormen van burgerparticipatie, en
b. en in hoeverre verschilt de selectiviteit bij (conventionele) niet-electorale participatie en nieuwe vormen van burgerparticipatie van die bij electorale participatie?

6.2 WERKWIJZE

In onze bijdrage maken we gebruik van in 2001 in een systematische steekproef van 54 gemeenten verzamelde enquêtegegevens (in totaal telt de steekproef ruim 1600 respondenten, circa 30 per gemeente).

We toetsen op gelijkheid in zes achtergrondvariabelen (opleiding, geslacht, betaald werk, inkomen, plaats in het politieke spectrum en tevredenheid met het gemeentebestuur) op zes vlakken van burgerparticipatie: electorale participatie, non-electorale participatie, interactief bestuur, e-participatie (participatie via internet), medische cliëntenparticipatie en cliëntenparticipatie in het onderwijs. De laatste twee genoemde participatievormen zijn vormen van outputgeoriënteerde participatie. Electorale participatie en non-electorale participatie gelden hierbij als traditionele vormen van participatie, terwijl interactief bestuur, internetparticipatie en de twee vormen van cliëntenparticipatie tot de meer moderne vormen van participatie kunnen worden gerekend. Op deze manier kunnen klassieke vormen van participatie worden vergeleken

met moderne vormen, en kan worden beoordeeld of moderne vormen van participatie tot minder dan wel meer selectiviteit leiden dan klassieke vormen van participatie. In het bijzonder interessant is het onderscheid tussen enerzijds electorale participatie – de belichaming van de klassieke representatieve democratie – en anderzijds de overige vormen van directe participatie (vooral non-electorale participatie, internetparticipatie en interactief bestuur). De vraag is hierbij of er een verschil is tussen enerzijds electorale participatie en anderzijds andere vormen van participatie, zowel op 'algemene' achtergrondkenmerken als op meer politiek geladen kenmerken (politieke voorkeur, tevredenheid met gemeentebestuur).

Bij elke vorm van participatie bezien we twee indicatoren:

- participatie: deze indicator geeft enkel weer of iemand al dan niet op een bepaalde wijze heeft geparticipeerd in de periode voorafgaand aan de enquête;
- meervoudigheid: deze indicator betreft die vormen van participatie (zoals bij non-electorale participatie) die verwijzen naar een min of meer uitgebreid scala aan uiteenlopende activiteiten. Bij die vormen van participatie is niet alleen gekeken naar de vraag of men niet of wel heeft geparticipeerd, maar ook of men dit op één of op meer manieren heeft gedaan.[2]

Bij electorale participatie en bij interactief bestuur is niet gevraagd naar feitelijke participatie maar naar de waarschijnlijkheid van deelname. In het geval van electorale participatie is aangenomen dat alleen sprake is van participatie als men aangeeft 'zeker' te zullen deelnemen. Bij interactief bestuur is ervoor gekozen degenen die op zijn minst toezeggen waarschijnlijk te zullen participeren aan te merken als participanten.[3] Hierbij dient in het achterhoofd te worden gehouden dat mensen die aangeven mogelijk mee te willen doen, nog niet automatisch ook echt zullen participeren, mocht de mogelijkheid zich daartoe aandienen. Mogelijk is hierdoor sprake van een overschatting van de participatiebereidheid.[4] Zie voor verdere uitleg van de operationalisering van de verschillende vormen van participatie de bijlage.

Voor het bepalen van verschillen tussen participanten en de hele responsgroep is een eenvoudige vuistregel gehanteerd.[5] We spreken van onder- of oververtegenwoordiging bij een bepaald kenmerk (bijvoorbeeld sekse of opleiding) als in een van de categorieën participanten in minimaal één van de bij dit kenmerk onderscheiden groepen (bij sekse bijvoorbeeld: mannen of vrouwen; bij opleiding: laag/midden/hoog opgeleiden) een verschil van vijf procentpunten met de totale responsgroep wordt vastgesteld.

Wanneer er binnen de groep participanten een substantieel (evenals bij de eerste analyse, plusminus vijf procentpunten[6]) verschil tussen enkelvoudige en

meervoudige participanten werd aangetroffen, werd dit aangemerkt als een ongelijkheid in meervoudigheid van participatie. Binnen de groep participanten toont een – op de achtergrondvariabele selectieve – groep zich vaker bereid bij meerdere gelegenheden te participeren. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat hoger opgeleiden vaker meervoudig participeren dan minder hoog opgeleiden. Deze selectiviteit kan in theorie compleet onafhankelijk van de eerste indicator (het al dan niet participeren) variëren. Uit onze resultaten blijkt echter dat in alle gevallen dat bij het onderscheid tussen enkel- en meervoudige participatie selectiviteit werd aangetroffen, deze de selectiviteit op de eerste indicator versterkte, of dat op de eerste indicator geen selectiviteit was aangetroffen. In geen geval bleek de tweede indicator de eerste indicator als het ware 'tegen te spreken'.

6.3 RESULTATEN

Met het oog op de beantwoording van het eerste deel van onze onderzoeksvraag staan we eerst stil bij mogelijke vormen van selectiviteit (naar opleiding, sekse, betaald werk, inkomen, links-rechtszelfplaatsing en tevredenheid met het gemeentebestuur). Daarna vergelijken we met het oog op de beantwoording van de tweede deelvraag de uitkomsten voor de diverse vormen van politieke participatie.

Vormen van selectiviteit

Opleiding
In elke tabel is telkens aangegeven of er, ten opzichte van de responsgroep, sprake is van oververtegenwoordiging (+), ondervertegenwoordiging (–) of dat de verdeling van het kenmerk gelijk is aan die van de responsgroep (O). In dit geval is 30% van de responsgroep hoger opgeleid, terwijl de overige 70% middelbaar dan wel laag opgeleid is. Hiermee zijn hoger opgeleiden lichtelijk oververtegenwoordigd in de responsgroep in ons onderzoek; binnen de totale beroepsbevolking bedraagt het aandeel hoger opgeleiden ongeveer 25%.

Wanneer we ons enkel richten op de primaire indicator (het al dan niet participeren) dan varieert de selectiviteit naar opleiding per participatievorm. Op het gebied van electorale participatie en non-electorale participatie is er geen sprake van selectiviteit, maar hoger opgeleiden zijn wat oververtegenwoordigd op het gebied van interactief bestuur, binnen de twee vormen van cliëntenparticipatie en op het gebied van e-participatie (het laatste is mogelijk

een artefact van het gegeven dat in 2001 het bezit van computers met internettoegang nog beperkt was tot een relatief kleine groep mensen).

Tabel 6.1 Selectiviteit naar opleiding en vorm van participatie

Opleiding (hoog = 1, midden/laag = 0)	*Participatie*	*Meervoudigheid van participatie*	*Totaal*
Elect. participatie	O	N.v.t.	O
Non-elect. participatie	O	+***	+***
Interactief bestuur	+***	+***	++***
E-participatie	+***	O	+***
Medische participatie	+**	O	+***
Onderwijsparticipatie	+*	O	+*

+ oververtegenwoordiging van categorie 1 ten koste van categorie 0
O gelijke participatie van categorieën

Ten aanzien van de meervoudigheid versterkt het beeld de resultaten op de primaire indicator (tabel 6.1); zowel op het gebied van non-electorale participatie als op het gebied van interactief bestuur blijken hoger opgeleiden vaker op meerdere gebieden actief te (willen) zijn. Bij interactief bestuur geldt bovendien dat deze selectiviteit de selectiviteit zoals deze op de primaire indicator werd aangetroffen verder versterkt (zie kolom 2).

Geslacht

Binnen de totale responsgroep in de steekproef is het aandeel vrouwen ongeveer 53%, waarmee de verdeling in de responsgroep op dit kenmerk ruwweg vergelijkbaar is met de Nederlandse bevolking. Op het gebied van electorale participatie, interactief bestuur en medische participatie wijkt de proportie van participerende mannen en vrouwen niet af van de verdeling der seksen in de responsgroep als geheel. Bij non-electorale participatie en e-participatie zijn mannen oververtegenwoordigd, terwijl bij onderwijsparticipatie vrouwen zijn oververtegenwoordigd. Bezien we de meervoudigheid dan valt op dat bij non-electorale participatie de eerder gevonden selectiviteit verder wordt versterkt. Bij interactief bestuur zien we verder dat mannen vaker meervoudig actief zijn; een selectiviteit die we in eerste instantie nog niet aantroffen. Bij de andere vormen van participatie blijft het beeld ongewijzigd (tabel 6.2).

Tabel 6.2 Selectiviteit naar geslacht en vorm van participatie

Geslacht (v = 0, m = 1)	*Participatie*	*Meervoudigheid van participatie*	*Totaal*
Elect. participatie	O	N.v.t.	O
Non-elect. participatie	+***	+***	++***
Interactief bestuur	O	+***	+***
E-participatie	+***	O	+***
Medische participatie	O	O	O
Onderwijsparticipatie	–*	O	–*

+ oververtegenwoordiging van categorie 1 ten koste van categorie 0
O gelijke participatie van categorieën

Betaald werk

Binnen de responsgroep blijkt 58% van de mensen betaald werk als hoofdactiviteit te hebben; de overige 42% werkt niet, of heeft werk hooguit als nevenactiviteit (een bijbaan naast de studie, bijvoorbeeld). Mensen met betaald werk zijn oververtegenwoordigd wanneer het gaat om deelname aan interactief bestuur, e-participatie en medische cliëntenparticipatie, maar op het gebied van electorale participatie, non-electorale participatie en onderwijsparticipatie valt er geen selectiviteit waar te nemen (tabel 6.3).

Tabel 6.3 Selectiviteit naar betaald werk en vorm van participatie

Betaald werk (0 = nee; 1 = ja)	*Participatie*	*Meervoudigheid van participatie*	*Totaal*
Elect. participatie	O	N.v.t.	O
Non-elect. participatie	O	O	O
Interactief bestuur	+***	O	+***
E-participatie	+***	O	+***
Medische participatie	+***	O	+***
Onderwijsparticipatie	O	O	O

+ oververtegenwoordiging van categorie 1 ten koste van categorie 0
O gelijke participatie van categorieën

Hierbij dient opgemerkt te worden dat, evenals bij opleiding, de selectiviteit op het gebied van e-participatie mogelijk wordt veroorzaakt door het relatief premature stadium waarin verspreiding van het internet over Nederland zich in 2001 nog bevond. Het beeld blijft ongewijzigd als we de meervoudigheid van participatie in ogenschouw nemen.

Inkomen

Binnen de totale responsgroep meldt ongeveer een derde van de respondenten een hoog inkomen te hebben; de overige respondenten geven een middeninkomen of een laag inkomen op. Ten opzichte van deze 'basisverdeling' is er voor wat betreft deelname aan non-electorale participatie, interactief bestuur, e-participatie en participatie in het onderwijs sprake van oververtegenwoordiging van hogere inkomensgroepen, maar er is geen sprake van selectiviteit op het gebied van electorale participatie en medische cliëntenparticipatie. Wanneer ook de meervoudigheid in beschouwing wordt genomen, dan blijken de genoemde gevallen van oververtegenwoordiging zich te handhaven: enkel bij interactief bestuur is er sprake van extra selectiviteit bovenop de al genoemde ongelijke vertegenwoordiging bij het al dan niet participeren. Het valt op dat mensen met een lager inkomen in een aantal gevallen nog wel politiek actief zijn. Onder de meervoudige participanten is deze groep echter sterk ondervertegenwoordigd, terwijl de verschillen tussen middeninkomens en hoge inkomens op dit vlak gering zijn. Op het gebied van medische cliëntenparticipatie blijven de verschillende inkomensgroepen, ook na uitsplitsing in meervoudigheid, proportioneel vertegenwoordigd (tabel 6.4).

Tabel 6.4 Selectiviteit naar inkomen en vorm van participatie

Inkomen (hoog = 2, midden = 1, laag = 0)	*Participatie*	*Meervoudigheid van participatie*	*Totaal*
Elect. participatie	O	N.v.t.	O
Non-elect. participatie	+***	O	+***
Interactief bestuur	+***	+**	++***
E-participatie	+***	O	+***
Medische participatie	O	O	O
Onderwijsparticipatie	+*	O	+**

+ oververtegenwoordiging van categorie 2 ten koste van categorie 1 en 0
O gelijke participatie van categorieën

Zelfplaatsing op het politieke spectrum
De plaatsing in het politieke spectrum is geoperationaliseerd via een elfpuntsschaal, lopend van uiterst links tot uiterst rechts; respondenten konden zichzelf op deze schaal plaatsen. De meerderheid (bijna 60%) van de respondenten plaatst zichzelf in het midden van het politieke spectrum; voor de rest geeft zo'n 23% aan zichzelf als 'rechts' te beschouwen, en zo'n 17% geeft aan zichzelf als 'links' te beschouwen. Er lijkt niet veel selectiviteit te zijn naar politieke voorkeur; enkel op het gebied van e-participatie lijkt er een oververtegenwoordiging te bestaan van mensen die zichzelf aan de linkerkant van het politieke spectrum plaatsen, maar zoals al eerder gesteld zijn de resultaten met betrekking tot e-participatie mogelijk beïnvloed door de indertijd nog beperkte populariteit van het medium internet.

Tabel 6.5 Selectiviteit naar politieke voorkeur en vorm van participatie

Links/rechts (l = 0, r = 1)	*Participatie*	*Meervoudigheid van participatie*	*Totaal*
Elect. participatie	0	N.v.t.	0
Non-elect. participatie	0	0	0
Interactief bestuur	0	0	0
E-participatie	–**	0	–**
Medische participatie	0	–*	–*
Onderwijsparticipatie	0	0	0

+ oververtegenwoordiging van categorie 1 ten koste van categorie 0
– is ondervertegenwoordiging van categorie 1
0 gelijke participatie van categorieën

Dit beeld verandert ook niet als we de meervoudigheid in beschouwing nemen. Wel blijkt dat er op het gebied van medische cliëntenparticipatie selectiviteit lijkt te bestaan bij meervoudige participatie: linksgeoriënteerde burgers blijken 'vaker op meer dan één manier' actief (tabel 6.5).

Tevredenheid
Tevredenheid is geoperationaliseerd via een tienpuntsschaal, waarop respondenten zichzelf konden plaatsen aan de hand van hun tevredenheid over het gemeentebestuur. Negenentwintig procent van de respondenten gaf met behulp van deze schaal aan behoorlijk dan wel erg tevreden te zijn met de verrichtingen van het gemeentebestuur; bijna 15% was hier uitgesproken ne-

gatief over. Dat betekent dat een behoorlijk grote middengroep (ruim 55%) noch tevreden, noch ontevreden was over de prestaties van het bestuur van hun woongemeente. Evenals bij politieke voorkeur blijkt er ook in dit opzicht nauwelijks sprake van selectiviteit. Er is enkel sprake van een negatief verband tussen tevredenheid en medische cliëntenparticipatie: ontevreden mensen zijn eerder geneigd werk te maken van hun onvrede met een medische behandeling. Deze ongelijkheid blijft ongeveer hetzelfde wanneer wordt uitgesplitst naar meervoudigheid van participatie. Voor alle andere vormen van participatie zijn tevreden en ontevreden mensen naar proportie verdeeld (tabel 6.6).

Tabel 6.6 Selectiviteit naar tevredenheid en vorm van participatie

Tevredenheid (hoog =1, laag = 0)	*Participatie*	*Meervoudigheid van participatie*	*Totaal*
Elect. participatie	O	N.v.t.	O
Non-elect. participatie	O	O	O
Interactief bestuur	O	O	O
E-participatie	O	O	O
Medische participatie	–**	O	–**
Onderwijsparticipatie	O	O	O

+ oververtegenwoordiging van categorie 1 ten koste van categorie 0
– ondervertegenwoordiging van de hoogste categorie
O gelijke participatie van categorieën

Selectiviteit naar type participatie

De tweede deelvraag die in deze bijdrage aan de orde is betreft de selectiviteit bij meer conventionele vormen van electorale en niet-electorale participatie in relatie tot een aantal nieuwe vormen van burgerparticipatie. Met het oog daarop hebben we de resultaten uit de voorgaande paragraaf (kolom 4 van de tabellen 6.1-6.6) samengevat in een overzicht.

Uit het overzicht blijkt dat bij lokale electorale participatie geen sprake is van substantiële selectiviteit. Bij alle andere vormen van participatie is op meerdere aspecten wel sprake van selectieve participatie. Twee zaken vallen daarbij op. In de eerste plaats zijn er als men de meer conventionele vormen van non-electorale participatie en nieuwere vormen van burgerparticipatie (als interactief bestuur en e-participatie) vergelijkt geen grote verschillen. Zo-

wel nieuwe als oude vormen van participatie kenmerken zich door bepaalde vormen van selectiviteit. Bij de twee onderzochte vormen van cliëntenparticipatie zijn de vertekeningen minder geprononceerd. Als het gaat om de aard van de selectiviteit dan dringt zich een tweede conclusie op: de geconstateerde selectiviteit heeft met name betrekking op het sociaaleconomisch profiel van de participanten. In termen van hun politieke opvattingen (links-rechtszelfplaatsing en lokale politieke tevredenheid) is er nauwelijks sprake van selectiviteit.

Tabel 6.7 Selectiviteit naar achtergrondvariabele en vorm van participatie

	Opleiding	*Sekse*	*Betaald werk*	*Inkomen*	*Links-rechts*	*Politieke tevredenheid*
Elect. participatie	0	0	0	0	0	0
Non-elect. participatie	+	++	0	+	0	0
Interactief bestuur	++	+	+	++	0	0
E-participatie	+	+	+	+	–	0
Medische participatie	+	0	+	0	–	–
Onderwijsparticipatie	+	–	0	+	0	0

++ /+/– vaak respectievelijk beperkte over/ondervertegenwoordiging van de hoogste categorie ten koste van andere categorieën; 0 gelijke participatie van categorieën

6.4 CONCLUSIE

De selectiviteit van politieke participatie kan – zoals Morris Fiorina (1999) het noemt – een 'dark side of civic engagement' vormen. Ook in eerder Nederlands onderzoek is gewezen op het gevaar van de selectiviteit van politieke participatie. Zo hebben Bovens en Wille met name gewezen op de oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden bij diverse vormen van politieke participatie (Bovens 2006; Bovens & Wille 2009; zie ook de bijdrage van Wille aan deze bundel). In deze bijdrage stonden we stil bij de vraag of en in hoeverre deze schaduwzijde zich ook manifesteert in de context van de lokale democratie en bij nieuwe vormen van politieke betrokkenheid in de directe leefomgeving van de burger.

Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. In de eerste plaats blijkt dat zich bij lokale electorale participatie – ondanks dalende opkomstcijfers nog steeds de meest massale vorm van actieve lokale politieke betrokkenheid –

er zich geen grote vertekeningen voordoen; noch naar het sociaaleconomische profiel van de deelnemers, noch naar hun politieke opvattingen. Bij de andere, minder populaire vormen van participatie zijn de vertekeningen veel nadrukkelijker zichtbaar. Dit bevestigt de bevindingen van onder meer Rosenstone en Hansen (1993) die constateren dat de selectiviteit van participatie afneemt naarmate het aantal deelnemers toeneemt. Ook voor Nederland is een dergelijk patroon eerder vastgesteld (bijvoorbeeld Elsinga 1984; Bovens & Wille 2009).

Deze vormen van niet-electorale participatie kenmerken zich door min of meer markante verschillen in het sociaaleconomische profiel van participanten en niet-participanten. Bij cliëntenparticipatie (in het onderwijs en in de gezondheidszorg) zijn deze verschillen overigens geringer dan bij interactief bestuur en e-participatie. Daarnaast valt op dat in termen van hun politieke opvattingen (links-rechtszelfplaatsing en lokale politieke tevredenheid) er bij de verschillende vormen van participatie nauwelijks sprake is van selectiviteit.[7] Voor zover men bevreesd is dat als gevolg van selectieve participatie door bepaalde maatschappelijke groepen een vertekening van de politieke agenda zal optreden zijn deze bevindingen geruststellend. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de vraag is in hoeverre deze algemene politieke oriëntaties verband houden met door burgers relevant geachte strijdpunten (vgl. Bovens & Wille 2009: 73-74).

LITERATUUR

Andersen, J.G. & S. Rossteutscher (2007). Small-scale democracy. Citizen power in the domains of everyday life, in: . J.W. van Deth, J.R. Montero & A. Westholm (eds.) *Citizenship and involvement in European democracies. A comparative analysis*. Londen en New York: Routledge.

Boedeltje, M.M. (2009). *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?* Proefschrift, Universiteit Twente, Enschede.

Bovens, M. (2009). De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. *B &M Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 33(4): 205-218.

Bovens, M. & A. Wille (2009). *Diploma democracy: on the tensions between meritocracy and democracy*. Leiden / Utrecht, Universiteit Leiden / Universiteit Utrecht.

Castenmiller, P. (2001). *De levende werkzaamheid: politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven etc.: Yale University Press.

Dekker, P. (2000). Politieke participatie, in: J. Thomassen, K. Aarts & H. van de Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: kiezers en de smalle marges van de politiek*. Den Haag, Sdu Uitgevers.

Denters, B., O. van Heffen, J. Huisman & P.J. Klok (2003). *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets: a Comparison of the Dutch Experience with the Developments in Four Western Countries*. Dordrecht: Kluwer.

Denters, S.A.H. & P.A.Th.M. Geurts (1998). Politieke gelijkheid: de sociale representativiteit van participatie in de lokale politiek, in: S.A.H. Denters & P.A.Th.M. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Elsinga, E. (1984). De politieke representativiteit van politieke participatie. *Beleid en Maatschappij* 11: 173-182.

Fiorina, M.P. (1999). Extreme voices: a dark side of civic engagement, in: T. Skocpol & M.P. Fiorina (eds.) *Civic engagement in American democracy*. Washington etc.: Brookings Institution Press & Russell Sage Foundation.

Kriesi, H. & Westholm, A. (2007). Small-scale democracy. The determinants of action, in: J.W. van Deth, J.R. Montero & A. Westholm (eds.), *Citizenship and involvement in European democracies. A comparative analysis*. Londen en New York: Routledge.

Parry, G., G. Moyser & N. Day (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.

Rosenstone, S. & J. Hansen (1993). *Mobilization, participation and American democracy.* New York: MacMillan.

Verba, S. (1996). The citizen as respondent: sample surveys and American democracy. *American Political Science Review* 90:1-7.

Verba, S., N.H. Nie & J.O. Kim (1978). *Participation and political equality: a seven nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.

Westholm, A. & E. von Erlach (2007). Small-scale democracy. The consequences, in: J.W. van Deth, J.R. Montero & A. Westholm (eds.), *Citizenship and involvement in European democracies. A comparative analysis*. Londen en New York: Routledge.

BIJLAGE OPERATIONALISERING VAN VARIABELEN

Onafhankelijke variabelen

Opleiding
Wat is uw hoogste voltooide opleiding?
Geen school afgerond, basisschool/lagere school afgerond → Laag opgeleid
VBO/MAVO/HAVO/VWO/HBS/MBO/UTS afgerond → Middelbaar opgeleid
HBO/HTS/HEAO/WO afgerond → Hoger opgeleid

Geslacht
Noteer het geslacht van de respondent
Man/Vrouw

Betaald werk
Verricht u betaald werk?
'Ja, voltijds baan', 'Ja, deeltijds baan', 'Ja, maar ik ben met studieverlof', 'Ja, maar ik ben met ouderschaps/zwangerschapsverlof', 'Ja, maar ik ben tijdelijk (als in: minder dan zes maanden) werkloos', 'Ja, maar ik werk nu niet om andere redenen' → Ja
Anders → Nee

Inkomen
Wat is het inkomen van alle leden van uw huishouden samen?
Hierbij is een toonkaartensysteem met elf categorieën gebruikt: de laagste vier categorieën hebben we gehercodeerd tot 'lage inkomens', de drie middencategorieën tot 'middeninkomens' en de vier hoogste categorieën tot 'hoge inkomens'.

Links-rechtsplaatsing
In politieke zaken hebben mensen het vaak over 'links' en 'rechts'. Hoe zoudt u in het algemeen uw opvattingen plaatsen op deze schaal?

Hier is eveneens een toonkaartensysteem met een elfpuntsschaal gebruikt; 0 stond hierbij voor uiterst links, en 10 voor uiterst rechts. De punten nul t/m drie hebben we gehercodeerd tot 'links', de punten vier t/m zes tot 'midden' en de punten zeven t/m tien tot 'rechts'.

Tevredenheid
Hoe tevreden bent u over het algemeen over de manier waarop uw gemeentebestuur de afgelopen jaren de lokale problemen heeft aangepakt?

Ook hierbij is gebruikgemaakt van een schaal, ditmaal bestaande uit tien punten (één tot en met tien), waarbij de laagste drie punten zijn gehercodeerd tot 'ontevreden', punten vier tot en met zeven tot 'tevreden noch ontevreden' en punten acht tot en met tien tot 'tevreden'.

N.B. Deze vraag was opgenomen in de drop-off vragenlijst die respondenten na afname van het mondelinge interview dienden in te vullen en op te sturen. Niet alle respondenten hebben dit ook gedaan, en daardoor lag de respons voor dit specifieke item wat lager dan voor de andere items. Het valt niet uit te sluiten dat dit enig effect op de resultaten van onze analyse heeft veroorzaakt, maar uit enkele toetsen op sleutelvariabelen blijkt in ieder geval geen sprake te zijn van grote verschillen tussen de responsgroepen voor de twee typen vragenlijsten.

Afhankelijke variabelen

Electorale participatie

Stel er zijn morgen gemeenteraadsverkiezingen. Hoe waarschijnlijk is het dat u gaat stemmen?

Ik zou zeker gaan stemmen → Electorale participatie
Ik zou waarschijnlijk gaan stemmen, ik zou waarschijnlijk niet gaan stemmen, ik zou niet gaan stemmen → *Geen* electorale participatie

Non-electorale participatie

Hieronder staan verschillende manieren waarop mensen kunnen proberen invloed uit te oefenen op beslissingen van het gemeentebestuur. Wilt u aangeven welke van deze dingen u in de *afgelopen twee jaar* heeft gedaan om het *gemeentebestuur* hier te beïnvloeden?

- Een bijeenkomst bijgewoond over een probleem in uw gemeente of buurt
- Deelname aan andere activiteit gericht op een probleem in uw gemeente of buurt
- Deelname aan handtekeningenactie i.v.m. een lokale kwestie
- Initiatief genomen tot een lokaal referendum of zo'n initiatief gesteund
- Contact gezocht met een raadslid, wethouder of burgemeester
- Contact gezocht met een lokale politieke partij
- Deelname aan activiteiten van een lokale politieke partij
- Contact gezocht met een gemeenteambtenaar
- Contact gezocht met een actiegroep, organisatie of vereniging

- Deelname aan een activiteit van een actiegroep of organisatie vanwege een lokale kwestie
- Geld gegeven of ingezameld met het oog op een lokale kwestie
- Klacht ingediend of beroep aangetekend tegen het gemeentebestuur
- Brief aan een krant geschreven, of contact opgenomen met dan wel verschenen in de media met het oog op een lokale kwestie

Antwoordde een respondent op geen van deze items positief, dan werd geregistreerd dat er geen sprake was van non-electorale politieke participatie. Antwoordde een respondent op een enkel item positief, dan werd geregistreerd dat er sprake was van enkelvoudige participatie. Antwoordde een respondent op meerdere items positief, dan was er sprake van meervoudige participatie.

N.B. Net zoals het item 'tevredenheid' is dit item opgenomen in de drop-off vragenlijst.

Interactief bestuur

Veel gemeenten zoeken voordat zij besluiten nemen contact met burgers om de bevolking zodoende meer invloed op beslissingen van het gemeentebestuur te geven. Het gaat dan bijvoorbeeld over onderwerpen als de herinrichting van de buurt, het vergroten van de veiligheid op straat of de toekomst van de gemeente.

In hoeverre zou u bereid zijn om op uitnodiging van uw gemeente:

- Medewerking te verlenen aan een telefonische of schriftelijke enquête over dit soort onderwerpen?
- Op een bijeenkomst (gespreksavond, workshop) samen met de gemeente en andere burgers over dergelijke onderwerpen te praten?
- Met andere burgers zitting te nemen in een door de gemeente ingestelde werkgroep die – eventueel met hulp van ambtenaren – een plan bedenkt of uitvoert?

In het geval dat iemand op een item aangaf waarschijnlijk dan wel zeker deel te nemen, werd de betreffende respondent geregistreerd als participant op dat specifieke item. Mensen die op één van de drie items aangaven (waarschijnlijk) te zullen participeren, zijn meegenomen als enkelvoudige participanten; mensen die dit op meerdere items aangaven, zijn meegenomen als meervoudige participanten.

N.B. Evenals het item over non-electorale participatie is dit item opgenomen in de drop-off vragenlijst.

E-participatie

Heeft u ooit het internet (bijvoorbeeld e-mail of websites) gebruikt met het oog op één of meer van de volgende doeleinden?

- Om informatie te krijgen over gemeentelijke diensten en voorzieningen?
- Om informatie te krijgen over lokale politiek en gemeentelijk beleid?
- Om informatie te krijgen over lokale politieke partijen?
- Om contact te leggen met andere burgers en organisaties inzake een lokale of buurtkwestie?
- Om contact te leggen met lokale politici?
- Om contact te leggen met een gemeenteambtenaar?

Eenieder die op één van deze items bevestigend antwoordde, is geregistreerd als enkelvoudig participant; degenen die op twee of meer van de items bevestigend antwoordden, zijn geregistreerd als meervoudig participant. De respondenten die op elk item ontkennend antwoordden, zijn geregistreerd als non-participant.

N.B. Evenals het item over interactief bestuur is dit item opgenomen in de drop-off vragenlijst.

Medische cliëntenparticipatie

Bij dit item is als eerste geselecteerd op de vraag of de respondent – door middel van een medische behandeling bij de respondent zelf, of bij een naaste van de respondent – de afgelopen twaalf maanden in contact zijn gekomen met zorgverleners of een zorgverlenend instituut. Eenieder die hierop ontkennend antwoordde, is uit de analyse weggelaten, aangezien deze respondenten überhaupt geen gelegenheid hebben gehad tot deze vorm van participatie. Vervolgens is gevraagd aan de overgebleven respondenten of zij in de betreffende periode iets hebben ondernomen om verbeteringen in hun eigen behandeling, dan wel de behandeling van een naaste, te bewerkstelligen. Eenieder die op deze vraag ontkennend antwoordde, is in de verdere analyse meegenomen als non-participant. Eenieder die bevestigend antwoordde, is vervolgens de volgende opties tot participatie voorgelegd:

- Contact gezocht met de arts of een ander lid van het medisch personeel
- Contact gezocht met een bestuurder of ambtenaar van de gemeente, de provincie of het Rijk (anders dan de verantwoordelijke arts of het verantwoordelijke lid van het medisch personeel)
- Contact gezocht met een politicus of politieke partij

- Contact gezocht met een instantie voor patiëntenzorg of een soortgelijke instantie
- Contact gezocht met een advocaat of juridisch adviseur
- Contact gezocht met de media
- Contact gezocht met andere patiënten of hun familie in dezelfde praktijk of van hetzelfde ziekenhuis
- Contact gezocht met familie of vrienden
- Naar een andere dokter, praktijk of ziekenhuis gaan

Antwoordde de respondent op één van deze opties bevestigend, dan was er sprake van enkelvoudige participatie; in het geval dat een respondent bij meerdere opties bevestigend antwoordde, was er sprake van meervoudige respons.

Onderwijs cliëntenparticipatie

Bij dit item is wederom gebruik gemaakt van een selectievraag; in dit geval de vraag of een respondent één of meer kinderen tussen de vier en zestien jaar heeft. Is het antwoord hierop ontkennend, dan wordt de respondent weggelaten uit de verdere analyse, aangezien deze respondent niet in de gelegenheid is geweest participatie te plegen. Aan de overgebleven respondenten werd gevraagd of ze de afgelopen twaalf maanden iets hadden ondernomen om de kwaliteit van het onderwijs van hun kind(eren) te verbeteren. Werd hierop ontkennend geantwoord, dan werd de betreffende respondent geregistreerd als non-participant. Aan de respondenten die aangaven wel iets ondernomen te hebben, werden de volgende opties voorgelegd:

- Contact gezocht met een leraar of ander lid van het personeel van de school
- Contact gezocht met een bestuurder of ambtenaar van de gemeente, de provincie of het Rijk
- Contact gezocht met een politicus of politieke partij
- Contact gezocht met de ouderraad of medezeggenschapsraad
- Contact gezocht met een advocaat of juridisch adviseur
- Contact gezocht met de media
- Contact gezocht met andere ouders uit dezelfde klas of van dezelfde school
- Contact gezocht met familie of vrienden
- Van klas of school veranderd

Antwoordde de respondent op één van deze opties bevestigend, dan was er sprake van enkelvoudige participatie; in het geval dat een respondent bij meerdere opties bevestigend antwoordde, was er sprake van meervoudige respons.

NOTEN

1 Delen van de inleidende tekst zijn ontleend aan Denters & Geurts (1998).

2 Electorale participatie is per definitie een enkelvoudige vorm van participatie. Bij de twee vormen van outputgerelateerde variabelen gaat het niet zozeer om een scala van activiteiten, maar om de vraag of men via één enkele manier dan wel via meerdere manieren iets heeft ondernomen naar aanleiding van een klacht die men had.

3 Bij interactief bestuur is sprake van meerdere mogelijke activiteiten. Als men bij meer van die vormen heeft aangeven 'zeker' te participeren, dan kan hier ook sprake zijn van meervoudige participatie.

4 Wat dit betekent voor de resultaten is niet geheel duidelijk. Voor wat betreft electorale participatie kan echter wel worden opgemerkt dat het beeld dat we op basis van ons onderzoek verkrijgen niet substantieel afwijkt van de bevindingen van eerder onderzoek naar de representativiteit van electorale participatie waar is gewerkt met een andere vraagstelling.

5 Hierbij gold ook dat het verschil χ_2-significant diende te zijn. In iedere tabel is via het aantal sterren aangemerkt wat de significantie is, waarbij geldt: *** = 0,01, ** = 0,05 en * = 0,10. De laatste categorie is enkel toegepast bij onderwijsparticipatie, aangezien daar het aantal respondenten betrekkelijk laag was: veel mensen in de responsgroep bleken geen schoolgaande kinderen te hebben. Om te voorkomen dat de selectiviteit op dit vlak werd onderschat, is de maximale overschrijdingskans hierbij verlegd van 0,05 (welke bij alle andere vormen van participatie is gebruikt) naar 0,10.

6 Hierbij golden dezelfde statistische significantievoorwaarden als bij de analyse op de eerste indicator.

7 Een vergelijkbare conclusie trekken Denters, De Groot en Klok elders in deze bundel over de representativiteit van raadsleden ten opzichte van de lokale bevolking.

7 Belangenorganisaties in de Nederlandse democratie: beleidsexperts of vertegenwoordigers?

Caelesta Braun-Poppelaars, Joost Berkhout & Marcel Hanegraaff

7.1 INLEIDING

Belangenorganisaties zorgen voor de articulatie van belangen in het beleidsproces en de aggregatie van belangen in de samenleving. Het antwoord op de vraag of belangenorganisaties hiermee een positieve of negatieve bijdrage aan de democratische besluitvorming leveren hangt in grote mate af van twee gerelateerde spanningsvelden.

Het eerste spanningsveld bevindt zich tussen enerzijds de nuttige beleidsinbreng die deze organisaties kunnen leveren en anderzijds de hiermee gepaard gaande vertekening van maatschappelijke belangen in het beleidsproces. Belangenorganisaties kunnen invloed hebben doordat zij het beleidsbeeld binnen specifieke beleidssectoren op cruciale punten vormen, meedoen in geïnstitutionaliseerde overlegorganen en functioneren als een belangrijke schakel tussen de staat en de samenleving. De schakelfunctie krijgt onder andere vorm in het tijdig signaleren van maatschappelijke problemen, het faciliteren en initiëren van burgerparticipatie en door maatschappelijke zelfsturing. Op deze manier kunnen belangenorganisaties bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van vertegenwoordiging, aan politieke betrokkenheid van burgers en aan maatschappelijke samenhang. Tegelijkertijd kunnen belangenorganisaties juist ook het democratische proces verstoren door uitsluitend bepaalde deelbelangen te mobiliseren, zich eenzijdig te richten op subsidieverwerving, of door 'zelfsturing' andere groepen en burgers uit te sluiten. Hierdoor ontstaat een onevenredige vertegenwoordiging van bepaalde groepen burgers of bedrijven, waardoor het *democratisch potentieel* van deze organisaties, dat wil zeggen de bijdrage die ze leveren aan het democratisch gehalte van het openbaar bestuur, negatief wordt beïnvloed.

Hiernaast bestaat nog een tweede spanningsveld ten aanzien van de potentieel gebrekkige samenhang tussen lidmaatschap en participatie van burgers enerzijds en de zichtbaarheid in het beleidsproces van bepaalde organisaties anderzijds. We zien dat overheden geïnteresseerd blijven in samenwerkingsverbanden met het middenveld, waar we juist een afnemend ledenaantal van individuele organisaties waarnemen (Van de Berg & De Hart 2008). De overheidsinteresse of afhankelijkheid van de overheid van deze organisaties is vooral te zien bij macro-economische vraagstukken. Zo zien we bijvoorbeeld dat, ondanks afnemende ledenaantallen van de vakbonden en een gebrekkig sturend vermogen van de centrale brancheorganisaties (Visser 2007), de Nederlandse overheid de steun van de sociale partners blijft zoeken. Tegelijkertijd, zo beargumenteert Visser (2007: 18) is 'de bindingskracht [...] bij alle partijen afgenomen. Dat geldt voor regeringen ten opzichte van de burgers of hun electorale achterban, voor werkgeversorganisaties ten opzichte van bedrijven en voor vakbondsleden ten opzichte van hun leden.' Een eventuele 'kloof' tussen leden en leiders in belangenorganisaties of tussen staat en belangenorganisatie, heeft belangrijke consequenties voor de veronderstelde politieke, en intermediaire functies van belangenorganisaties. Deze intermediaire functie staat verder onder druk doordat ambtenaren in toenemende mate individuele lidorganisaties betrekken bij het beleid als gevolg van de afnemende representativiteit van de grotere koepelorganisaties en/of de vertragende werking die consultatie van deze organisaties oplevert (Poppelaars 2009).

Deze twee spanningsvelden, nuttige beleidsinbreng versus onevenredige vertegenwoordiging en toegang tot het beleidsproces versus beperkte ledenparticipatie, hebben belangrijke consequenties voor de bijdrage van belangenorganisaties aan democratische besluitvorming.

In dit hoofdstuk stellen wij de schakelfunctie van belangenorganisaties – in een keten van staat, de belangenorganisaties zelf en de leden van de organisaties – centraal. Hoewel belangenorganisaties, in tegenstelling tot politieke partijen, niet direct gericht zijn op het nastreven van direct verkiesbare politiek-bestuurlijke functies, heeft juist de combinatie van individuele participatie en de eventuele invloed in het beleidsproces belangrijke implicaties voor het vertegenwoordigende karakter van overheidsbesluiten. Wij bespreken hiervan drie aspecten:

1. Het lidmaatschap en participatie van burgers in verschillende typen belangenorganisaties,
2. De fragmentatie van het veld in groepen organisaties die zich danwel richten op ledenwerving en burgerbetrokkenheid danwel op beleidsbeïnvloeding, en
3. De scheve spreiding van belangenorganisaties over beleidsterreinen.

We maken hiervoor gebruik van empirische studies van het SCP naar maatschappelijke organisaties in Nederland in 2005 en 2008 (Van de Berg & De Hart 2008; De Hart 2005).[1] Daarnaast maken we gebruik van een door ons uitgevoerde studie van belangenorganisaties in Nederland (zie Poppelaars 2009; Berkhout & Poppelaars 2009 voor de gebruikte onderzoeksmethoden). We komen hierbij tot de conclusie dat bepaalde Nederlandse belangenorganisaties ruimte bieden aan burgerparticipatie, maar dat het risico bestaat dat de beleidsvertegenwoordiging 'ontbonden' raakt van de relevante achterban en zich concentreert op uitsluitend specifieke beleidsterreinen. Nederlandse belangenorganisaties zullen dus slechts in beperkte mate een intermediaire of vertegenwoordigende rol kunnen hebben.

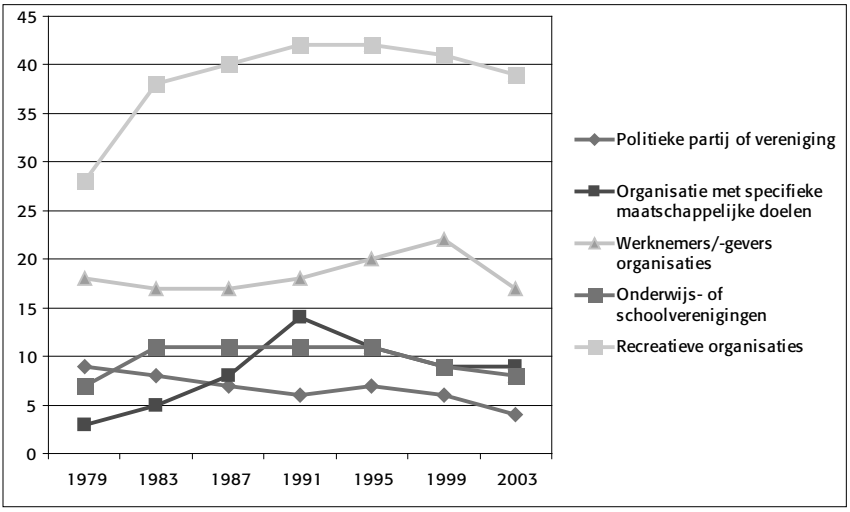
7.2 DE DEELNAME VAN BURGERS AAN BELANGENORGANISATIES

Het positieve effect van individuele participatie wordt recent steeds vaker benadrukt (Rossteucher 2005). Omdat belangenorganisaties herkenbare onderwerpen behandelen en individuele burgers op kleinere schaal actief kunnen worden, is de drempel om lid te worden van belangenorganisaties lager dan om lid te worden van een politieke partij. Daarnaast wordt deelname aan dergelijke maatschappelijke organisaties ook wel als bindmiddel van de samenleving beschouwd. Dit wordt vaak gezien in verband met het opbouwen van sociaal kapitaal in de samenleving (Putnam 1993: 1995). Op basis van deze capaciteiten wordt de rol van belangenorganisaties positief beoordeeld, zeker met het oog op de afnemende representativiteit van politieke partijen. Critici wijzen hierbij wel op het gebrekkige democratisch gehalte van belangenorganisaties (zie Halpin 2006). Daarnaast levert de tendens richting passieve participatie, donateurschap, ofwel het zogenoemde postgiro activisme (Van der Heijden 1992), niet de genoemde voordelen van actieve participatie in termen van sociale cohesie op (Jordan & Maloney 2007). De voordelen van individuele participatie binnen maatschappelijke organisaties lijken dus vooral verbonden te zijn met *actief* lidmaatschap, zoals vrijwilligerswerk. Dit kan bijdragen aan actieve deelname aan het maatschappelijke proces, hetgeen zowel een positief socialiserend effect kan hebben als tot grotere participatie van individuele burgers in het politiek-bestuurlijke proces kan leiden (cf. Halpin 2006; Putnam 1993; 1995).

Nederlanders zijn vooral actief lid van recreatieve organisaties

In het kader van het democratisch potentieel van maatschappelijke organisaties gaat het dus om maatschappelijke organisaties waarin burgers actief kunnen participeren. In de Nederlandse context wordt dit deel van het middenveld sterk geassocieerd met de verzuiling. Echter, we kunnen in de meest algemene zin stellen dat Nederlanders zich niet meer of minder organiseren dan vroeger. Volgens het SCP heeft de ontzuiling er niet toe geleid dat mensen de maatschappelijke en sociale organisaties de rug toe hebben gekeerd (De Hart 2005; Van de Berg & De Hart 2008). In de bespreking van onderstaande figuren zien we echter wel een verschuiving van lidmaatschap van politiek-ideologische naar recreatieve organisaties en van actieve vormen van lidmaatschap naar passieve vormen hiervan.

Figuur 7.1 Percentages lidmaatschap 1979-2003



Bron: SCP 2008

We zien dat verreweg de meeste mensen lid zijn van een recreatieve organisatie. Een klein aantal mensen is lid van een politieke partij, gevolgd door de mensen die lid zijn van een maatschappelijke organisatie of een werkgevers- of -nemersorganisatie. Nederlanders blijken dus wel betrokken bij belangenorganisaties te zijn, maar veel meer vanuit recreatief oogpunt dan vanwege politiek-ideologische gronden.

Niet zozeer lidmaatschap als zodanig, maar juist actief lidmaatschap is een belangrijke indicator voor het democratisch potentieel van belangenorganisaties. Tabel 7.1 geeft aan hoeveel procent van de leden van een bepaald type organisatie vrijwilligerswerk verricht, de indicator die we gebruiken voor actief lidmaatschap.

Tabel 7.1 Percentages leden dat vrijwilligerswerk doet

	Percentage actief betrokken leden 1977-2003								
Type organisaties	*1977*	*1980*	*1983*	*1986*	*1989*	*1992*	*1997*	*2000*	*2003*
Politiek	18	17	19	16	22	21	20	21	29
Werknemers/werkgevers	10	13	13	13	10	12	10	10	7
Sportvereniging	35	47	44	43	37	35	40	43	38
Hobbyvereniging	27	33	38	37	42	40	37	36	34
Jeugdvereniging	.	.	.	.	.	.	.	.	66
Onderwijs en schoolvereniging	.	.	.	.	.	.	.	.	36
Organisatie met maatschappelijk doel	.	.	.	.	.	.	.	.	19
Natuur- of milieuorganisatie	.	.	.	.	.	.	.	.	4

Bron: SCP 2008

We zien dat vooral bij de vrijetijdsorganisaties (zoals sport en hobbyverenigingen) een groot deel van de leden bereid is om onbetaald werk ten behoeve van de organisatie te verrichten (variërend van 27 tot 47%), dat tweederde van de leden van jeugdverenigingen bereid is tot vrijwilligerswerk en dat ook bij de onderwijsverenigingen een derde van de leden hiertoe bereid is. Aan de andere kant van het spectrum zien we dat de bereidheid tot vrijwilligerswerk vele malen lager is, zoals bij vakbonden (7%), natuurorganisaties (4%) en organisaties met een algemeen maatschappelijk doel (19%). Een verklaring hiervoor kan zijn dat deze laatste groepen veel donateurs herbergen, die vooral bereid zijn de organisatie financieel te ondersteunen in plaats van actief te participeren ten behoeve van de organisatie (Van der Heijden 1992; Jordan & Maloney 2007).

Als we beide voorgaande figuren combineren en kijken naar het grootste democratisch potentieel van het maatschappelijk middenveld, dan moeten we concluderen dat het vooral de sportverenigingen zijn die hierin uitblinken. Deze combineren hoge ledenaantallen met actieve participatie. De vraag is

echter in hoeverre deze organisaties en hun leden behoefte hebben dit latent aanwezige democratisch potentieel om te zetten in daadwerkelijke politieke activiteiten. De meeste van deze organisaties richten zich vooral op het aanbieden van recreatieve voorzieningen en de meeste leden zijn juist om deze reden lid. De leden van organisaties die zich vaker politiek roeren zoals natuurorganisaties zijn daarentegen minder actief betrokken. In deze gevallen gaat de politieke ambitie van de organisatie dus niet gepaard met grotere individuele participatie en draagt niet bij aan de socialisering van individuele burgers in het politiek-bestuurlijke proces. Kortom, de actieve participatie van individuele burgers binnen maatschappelijke organisaties lijkt vooral bij te dragen aan sociale cohesie tussen leden en maatschappelijke samenhang in bredere zin, maar veel minder aan het democratisch potentieel in termen van politiek-bestuurlijke participatie.

7.3 DE SPAGAAT VAN BELANGENORGANISATIES EN DE FRAGMENTATIE VAN HET VELD

Belangenorganisaties figureren afwisselend binnen de publieke en private arena en vormen *binnen het politieke systeem* een potentieel belangrijke schakel tussen de overheid en de individuele burger. Deze brugfunctie produceert *binnen organisaties* een potentiële spanning tussen de kwaliteit van de beleidsinbreng en het vertegenwoordigende karakter van organisaties. Deze spanning kan ertoe leiden dat *binnen het veld van organisaties* er een specialisatie van organisaties plaatsvindt van beleidsbeïnvloedende organisaties en ledengerichte organisaties. Dit zet de brugfunctie onder druk.

De spanning binnen organisaties werkt als volgt. Enerzijds hebben belangenorganisaties de noodzaak om continuïteit in ledenaantallen en financiële middelen te generen (Salisbury 1969; Gray & Lowery 1996), anderzijds dienen zij ook op een succesvolle manier de belangen van hun achterban c.q. leden te behartigen op de daarvoor aangewezen overheidsniveaus, i.e. articulatie van belangen. De relatie met de achterban garandeert het voortbestaan van de organisatie en is tegelijkertijd bepalend voor de *aggregatie* van de afzonderlijke belangen van de leden. Deze aggregatie van belangen stelt echter andere eisen aan een organisatie dan de *articulatie* van belangen. Afhankelijk van de situatie bestaan hierover twee tegengestelde verwachtingen: ten eerste lijkt het voor de beleidsinbreng van belang dat organisaties een brede achterban vertegenwoordigen, terwijl het voor de ledenwerving juist strategisch interessant kan zijn om een meer specialistisch belang te verenigen, omdat potentiële leden eerder geneigd zijn lid te worden van belangenorganisaties

die zo precies mogelijk hun specifieke belang zullen vertegenwoordigen. Ten tweede zou het zo kunnen zijn dat in de beleidslobby juist een specialistische expertise wordt verwacht, en dat organisaties ten aanzien van de achterban een *catch-all* strategie willen voeren en dus zo breed mogelijk willen werven.

In navolging van Streeck en Schmitter (1999) zien we de invulling van de beleidsrelatie en de band met de leden als het resultaat van twee vormen van *politieke ruil* (zie ook: Berkhout 2010). De aggregatie van belangen komt tot stand via een ruil tussen vertegenwoordigers van belangenorganisaties en hun achterban. De articulatie van belangen krijgt invulling via een ruil tussen vertegenwoordigers van belangenorganisaties en politieke autoriteiten. Omdat deze twee ruilrelaties uitgaan van verschillende soorten organisationele hulpbronnen, kennen zij daarom ook twee verschillende soorten uitruillogica's. Dit noemen Schmitter en Streeck respectievelijk de ledenlogica ('logic of membership') en de beïnvloedingslogica ('logic of influence') (zie ook: Streeck & Kenworthy 2005). De ledenlogica heeft betrekking op verschillende organisatorische aspecten van belangenorganisaties, zoals de werving van leden, de actieve participatie van leden, het garanderen van de continuïteit van de organisatie, winst, groei en interne alswel externe concurrentie (Streeck & Schmitter 1999; Streeck & Kenworthy 2005). De leden geven hun instemming en contributie in ruil voor controle over het leiderschap en acceptabel overheidsbeleid. Bij de beïnvloedingslogica bieden de leiders van belangenorganisaties aan beleidsmakers de toekomstige instemming van hun achterban (politieke steun) aan in ruil voor overheidsbeleid en een vertegenwoordigingsmonopolie binnen een bepaalde sector. Een eerste afweging voor belangenorganisaties betreft dus in hoeverre ze zich willen richten op de ruilrelatie met beleidsmakers of op de ruilrelatie met de leden. Deze afweging heeft echter grote gevolgen voor de kansen op succes of overleven omdat beide logica's verschillende vereisten vergen en kansen bieden aan een organisatie.

Behalve de twee ruilrelaties en bijbehorende logica's wijzen Schmitter en Streeck (1999) op nog een tweede, meer intern gerichte organisationele afweging; namelijk de werkwijze die de organisatie kiest. Deze afweging heeft betrekking op de manier waarop de organisatie de te verruilen hulpbronnen, i.e. politieke steun of belangenaggregatie, produceert. Belangenorganisaties kunnen ofwel een bestuurlijke aanpak kiezen ofwel een vertegenwoordigende aanpak. Een bestuurlijke aanpak kenmerkt zich door professioneel management, donateurs (i.p.v. leden) en vormen van informatiepolitiek (beleidsrapportages, effectstudies) om het beleid te beïnvloeden. De vertegenwoordigende keuze betreft juist de stimulatie van betrokkenheid van leden, zoals vrijwilligerswerk of regelmatige lidmaatschapsbijeenkomsten en politieke druk via de verwerving van latente steun in brede delen van de samenleving.

Een combinatie van het spanningsveld in de uitruil-logica's en het spanningsveld in de keuze tussen verschillende werkwijzen leidt tot vier typen functies die de gemeenschap van belangenorganisaties binnen het politiek systeem kan vervullen (cf. Kriesi 1996; Streeck & Schmitter 1999: 21). In figuur 7.2 worden deze functies schematisch weergegeven.

Figuur 7.2 Typering van belangenorganisaties en functies met voorbeelden uit de gebruikte steekproef

<table>
<tr><td rowspan="4">Organisatie gericht op efficiëntie</td><td colspan="2">Oriëntatie op beleidsproces en politiek (beïnvloedingslogica)</td><td rowspan="4">Organisatie gericht op overeenstemming en vertegenwoordiging</td></tr>
<tr><td>(Zelf)bestuur (controle)
Brancheorganisaties, beleidsadvies (bv Landelijk Bureau ter Bestrijding Rassendiscriminatie, Belangenvereniging Dance)</td><td>Groep politiek (invloed/ input)
Vakbonden, beroepsorganisaties (Productschap Vis, Algemeen Christelijke Organisatie van Militairen)</td></tr>
<tr><td>Productie (dienstverlening)
'Goede doelen' fondsenwerving, dienstverlenende organisaties (bv Reumafonds, Organisatie van Balletscholen)</td><td>Club consensus)
Clubs en sociaal-politieke organisaties (bv Polsstokbond, Fietsersbond)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Oriëntatie op leden, donateurs en klanten (ledenlogica)</td></tr>
</table>

Bron: samengesteld door de auteurs

Bovenstaande typologie geeft weer hoe belangenorganisaties articulatie en aggregatie van belangen kunnen combineren. Op de verticale as staat de ledenlogica tegenover de beïnvloedingslogica, ofwel de oriëntatie op leden of op beleidsbeïnvloeding. De horizontale as geeft de dimensie van de representatieve versus de bestuurlijke oriëntatie weer, waarmee we respectievelijk de actieve versus de passieve participatie van leden aanduiden. Het is onduidelijk in hoeverre organisaties verschillende functies combineren of zich juist specialiseren. Waarschijnlijk verschilt dit per land en beleidsveld. De vraag of organisaties zich richten op een specifieke functie of juist functies combineren

is van belang voor de vervulling van de brugfunctie. Enerzijds, als een (groep) organisatie(s) zich te sterk op het beleidsveld richt kan zij het contact met de achterban verliezen, anderzijds, als organisaties te dicht bij de achterban staan dan kunnen zij geen beleidscompromissen meer sluiten.

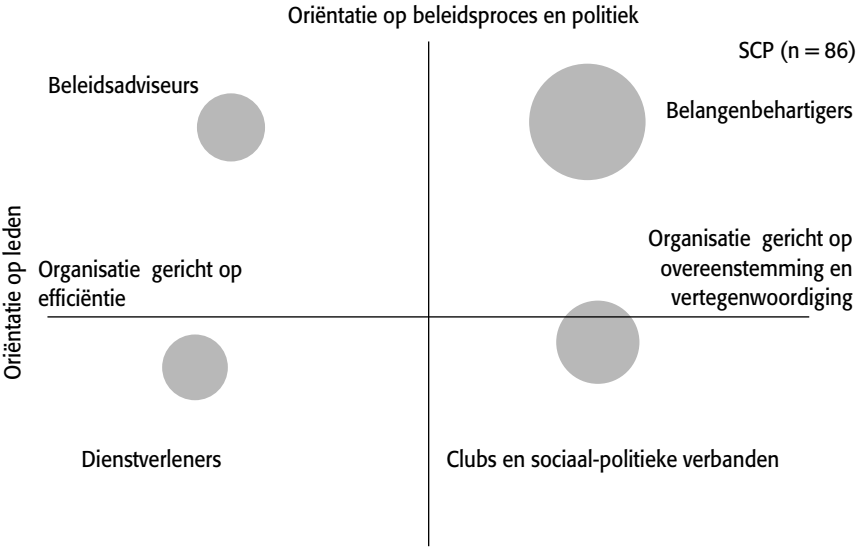
Voor de helderheid geven we voorbeelden van organisaties die de vier verschillende typologische functies het meest benaderen. De cel linksboven betreft functies gerelateerd aan sectoraal zelfbestuur of interne controle. Kwaliteitskeurmerken, toetredingsvereisten en omvangrijke beleidsexpertise passen hierbij. De cel linksonder geeft functies weer die te maken hebben met het werven van donateurs en dienstverlening zoals verzekeringen en andere producten. In de cel rechtsonder worden organisaties geplaatst die zich richten op de verwerving van overeenstemming en draagvlak rondom een specifiek doel, zoals sportverenigingen en maatschappijgerichte bewegingen. In de cel rechtsboven vinden we de organisaties die op basis van een direct ledenmandaat het overheidsbeleid trachten te beïnvloeden.

Beleidsbeïnvloeding en onvervuld democratisch potentieel bij Nederlandse organisaties

Met behulp van de SCP-enquête en onze eigen data, hebben we gekeken hoe Nederlandse organisaties de bovengenoemde functies combineren.[2] Figuur 7.3a is gebaseerd op de SCP-gegevens (Van de Berg & De Hart 2008) en figuur 7.3b is gebaseerd op onze eigen dataset op basis van het register van de Kamer van Koophandel (zie pagina 148). Onze steekproef omvat een meer diverse verzameling organisaties, terwijl de SCP-gegevens uitsluitend grote organisaties met individuele leden betreffen waarbij de dimensies gemeten zijn met surveys. Wij maken gebruik van een iets andere codering dan de SCP-gegevens, maar in grote lijnen zijn beide coderingen vergelijkbaar.

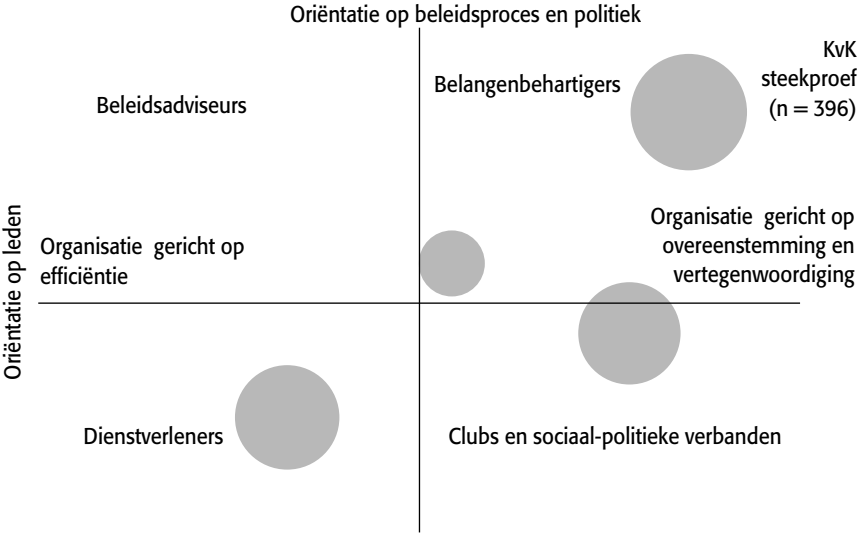
De figuren zijn het resultaat van een cluster analyse van scores op indicatoren van de hierboven besproken verschillen in beleidsbetrokkenheid (verticale as) en werkwijze (horizontale as) van organisaties. In de statistische procedure worden organisaties met overeenkomstige scores gegroepeerd in vier clusters. De omvang van iedere cirkel geeft het aantal organisaties in het cluster weer en de positie reflecteert de gemiddelde score van de groep. In de figuur met de SCP-gegevens valt op dat de functionele differentiatie, zoals voorspeld door Schmitter en Streeck (1999), wordt bevestigd. Dit blijkt uit de clustering van organisaties in iedere kwadrant van figuur 7.3a. Dit wordt verder bevestigd door de geringe correlatie tussen de antwoorden op de surveyvragen over

Figuur 7.3a Een functionele typologie van belangenorganisaties



Bron: gebaseerd op SCP 2008

Figuur 7.3b Een functionele typologie van Nederlandse belangenorganisaties



Bron: gebaseerd op Poppelaars 2009

betrokkenheid van leden en de vragen over uitoefening van politieke druk (0,23) (de indicatoren voor de assen in het figuur). Organisaties lijken zich dus te specialiseren in verschillende politieke functies. Zoals eerder gezegd zou dit problematisch kunnen zijn vanuit democratisch perspectief aangezien dit erop wijst dat organisaties die politieke druk uitoefenen relatief weinig moeite doen om leden te informeren of te betrekken bij deze beleidslobby. Onze gegevens laten echter een ander beeld zien. De correlatie tussen de twee schalen is aanzienlijk hoger (0,73). De lagere specialisatie blijkt verder uit de lineaire positionering van de clusters en het 'lege' kwadrant linksboven in figuur 7.3b. In het kwadrant rechtsboven zien we een relatief grote groep organisaties. Zij combineren actieve beïnvloeding met actieve participatie van leden en zijn dus gericht op vertegenwoordiging van hun achterban. In democratisch opzicht is dit het ideaaltypische concept van belangenorganisaties waarbij de individuele leden een grote rol spelen binnen de organisatie. Daarnaast zien we onder in het figuur nog twee grote groepen organisaties die een sterke ledenoriëntatie hebben maar nauwelijks gericht zijn op beïnvloeding. Dit betekent dat er een relatief grote groep 'latente' belangen zijn die niet of nauwelijks hun weg naar de beleidsmakers vinden. Dit beeld bevestigt de resultaten over individueel lidmaatschap van paragraaf 7.2. Daar zagen we immers dat individuele burgers vaker lid zijn van organisaties die niet direct in verband worden gebracht met beleidsbeïnvloeding. Vanuit het perspectief van de associatieve democratie is dit als positief te beoordelen aangezien individuele burgers wel degelijk actief bij de maatschappij betrokken zijn. In termen van representatieve democratie en belangenvertegenwoordiging is dit echter minder positief, aangezien relatief grote groepen en dus mogelijk relevante belangen aan het oog van de beleidsmakers worden onttrokken. De waargenomen verschillen tussen de SCP en onze gegevens zijn waarschijnlijk het gevolg van de verschillende steekproeven die gebruikt zijn. Indien dit vermoeden juist is, dan impliceert dit, dat grote organisaties (in de SCP-steekproef) een sterkere functionele specialisatie kennen dan kleinere organisaties (onze steekproef).

Door de institutionele context in Nederland zou het kunnen dat de spanning tussen de leden- en beïnvloedingslogica groter is dan in landen waar belangenvertegenwoordiging minder geïnstitutionaliseerd is. Anders dan in pluralistische systemen is in corporatistische systemen belangenvertegenwoordiging in hoge mate geïnstitutionaliseerd. Deze institutionalisering gaat gepaard met een indirecte staatsinmenging in de interne organisatie en de ordening van de organisationele omgeving door de verstrekking van vertegenwoordigingsmonopolies en 'de facto' verplicht lidmaatschap. Daarnaast creëren corporatistische systemen via overlegplatformen een haast

continue vraag van de overheid naar belangenorganisaties. De politiek-bestuurlijke omgeving van belangenorganisaties in Nederland legt hiermee de nadruk op de ruilrelatie met beleidsmakers en veronderstelt een zekere mate van representativiteit, inherent aan een hiërarchisch gestructureerd systeem van belangenvertegenwoordiging (Schmitter 1989). Uit onze gegevens blijkt dat deze representativiteit zeker niet in alle gevallen zo vanzelfsprekend is. Dit zou kunnen komen doordat organisaties te sterk onderdeel zijn geworden van het beleidsproces. Los van eventuele verklaringen, roept dit de vraag op of een sterke beleidsrol nog wel gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd zijn er ook organisaties die geheel geen contact hebben met het overheidsbeleid. Dit zou ook een probleem kunnen zijn aangezien hierdoor relevante maatschappelijke inbreng gemist wordt. De gepresenteerde tweedeling tussen beleidsexperts en op de samenleving georiënteerde organisaties maakt de veronderstelde brugfunctie van belangenorganisaties steeds problematischer.

7.4 ONEVENREDIGHEID IN BELANGENVERTEGENWOORDIGING

Een derde belangrijk aspect in de beoordeling van het democratisch potentieel van belangenorganisaties betreft de spreiding van belangenorganisaties over beleidsterreinen. Deze spreiding geeft aan of er een onevenredigheid bestaat tussen de belangen in de samenleving en de belangen die verwoord worden in het beleidsproces. Een onevenredigheid kan ontstaan aan de 'vraagkant' van de zijde van politieke instituties of aan de 'aanbodkant' van mobilisatie van belangen in de samenleving. Wat betreft de *vraagkant*, blijkt uit eerdere vergelijkingen van beleidsterreinen dat de (wetgevende) activiteiten van de overheid tot aandacht van belangenorganisaties leiden (Leech e.a. 2005; Baumgartner e.a. 2007). Studies tonen aan dat activiteiten van belangenorganisaties echter niet evenredig zijn verdeeld over verschillende beleidsterreinen (het zogenaamde 'bandwagon' effect). Meestal zal slechts een beperkt aantal onderwerpen de meeste activiteit genereren, terwijl verreweg de meeste onderwerpen maar een beperkte mate van activiteit laten zien (Baumgartner & Leech 2001; Halpin & Baxter 2008). In de Amerikaanse situatie zorgt dit voor een onevenredige invloed van vertegenwoordigers van het bedrijfsleven aangezien juist zij de 'stille' beleidsvelden kunnen monopoliseren terwijl andere organisaties te maken hebben met sterke competitie om beleidstoegang. Ook lijken 'oude' of gevestigde belangenorganisaties hiervan voordeel te hebben ten koste van 'nieuwe' of toetredende belangenorganisaties. De reikwijdte van een beleidsterrein (het aantal deelaspecten) en de kosten die aan de belangen-

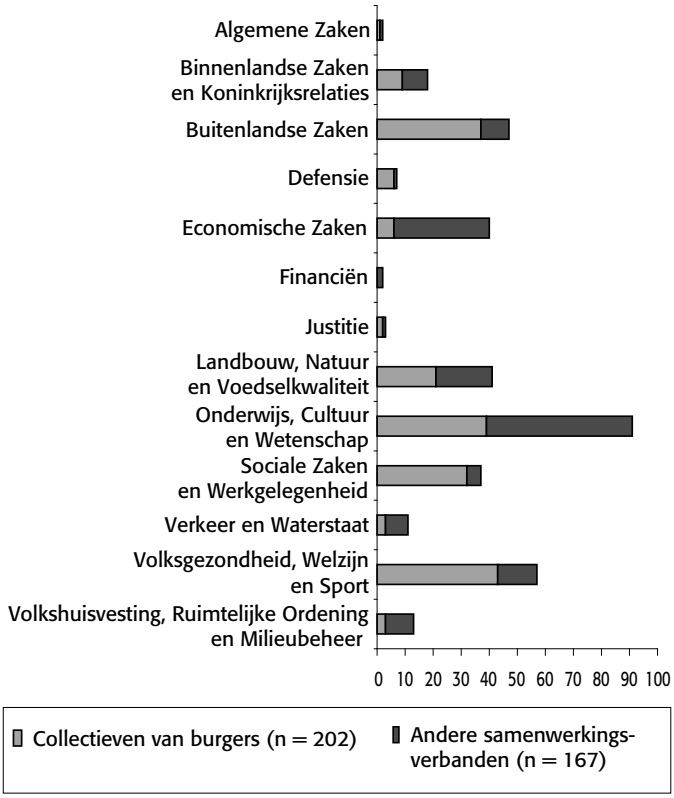
vertegenwoordiging verbonden zijn worden hierbij genoemd als belangrijke verklarende factoren voor de toename van activiteiten van belangenorganisaties (Browne 1990; Gray & Lowery 1996; Baumgartner & Leech 2001). Belangenorganisaties volgen elkaar naar bepaalde kwesties en zo ontstaan 'bandwagons' of kuddes organisaties rondom onderwerpen. Deze tendensen vormen zo zelfversterkende effecten, die kunnen resulteren in een explosie van actieve belangenorganisaties op een bepaald terrein (Jones & Baumgartner 2005). Niet alleen activiteiten van belangenorganisaties kunnen hiermee overigens verklaard worden, maar deels ook hun succes. Op een terrein waar al vele organisaties actief zijn, is de relatieve invloed die een afzonderlijke organisatie kan hebben vrij gering (Browne 1990) of moeilijk aan te tonen (Dur 2008). Organisaties die op een bepaald terrein al lange tijd actief zijn, zijn hiermee in het voordeel vanwege de relatief lage extra kosten om activiteiten te ontwikkelen op aanpalende beleidsterreinen (Baumgartner & Leech 2001).

De bron van onevenredige vertegenwoordiging aan de *aanbodkant* is te herleiden naar het klassieke debat over de mobilisatie van verschillende soorten belangen. Binnen een pluralistische opvatting over politiek worden de activiteiten van belangenorganisaties niet als problematisch beschouwd (Dahl 1965; Truman 1951; Walker 1983). In deze visie ontstaat er uit de strijd tussen verschillende vrijwillig en 'natuurlijk' georganiseerde belangen een natuurlijk machtsevenwicht. Dit evenwicht verklaart en, aldus critici, legitimeert de bestaande politieke verhoudingen. Latere onderzoekers wezen op het oneigenlijke voordeel van beroeps- en brancheorganisaties in de mobilisering van belangen (Schattschneider 1960; Scharpf 1999; Unger & Van Waarden 1999; Offe & Wiesenthal 1980). Met name Olson bestrijdt het idee dat belangen 'vanzelf' georganiseerd raken, hij wijst op collectieve actie-problemen en de waarde hierbij van selectieve goederen (Olson 1965; zie ook: Moe 1980; Salisbury 1969). De veronderstelling is dat verschillen in de mobilisatie of aggregatie van belangen leiden tot vergelijkbare verschillen in de articulatie van belangen in het beleidsproces en samenhangende ongelijke invloed op de politieke uitkomsten. Ongelijke spreiding van organisaties over beleidsvelden zou dus een indicator kunnen zijn voor ongelijke of eenzijdige mobilisatie van vooral de belangen van het bedrijfsleven (aanbodzijde) die versterkt of verzwakt worden door aspecten van politieke instituties (vraagzijde). De verschillen tussen beleidsterreinen vormen een belangrijke aanvullende indicator voor het vertegenwoordigende potentieel van belangenorganisaties dan wel het problematische karakter ervan.

Nederlandse belangenorganisaties zijn actief op een selectief aantal beleidsterreinen

Figuur 7.4 geeft de verdeling van Nederlandse belangenorganisaties per beleidsterrein weer,[3] de proporties in de balken vertegenwoordigen een onderverdeling van organisaties van individuele burgers vis-à-vis organisaties met andere typen leden zoals ondernemingen.

Figuur 7.4 Variatie in activiteit van belangenorganisaties tussen beleidsterreinen



Bron: samengesteld door auteurs

Voor wat betreft de omvang van verschillende populaties bevestigt deze figuur dat belangenorganisaties zich in Nederland ongelijk richten op de verschillende departementen. Bepaalde beleidsvelden, zoals defensie of justitie, trekken nauwelijks georganiseerde belangen, terwijl andere beleidsterreinen, zoals

landbouw en onderwijs, juist in de schijnwerpers van de belangenorganisaties staan. Deze bevindingen impliceren dat indien we belangenorganisaties als een verbindende factor tussen staat en samenleving zien, we ons moeten realiseren dat deze binding niet als vanzelf het brede scala van overheidsactiviteiten zal omvatten. Tegelijkertijd roept dit vragen op over de structurele mogelijkheden die beleidssectoren c.q. ministeries bieden aan belangenorganisaties.

Met betrekking tot de typen organisaties die actief zijn op de verschillende beleidsterreinen, zien we dat organisaties met individuele burgers als leden het meest actief zijn op de terreinen van Buitenlandse Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op deze terreinen zien we vooral activiteiten van organisaties die individuele burgers als lid of donateur hebben, zoals patiëntenorganisaties, milieuorganisaties of ontwikkelingsorganisaties. Op de terreinen van Economische Zaken en Financiën zien we voornamelijk organisaties die geen individuele burgers maar bijvoorbeeld bedrijven als leden hebben, zoals brancheorganisaties of koepelorganisaties van de werkgevers. We zien hier dat de onevenredig hoge proporties van specifieke of economische belangen vooral terug te zien zijn op de terreinen van Economische Zaken en Financiën. Enerzijds kan dit gezien worden als een natuurlijk gegeven, aangezien voor werkgevers de meest belangrijke onderwerpen op deze terreinen spelen. Anderzijds zijn individuele werkgevers, of consumenten in het geval van Financiën (denk hierbij aan verzekeringsproducten e.d.), ondervertegenwoordigd. De grote verschillen tussen de beleidsterreinen laten zien dat de proportie actieve belangenorganisaties duidelijk varieert tussen beleidsterreinen onderling en dat dit voor sommige beleidsterreinen resulteert in een zeer sterke ondervertegenwoordiging van organisaties met individuele burgers als leden.

7.5 HET DEMOCRATISCH POTENTIEEL VAN NEDERLANDSE BELANGENORGANISATIES

Het in kaart brengen van maatschappelijke organisaties en hun leden- en beleidsbetrokkenheid levert de volgende conclusies op. Als we kijken naar individueel lidmaatschap, dan zien we dat nog steeds veel mensen lid zijn van maatschappelijke organisaties, maar dat dit voornamelijk recreatieve organisaties zijn. In termen van sociaal kapitaal is dit gunstig, maar in termen van belangenvertegenwoordiging is dit minder gunstig, aangezien deze organisaties minder vaak gericht zijn op beïnvloeding van beleid.

Kijken we naar de manier waarop organisaties beïnvloeding combineren met betrokkenheid van leden, dan zien we een grote verscheidenheid aan belangenorganisaties. De manier waarop we deze verscheidenheid moeten typeren is niet geheel eenduidig. De SCP-gegevens suggereren dat beleidsbeïnvloeding en ledenparticipatie niet goed samengaan, terwijl onze gegevens dat voor een deel juist wel suggereren. Dit maakt voor de classificatie van de grootste en belangrijkste groep overigens niet zo erg veel uit. In beide onderzoeken zien we dat er een relatief grote groep belangenorganisaties is die een grote ledenbetrokkenheid combineert met relatief weinig beleidsoriëntatie. Uit de SCP-gegevens komt vervolgens nog een groep organisaties naar voren die wel politieke druk uitoefent maar geen inbreng van leden toelaat. Onze gegevens brengen verder ook een categorie organisaties aan het licht die meer als bedrijf opereert en vooral diensten aanbiedt zonder inbreng van leden of klanten.

De beoordeling van het democratische potentieel van afzonderlijke typen belangenorganisaties is verschillend. Het bestaan van relatief grote groepen organisaties met actieve betrokkenheid van leden kan toegejuicht worden, zeker als deze ook gekenmerkt worden door een sterke gerichtheid op invloedsuitoefening. Dit lijkt te impliceren dat de belangen die ertoe doen binnen de samenleving in ieder geval vertegenwoordigd worden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat juist bij deze organisaties de leden bestaan uit instituties of ondernemingen en een kleinere proportie verbanden van burgers. De groepen met actieve leden en weinig invloed en de groepen die gekenmerkt worden door servicegerichtheid en weinig invloed impliceren weliswaar maatschappelijke participatie en ontplooiing van activiteiten (actief dan wel passief), maar getuigen van weinig politiek-bestuurlijke inmenging. Dit geeft aan dat er een relatief grote groep latente belangen kan bestaan die buiten het oog van beleidsmakers valt. Dit patroon komt overeen met de vergelijking tussen beleidsterreinen, waar we zien dat op sommige beleidsterreinen organisaties van individuele burgers sterk ondervertegenwoordigd zijn, zoals Economische Zaken en Financiën. Daarnaast zijn organisaties waar individuele burgers betrokken zijn wel in ruime mate vertegenwoordigd op traditioneel 'zachtere' beleidsterreinen zoals Volksgezondheid, Sport, Welzijn en Onderwijs. Dit hoeft echter niet direct tot een negatief oordeel betreffende het democratische potentieel van belangenorganisaties te leiden aangezien sommige beleidsterreinen andere, meestal economische, natuurlijke stakeholders kennen. Anderzijds getuigt de recente financiële crisis van een ondervertegenwoordiging van bijvoorbeeld consumentenorganisaties op dergelijke terreinen, hetgeen vanuit democratisch oogpunt problematisch kan zijn.

In het algemeen kunnen we concluderen dat in democratisch opzicht belangenorganisaties niet onverdeeld positief uit de bus komen. Alhoewel burgers nog altijd participeren, participeren ze in steeds mindere mate in organisaties die actief betrokken zijn bij het beleidsproces en zijn er grote groepen belangen die buiten het zicht van beleidsmakers lijken te vallen.

Deze trend lijkt in overeenstemming met de beoordeling van belangenorganisaties in andere landen, waar we bij belangengroepen ook steeds meer 'postgiro activisme' (Van der Heijden 1992; Jordan & Maloney 2007) en steeds minder actieve burgerparticipatie zien. Als we dit op een meer geaggregeerd bestuursniveau zoals de EU bekijken, dan zien we dat dit verschijnsel in nog sterkere mate aanwezig is (Berkhout & Poppelaars 2009). Nederlanders zijn actief, maar dan met name op het gebied van sport en ontspanning en veel minder in ideologisch of politiek opzicht. We maken ons dus weinig zorgen over de functie van belangenorganisaties voor wat betreft sociale cohesie en sociaal kapitaal maar eerder over de gebrekkige vertaling van het actieve burgerschap in de vertegenwoordiging van verschillende maatschappelijke belangen.

Kortom, met betrekking tot de drie geëvalueerde aspecten lijken belangenorganisaties in Nederland wat betreft hun sociale en bindende functie redelijk goed te scoren. Wat het tweede aspect betreft, de kwaliteit van de schakelfunctie tussen de overheid en de individuele burger, zijn we aanzienlijk minder positief. We zien hier organisaties die zich te eenzijdig richten op ofwel het beleidsproces ofwel de achterban. Tot slot, als het gaat om de verdeling van organisaties over beleidsterreinen, het derde geëvalueerde aspect, dan maken we ons zorgen over enerzijds de sterke fragmentatie of competitie op sommige velden en de schijnbaar gemonopoliseerde velden anderzijds, omdat dit ten faveure van zeer specifieke belangen kan werken.

LITERATUUR

Baumgartner, F.R. & B.L. Leech (2001). Interest Niches and Policy Bandwagons. Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. *Journal of Politics* 63(4): 1191-1213.

Baumgartner, F., V. Gray & D. Lowery (2007). Federal Policy Activity and the Mobilization of State Lobbying Organizations. In *Annual meetings of the American Political Science Association*. Chicago.

Berg, E. van de & J. de Hart. (2008). *Maatschappelijke organisaties in Beeld,* Den Haag: SCP.

Berkhout, J. (2010). *Political Activities of Interest Organizations: Conflicting Interests, Converging Strategies*. Leiden: Mostert and van Onderen.

Berkhout, J. & C. Poppelaars (2009). Going to Brussels. A population perspective to interest representation in the EU. EUSA, Los Angeles, 25-27 April 2009.

Browne, W.P. (1990). Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain. *Journal of Politics* 52 (2): 477-509.

Burstein, P. (1998). Interest organizations, political parties, and the study of democratic politics. In A.N. Costain & A.S. McFarland (eds.), *Social movements and American political institutions* (pp. 39-56). Lanham: Rowman and Littlefield.

Dahl, R.A. (2005[1961]). *Who Governs? Democracy and Power in an American City.* New Haven: Yale University Press.

Dür, Andreas (2008). Interest Groups in the EU: How Powerful Are They. *West European politics* 31 (6).

Gray, V. & D. Lowery (1996). A Niche Theory of Interest Representation. *Journal of Politics* 58 (1): 91-111.

Halpin, D. & G. Baxter (2008). Searching for Tartan Policy Bandwagons: Mapping the mobilization of organized interests in public policy, Conference paper, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 2008.

Halpin, D.R. (2006). The Participatory and Democratic Potential and Practice of Interest Groups: Between Solidarity and Representation. *Public Administration* 84 (4): 919-940.

Hart, J. de (2005). *Landelijk Verenigd. Grote Ledenorganisaties over Ontwikkelingen op het Maatschappelijk Middenveld, Civil Society en Vrijwilligerswerk IV*. Den Haag: SCP.

Heijden, H.A. van der (1992). Van kleinschalig Utopisme naar Postgiro Activisme? De Nederlandse Milieubeweging 1970-1990, in: J.W. Duyvendak, H.A. van der Heijden, R. Koopmans, L. Wijmans (red.), *Tussen Verbeelding en Macht. 25 Jaar Nieuwe Sociale Bewegingen in Nederland.* Amsterdam: SUA.

Jones, B.D. & F. Baumgartner (2005). *The politics of attention. How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Jordan, A.G. & W. Maloney (2007). *Democracy and Interest Groups. Enhancing Participation?* Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Kriesi, H. (1996). The organizational structure of new social movements in a political context, in: D. McAdam, J.D. McCarthy & M.N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leech, B.L., F.R. Baumgartner, T.M. La Pira & N.A. Semanko. (2005). Drawing Lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy. *Political Research Quarterly* 58 (1): 19-30.

Moe, T.M. (1980). A Calculus of Group Membership. *American Journal of Political Science* 24 (4):593-632.

Offe, C. & H. Wiesenthal (1980). Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. *Political Power and Social Theory, 1*, 67-115.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Poppelaars, C. (2009). *Steering a Course between Friends and Foes. Why bureaucrats interact with interest groups*. Delft: Eburon.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R. (1995). Bowling Alone. America's declining social capital. *Journal of Democracy* 6(1).

Rossteutscher, S. (2005). The lure of the associative elixer , in: S. Rossteutscher (ed.), *Democracy and the role of associations.* Londen: Routledge.

Salisbury, R.H. (1969). An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science* 13 (1):1-32.

Schattschneider, E.E. (1970[1960]). *The Semi-Sovereign People*. Hinsdale (Illinois): The Dryden Press.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, P.C. (1989). Corporatism is dead! Long Live Corporatism! The Andrew Shonfield Lectures (IV), *Government and Opposition* 24: 54-73

Schmitter, P.C. & W. Streeck (1999). The organization of business interest: Studying the associative action of business in advanced industrial societies. In *MPIfG Discussion Paper 99 / 1 (org. version (1981): WZB Discussion Paper, IIM / LMP 81-13)*.

Streeck, W. & L. Kenworthy (2005). Theories and Practices of Neocorporatism, in: T. Janoski, R.R. Alford, A.M. Hicks & M.A. Schwartz (eds.), *The handbook of political sociology: states, civil societies and globalization*. Cambridge [etc.]: Cambridge University Press.

Truman, D.B. (1951). *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.

Unger, B. & F. van Waarden (1999). Interest Associations and Economic Growth: A critique of Mancur Olson's Rise and Decline of Nations. *Review of International Political Economy* 6(4): 425-467.

Visser, J. (2007). De Wankele Evenwichten van het Corporatisme. *Beleid en Maatschappij* 34 (1):6-23.

Walker, J.L. (1983). The Origins and Maintenance of Interest Groups in America. *American Political Science Review* 77 (2):390-406.

Walker, J.L. (ed.) (1991). *Mobilizing interest groups in America: patrons, professions, and social movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

NOTEN

1 Wij willen hierbij mw. dr. E. van den Berg en dr. J. de Hart van het SCP danken voor het beschikbaar stellen van (delen van) de data.

2 Om dit te kunnen weergeven hebben we twee datasets gebruikt. Allereerst baseren we ons op eigen onderzoek waarbij we belangenorganisaties gecodeerd hebben met behulp van twee 5-puntsschalen. Op basis van de informatie van de websites van ongeveer 400 belangenorganisaties hebben we de mate van politieke oriëntatie en de manier van organisatie ingeschat. Met deze schalen proberen we de onderliggende conceptuele dimensies te meten van enerzijds de ruil-logica's en anderzijds de organisatiestijl. De validiteit van de schalen hebben we gecontroleerd met onder andere variabelen over leden (versus donateurs) en overheidssubsidie. We hebben verschillende activiteiten die tot de afzonderlijke logica's behoren gecodeerd, zoals deelname aan consultatieprocedures of het vernoemen van lobbyactiviteiten op de website als behorend tot de beïnvloedingslogica. Daarnaast hebben we activiteiten zoals het organiseren van fora voor leden, het bieden van expertise aan leden of het actief organiseren van activiteiten als behorend tot de ledenlogica. Daarnaast hebben we correlaties uitgevoerd met het verkrijgen van subsidies en het type leden om validiteit van de schalen te testen. De onderstaande figuren geven een clusteranalyse weer op basis van beide schalen, waarbij de horizontale as de score op de 'organisatie schaal' weergeeft en de verticale as de oriëntatie op het beleidsproces weergeeft. Het betreft een zogenaamde 'two step' cluster analyse zoals beschikbaar in SPSS. Om de vergelijkbaarheid tussen de twee analyses te vergroten is het aantal clusters gefixeerd op vier, overeenkomstig de veronderstelde typologie. Indien voor 'automatische' clustering wordt gekozen ontstaan er twee (SCP) respectievelijk drie clusters. In beide gevallen lijkt dit te komen door kleinere variatie op de horizontale as (politieke oriëntatie) (voor een vergelijkbare toepassing en verdere toelichting van de gebruikte methode, zie Minkoff e.a. 2008). De SCP-gegevens betreffen een survey (n = 88, ongeveer 60% respons) uitgevoerd in het voorjaar van 2008 onder organisaties met ten minste 50.000 leden. Zie voor gedetailleerde beschrijving de onderzoeksverantwoording in bijlage C van het SCP-rapport. Het betreft een clusteranalyse op de antwoorden op de volgende twee vragen:

* 9e: Wat is het belang dat momenteel door het bestuur van uw organisatie wordt toegekend aan de volgende doelstellingen met betrekking tot de leden en/of donateurs? Het kunnen uitoefenen van druk op overheidsinstanties of de politieke besluitvorming. 5-puntsschaal.
* 10a: Hoe zou u uw organisatie op dit moment plaatsen op de volgende balken? 10-puntsbalk: Zeer weinig / zeer veel invloed van leden en/of donateurs op het beleid van de organisatie.

3 De verdeling is gebaseerd op een hercodering van de 'agenda' codes (www.policyagendas.org) per ministerie.

Inleiding op deel II

POLITIEKE PARTIJEN: DE DRUK OP HUN INTERMEDIAIRE ROL

Ruud Koole

In een beroemd citaat gaf de Duits-Amerikaanse politicoloog Schattschneider in 1942 in de inleiding van zijn boek *Party Government* aan hoe belangrijk politieke partijen volgens hem zijn voor het functioneren van de democratie: 'It should be stated flatly [...] that the political parties created democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of the parties' (1942: 1).

Het citaat wordt nog steeds vaak aangehaald en resoneert bijvoorbeeld in het rapport *Democratie vereist partijdigheid* (2009) van de Raad voor het Openbaar Bestuur: 'Politieke partijen, die een brug vormen tussen individuele burgers, volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur, zijn van vitaal belang voor een levendige en voor burgers herkenbare parlementaire democratie' (ROB 2009: 5).

Tegelijk is er juist op het functioneren van politieke partijen in en buiten de politicologie veel commentaar. Vervullen partijen hun intermediaire rol (*linkage*) tussen kiezers en gekozenen, tussen burgers en de overheid nog wel goed? Is er geen sprake van een 'neergang van partijen'? Het teruglopende ledental zou daar een indicatie van zijn. Momenteel is ongeveer 2,5% van de kiezers lid van een politieke partij; in de jaren vijftig van de twintigste eeuw was dat nog ongeveer 15%. Politieke partijen kregen de laatste decennia, net zoals andere klassieke organisaties, te maken met fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen (Ware 1996; Mair 2006). Van deze 'uitdagingen' heeft de individualisering onmiskenbaar grote invloed gehad op het ledental van de partijen. Niettemin zijn de meeste partijen nog steeds ledenpartijen.

Dit deel over politieke partijen concentreert zich op politieke partijen als ledenorganisaties en richt zich achtereenvolgens op de volgende vragen. Hoe groot is de achteruitgang in het ledental precies? Wat zijn de gevolgen hier-

van voor de rekrutering van het politieke personeel, de representativiteit van leden voor de kiezers van die partijen, en de financiering van partijen? En is het geven van meer invloed aan partijleden een adequaat antwoord op deze achteruitgang of is die democratisering om andere redenen ingevoerd?

Vanzelfsprekend wordt hiermee niet een volledig overzicht gegeven van het onderzoek naar (Nederlandse) politieke partijen (zie Katz & Crotty 2006). De ontwikkeling van partijtypen van vroegere massapartijen naar meer recente *catch-all parties*, *cartel parties*, moderne kaderpartijen of *business firm parties* (Gunther & Diamond 2003; Krouwel 2004;) komt slechts in de marge van de bijdragen aan de orde. Dat brengt tevens met zich dat het debat over de functies van politieke partijen hier niet in extenso wordt behandeld (Ranney 2001). Over de twee centrale activiteiten van politieke partijen, kandidaatstelling (Hillebrand 1992; Marsh 2000) en programmaformulering (Zielonka-Goei 1989), valt veel meer te zeggen dan in het bestek van dit deel aan de orde kan komen. Veranderende rekruteringspatronen zijn van invloed op de samenstelling van de parlementaire fracties (Van den Berg 1983) die in de Nederlandse verhoudingen – anders dan bijvoorbeeld in België – een relatief groot stempel drukken op het dagelijks functioneren van politieke partijen (Andeweg 2000). Het in vrijwel alle partijtypen benadrukte verminderde belang van ideologieën voor de inhoudelijke opstelling van partijen raakt aan het publieke debat over gebrek aan onderscheid tussen gevestigde partijen ('één pot nat' – zie elders in deze bundel) en aan het recente appèl aan politieke partijen om waarden en beginselen meer te benadrukken (ROB 2010). Dit deel besteedt evenmin grote aandacht aan de verkiezingscampagnes die door de sterk wisselende uitslagen en in een sterk veranderd medialandschap van groot gewicht zijn geworden. Die campagnes en het kiesgedrag komen overigens elders in deze bundel aan de orde. De concentratie in dit deel op partijen als ledenorganisaties maakt het niettemin mogelijk aan te sluiten bij een aantal belangrijke recente debatten over het functioneren van politieke partijen die samen te vatten zijn in de vraag naar *de intermediaire rol van partijen*. Betekent een kleiner ledental ook dat partijleden minder representatief zijn geworden voor de kiezers van hun partij? Hoe verhoudt de toegenomen financiële afhankelijkheid van de overheid zich tot de brugfunctie tussen burgers en overheid die partijen vaak wordt toegedicht? Draagt interne democratisering bij aan het versterken van die intermediaire rol? Maar hoe staat het dan met partijen zonder leden?

De evaluatieonderzoeken die hier worden gepresenteerd beogen empirische beschrijvingen te geven van de stand van het onderzoek op deze deelterreinen. Zij geven echter hoogstens impliciet antwoord op de vraag of massademocratie zonder partijen inderdaad 'unthinkable' of zelf onmogelijk is.

Niettemin bestaat er nergens ter wereld een massademocratie zonder organisaties die kandidaten stellen voor de verkiezing van politieke ambtsdragers. De vraag is wat dat voor organisaties zijn: met of zonder leden, hoe gefinancierd, met weinig of veel inbreng van leden, die al dan niet representatief voor de kiezers zijn.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft in zijn rapport *Vertrouwen op democratie* (2010) wel expliciet antwoord op de vraag of massademocratie zonder partijen 'unthinkable' is. Volgens de ROB blijven ook in de huidige gehorizontaliseerde samenleving verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, waaronder politieke partijen, nodig om richting te geven en besluiten te nemen. Maar om gezagsvol te kunnen opereren moeten die instituties worden verbonden met die gehorizontaliseerde samenleving (ROB 2010, 40-41). De hier gepresenteerde evaluatieonderzoeken laten zien hoe en in welke mate politieke partijen op die deelterreinen voldoen aan deze opdracht.

Literatuur

Andeweg, R.B. (2000). Fractiocracy? Limits to the ascendency of parliamentary party groups in Dutch politics, in: K. Heidar & R. Koole (eds), *Parliamentary Party Groups in European Democracies; Political Parties behind Closed Doors*. Londen/New York, Routledge.

Berg, J.Th.J. van den (1983). De toegang tot het Binnenhof: de maatschappelijke herkomst van Tweede Kamerleden tussen 1849-1970. Weesp.

Gunther, R. & L. Diamond (2003). Species of Political Parties. A New Typology. *Party Politics*, 9/2: 167-199.

Hillebrand, R. (1992). *De antichambre van het parlement: Kandidaatstelling in Nederlandse politieke partijen*. Leiden: DSWO Press.

Katz, R.S. & W.J. Crotty (eds.) (2006), *Handbook of Party Politics*. Londen, Sage, 2006.

Krouwel, A. (2004). De gedaantewisseling van politieke partijen, in: *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, 138-172.

Mair, P. (2006). *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy*. Uhlenbeck Lecture, NIAS, Wassenaar.

Marsh, M. (2000). Candidates: Selection, in: R. Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections*. MacMillan, Oxford.

Ranney, A. (2001). Political Parties, in: *International Encyclopedia of Social and Behavioural Sciences*, Elsevier Science, 11684-11697.

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2009). *Democratie vereist partijdigheid*. ROB, Den Haag.
ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*. ROB, Den Haag.
Schattschneider, E.E. (1942). *Party Government*. New York.
Ware, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press.
Zielonka-Goei, M.L. (1989). *Uitzicht op de toekomst*. Delft, Eburon.

8 De representativiteit van partijleden in Nederland

Josje den Ridder, Joop van Holsteyn & Ruud Koole

8.1 PARTIJLEDEN ALS SCHAKELS TUSSEN KIEZERS EN GEKOZENEN

De rol van partijleden in de representatieve democratie roept vragen op, sommige van een kwantitatief en andere van een kwalitatief karakter. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld om teruglopende ledentallen (zie de bijdrage van Voerman en Van Schuur aan deze bundel). Als teruglopende ledentallen 'indicate that the citizenry is distancing itself from political parties' (Dalton & Wattenberg 2000: 269), dan is de kwalitatieve vraag met betrekking tot die leden klemmend: zijn de ongeveer 300.000 burgers die partijlid zijn wel representatief voor 'de' Nederlandse kiezers?

Beschrijvingen van representatie of vertegenwoordiging lopen uiteen (vgl. Pitkin 1967; zie ook Andeweg & Thomassen 2005; Katz 2006; Krouwel 2004). Vaak echter gaat men er vanuit dat de vertegenwoordiging een accurate afspiegeling moet zijn van de verscheidenheid onder kiezers. Het is ook deze opvatting van vertegenwoordiging, die als norm werd vastgelegd bij de grondwetswijziging van 1917, die wij hanteren als basis voor onze navolgende analyse.

Partijleden fungeren als schakel tussen kiezers en partij. En zij hebben, net als partijleden elders, recentelijk meer invloed gekregen op kandidatenlijsten en de beleidsvorming van hun partijen (Scarrow 2007; Voerman 2005; zie ook de bijdrage van Lucardie en Voerman). Als het ledenbestand dan ten opzichte van de eigen aanhang sterk afwijkend is, kan daaruit moeilijk een veelzijdige kandidatenlijst worden samengesteld en is de kans kleiner dat een kandidatenlijst wordt gekozen die wat betreft maatschappelijke verscheidenheid en politieke voorkeuren representatief is voor de eigen kiezers. Iets vergelijkbaars geldt voor de totstandkoming van partijprogramma's. Daarnaast wordt het

voor leden moeilijk als communicatiekanaal te fungeren als zij al te veel afwijken van de mensen die zij willen benaderen (vgl. Scarrow 2007: 643). De mate waarin partijleden representatief zijn voor de achterban van de eigen partij is aldus van cruciaal belang voor het vervullen van hun rol als intermediair en daarmee voor het functioneren van partijen in een representatieve democratie.

Ten aanzien van representativiteit onderscheiden we (1) demografische representativiteit, dat wil hier zeggen de mate waarin partijleden qua achtergrondkenmerken een afspiegeling vormen van kiezers van de partij; en (2) inhoudelijke representativiteit, dat wil zeggen de mate waarin de partijleden qua opvattingen een afspiegeling vormen van kiezers van de partij. Ten aanzien van beide aspecten kunnen partijen een (relatief) hoge of lage 'score' halen (zie tabel 8.1). Er kunnen partijen zijn die, als we leden en kiezers vergelijken, op beide aspecten laag scoren; het betreft niet-representatieve partijen (in deze zin). Ten tweede zijn er partijen die op achtergrondkenmerken gelijkenis laten zien tussen leden en kiezers, maar niet bij inhoudelijke opvattingen; dit zijn demografische partijen. Het omgekeerde zien we bij zogenoemde idealistische of programmatische partijen. Ten slotte zijn er partijen die zowel representatief zijn naar achtergrondkenmerken als naar opvattingen en daarmee aan beide voorwaarden voor representativiteit voldoen.

Tabel 8.1 Demografische en inhoudelijke representativiteit van partijen (partijleden) ten opzichte van hun kiezers

		Representativiteit naar demografische kenmerken	
		Laag	Hoog
Representativiteit naar inhoudelijke opvattingen	Laag	1 niet-representatieve partijen	2 demografische partijen
	Hoog	3 idealistische partijen	4 representatieve partijen

Bron: gebaseerd op Widfeldt, 1995: 144

8.2 DEMOGRAFISCHE REPRESENTATIVITEIT

Om na te gaan van welke situatie sprake is en was gebruiken we gegevens van onderzoeken onder kiezers (Nationale Kiezersonderzoek van 1989, 1998 en 2006) en partijleden (in 1986, 1999 en 2008). In 1986 en 1999 zijn leden van VVD, CDA, D66 en PvdA via een schriftelijke enquête ondervraagd; in 2008 zijn naast leden van deze partijen leden van SGP, ChristenUnie (CU)

en GroenLinks (GL) bevraagd (vgl. Van Holsteyn & Koole 2009: 6-7). Voor de partijen die in 1986, 1999 en 2008 zijn onderzocht bekijken we of er veranderingen zijn opgetreden in de representativiteit van leden ten aanzien van demografische kenmerken. De vergelijking met 1986 blijft vanwege de onbeschikbaarheid van data beperkt tot de vergelijking op punten waarover is gepubliceerd (m.n. Hillebrand & Zielonka-Goei 1990; Zielonka-Goei & Hillebrand 1988). We vergelijken leden met kiezers die bij de (voorafgaande) Kamerverkiezingen op de betreffende partij zeggen te hebben gestemd.

In tabellen 8.2a (pagina 168) en 8.2b (pagina 170) is voor enkele achtergrondkenmerken *het verschil* aangegeven tussen het aandeel (percentage) leden en kiezers. Het aandeel kiezers is afgetrokken van het aandeel leden. Een *positief* getal wijst dan op *over*vertegenwoordiging van leden voor dat kenmerk, een *negatief* getal op *onder*vertegenwoordiging.

Voor alle onderzochte partijen en jaren blijft het aandeel vrouwelijke leden (ruim) achter op het aandeel vrouwelijke kiezers. Confessionele partijen spannen hierbij de kroon, met in 2008 voor de SGP 43% meer mannelijke leden dan kiezers (ten opzichte van 2006), gevolgd door CU en CDA. Seculiere partijen doen het in dit opzicht beter, maar niet uitzonderlijk goed. Bij de PvdA is in geen enkel jaar de oververtegenwoordiging van mannen kleiner dan 10%, bij D66 schommelt het percentage rond de 10 en bij GL blijken in 2008 mannelijke leden ruim 10% oververtegenwoordigd.

Wat opleidingsniveau betreft zijn met het oog op de overzichtelijkheid slechts vergelijkingen gemaakt voor leden versus kiezers met lager (basis) onderwijs enerzijds en hoger onderwijs (hbo en universiteit) anderzijds. Dan blijken leden relatief hoog te zijn opgeleid; de uitzondering bij de SGP 'bevestigt' de regel. De verschillen zijn vooral te vinden onder degenen met de hoogste opleiding. Daar scoren leden vergeleken met kiezers van hun partij hoger, met verschillen van meestal ruim 20%. Een ontwikkeling in de tijd is echter niet eenvoudig te herkennen. Voor CDA en D66 vinden we in 2008 (vergeleken met 1986 en 1999) het geringste verschil, terwijl dat verschil bij PvdA en VVD lijkt op te lopen en in ruim twintig jaar verdubbeld is. Bij die laatste twee partijen is het verschil (in 2008) ook het grootst: het aandeel leden met hbo of universitaire opleiding is ruim 40 procentpunten hoger dan het aandeel kiezers. Als demografische representativiteit de (enige) norm zou zijn, dan staat deze bevinding hiermee op gespannen voet, ook al past ze bij het beeld dat in Nederland, 'just as in the US and elsewhere in Europe, the well-educated are increasingly overrepresented in almost every political venue' (Bovens & Wille 2009: 35).

Ten aanzien van religie zijn de verschillen minder groot. Bij het CDA zijn er in alle onderzochte jaren relatief meer leden dan kiezers die zeggen te beho-

Tabel 8.2a Partijleden en kiezers vergeleken naar achtergrondkenmerken, diverse jaren en diverse partijen

		Verschil partijleden en kiezers in categorie:						
		Geslacht	**Opleiding**		**Religie**	**Sociale klasse**		
		Vrouw	Laag (uitsluitend lager onderwijs)	Hoog (hbo en universitair)	Wel religie	Hoger en hogere midden-klasse	Gewone midden-klasse	Hogere en gewone arbeiders-klasse
CDA	1986	-36	-2	22	15	14	7	-21
	1999	-25	-12	22	7	26	-10	-16
	2008	-26	-4	15	26	19	1	-29
D66	1986	-14	-1	36	0	26	-5	-20
	1999	-8	-3	40	8	38	-32	-6
	2008	-10	0	32	6	40	-28	-14
PvdA	1986	-12	-10	23	-9	11	0	-12
	1999	-21	-14	36	-8	31	-19	-11
	2008	-14	-7	41	-11	32	-3	-29
VVD	1986	-20	-1	20	7	18	-10*	-8
	1999	-9	-3	32	10	44	-36	-9
	2008	-21	-2	43	7	41	-29	-11
CU	2008	-37	-3	24	4	17	-9	-9
GL	2008	-12	-3	30	-4	20	-8	-12
SGP	2008	-43	4	-2	4	14	-16	-2

Opmerkingen:

– De opgenomen scores betreffen verschilscores waarbij het betreffende (afgeronde) percentage kiezers is afgetrokken van het (afgeronde) percentage leden. In 1986, bijvoorbeeld, telde het CDA onder haar kiezersaanhang 56 procent vrouwen vergeleken met 20 procent van haar leden; ergo 36 procent minder bij partijleden dan bij kiezers.

* In Zielonka-Goei & Hillebrand, 1988: p. 126 tellen de percentages in de tabel voor leden van de VVD op tot 110 procent; op basis van de tekst (p. 125) moet vermoed worden dat het opgenomen percentage partijleden in de gewone middenklasse verkeerd is opgenomen. In de weergave van de gegevens voor de VVD voor 1986 is hier van dit vermoeden uitgegaan.

Bronnen: Voor 1986 is gebruikgemaakt van Zielonka-Goei & Hillebrand, 1988; voor 1999 is gebruik gemaakt van Koole & Van Holsteyn, 2000 en Van Holsteyn & Koole, 2000; zie ook Koole, van Holsteyn & Elkink, 2000; voor 2008 van het Partijledenonderzoek 2008 en het Nationaal Kiezersonderzoek 2006.

ren tot een religie, met aanzienlijke verschillen voor 1986 en 2008, niet toevallig jaren waarin de partij het goed deed bij de kiezers. In electoraal vette jaren trekt het CDA meer niet-religieuze kiezers en gegeven het feit dat bijna alle leden zeggen tot een religie te behoren, is er dan al snel sprake van discrepantie. Ook CU en SGP hebben relatief meer gelovigen onder leden dan onder kiezers. Kenmerkend voor confessionele partijen is dit trouwens niet, gezien de situatie bij D66 en VVD. Alleen bij GroenLinks (in 2008) en over de drie jaren bij de PvdA zien we dat leden vergeleken met kiezers zich minder tot een religie bekennen. De discrepanties zijn echter bescheiden en een ontwikkeling naar meer of minder demografische representativiteit toont zich niet.

Een volgend kenmerk waarop leden en kiezers vergeleken zijn is hun subjectieve sociale klasse, dat wil zeggen de klasse waartoe men zich zegt te rekenen. De hogere en hogere middenklasse blijken onder alle partijen oververtegenwoordigd onder leden, soms in zeer aanzienlijke mate. Bij D66 en VVD, bijvoorbeeld, is het aandeel leden in deze hoogste klassen in 2008 ruim 40 procentpunten groter dan bij kiezers, en de discrepantie is sinds 1986 toegenomen. Interessante verschillen zien we bij de kiezersgroepen die op dit punt per partij zijn ondervertegenwoordigd. Bij CDA en PvdA gaat het vooral om de hogere of gewone arbeidersklasse, die relatief minder sterk aanwezig zijn onder leden dan onder kiezers, in 2008 minder dan in 1999 en in 1986. Bij D66 en VVD zien we dat kiezers uit de gewone middenklasse met hun aandeel in de partij achterblijven op leden. Voor de partijen waarvoor slechts voor 2008 gegevens beschikbaar zijn, komt het beeld van oververtegenwoordiging van leden uit de hogere klassen overeen met het beeld bij de andere partijen, terwijl de ondervertegenwoordiging bij GL en CU gespreid is over de andere klassen en het bij de SGP vooral de gewone middenklasse is die onder kiezers relatief achterblijft op leden.

Een eveneens scheve verhouding zien we ten slotte voor leeftijd (tabel 8.2b). In de jongste leeftijdsgroep hebben alle partijen een (veel) groter aandeel kiezers dan leden. Bij geen enkele partij en voor geen enkel jaar zien wij bij de 50-plussers dat partijen relatief meer kiezers dan leden hebben. Er lijkt daarenboven een ontwikkeling zichtbaar: het ledenbestand vergrijst. Het CDA, bijvoorbeeld, had in 1986 bijna 10% meer leden dan kiezers in de leeftijdscategorie van 60-plussers, een percentage dat via 12% in 1999 is opgelopen tot 40% in 2008. Het feit dat de gemiddelde leeftijd van CDA-kiezers redelijk stabiel (rond 50) is, terwijl de gemiddelde leeftijd van leden oploopt van 57 in 1986 via 61 in 1999 naar 67 in 2008, geeft aan dat de discrepantie door leden wordt 'veroorzaakt'. Vergelijkbare ontwikkelingen zien we bij D66 en, in mindere mate, bij de PvdA, terwijl de VVD afwijkt. Bij de VVD is de leeftijdsdiscrepantie in 2008 kleiner dan voordien; de gemiddelde leeftijd van leden is gezakt

van 53 (1986) en 57 (1999) naar 51 in 2008. Op ongeveer die gemiddelde leeftijd zitten ook de leden van de drie partijen waarvoor slechts gegevens voor 2008 beschikbaar zijn: CU, GL en SGP. Hoewel de verschillen in aandelen kiezers en leden voor deze partijen in de regel geringer zijn in de onderscheiden leeftijdsgroepen – zij het dat de SGP in de leeftijdscategorie 18 tot en met 30 jaar relatief veel meer kiezers dan leden heeft – zien we ook hier dat, in 2008, de aanhang van partijen in termen van leden ouder is dan van kiezers.

Tabel 8.2b Partijleden en kiezers vergeleken naar leeftijd, diverse jaren en diverse partijen

		18-30	31-40	41-50	51-60	>60	Gem. leeftijd leden	Gem. leeftijd kiezers
CDA	1986	-15	-11	1	15	9	57	48
	1999	-9	-5	-3	6	12	61	54
	2008	-11	-14	-14	0	40	67	51
D66	1986	-13	0	10	4	0	43	41
	1999	-12	-4	-1	7	9	47	40
	2008	-9	-14	-15	8	31	62	51
PvdA	1986	-19	5	2	4	7	50	44
	1999	-14	-9	3	9	10	54	45
	2008	-10	-9	-12	6	24	58	50
VVD	1986	-15	-13	2	7	19	53	42
	1999	-19	-17	1	7	27	57	43
	2008	-7	-5	-3	3	13	51	46
CU	2008	-9	-3	7	5	2	53	49
GL	2008	-10	-10	-5	11	14	51	43
SGP	2008	-35	4	6	13	13	53	41

Zie opmerkingen tabel 8.2a
Bron: zie tabel 8.2a

Al met al ontstaat, gelet op de demografische vertegenwoordiging, een beeld van geringe representatie of inclusiviteit. Als we alle burgers die het electoraat vormen vergelijken met de veel kleinere groep burgers die partijlid zijn, zien we dat deze laatste groep eerder man dan vrouw, behoorlijk op jaren en hoog opgeleid is en zich relatief vaak rekent tot de hogere (midden)klasse. Nederlandse partijen zijn in dit opzicht overigens niet anders dan partijen

in andere landen (Gallagher & Marsh 2002; Scarrow 2007; Seyd & Whitely 1992; Whitely, Seyd & Richardson 1994; Widfeldt 1995).

Voor zover de gegevens een ontwikkeling in de tijd (over twintig jaar) laten schetsen, kan worden opgemerkt dat de mate van demografische representativiteit niet in alle opzichten even sterk is afgenomen, maar zeker niet is toegenomen. Als de discrepantie tussen kiezers en leden problematisch is, dan betreft het geen nieuw probleem maar ook geen probleem dat in omvang is afgenomen. Echter, het is geenszins vanzelfsprekend dat de onvolkomenheden vanuit het perspectief van demografische representativiteit eveneens zichtbaar zijn gelet op politiekinhoudelijke standpunten.

8.3 INHOUDELIJKE REPRESENTATIVITEIT

Voor een antwoord op de vraag naar inhoudelijke representativiteit van partijleden, is een vergelijkbare exercitie uitgevoerd als in de vorige paragraaf, zij het dat gegevens voor 1986 ontbreken en de vergelijking beperkt blijft tot 1999 en 2008. Ook is onder partijleden, op basis van de eigen inschatting van de mate van activisme als lid (een onderscheid dat de gegevens van 1986 niet toelieten), een onderscheid aangebracht tussen niet-actieve en actieve leden op basis van het idee dat de actieve leden gezichtsbepalend zijn en de meeste invloed uitoefenen.

Allereerst gaat het om de inkomensverdeling, waarover kiezers en leden van de meeste partijen niet substantieel van mening verschillen. Bij het CDA nemen leden vaker een middenpositie in dan kiezers, die vaker kleinere inkomensverschillen willen zien. Gelet op de gemiddelde posities (op de zevenpuntsschaal) ontlopen kiezers en meer of minder actieve leden elkaar niet veel; die positie is in 2008 weinig anders dan in 1999. Dat geldt ook voor kiezers van D66, maar bij die partij zijn de leden in tien jaar tijd opgeschoven richting inkomensnivellering, waardoor kiezers en leden elkaar zijn genaderd. Overigens is er bij D66 een patroon dat ook bij andere partijen zichtbaar is: hoewel verschillen niet opzienbarend zijn, is de discrepantie tussen actieve leden en kiezers in de regel groter dan die tussen niet-actieve leden en kiezers. In geen geval is het echter zo dat partijleden en kiezers wezenlijk andere preferenties hebben ten aanzien van de inkomensverdeling in die zin dat kiezers neigen naar het groter respectievelijk kleiner maken ervan terwijl leden kleinere respectievelijk grotere inkomensverschillen willen. Alleen bij de VVD lijkt in 2008 een situatie te bestaan die in de buurt van een dergelijke discrepantie komt: leden neigen naar het vergroten van inkomensverschillen, terwijl kiezers een middenpositie prefereren.

Als we naar de meningen over euthanasie kijken (tabel 8.3a), ten eerste bij de confessionele partijen, dan zien we dat hun kiezers wat vaker van mening zijn dat euthanasie is toegestaan. Bij de CU is dat verschil met ruim 20 procentpunten aanzienlijk; bij het CDA zien we in 2008 een dergelijk verschil tussen kiezers en met name niet-actieve leden, die op dit punt blijkens hun gemiddelde positie (5,0) gematigder zijn niet alleen dan kiezers (5,7) maar ook dan actieve leden (5,4). Voor de seculiere partijen zien we dat bij de PvdA de leden relatief vaak van mening zijn dat euthanasie dient te zijn toegestaan, terwijl niet alle sociaal-democratische kiezers hiervan stellig overtuigd zijn. Merk op dat onze aandacht voor verschillen het totaalbeeld van overeenstemming niet mag wegpoetsen. Net als bij het vraagstuk van de inkomensverschillen het geval was, zien we dat over het geheel genomen leden en kiezers van een partij ruwweg dezelfde positie innemen, van fel tegen euthanasie zoals bij de SGP tot in hoge mate overtuigd dat euthanasie dient te zijn toegestaan, zoals bij D66.

Tabel 8.3a Partijleden en kiezers vergeleken naar opvatting over inkomensverschillen en euthanasie, diverse partijen voor 1999 en 2008

	***Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers:* inkomensverschillen**			***Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers:* euthanasie**		
	Verschillen groter 1, 2	3, 4, 5	Verschillen kleiner 6, 7	Euthanasie verboden 1, 2	3, 4, 5	Euthanasie mag 6, 7
CDA (1999)						
AP vs. kiezers	-2	8	-7	4	1	-6
NAP vs. kiezers	-3	11	-9	4	4	-10
CDA (2008)						
AP vs. kiezers	-3	7	-5	0	8	-8
NAP vs. kiezers	-1	20	-9	6	14	-20
D66 (1999)						
AP vs. kiezers	3	12	-15	-3	-13	16
NAP vs. kiezers	0	14	-13	-1	-9	10
D66 (2008)						
AP vs. kiezers	0	-9	8	-3	-2	4
NAP vs. kiezers	-1	-9	9	-2	-3	4
PvdA (1999)						
AP vs. kiezers	-3	-9	12	-6	-4	11
NAP vs. kiezers	-3	4	-1	-7	-10	17

Tabel 8.3a Partijleden en kiezers vergeleken naar opvatting over inkomensverschillen en euthanasie, diverse partijen voor 1999 en 2008

	***Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers:* inkomensverschillen**			***Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers:* euthanasie**		
	Verschillen groter 1, 2	3, 4, 5	Verschillen kleiner 6, 7	Euthanasie verboden 1, 2	3, 4, 5	Euthanasie mag 6, 7
PvdA (2008)						
AP vs. kiezers	0	-10	10	-5	-8	13
NAP vs. kiezers	0	2	-1	-4	-9	14
VVD (1999)						
AP vs. kiezers	18	-10	-7	-3	-7	9
NAP vs. kiezers	9	-1	-8	-4	-11	14
VVD (2008)						
AP vs. kiezers	14	-10	-3	-2	-5	8
NAP vs. kiezers	12	-2	-9	-1	-3	4
CU (2008)						
AP vs. kiezers	-1	15	-16	12	8	-22
NAP vs. kiezers	2	18	-20	9	10	-20
GroenLinks (2008)						
AP vs. kiezers	-2	-19	21	-1	-3	2
NAP vs. kiezers	-1	-10	11	-1	-3	3
SGP (2008)						
AP vs. kiezers	-5	14	-10	2	2	-4
NAP vs. kiezers	-4	10	-7	5	2	-7

Opmerkingen:
- De opgenomen scores zijn verschilscores waarbij het betreffende (afgeronde) percentage kiezers is afgetrokken van het (afgeronde) percentage actieve respectievelijk niet-actieve partijleden. In 1999, bijvoorbeeld, plaatste 8 procent van de kiezers van het CDA zich op de positie 1 en 2 van de schaal, 6 procent van de actieve leden en 5 procent van de niet-actieve leden, wat resulteert in verschilscores van -2 respectievelijk -3.
- AP = actieve partijleden; NAP = niet-actieve partijleden.

Bronnen: Voor 1999 is gebruikgemaakt van Koole & Van Holsteyn, 2000 en het Partijledenonderzoek 1999; voor 2008 van het Partijledenonderzoek 2008 en het Nationaal Kiezersonderzoek 2006.

Meningen van leden en kiezers over de vraag of minderheden hun eigen gewoonten en cultuur kunnen behouden of zich (volledig) dienen aan te passen vertonen in 2008 meer discrepantie dan tien jaar eerder. Deze discrepantie is gegroeid door een dubbele ontwikkeling: leden lijken zich te hebben gematigd en zijn in 2008 minder dan in 1999 de mening toegedaan dat assimilatie wenselijk is, terwijl kiezers juist zijn opgeschoven in die richting. Van een evidente *mismatch* van de meningen van kiezers en leden is echter geen sprake, in 1999 noch in 2008.

Tabel 8.3b Partijleden en kiezers vergeleken naar opvatting over integratie minderheden, diverse partijen voor 1999 en 2008

	Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers					
	Behoud gewoonten 1, 2	3, 4, 5	Volledig aanpassen 6, 7	Gem. actieve leden	Gem. niet actieve leden	Gem. kiezers
CDA (1999)						
AP vs. kiezers	-1	3	-1	5	5	5
NAP vs. kiezers	-2	6	-4			
CDA (2008)						
AP vs. kiezers	1	9	-10	5	5	5,4
NAP vs. kiezers	3	11	-13			
D66 (1999)						
AP vs. kiezers	-7	4	3	4,4	4,5	4
NAP vs. kiezers	-9	7	3			
D66 (2008)						
AP vs. kiezers	5	-3	-2	4	4,1	4,3
NAP vs. kiezers	2	-2	-1			
PvdA (1999)						
AP vs. kiezers	5	0	-4	4,2	4,5	4,4
NAP vs. kiezers	-5	9	-4			
PvdA (2008)						
AP vs. kiezers	9	11	-19	4,2	4,1	4,9
NAP vs. kiezers	7	16	-22			

Tabel 8.3b Partijleden en kiezers vergeleken naar opvatting over integratie minderheden, diverse partijen voor 1999 en 2008

	Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers					
	Behoud gewoonten 1, 2	3, 4, 5	Volledig aanpassen 6, 7	Gem. actieve leden	Gem. niet actieve leden	Gem. kiezers
VVD (1999)						
AP vs. kiezers	-5	-10	15	5,8	6	5,1
NAP vs. kiezers	-3	-12	15			
VVD (2008)						
AP vs. kiezers	4	12	-15	5	5	5,5
NAP vs. kiezers	7	5	-12			
CU (2008)						
AP vs. kiezers	-5	21	-16	4,6	4,6	5
NAP vs. kiezers	2	8	-9			
GroenLinks (2008)						
AP vs. kiezers	12	-9	-4	3,3	3,5	3,7
NAP vs. kiezers	6	-1	-6			
SGP (2008)						
AP vs. kiezers	5	-4	-1	5,7	5,6	5,9
NAP vs. kiezers	6	1	-6			

Zie opmerkingen tabel 8.3a
Bronnen: zie tabel 8.3a

De afwijzing van de zogenoemde Europese grondwet op 1 juni 2005 kan worden geduid in termen van 'bekoelde liefde' (Thomassen 2005). Bij de elite leek die liefde langer te duren dan bij gewone burgers, wat het debat over 'de kloof' deed oplaaien. Waar stonden partijleden? Hadden zij zich evenals kiezers van het integratieproject 'afgekeerd' of stonden zij ver(der) van die kiezers af en waren zij nog 'verliefd' op de Europese integratie? We neigen naar de laatste interpretatie (tabel 8.3c op pagina 176). Met uitzondering van de SGP, waar leden vaker dan kiezers menen dat de integratie te ver is gegaan, zien we bij alle partijen dat kiezers in 2008 minder enthousiast zijn over verdere Europese integratie dan leden. Zeker zo opmerkelijk is dat de schok van het referendum niet heeft geleid tot toenadering: de discrepantie is toegenomen, vooral als gevolg van een terughoudende positie onder kiezers.

Tabel 8.3c Partijleden en kiezers vergeleken naar opvatting over Europese eenwording, diverse partijen voor 1999 en 2008

	Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers					
	Moet doorgaan 1, 2	3, 4, 5	Al te ver 6, 7	Gem. actieve leden	Gem. niet actieve leden	Gem. kiezers
CDA (1999)						
AP vs. kiezers	14	-8	-5	3,2	3,4	3,7
NAP vs. kiezers	5	3	-7			
CDA (2008)						
AP vs. kiezers	17	-8	-9	3,7	3,7	4,5
NAP vs. kiezers	14	-1	-13			
D66 (1999)						
AP vs. kiezers	22	-17	-4	2,8	3	3,5
NAP vs. kiezers	16	-11	-5			
D66 (2008)						
AP vs. kiezers	21	-5	-17	2,7	3	3,8
NAP vs. kiezers	10	4	-15			
PvdA (1999)						
AP vs. kiezers	20	-14	-6	3,1	3,1	3,7
NAP vs. kiezers	14	-7	-7			
PvdA (2008)						
AP vs. kiezers	23	-6	-17	3,4	3,4	4,6
NAP vs. kiezers	18	7	-25			
VVD (1999)						
AP vs. kiezers	8	-4	-4	3,3	3,5	3,8
NAP vs. kiezers	6	-2	-4			
VVD (2008)						
AP vs. kiezers	9	6	-15	3,8	3,8	4,4
NAP vs. kiezers	8	5	-13			
CU (2008)						
AP vs. kiezers	-7	13	-6	5	4,8	5
NAP vs. kiezers	0	9	-9			

Tabel 8.3c Partijleden en kiezers vergeleken naar opvatting over Europese eenwording, diverse partijen voor 1999 en 2008

	Verschil in positie actieve leden en niet-actieve leden met kiezers					
	Moet doorgaan 1, 2	3, 4, 5	Al te ver 6, 7	Gem. actieve leden	Gem. niet actieve leden	Gem. kiezers
GroenLinks (2008)						
AP vs. kiezers	18	-2	-16	3	3,1	3,9
NAP vs. kiezers	16	-3	-13			
SGP (2008)						
AP vs. kiezers	-4	-22	27	6,1	6,1	5,4
NAP vs. kiezers	-5	-20	25			

Zie opmerkingen tabel 8.3a
Bronnen: zie tabel 8.3a

Een overkoepelend beeld van politiekinhoudelijke overeenstemming tussen electoraat en partijleden wordt verkregen door te kijken naar opvattingen in termen van links en rechts. We zien dan dat leden van het CDA zich (in 1999 en 2008) minder rechts achten dan kiezers, met nauwelijks verschil tussen actieve en niet-actieve leden en een bescheiden verschil in gemiddelde positie van leden en kiezers. Ook bij D66 is het verschil tussen leden en kiezers in procentpunten het grootst op de posities aan de gematigde rechterkant van de schaal, met meer kiezers dan leden, en aan de gematigde linkerkant, waar relatief meer leden dan kiezers te vinden zijn. Bij de PvdA zien we een geringer verschil tussen leden en kiezers in 2008 vergeleken met 1999, toen leden zich vaker op de meest linkse posities plaatsten. In beide jaren achten leden zich linkser dan kiezers, maar het verschil tussen beider gemiddelde positie op de 10-punts links-rechtsschaal van 1,4 in 1999 is in 2008 gehalveerd tot 0,7. Bij de VVD zien we geringe verschillen voor leden en kiezers en nauwelijks verandering van de (gematigd) rechtse positie tussen 1999 en 2008. Voor CU, GL en SGP hebben we geen vergelijkingsmateriaal over de tijd, maar we zien ook hier dat leden en kiezers elkaar niet bijster veel ontlopen, waarbij leden meer naar de uitersten van de schaal tenderen dan kiezers.

Tabel 8.4 Partijleden en kiezers vergeleken naar links-rechtszelfplaatsing, diverse partijen voor 1999 en 2008

	Verschil in zelfplaatsing actieve leden en niet-actieve leden met kiezers						
	Links [0] 1, 2	3, 4, 5	6, 7, 8	Rechts 9, 10	Gem. actieve leden	Gem. niet actieve leden	Gem. kiezers
CDA (1999)							
AP vs. kiezers	-2	23	-18	-4	5,7	6	6,3
NAP vs. kiezers	-1	19	-19	0			
CDA (2008)							
AP vs. kiezers	2	6	-7	-2	6,2	6,2	6,6
NAP vs. kiezers	1	13	-16	3			
D66 (1999)							
AP vs. kiezers	2	16	-18	-1	4,4	4,5	4,9
NAP vs. kiezers	2	14	-16	-1			
D66 (2008)							
AP vs. kiezers	4	9	-14	1	4,3	4,4	5,1
NAP vs. kiezers	4	6	-11	1			
PvdA (1999)							
AP vs. kiezers	27	-7	-19	-1	3	3,1	4,4
NAP vs. kiezers	17	5	-21	-2			
PvdA (2008)							
AP vs. kiezers	8	4	-10	-2	3	3,2	3,7
NAP vs. kiezers	6	3	-7	-2			
VVD (1999)							
AP vs. kiezers	1	0	-8	8	6,9	7,1	6,8
NAP vs. kiezers	0	-3	-4	7			
VVD (2008)							
AP vs. kiezers	1	0	-7	6	7,1	7,2	6,9
NAP vs. kiezers	0	-2	-7	9			
CU (2008)							
AP vs. kiezers	1	11	-15	3	5,7	6,1	6,2
NAP vs. kiezers	1	-1	0	2			

Tabel 8.4 Partijleden en kiezers vergeleken naar links-rechtszelfplaatsing, diverse partijen voor 1999 en 2008

	Verschil in zelfplaatsing actieve leden en niet-actieve leden met kiezers						
	Links [0] 1, 2	3, 4, 5	6, 7, 8	Rechts 9, 10	Gem. actieve leden	Gem. niet actieve leden	Gem. kiezers
GroenLinks (2008)							
AP vs. kiezers	7	-2	-6	1	2,6	2,9	3,1
NAP vs. kiezers	-4	8	-3	0			
SGP (2008)							
AP vs. kiezers	-4	4	-18	18	8	8,2	7,6
NAP vs. kiezers	-4	5	-14	19			

Opmerkingen:
– De categorie 'links' bevat voor 2006 kiezers die zich plaatsten op 0, 1 en 2 op de 11-puntsschaal; in alle andere gevallen gaat het om posities 1 en 2 van een 10-puntsschaal.
– Zie overigens opmerkingen tabel 8.3a.
Bronnen: zie tabel 8.3a

8.4 DEMOGRAFISCHE EN INHOUDELIJKE REPRESENTATIE

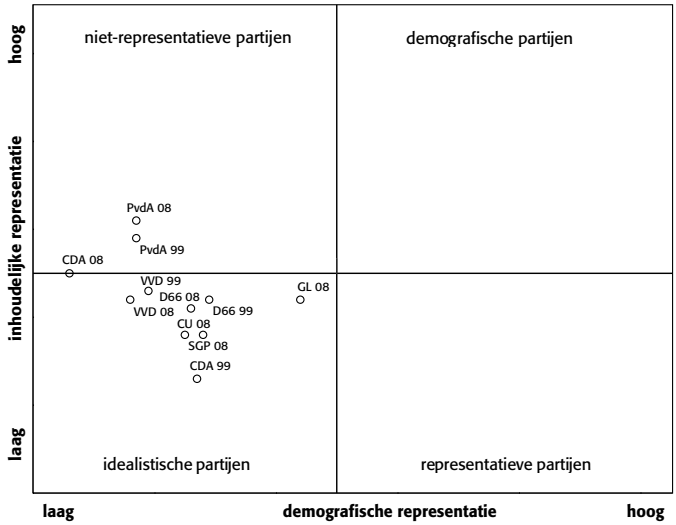
In hoeverre zijn leden van Nederlandse politieke partijen representatief voor kiezers in termen van achtergrondkenmerken en inhoudelijke opvattingen? Nu gekeken is naar demografische en inhoudelijke representatie, kunnen beide dimensies worden gecombineerd (zie figuur 8.1). De data uit 1986 blijven buiten beschouwing, omdat we van dat jaar slechts gegevens op één dimensie hebben. De horizontale as geeft een indruk van de mate van demografische representativiteit op basis van scores als som van de gemiddelde verschillen op de vijf gemeten achtergrondkenmerken. De mate van inhoudelijke representativiteit is afgezet op de verticale as; deze scores zijn berekend door het gemiddelde te nemen van het verschil tussen de gemiddelde zelfplaatsing van kiezers en leden (zonder onderscheid tussen actieve en niet-actieve leden). Figuur 8.1 heeft overigens vooral heuristische waarde, een hulpmiddel om de posities van partijen onderling te vergelijken en een ontwikkeling door de tijd te bekijken.

De demografische representativiteit van partijleden is relatief laag en partijen zijn de afgelopen tien jaar vanuit deze optiek niet representatiever geworden. De verschillen in leeftijd zijn toegenomen, evenals verschillen in religieuze gezindte, vooral als gevolg van de gegroeide kiezersaanhang van

het CDA in 2008 vergeleken met 1999. Door de toegenomen verschillen in leeftijd en religieuze gezindte, doet de grootste verschuiving in de mate van demografische representativiteit zich voor bij het CDA.

Ten aanzien van inhoudelijke vertegenwoordiging is de representativiteit 'beter'. We zagen dat leden en kiezers er, over het algemeen, geen fundamentele meningsverschillen op na houden. Bij euthanasie, inkomensverschillen of de links-rechts verdeling is er een grote mate van overeenstemming tussen leden en kiezers en die is de afgelopen tien jaar niet kleiner geworden. Op het integratievraagstuk zien we dat opvattingen van leden en kiezers redelijk dicht bij elkaar liggen, maar de verschillen zijn toegenomen, met name bij de PvdA. Voor Europese eenwording is de discrepantie in 1999 en in 2008 het grootst. De verschillen in opvattingen zijn tevens in 2008 groter dan in 1999, met nogmaals het grootste verschil bij de PvdA. Terwijl D66 en VVD iets representatiever zijn geworden in inhoudelijke termen, zijn CDA en PvdA minder representatief geworden. Bij de PvdA is de verschuiving gering: de gegroeide discrepantie op integratie en Europese eenwording wordt 'gecompenseerd' doordat het verschil tussen leden en kiezers op de links-rechts dimensie kleiner is geworden. Het CDA schuift het meest op; over euthanasie, integratie en Europese eenwording zijn de verschillen de afgelopen tien jaar gegroeid.

Figuur 8.1 Inhoudelijke en demografische representatie



Bronnen: zie tabel 8.3a

8.5 SLOTOPMERKINGEN

Hoewel het debat over representatie zich als gevolg van horizontalisering en globalisering heeft verbreed naar andere vertegenwoordigende actoren, blijven politieke partijen belangrijke instituties van representatie. Partijen zijn en blijven de belangrijkste intermediair tussen kiezers en staat. Binnen de meeste partijen vormen partijleden daarbij een kritische schakel: ze spelen een rol bij het rekruteren en selecteren van kandidaten, hebben invloed op het programma en zitten in de vijver waaruit kandidaten voor vertegenwoordigende functies worden gevist.

Er bestaan verschillende visies op representativiteit, die elk leiden tot een eigen beoordeling van de mate van representativiteit van partijleden. Door processen van individualisering en multiculturalisering is het weliswaar moeilijker geworden om volledig representatief of inclusief te zijn voor alle identiteiten, maar dat neemt niet weg dat Nederland tegenwoordig een sterke norm kent van descriptieve vertegenwoordiging naar achtergrondkenmerken. Een andere vorm van representativiteit betreft de afspiegeling van inhoudelijke opvattingen, waarbij vertegenwoordigers worden geacht er dezelfde opvattingen op na te houden als hun kiezers.

Zij die groot belang hechten aan representativiteit van achtergrondkenmerken zullen niet erg tevreden zijn met het bestaande representatieve gehalte van partijleden. Die leden zijn wat betreft hun achtergrondkenmerken namelijk niet representatief voor kiezers van hun partij. De afgelopen twintig jaar is de mate van representativiteit op dit punt verbeterd noch verslechterd. Nederlandse partijen laten zich, gelet op hun leden, dan ook niet correct beschrijven als demografische of representatieve partijen.

De mate van inhoudelijke representativiteit van partijleden ligt aanzienlijk hoger dan die van demografische representativiteit. De stelling dat die leden alleen zichzelf vertegenwoordigen, zoals Van Kemenade in 1991 schreef in een veel aangehaalde frase (ROB 2009: 38), is echter een al te eenzijdige interpretatie. Wanneer Bovens en Wille (2009: 98) stellen dat partijleden niet representatief zijn en dat partijen daardoor het probleem zijn van de representatieve democratie, gaan ze voorbij aan het feit dat partijleden in hun opvattingen veel representatiever zijn dan wat betreft hun achtergrondkenmerken. Wanneer het perspectief van demografische representativiteit wordt vervangen door of verbreed tot inhoudelijke representativiteit zijn de 'problemen van partijen' beduidend minder groot dan vaak wordt verondersteld of beweerd.

Ook in een meer genuanceerd beeld blijven echter kanttekeningen nodig. Zo lijken de inhoudelijke verschillen de afgelopen tien jaar voor twee vraagstukken toegenomen bij integratie en Europese eenwording, vraagstukken die

worden geassocieerd met een nieuwe scheidslijn in de Nederlandse politiek (vgl. o.a. Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007; Pellikaan, Van der Meer & De Lange 2003; zie ook Aarts & Thomassen 2008). Het thema immigratie en integratie staat hoog op de politieke agenda – het electorale succes van de PVV bij de verkiezingen van juni 2010 lijkt dit alleen maar te onderstrepen – en wordt zowel door kiezers als partijleden urgent gevonden. Het referendum van 2005 heeft eerder al duidelijk gemaakt dat het thema van de Europese integratie een voedingsbodem vormt voor discussie over de kloof tussen de pro-Europese elite en de minder enthousiaste burger. Maar toch, over het algemeen komen opvattingen van partijleden overeen met die van kiezers. Nederlandse partijen kunnen in de hier gehanteerde terminologie worden gezien als idealistische of programmatische partijen, zij het dat sommige partijen zich op enkele issues eerder als minder of niet-representatieve partijen manifesteren.

Het Nederlandse bestel maakt via politieke partijen en partijleden representatie mogelijk. Wanneer daarbij het demografische criterium dominant blijft, zal de kritiek op de representativiteit van en via partijen aanblijven of zelfs verder aanwakkeren. Partijleden zijn in dit opzicht zeker niet representatief voor kiezers, zijn dat mogelijk nooit geweest en zullen dat waarschijnlijk nooit worden. Wanneer ook de inhoudelijke opvattingen van partijleden een rol spelen, is de beoordeling van de mate van representativiteit van partijen echter beduidend positiever.

LITERATUUR

Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Dutch voters and the changing party space, 1989-2006. *Acta Politica*, 43/2-3, 203-234.

Andeweg, R.B. & J.J.A. Thomassen (2005). Modes of political representation: Toward a new typology. *Legislative Studies Quarterly*. 30/4, 507-528.

Bovens, M. & A. Wille (2009). *Diploma Democracy: On the Tensions between Meritocracy en Democracy*. Utrecht/Leiden: NWO Contested Democracy.

Dalton, R.J. & M.P. Wattenberg (2000). Partisan Change and the Democratic Process, in: R.J. Dalton & M.P. Wattenberg (eds), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 261-284.

Gallagher, M. & M. Marsh (2002). *Days of blue loyalty: The politics of membership of the Fine Gael party*. Dublin: PSAI Press.

Hillebrand, R. & M.L. Zielonka-Goei (1990). In het belang van de partij: Lidmaatschap en participatie, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek DNPP 1989*. Groningen: DNPP, 92-117.

Holsteyn, J. van & R. Koole (2000). Wie zijn eigenlijk de leden van de PvdA? *S&D*, 57/2, 93-104.

Holsteyn, J. van & R. Koole (2009). *Is it true what they say? Dutch party members and their opinion on internal party democracy.* Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Lisbon, Portugal, April 2009, 22 p.

Katz, R.S. (2006). Party in democratic theory, in: R.S. Katz & W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. Londen: Sage Publications, 34-46.

Koole. R.A. & J.J.M. van Holsteyn (2000). Partijleden in perspectief: Kiezers en leden vergeleken, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek DNPP 1999*. Groningen: DNPP, 93-124.

Koole, R.A., J.J.M. van Holsteyn & J.A. Elkink (2000). *Rekrutering en representatie in een representatief bestel: bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*. Leiden: Departement Politieke Wetenschap.

Krouwel, A. (2004). Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland, in: WRR, *De staat van de democratie: Democractie voorbij de Staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 241-284.

Pellikaan, H., S. de Lange & T. van der Meer (2007). Fortuyn's legacy: Party system change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 5/3, 282-302.

Pellikaan, H., T. van der Meer & S. de Lange (2003). The road from a depoliticized to a centrifugal democracy. *Acta Politica*. 38/1, 23-49.

Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkely: University of California Press.

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2009). *Democratie vereist partijdigheid: Politieke partijen en formatie in beweging*. Den Haag: ROB.

Scarrow, S.E. (2007). Political Activism and Party Members, in: R.J. Dalton & H. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 636-654.

Seyd, P. & P. Whiteley (1992). *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*. Oxford: Clarendon Press.

Thomassen, J. (2005). Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde? in: K. Aarts, H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet*. Amsterdam: Bert Bakker, 64-86.

Voerman, G. (2005). Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties, in G. Voerman (red.), *Jaarboek DNPP* 2004, 217-244.

Whiteley, P., P. Seyd & J. Richardson (1994). *True Blues, The Politics of Conservative Party Membership*. Oxford: Clarendon Press.

Widfeldt, A. (1995). Party Membership and Party Representativeness, in: H. Klingemann & D. Fuchs (eds.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 134-175.

Zielonka-Goei, M.L. & R. Hillebrand (1988). De achterban van parlementariërs: Kiezers en partijleden, in: R.A. Koole (red.), *Jaarboek DNPP 1987*. Groningen: DNPP, 116-137.

9 Democratie binnen partijen

Paul Lucardie & Gerrit Voerman

9.1 INLEIDING

Individualisering en horizontalisering van gezagsverhoudingen laten politieke partijen niet onberoerd. Sinds de eeuwwisseling lijkt een ontwikkeling gaande naar een meer interne partijdemocratie in Nederland. Is dat beeld juist? En zo ja, wat zijn de gevolgen? Hoe verhoudt zich een dergelijke ontwikkeling tot de externe partijdemocratie, de relatie tussen partij en kiezer? Op deze vragen zou deze bijdrage een antwoord moeten bieden.

Eerst komt de vraag aan de orde in hoeverre de politieke partijen in Nederland de mogelijkheden voor hun leden om deel te nemen aan de besluitvorming en de selectie van partijleiders en (kandidaat-)volksvertegenwoordigers de afgelopen tien jaar verruimd hebben. Participatie in de politieke besluitvorming (vaststelling van programma's, politieke resoluties en moties) en in de selectie van partijleiders en (kandidaat-)volksvertegenwoordigers (door de leden, door afgevaardigden, dan wel de partijtop) zijn hier de criteria voor interne partijdemocratie. Het gaat dus niet alleen om de formele mogelijkheden voor participatie maar ook om de mate waarin de leden van de geboden mogelijkheden gebruik hebben gemaakt: wat was de opkomst bij ledencongressen, interne partijreferenda en verkiezingen van lijsttrekkers en andere kandidaten? Waren er voldoende kandidaten, was er sprake van een echte keuze?

Wat waren de gevolgen van de interne democratisering in de onderzochte periode; trokken de betrokken partijen relatief meer leden en kiezers dan hun concurrenten? Het effect van de interne democratisering is niet eenvoudig te isoleren van andere factoren, het antwoord op de vraag zal dan ook tamelijk speculatief blijven. Dat geldt nog meer voor de vraag hoe interne democrati-

sering zich verhoudt tot de externe democratische functie van de partijen, dat wil zeggen de mogelijkheid voor de kiezer om een heldere inhoudelijke keuze te maken en invloed uit te oefenen op de beleidsvorming in Nederland.

Zolang interne democratisering niet leidt tot massale ledenaanwas (en daarvoor zijn vooralsnog geen aanwijzingen) zal het een elitair proces blijven: de macht wordt enigszins genivelleerd binnen de 2,5% van de burgers die lid zijn van een politieke partij. Voor een populistisch politicus als Geert Wilders lijkt dit een goed argument om zich aan interne democratie te onttrekken en de voorkeur te geven aan een 'directe' band met de kiezer zonder tussenkomst van een ledenpartij.[1] Ledenpartijen zijn in zijn ogen feitelijk 'a-democratisch', de leden hebben immers andere belangen en vaak andere meningen dan de kiezers (Haegens 2007; Staal & Stokmans 2008). Politieke partijen zouden in hun programma's alleen de wensen van de kiezers moeten verwerken en niet die van hun leden.

Wilders staat niet alleen in zijn scepsis over democratische ledenpartijen. Wetenschappers als Downs, Schumpeter en Schattschneider wezen al eerder op de spanning tussen het streven naar interne partijdemocratie enerzijds en de noodzaak van interne cohesie en discipline anderzijds (zie voor een bondig overzicht: Katz 2006). Maximale invloed van leden op de vaststelling van een verkiezingsprogramma zou de samenhang en duidelijkheid niet ten goede komen. Daarnaast zou maximale invloed van leden op de selectie van volksvertegenwoordigers kunnen leiden tot minder evenwichtige kandidatenlijsten. Groepen kiezers die minder vertegenwoordigd of minder actief zijn binnen een partij – bijvoorbeeld vrouwen, migranten, ongeschoolde arbeiders – zouden minder verkiesbare plaatsen op de lijsten kunnen bemachtigen. Zodoende zou de volksvertegenwoordiging het volk minder goed kunnen representeren – tenminste, wanneer men aanneemt dat vertegenwoordigers ook in maatschappelijk of demografisch opzicht een afspiegeling van de bevolking moeten vormen. Die aanname is overigens niet onomstreden. Trekt men deze lijn door, dan zou de volksvertegenwoordiging moeten bestaan uit een willekeurige steekproef uit de gehele bevolking. Politieke partijen zouden daarbij geen rol meer spelen en hooguit als denktanks van de gelote volksvertegenwoordigers kunnen optreden (zie hierover Lucardie 2001: 85-89). Ook als men niet zover in deze (vooralsnog utopische) richting wil gaan, kan men zich afvragen of (en in welke mate) politieke partijen in een democratisch bestel intern democratisch moeten functioneren. Een intern niet democratische partij als de PVV kan toch ook burgers een program bieden dat hun wensen weerspiegelt?

Voorstanders van interne partijdemocratie zullen daar tegenin brengen dat een democratisch georganiseerde partij beter kan peilen wat burgers willen,

omdat ze over meer open kanalen beschikken. Democratische ledenpartijen zouden meer ruimte bieden voor deliberatie en zodoende beter de diverse belangen van burgers kunnen afwegen, in een uitwisseling van argumenten met die burgers (zie Teorell 1999: 372-375). Zonder interne partijdemocratie zou de kans toch groter zijn dat partijen bepaalde problemen en beleidsalternatieven uitsluiten die voor grote groepen burgers van belang zijn – zeker in een systeem waar nieuwe partijen op veel institutionele barrières en tegenwerking van opiniemakers stuiten. Bovendien zouden de partijleden de partijleider bij de les houden en er op toezien dat die het programma zo volledig mogelijk tracht uit te voeren (Katz 2006: 35-36).

De discussie over interne partijdemocratie lijkt op theoretisch niveau nog lang niet afgesloten. Het lijkt ons dan ook raadzaam eerst eens naar de praktijk te kijken.

9.2 INTERNE DEMOCRATISERINGSPOGINGEN

In de geschiedenis van de Nederlandse politieke partijen zou men van drie democratiseringsgolven kunnen spreken. De eerste viel samen met de opkomst van massapartijen aan het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw, die in elk geval formeel burgers mogelijkheden boden voor deelname aan het politieke leven (Koole 1992: 32-60, 100-104). Intern waren deze centraal georganiseerde partijen echter niet per se democratischer dan hun voorgangers – de traditionele kaderpartijen, informeel en los georganiseerde clubjes van plaatselijke notabelen die buiten verkiezingstijd weinig activiteiten ontplooiden (zie Koole 1992: 303-304; Krouwel 2004: 146-153). In de jaren zestig van de twintigste eeuw kwamen jongeren in verschillende massapartijen in opstand tegen de dominante positie van de partijbesturen. De organisatorische veranderingen die daaruit voortvloeiden kwamen uiteindelijk echter vooral het middenkader van regionale partijbestuurders ten goede en niet zozeer de gewone partijleden in de afdelingen – zo stelt Ruud Koole vast (1992: 304). Democratisering betekende toen dus voornamelijk decentralisatie. Aan het begin van de jaren negentig wist de partijtop in met name PvdA en VVD de invloed van de regionale 'partijbaronnen' echter weer terug te dringen. De gewone leden kregen daarmee niet veel meer invloed. Hun onvrede leek toe te nemen met de zware verkiezingsnederlagen die het CDA in 1994 en PvdA en VVD in 2002 leden (Voerman 2003: 203-209). Als gevolg hiervan kwam een derde democratiseringsgolf tot stand, die met name het individuele lid meer invloed zou geven, via stemrecht op congressen, partijreferenda en directe verkiezing van lijsttrekkers en voorzitters.

Hieronder zullen alleen deze recente democratiseringspogingen in kaart worden gebracht (Voerman 2005; Koole 2006). Voor een analyse van eerdere ontwikkelingen kan verwezen worden naar de dissertatie van Koole (1992).

Het **Christen Democratisch Appel (CDA)** ging zich na de nederlaag van 1994 over de eigen organisatie buigen, maar besloot pas in 2003 tot een vrij drastische democratisering van de partijorganisatie. In de eerste plaats kregen alle leden stemrecht op het partijcongres, al bleven daarnaast de provinciale afdelingen evenals de jongerenorganisatie en vrouwenorganisatie afgevaardigden aanwijzen (CDA 2003: 11, 41). De bevoegdheden van het congres namen bovendien toe, vooral door de afschaffing van de partijraad. Zo werden verkiezingsprogramma's voortaan door het congres en niet meer door de partijraad vastgesteld (CDA 2003: 11). Het congres bleef bevoegd op voordracht van het partijbestuur de lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen te kiezen, waarbij gestreefd zou worden naar een meervoudige voordracht (Voerman 2005: 223). In 2006 en 2010 werd dat streven niet gerealiseerd, premier Balkenende werd zonder tegenkandidaten als lijstaanvoerder aangewezen. De overige Tweede Kamerkandidaten werden op de bij het CDA gebruikelijke wijze door de gemeentelijke afdelingen gekozen, nadat het partijbestuur versterkt met afgevaardigden van de provinciale afdelingen een advieslijst opgesteld had (CDA z.j.: 15). In 2002 en 2003 week de definitieve kandidatenlijst nauwelijks af van deze advieslijst, in 2006 wisselden enkele (lager geplaatste) kandidaten van plaats; vanwege de Armeense kwestie werden twee kandidaten van Turkse afkomst door het partijbestuur te elfder ure van de advieslijst verwijderd; daarnaast vonden nog enkele verschuivingen plaats in de lagere regionen van de lijst. De CDA-leden konden vanaf 1997 reeds hun partijvoorzitter kiezen (CDA [1997]: 71-72). Dat deden ze voor de eerste keer in 2002, met enthousiasme: de opkomst bedroeg 52%. In 2007 was de opkomst een stuk lager. Partijleden kunnen bovendien sinds 1997 over inhoudelijke kwesties geraadpleegd worden, wat echter nog niet in de praktijk is voorgekomen (CDA [1997]: 20; CDA 2003: 11; Voerman 2005: 229).

Bij de **Partij van de Arbeid (PvdA)** worden de lijsttrekkers voor Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europees Parlement sinds 2002 door de leden gekozen volgens het 'alternative vote' systeem, waarbij de leden alle kandidaten ordenen naar hun voorkeur (zie Koole 2006: 259). Het congres kan alleen met een tweederde meerderheid de uitkomst van de verkiezing negeren, wat tot dusver nog niet gebeurd is (PvdA 2005: 10). In november 2002 nam 54% van de leden deel aan de stemming (per post of telefonisch) over het lijsttrekkerschap voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2003. Ze konden tussen vier kandidaten kiezen die zich hadden aangemeld, zonder voordracht van

het partijbestuur. Wouter Bos won met ruim 60% van de stemmen. In 2003 en 2008 werd de lijsttrekker voor de Europese verkiezingen door de leden gekozen en in 2006 de lijsttrekker voor de Eerste Kamerverkiezingen. Bij gebrek aan tegenkandidaten moet een lijsttrekker zonder verkiezing benoemd worden. Dat gebeurde bij de Statenverkiezingen in 2006 in zes provincies, maar ook bij de Tweede Kamerverkiezingen van dat jaar, aangezien zich geen kandidaten hadden gemeld om tegen Bos in het strijdperk te treden. Bij de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen van 2010 was Job Cohen de enige kandidaat. Kandidaten moeten ondersteuningsverklaringen van 50 partijleden verzamelen. Het partijbestuur doet geen aanbevelingen. Vanaf plaats twee worden de kandidatenlijsten nog steeds door het partijcongres (of de gewestelijke vergadering waar het Provinciale Statenverkiezingen betreft) vastgesteld. Ook de partijvoorzitter kan door de leden gekozen worden, wat voor het eerst gebeurde in 2005: krap 35% van de leden nam aan de stemming tussen vier kandidaten deel. In 2007 deed 44% aan de verkiezing mee, die waarschijnlijk door het (soms eigengereide) optreden van oud-minister Jan Pronk extra spannend was gemaakt. Pronk kreeg relatief de meeste eerste voorkeurstemmen, maar dolf toch het onderspit tegenover Liliane Ploumen, die voor meer leden een tweede, derde of vierde voorkeur vormde. Partijleden konden voorts vanaf 1992 geraadpleegd worden over inhoudelijke zaken (PvdA [1992]: 47-49). Dat gebeurde voor het eerst in 2004, toen de partij verdeeld bleek over de verkiezing van de burgemeester. Een meerderheid van de 32% van de leden die hun stem uitbrachten wees de direct gekozen burgemeester af die partijleider Bos had gewenst (Voerman 2005: 228-229). Het partijbestuur wees vervanging van het afgevaardigdencongres door een ledencongres af, omdat daardoor de leden die in de buurt van de congreslocatie woonden bevoordeeld zouden worden en bovendien de belangstelling voor afdelingsvergaderingen zou kunnen dalen aangezien daar geen afgevaardigden meer gekozen zouden worden (Voerman 2005: 221). Het congres (dat dus uit afgevaardigden van de lokale afdelingen bestond) sloot zich in 2005 hierbij aan. Niettemin mocht ook een aantal niet door hun afdeling afgevaardigde leden aan de twee in maart 2009 gehouden congressen deelnemen.

De **Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)** ging nog iets verder in haar democratiseringsstreven dan CDA en PvdA. Sinds 2003 kunnen alle leden aan het congres deelnemen, al blijven beslissingen over statuten en reglementen voorbehouden aan een 'algemene vergadering van afgevaardigden' die door de afdelingsvergaderingen worden aangewezen (VVD 2004: 15). Aan het eerste ledencongres, dat in mei 2004 plaats vond, namen 600 leden (1,4% van het totaal) deel (VVD [2005]: 4). Bij volgende congressen was de opkomst van dezelfde orde. Het congres dat in september 2007 besliste over het lot van

het dissidente Tweede Kamerlid Rita Verdonk trok iets meer leden (1100: bijna 3% van het totaal). Voorts kregen de leden in 2003 het recht telefonisch of via internet de lijsttrekkers te kiezen voor Europees Parlement, Eerste en Tweede Kamer. In september 2003 bracht ruim 16% van de leden hun stem uit op één van de vier kandidaten voor het Europees lijsttrekkerschap (Voerman 2005: 224). In mei 2006 was de opkomst bij de verkiezing van de lijstaanvoerder voor de Tweede Kamer beduidend hoger: 74%. Deze verkiezingsstrijd, die zich toespitste op een duel tussen twee bewindslieden, Mark Rutte en Rita Verdonk, kreeg dan ook veel meer aandacht van de media binnen en buiten de partij. In 2010 was Rutte de enige kandidaat. Bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2007 werd Uri Rosenthal zonder tegenkandidaten tot lijstaanvoerder benoemd. In september/oktober 2008 koos 34% van de leden de lijsttrekker voor de Europese verkiezingen van 2009. De VVD-leden wijzen niet alleen lijstaanvoerders aan, maar stellen in feite de hele kandidatenlijst vast via internet, telefoon of (in dit geval ook) post, al moet de uitkomst door het congres bekrachtigd worden. In september 2006 nam 20% aan deze verkiezing deel. De leden wijzigden de door het hoofdbestuur voorgestelde lijst op een aantal punten, waardoor het Kamerlid Laetitia Griffith van de negende naar de vijfde plaats oprukte. Aan de stemming over de kandidaten voor de Eerste Kamer (in 2007) en het Europees Parlement (in 2008) nam 18% respectievelijk 21% van de leden deel. Ook de partijvoorzitters worden door de leden gekozen. In 2003 nam ruim 13% van de leden aan deze stemming (tussen vier kandidaten) deel, in 2008 bijna 43% (tussen twee kandidaten). De leden kunnen in principe ook over inhoudelijke onderwerpen geraadpleegd worden, maar dat is tot op heden nog niet gebeurd.

Democraten 66 (D66) heeft in het afgelopen decennium eveneens forse verliezen geleden, maar zag daarin weinig aanleiding haar organisatie te democratiseren: die was immers al vanaf de oprichting in vèrgaande mate democratisch. Leden konden sinds 1966 aan congressen deelnemen en (via de post) kandidatenlijsten vaststellen, waarbij de invloed van de onafhankelijke stemadviescommissie waarschijnlijk vrij groot was (Hillebrand 1992: 130-131). In 2003 werd besloten de adviescommissie te vervangen door regionale voorverkiezingen (in feite: peilingen) van de kandidaten, waaraan zelfs sympathiserende niet-leden konden deelnemen. In 2004 werd dit systeem (eenmalig) toegepast bij de Europese verkiezingen. Volgens de in 2008 vastgestelde reglementen wordt advies uitgebracht door de voorzitter van het Landelijk Bestuur en de lijsttrekker (D66 2008: 26). Voorts kunnen de leden sinds 1999 in een referendum over inhoudelijke zaken geraadpleegd worden, al is dat nog niet voorgekomen. Lijsttrekkers en partijvoorzitters worden echter niet door de leden thuis maar door het congres gekozen. In mei 2006

besloot het congres hiervan af te wijken en de leden ook mee te laten stemmen voor het lijsttrekkerschap bij de Tweede Kamerverkiezingen, terwijl eveneens op het congres gestemd kon worden; 3.272 leden stemden per post, 633 op het congres (D66 2006). In november 2007 werd in het huishoudelijk reglement opgenomen dat de verkiezing van de lijsttrekker plaatsvindt 'middels een poststemming of op het congres' (D66 2008: art. 7.7.3). Voor de Europese verkiezingen van 2009 werd de lijsttrekker in november 2008 door het congres aangewezen, terwijl in 2010 de leden Alexander Pechtold opnieuw (en bijna unaniem) als lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen kozen.[2]

GroenLinks was bij haar oprichting in 1990 ook tamelijk democratisch georganiseerd, maar draaide dit al snel terug om daarna opnieuw te gaan democratiseren. Haar eerste ledencongres (in 1990) besloot plaats te maken voor een afgevaardigdencongres, maar in 2001 werd dit formeel weer vervangen door een ledencongres (GroenLinks 2001: 4, 8; zie ook Voerman 2005: 220). De leden mochten in 1994 in een referendum de lijsttrekker voor de Tweede Kamer kiezen, maar na de tegenvallende verkiezingen besloot het congres deze keuze in eigen hand te nemen (Voerman 2005: 225). In 2005 voerde men echter de ledenraadpleging weer als mogelijkheid in (Landelijk Bureau GroenLinks 2005: 19-20). Femke Halsema werd in 2006 èn in 2010 zonder tegenkandidaten tot lijstaanvoerder bij de Tweede Kamerverkiezingen aangewezen. Voor de Eerste Kamerverkiezingen werd de lijsttrekker in 2007 nog door het congres gekozen, maar voor de Europese verkiezingen van 2009 gebeurde dit door de leden. Bijna 40% nam deel aan de stemming tussen vijf kandidaten. De rest van de kandidatenlijst werd in alle gevallen door het congres vastgesteld; een voorstel om ook hier de leden een stem te geven werd in 2005 door het congres verworpen (Voerman 2005: 225). Enigszins omstreden was de invloed van de door de partijraad benoemde kandidatencommissie, die kandidaten op hun geschiktheid beoordeelt. Kandidaten worden ingedeeld in blokken, afhankelijk van de plaats die men hen op de lijst toe wil bedelen: lijsttrekker, verkiesbare plaatsen voor een kleine fractie, verkiesbare plaatsen voor een grotere fractie, opvolgingskandidaten en overige kandidaten (Landelijk Bureau GroenLinks 2005: 16). Het congres stemt vervolgens over de kandidaten per blok. De partijvoorzitter wordt ook door het congres gekozen. Het congres kan voorts besluiten een besluitvormend of een correctief referendum onder de leden te houden (Landelijk Bureau GroenLinks 2005: 14). Geen van beide typen referendum hebben tot nu toe plaats gevonden.

De **Socialistische Partij (SP)** zag in de sterke groei van haar electorale aanhang en haar ledental begrijpelijkerwijs geen aanleiding haar organisatie op

de schop te nemen. Ze handhaafde een relatief hiërarchische structuur, waarbij de lijsttrekker en andere kandidaten voor de Tweede Kamer evenals het partijbestuur door een congres worden gekozen dat bestaat uit afgevaardigden van de lokale afdelingen (SP [2003]: 8; SP z.j.: 7). Lijsttrekkers en kandidaten voor de Eerste Kamer en het Europees Parlement worden gekozen door de partijraad, die bestaat uit afdelingsvoorzitters en partijbestuur (SP z.j.: 7). In ledenreferenda is niet voorzien.

De **ChristenUnie** laat de keuze van lijsttrekkers en partijvoorzitters en de vaststelling van kandidatenlijsten over aan het Uniecongres, dat bestaat uit afgevaardigden van de lokale afdelingen (hier kiesverenigingen genoemd). Alleen de kandidatenlijst voor de Eerste Kamer wordt vastgesteld door het Unieconvent, dat bestaat uit de voorzitters van de provinciale uniebesturen (ChristenUnie 2007; ChristenUnie 2008: 3, 6-7). Een voorstel van de jongerenorganisatie om ook leden stemrecht op het congres te geven, werd in 2002 met een krappe meerderheid verworpen (Voerman 2005: 222). Wel kunnen leden deelnemen aan een opiniërend ledencongres (ChristenUnie 2008: 7).

De **Staatkundige Gereformeerde Partij (SGP)** kan als de meest hiërarchische partij in Nederland beschouwd worden – wellicht *ex aequo* met de SP. De algemene vergadering, die bestaat uit afgevaardigden van plaatselijke afdelingen (ook hier kiesverenigingen geheten) mag de lijsttrekker kiezen, maar de rest van de kandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezingen wordt door het hoofdbestuur vastgesteld, zij het nadat de plaatselijke kiesverenigingen advies hebben uitgebracht over de conceptkandidatenlijst van het bestuur (SGP [2008]: 6). Voor de vaststelling van de kandidatenlijst voor de Eerste Kamer raadpleegt het hoofdbestuur zittende senatoren en Statenleden. Het hoofdbestuur wordt door de algemene vergadering gekozen. In deze structuur is de laatste jaren geen verandering opgetreden.

De **Partij voor de Vrijheid (PVV)** past niet goed in dit verhaal. Aangezien ze feitelijk maar één lid telt, Geert Wilders, kan hier moeilijk van interne partijdemocratie worden gesproken – maar evenmin over het ontbreken daarvan. Ziet men de PVV als een beweging van vrijwilligers en kandidaten, dan moet ze als extreem autocratisch beschouwd worden aangezien Wilders formeel alle beslissingen alleen neemt. Voor de toekomst sluit Wilders overigens de opbouw van een (al dan niet democratische) ledenorganisatie niet uit.

De **Partij voor de Dieren (PvdD)** is nog bezig haar partijorganisatie op te bouwen. Uiteindelijk streeft ze naar een hiërarchische structuur waarin een congres bestaande uit afgevaardigden van de afdelingen kandidaten stelt en het bestuur kiest, maar bij gebrek aan voldoende afdelingen worden vooralsnog ledencongressen gehouden (Partij voor de Dieren z.j.: 5; 2006: 5).[3]

Samengevat: sinds 2002 hebben de gevestigde partijen in Nederland hun organisatie vrij drastisch veranderd. We kunnen dat zichtbaar maken indien we een ruwe index van interne democratisering (ID) construeren, waarbij een partij die haar leden het recht geeft op congressen te stemmen, lijsttrekkers en overige kandidaten voor de volksvertegenwoordiging te kiezen, partijvoorzitters te kiezen en over inhoudelijke zaken geraadpleegd te worden vijf punten krijgt en een partij die al deze beslissingen overlaat aan een afgevaardigdencongres (of aan de partijtop) nul punten (zie tabel 9.1). Vooral de VVD maakte een enorme sprong, gevolgd door CDA, PvdA en GroenLinks (zie tabel 9.4).

De participatie van de leden aan de geboden mogelijkheden om aan congressen of interne verkiezingen deel te nemen, fluctueert nogal. De opkomst bij ledencongressen varieert van 2% tot 25% bij D66, schommelt rond de 5% bij GroenLinks en rond de 2% bij CDA en VVD. Deelname aan lijsttrekkersverkiezingen is hoog wanneer het Tweede Kamerverkiezingen betreft, bij andere verkiezingen kan het laag tot middelmatig zijn, afhankelijk van de bekendheid en profilering van de kandidaten (tabel 9.2). Ook bij voorzittersverkiezingen wisselt de deelname nogal, mede ten gevolge van naamsbekendheid of profilering van de kandidaten (tabel 9.3). Sceptici mogen opmerken dat de directe verkiezing van functionarissen de partijtop ook kansen biedt om de gewone leden te manipuleren en de tegenmacht van het middenkader – de 'partijbaronnen', regionale bestuurders en afgevaardigden – te reduceren (zie Voerman 2005: 234-239). Die kansen worden echter verkleind als de partijtop geen kandidaten mag of wil aanbevelen, zoals bij de lijsttrekkersverkiezing van de PvdA. Bij de verkiezing van Rutte in 2006 speelde de voorkeur van de partijtop wel een rol – vooral in de ogen van Verdonk en haar aanhangers – ook al was dat wellicht een onbedoeld gevolg van de late aanmelding van Verdonk (zie Koole 2006: 256). De vraag is of de uitkomst anders was uitgevallen als niet de leden maar het congres had mogen kiezen. Zelf voerden de partijbesturen als motief voor interne democratisering meestal aan dat de partijen zich teveel van de samenleving hadden afgesloten en zich teveel op 'de Haagse kaasstolp' hadden gericht (Voerman 2003: 203; CDA 1994: 7; PvdA Werkgroep Politiek Inhoudelijke Koers 2002: 20; VVD Hoofdbestuur 2002: 7). Door de leden meer invloed te gunnen, hoopte men het contact met de samenleving en de (electorale) achterban ook te verbeteren. Volgens het partijbestuur van de PvdA zou meer partijdemocratie bovendien bijdragen tot een 'herkenbare en consistente inhoudelijke koers' (PvdA 2008: 1). Ledenwinst werd over het algemeen niet expliciet als doel genoemd.

Tabel 9.1 Interne democratisering van politieke partijen: situatie anno 2010

	Leden-congres	*Lijsttrekker door leden gekozen*	*Kandidaten-lijst door leden vastgesteld*	*Partij-voorzitter door leden gekozen*	*Leden referendum*	*ID Index*
VVD	+	+	+	+	+	5
D66	+	+/–	+	–	+	3,5
PvdA	+/–[4]	+	–	+	+	3,5
GroenLinks	+	+	–	–	+	3
CDA	+	–	–[5]	+	+	3
PvdD	+/–	–	–	–	–	0,5
ChristenUnie	–	–	–	–	–	0
SP	–	–	–	–	–	0
SGP	–	–	–	–	–	0
PVV	–	–	–	–	–	0

+ gerealiseeerd
– niet gerealiseerd
+/– gedeeltelijk of voorwaardelijk gerealiseerd
Bron: DNPP

Tabel 9.2 Participatie van partijleden aan verkiezing van lijsttrekkers (2002-2010)

	Tweede Kamer 2003	*Eerste Kamer 2003*	*Europees Parlement 2004*	*Tweede Kamer 2006*	*Eerste Kamer 2007*	*Europees Parlement 2009*
PvdA	54%	-	30%	-	20%	18%
VVD	-	-	16%	74%	18%	34%
D66	-	-	-	36%	-	-
GroenLinks	-	-	-	-	-	40%

Bron: DNPP

Tabel 9.3 Participatie van partijleden aan verkiezing van partijvoorzitters (2002-2010)

CDA	52% (in 2002)	21% (in 2007)
PvdA	35% (in 2005)	44% (in 2007)
VVD	14% (in 2004)	43% (in 2008)

Bron: DNPP

Tabel 9.4 Interne democratisering (ID) van partijen en ontwikkeling ledental en kamerzetels (1998-2010)

Partij	*ID Index[6] 1998*	*Verandering tot 2010*	*Leden januari 1998*	*Leden januari 2002*	*Leden januari 2010*	*Groei 2002-2010*	*Zetels 1998*	*Zetels 2002*	*Zetels 2006*	*Zetels 2010*
VVD	0	+ 5	52.197	47.441	36.371	– 11.070	38	24	22	31
GL	1	+ 2	11.873	15.037	20.961	+ 5.924	11	10	7	10
PvdA	1	+ 2[7]	61.720	57.374	54.504	– 2.870	45	23	33	30
D66	3	+ 1,5	13.747	12.188	18.507	+ 6.319	14	7	3	10
CDA	2	+ 1	89.000	78.000	67.592	– 10.408	29	43	41	21
CU	0	0	26.498*	27.250	26.441	– 809	5*	4	6	5
SGP	0	0	23.800	25.907	27.196	+ 1.289	3	2	2	2
SP	0	0	21.975	27.291	46.507	+ 19.216	5	9	25	15

* GPV en RPF samen
NB: PVV en PvdD zijn niet opgenomen omdat ze pas in of na 2002 zijn opgericht.
Bron: DNPP

9.3 GEVOLGEN

De gevolgen van de interne partijdemocratisering zijn moeilijker in kaart te brengen. Vier van de vijf partijen die hun organisatie veranderden, leden in de periode 2002-2010 ledenverlies (zie tabel 9.2).[8] Dat verlies lijkt een trend die al eerder was ingezet – onder invloed van individualisering en ontzuiling (zie de bijdrage van Van Schuur en Voerman elders in deze bundel). Door de interne democratisering kon deze trend blijkbaar niet gestopt worden. Wel zien we bij de PvdA dat het ledenverlies in deze periode kleiner is dan in de voorgaande vier jaar. GroenLinks bleef ook na 2002 groeien, zonder dat de democratisering daar zichtbaar invloed op uitoefende. Van de drie partijen die zich niet met interne democratisering inlieten (ChristenUnie, SGP en SP), boekten twee ledenwinst en leed één licht verlies. De vraag naar de causale samenhang kan niet direct beantwoord worden. Het feit dat de PvdA de daling van het ledental in de jaren 2002-2006 bijna tot staan wist te brengen, zou toegeschreven kunnen worden aan de gedemocratiseerde en daardoor aantrekkelijker geworden partijorganisatie – maar ook aan haar optreden als oppositiepartij tegenover de (vaak weinig geliefde) kabinetten Balkenende I, II en III. Ook de andere oppositiepartijen GroenLinks, SP en SGP boekten in die periode ledenwinst – alleen de ChristenUnie slaagde daar niet in.

Interne democratisering blijkt ook vaak gepaard te gaan met electoraal verlies, maar hier is het beeld nog minder helder (zie ook tabel 9.2). De partijen die hun organisatie niet democratiseerden deden het in 2006 (maar niet in 2010) per saldo iets beter dan de vernieuwers. Wel verschaften de lijsttrekkersverkiezingen in 2002 respectievelijk 2006 PvdA, D66 en VVD vrij veel publiciteit, die soms gepaard ging met een stijging in de peilingen, maar die alleen bij de PvdA ook gevolgd werd door zetelwinst bij de Kamerverkiezingen (van 2003).

Een andere en in de context van de democratische audit belangrijker vraag is hoe de interne democratisering van de partijen zich verhoudt tot hun externe functie, te weten de aggregatie en articulatie van de eisen en behoeften van kiezers via verkiezingsprogramma's en volksvertegenwoordigers. In een representatieve democratie bieden partijen de kiezer een duidelijke keuze tussen coherente programma's, die door de gekozen vertegenwoordigers loyaal in beleid worden omgezet. Interne democratisering van de partijen zou daar op drie manieren effect op kunnen hebben.

In de eerste plaats zouden als gevolg van de interne democratisering zowel verkiezingsprogramma's als de gerekruteerde volksvertegenwoordigers bredere lagen van de bevolking kunnen weerspiegelen dan voorheen.

Dat zou hun representativiteit ten goede kunnen komen, maar mogelijk ten koste gaan van coherentie en duidelijkheid van hun beleid. Systematisch onderzoek ontbreekt hier, maar de door ledencongressen vastgestelde programma's van CDA, D66 en VVD voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 vallen op het eerste gezicht niet op door incoherentie of onduidelijkheid. Wel verloor in 2006 het verkiezingsprogram van GroenLinks wellicht enigszins aan coherentie door amendementen die de sociaal-liberale koers van het ontwerp afzwakten (Lucardie & Voerman 2007: 85). Of de Tweede Kamerfracties sinds 2002 representatiever zijn geworden voor de bevolking – in sociaal-demografisch opzicht – valt te betwijfelen (Smit & Herderschee 2006; zie ook de bijdrage van Den Ridder c.s. aan deze bundel).

In de tweede plaats zou spanning kunnen ontstaan tussen het door het partijcongres vastgestelde program en de opvattingen van de door de leden gekozen lijstaanvoerder, die zich programmatisch ook wil profileren ten opzichte van andere kandidaten (zie ook Koole 2006: 260-261; zie ook PvdA 2005: 24). De groeiende invloed van de gekozen lijstaanvoerder kan wel ten koste gaan van de invloed van het partijkader, dat feitelijk niet meer het laatste woord heeft over het programma. De lijsttrekker kan zich immers op een direct mandaat van de leden beroepen.

In de derde plaats zouden de leden lijsttrekkers en andere kandidaten kunnen kiezen die het program van hun partij weliswaar formeel accepteren, maar niet loyaal en consequent uitdragen nadat ze eenmaal in het parlement gekozen zijn. De politiek minder ervaren gewone leden zouden zich eerder dan doorgewinterde congresgangers laten inpalmen door onbetrouwbare of weinig gedisciplineerde demagogen en opportunisten. Personalisering van de politiek – binnen en buiten de partijen – kan ten koste van de programmatische continuïteit van de partij en de stabiliteit van het partijstelsel gaan. Ook hiervoor bestaan voorlopig echter weinig aanwijzingen.

Vooralsnog lijkt interne partijdemocratisering dus weinig schade te berokkenen aan de externe democratische functie van partijen. Van positieve effecten is echter evenmin veel te merken. Zou de opkomst toenemen als kiezers weten dat partijen hun leden meer invloed gunnen? Wat kan het kiezers schelen hoe verkiezingsprogramma's en kandidatenlijsten tot stand zijn gekomen? Zolang het Nationaal Kiezersonderzoek hierover geen vragen stelt, kunnen we daarover slechts speculeren. Enige scepsis lijkt hier vooralsnog op zijn plaats.

9.4 EVALUATIE

Vanuit democratisch oogpunt lijkt elke democratisering van een organisatie toe te juichen, of het nu politieke partijen, sportverenigingen of bedrijven betreft. Politieke partijen nemen natuurlijk wel een bijzondere plaats in het politiek bestel in en oefenen meer invloed uit op het democratisch gehalte van de staat dan een voetbalvereniging of een winkelketen. Zoals reeds in de inleiding van deze bijdrage werd gesteld, zullen intern democratische partijen meer ruimte bieden voor deliberatie en zodoende beter de diverse belangen van burgers kunnen afwegen, in een uitwisseling van argumenten met die burgers. Zonder interne partijdemocratie zou de kans groter zijn dat partijen bepaalde problemen en beleidsalternatieven uitsluiten die voor grote groepen burgers van belang zijn. Dat veronderstelt wel dat het niet gaat om plebiscitaire schijn-democratisering.

De sinds 2002 door VVD, CDA, GroenLinks en PvdA doorgevoerde veranderingen kunnen op grond van de beschikbare gegevens niet zonder meer als schijn-democratisering of pure manipulatie worden afgedaan: partijleden kregen onmiskenbaar meer mogelijkheden aan de besluitvorming in hun partij deel te nemen. Ze maakten daar in wisselende aantallen gebruik van, variërend van nog geen 2% bij sommige partijcongressen tot 74% bij de verkiezing van de lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen van de VVD in 2006. De verwachtingen van politicologen als Peter Mair en Elmar Wiesendahl, dat meer participatie van gewone leden tot machtsvergroting voor de partijtop leidt, lijken hier vooralsnog niet duidelijk bevestigd te worden (Mair 1994: 16; Wiesendahl 1997: 375). Tegelijk met deze interne democratisering van de gevestigde partijen vond echter de opkomst plaats van een (vooralsnog) intern volstrekt niet democratische partij, de PVV.

Er lijkt dus weinig reden om erg hard te juichen. Het gaat bovendien immers slechts om een bescheiden herverdeling van de macht tussen de circa 300.000 Nederlandse burgers die lid zijn van een politieke partij. De ruim 12 miljoen kiesgerechtigden die geen lid zijn hebben daar weinig voordeel van – alhoewel natuurlijk niets hen ervan behoeft te weerhouden om zelf lid te worden van een partij. Die kiezers zouden zelfs meer belang kunnen hebben bij democratie buiten, dat wil zeggen zonder partijen dan bij democratie binnen partijen. Al te vaak wordt vanzelfsprekend aangenomen dat partijen onmisbaar zijn voor een representatief democratisch staatsbestel. Vergeten worden daarbij de ervaringen met representatie zonder partijen, door middel van loting, verkiezing van personen zonder partijbinding of kleinschalige volksvergaderingen (zie verder Lucardie 2001). Die ervaringen mogen de politieke partijen in elk geval tot enige bescheidenheid manen.

De conclusie van deze evaluatie moet dan ook voorzichtig zijn. De partijen CDA, GroenLinks, PvdA en VVD hebben de afgelopen jaren hun leden meer mogelijkheden geboden om aan besluitvormingsprocessen deel te nemen en in die zin dus bijgedragen aan democratisering van hun partijen. Zoveel is duidelijk. Minder duidelijk is het effect van deze verandering op de ledentallen van de partijen en (indirect) op het democratisch karakter van het bestel als geheel.

LITERATUUR

CDA (1994). *Rapport Evaluatiecommissie*. Den Haag: CDA.

CDA [1997]. *Statuten en reglementen*. Den Haag: CDA.

CDA (2003). *Statuten en huishoudelijk reglement*. Den Haag: CDA.

CDA (z.j.) *Kandidaatstellingsreglementen. Drie nieuwe reglementen naast elkaar*. Den Haag: CDA.

ChristenUnie (2007). *Reglement Kandidaatstelling en Verkiezingen*, z.pl., z.u.

ChristenUnie (2008). *Statuten ChristenUnie*, z.pl., z.u.

D66 (2006). Proces Verbaal uitslag D66 lijsttrekker Tweede Kamerverkiezing 2007 (www.d66.nl 18 mei 2009)

D66 (2008). *Statuten en huishoudelijk reglement*, z.pl.: D66.

GroenLinks (2001). *Statuten en Huishoudelijk Reglement*. Amsterdam: GroenLinks.

Haegens, K. (2007). Ik wil echt niet de Kim Il Sung uithangen. *De Groene Amsterdammer*, 131: 18 (4 mei), 14-15.

Harmel, R. & K. Janda (1994). An integrated theory of party goals and party change. *Journal of Theoretical Politics*, 6: 3, 259-287.

Hillebrand, R. (1992). *De antichambre van het parlement. Kandidaatstelling in Nederlandse politieke partijen*. Leiden: DSWO Press.

Katz, R.S. (2006). Party in democratic theory, in: R.S. Katz & W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. Londen etc: Sage, 34-46.

Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum.

Koole, R. (2006). Lijsttrekkersverkiezingen in Nederlandse politieke partijen. *Beleid en maatschappij*, 33: 4, 253-265.

Krouwel, A. (2004). De gedaantewisseling van politieke partijen. Een theoretisch ontwikkelingsmodel, *Jaarboek 2003 DNPP*. Groningen, 138-172.

Landelijk Bureau GroenLinks (2005). *Statuten & Huishoudelijk Reglement*. Utrecht: GroenLinks.

Lucardie, A.P.M. (2001). Representatie zonder partijen: de vergeten alternatieven, in: *Jaarboek 2000 DNPP*. Groningen, 75-100.

Lucardie, A.P.M. (2009). Rechts-extremisme, populisme of democratisch patriotisme? Opmerkingen over de politieke plaatsbepaling van de Partij voor de Vrijheid en Trots op Nederland, in: *Jaarboek 2007 DNPP*. Groningen, 176-190

Lucardie, P. & Voerman, G. (2007). Op weg naar de verkiezingen: partijprogramma's en de selectie van kandidaten, in: K. Aarts, H. van der Kolk & M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Het Spectrum, 2007, 74-96.

Mair, P. (1994). Party Organisations: From Civil Society to the State, in: R.S. Katz & P. Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londen: Sage, 1-22.

PvdA [1992]. *Statuten en Huishoudelijk reglementen van de Partij van de Arbeid*, z.pl., z.u.

PvdA Werkgroep Politiek Inhoudelijke Koers (2002). *De kaasstolp aan diggelen. De PvdA na de dreun van 15 mei*. Amsterdam: PvdA.

PvdA (2005). *Statuten en huishoudelijk reglement van de Partij van de Arbeid*. Amsterdam: PvdA.

PvdA (2008). Aangenomen tekst Ledendemocratiecongres 2008, www.pvda.nl (geraadpleegd op 23 november 2008).

Partij voor de Dieren (2006). *Huishoudelijk reglement Partij voor de Dieren*, z.pl., z.u.

Partij voor de Dieren (z.j.). *Statuten*, z.pl., z.u.

SGP [2008]. *Algemeen Reglement*, z.pl., z.u.

Smit, M. & G. Herderschee (2006). Nieuwe Kamer is wit, man, en goed opgeleid. *de Volkskrant*, 28 november, 3.

SP [2003]. *Statuten van de SP*, z.pl., z.u.

SP (z.j.). *Huishoudelijk reglement van de SP*, z.pl., z.u..

Staal, H. & D. Stokmans (2008). Geert Wilders en zijn PVV na 'Fitna': 'We staan pas aan het begin van ons avontuur'. *NRC-Handelsblad*, 24 mei, Z6-7.

Teorell, J. (1999). A deliberative defence of intra-party democracy. *Party Politics*, 5, 363-382.

Voerman, G. (2003). De toetsing: partijvernieuwing in Nederland. *Res Publica*, 45, 201-213.

Voerman, G. (2005). Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties, *Jaarboek 2004 DNPP*. Groningen: DNPP, 217-244.

Vossen, K. (2009). Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk? Verschillen en overeenkomsten in optreden en discours van twee politici. *Res Publica*, 51, 437-465.

VVD Hoofdbestuur (2002). *'Minder partij, meer maatschappij'. Partijvernieuwingsdiscussie. Voorstellen voor de Buitengewone Algemene Vergadering*. Den Haag: VVD.

VVD (2004). *Statuten Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*. Den Haag: VVD.
VVD [2005]. *Jaarverslag 2004 VVD-Hoofdbestuur*. Den Haag: VVD.
Wiesendahl, E. (1997). Noch Zukunft für die Mitgliederparteien? Erstarrung und Revitalisierung innerparteilicher Partizipation, in: A. Klein & R. Schmalz-Bruns (red.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 349-381.

NOTEN

1 Over de vraag of Wilders wel een populist genoemd mag worden is discussie mogelijk, zie onder meer Lucardie (2009) en Vossen (2009). Overigens verklaarde Wilders in mei 2010 in beginsel geen bezwaar te hebben tegen de opbouw van een ledenpartij – dit in een reactie op de campagne die zijn fractiegenoot Hero Brinkman hiervoor ging voeren.
2 In 2010 was Pechtold overigens de enige kandidaat; 61 leden stemden tegen of blanco, 4.477 voor – al met al nam 25% van de leden per brief of elektronisch deel aan deze verkiezing.
3 De interne democratie van de PvdD is binnen de partij omstreden, zo bleek in 2010. Het (besloten) partijcongres kende het door de partijtop op een onverkiesbare plaats gezette Tweede Kamerlid Esther Ouwehand alsnog de tweede plaats op de kandidatenlijst toe.
4 De PvdA voerde in 2009 een gedeeltelijk ledencongres in, maar de in 2008 gewijzigde statuten en reglementen houden daar geen rekening mee.
5 De leden kunnen wel via hun afdelingsvergadering reële invloed uitoefenen.
6 Index max. 5 (leden kunnen stemmen op congres, kiezen lijsttrekker en overige kandidaten voor Eerste en Tweede Kamer, kiezen partijvoorzitter en kunnen via een referendum beleid bepalen) min 0 (alle beslissingen worden genomen door een afgevaardigdencongres of ander orgaan).
7 De PvdA voerde in 2009 een gedeeltelijk ledencongres in, maar de in 2008 gewijzigde statuten en reglementen houden daar geen rekening mee.
8 Hierbij werden kortstondige fluctuaties niet bekeken.

10 De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)

Gerrit Voerman & Wijbrandt van Schuur

Regelmatig worden de alarmklokken geluid over de politieke partij. Enerzijds zijn kiezers steeds minder loyaal aan de partijen; het betrekkelijk vaste electorale segment waarop zij vroeger bij verkiezingen konden rekenen bestaat al lang niet meer. Wat hen vandaag aan winst in de peilingen wordt voorspeld, kunnen ze morgen al weer zijn kwijtgeraakt. De afnemende partijloyaliteit komt anderzijds ook tot uitdrukking in hun ledental: de groep kiezers die lid is van een politiek partij, is in de afgelopen decennia behoorlijk geslonken. Partijen lijken hun maatschappelijke worteling kwijt te raken, wat vragen oproept over hun positie in het politieke bestel. Kan de politieke partij in een representatieve democratie wel met weinig – of geen – leden toe?

10.1 HET BELANG VAN LEDEN VOOR PARTIJEN

Politieke partijen vervullen van oudsher een belangrijke schakelfunctie tussen openbaar bestuur en samenleving. Ten eerste brengen zij belangen, wensen en ideeën binnen de maatschappij bijeen in een samenhangend politiek program. In de tweede plaats rekruteren en selecteren zij kandidaten voor vertegenwoordigende organen en voor andere politieke functies in het openbaar bestuur op alle niveaus: gemeentelijk, provinciaal, nationaal en Europees. In de aanloop naar de verkiezingen proberen zij steun bij de kiezers te verwerven voor hun program en hun kandidaten; deze electorale mobilisatie is een derde functie. Voor al deze taken hebben partijen leden nodig, die te onderscheiden zijn van bijvoorbeeld donateurs of sympathisanten vanwege het feit dat zij gerechtigd zijn in de interne besluitvorming van een partij te participeren.

Nu hebben partijen ten aanzien van deze functies naast het benutten van leden ook alternatieve mogelijkheden. Het aggregeren en integreren van maatschappelijke desiderata gebeurt immers ook al op basis van de berichtgeving in de massamedia, aan de hand van opiniepeilingen en door contacten met belangengroepen, terwijl partijen in verkiezingscampagnes zich via de media direct tot het electoraat kunnen richten. De rekrutering van het politieke personeel is zonder leden al veel problematischer, maar niet geheel onmogelijk – zoals de Partij voor de Vrijheid (PVV) en haar enige lid Geert Wilders aantonen. Het hebben van leden die zich willen inzetten maakt de vervulling van deze taken voor partijen wel eenvoudiger of effectiever (zoals direct contact met de kiezer), en maakt de partij bovendien minder afhankelijk van andere actoren met eigen agenda's. Dit geldt ook voor de partijfinanciën: leden zijn onmisbaar als inkomstenbron voor de partij, wanneer die althans niet te sterk afhankelijk wil worden van private geldschieters of van overheidssubsidies.

En eveneens belangrijk, maar wel ongrijpbaarder: leden dragen ook bij aan de legitimiteit van de partij en daarmee van het partijstelsel. Niet alleen de stem van kiezers, maar ook het hebben van partijleden getuigt van de steun die de partij geniet in de samenleving (Scarrow 2000: 84). Het lidmaatschap als zodanig is daarvan een bewijs – en hoe meer leden bereid zijn zich te binden aan hun partij en daarin geld (en soms ook tijd) te investeren, hoe overtuigender het maatschappelijke draagvlak –, maar leden kunnen zich ook actief in hun eigen milieu laten gelden als loyale 'ambassadeurs' van de partij en daarmee bijdragen aan haar sociale appreciatie (Seyd & Whiteley 2004: 361). Een nationale zichtbaarheid als gevolg van een zo groot mogelijk deel van het land omspannend organisatorisch netwerk van afdelingen alsmede de deelname aan lokale verkiezingen in zoveel mogelijk gemeenten kan daaraan ook een bijdrage leveren.

Naast deze pluspunten kunnen leden voor de partijtop ook hinderlijk zijn. Het feit dat de leden ten aanzien van belangrijke zaken als de opstelling van verkiezingsprogramma's, kandidatenlijsten en (in enkele gevallen) regeringsdeelname gerechtigd zijn hun oordeel te geven, beperkt immers de manoeuvreerruimte en slagvaardigheid van de partijleiding. Niet voor niets is een organisatie als Greenpeace geen vereniging maar een stichting en heeft die formeel dus geen rekening te houden met de achterban.

Al met al kan worden gesteld dat partijen om hun intermediaire rol in de representatieve democratie op enigszins autonome wijze te vervullen en hun legitimiteit te waarborgen, over leden moeten beschikken. Dat wil overigens niet zeggen dat ledenpartijen daartoe een noodzakelijke voorwaarde zijn, zoals het Amerikaanse systeem demonstreert. Wel zal een stelsel bestaande uit

partijen met weinig of geen leden tot andere bindingen leiden tussen electoraat en politieke elite, aldus Scarrow, als gevolg van de afnemende mogelijkheden van politieke socialisatie enerzijds en het bereiken van individuele burgers anderzijds, met als gevolg een verzwakking van de band tussen kiezers en gekozenen (Scarrow 2000: 83-84).

10.2 ONTWIKKELING ABSOLUTE LEDENTALLEN SINDS DE TWEEDE WERELDOORLOG

Al geruime tijd loopt de ledenaanhang van de Nederlandse politieke partijen gestaag terug, overigens net zoals elders in de Westerse wereld. Anno 2010 hadden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen samen ruim 308.000 leden. Dit aantal is minder dan de helft van de naar schatting 635.000 leden in 1950 – en dat terwijl sindsdien het aantal kiezers meer dan verdubbeld is.[1] In 1960 waren de acht in de Kamer zitting hebbende partijen goed voor meer dan 730.000 leden. In deze periode was de Nederlandse samenleving sterk 'verzuild', hetgeen betekende dat grote delen van de bevolking zich op levensbeschouwelijke basis hadden georganiseerd. Tijdens de ontzuiling, die in de jaren '60 op gang kwam, begon de teruggang van het ledental. In 1970 zaten er elf partijen in de Tweede Kamer, die samen in totaal nog 393.000 leden hadden. In het daaropvolgende decennium, toen politisering en polarisatie gepaard gingen met verhoogde politieke participatie, werd de schade enigszins hersteld: in 1980 was het gezamenlijke ledental (van eveneens elf partijen) weer gestegen tot ruim 430.000. In 1990 telden de negen vertegenwoordigde partijen 343.000 leden; in 2000 hadden de (eveneens negen) partijen er 292.000. Zoals al vermeld, staan in 2010 bij de tien in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen zo'n 308.000 leden ingeschreven (na de moord op Pim Fortuyn en de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002 was er sprake van een licht herstel). Hiervan maakt echter ook de PVV deel uit, de eerste partij in de Nederlandse parlementaire geschiedenis die geen leden wenst. Trots op Nederland, de beweging geleid door Rita Verdonk die in 2007 uit de Tweede Kamerfractie van de VVD was gezet, begon in 2009 met de inschrijving van leden.

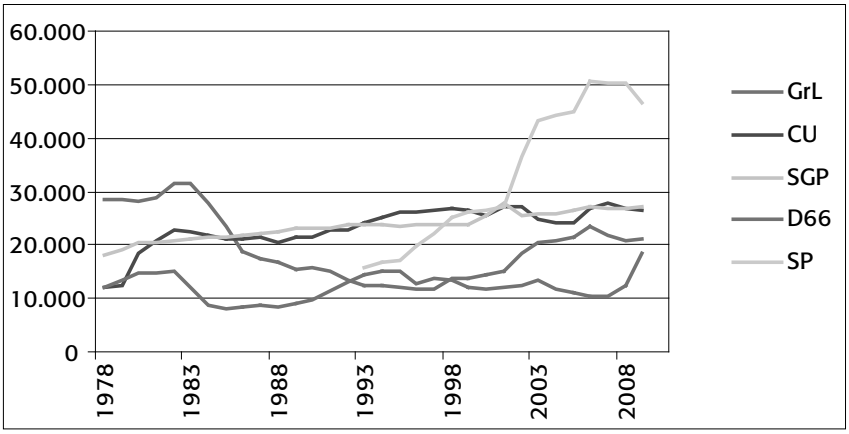
Vooral de grote potentiële regeringspartijen CDA, PvdA en VVD hebben sinds de jaren tachtig veel leden verloren (zie figuur 10.1). In januari 2010 telde het CDA 67.500 leden – een teruggang van meer dan de helft vergeleken bij de jaren na zijn oprichting in 1980. De PvdA had begin 2010 54.500 leden – een halvering ten opzichte van 1978. De VVD daalde vrijwel onafgebroken van bijna 103.000 aan het begin van de jaren '80 naar zo'n 36.500 leden in 2010.

Figuur 10.1 Ontwikkeling ledental PvdA, CDA en VVD en totaal van alle partijen (1978-2010)

Bron: DNPP, www.dnpp.nl

De ledenontwikkeling van de kleinere partijen is minder eenduidig *down-hill*. Die van D66 is nauw verbonden met de electorale ontwikkeling van de partij en kende nogal wat *ups and downs*. De laatste jaren zit de partij in de lift: in 2010 telde zij 18.500 leden, meer dan ooit daarvoor in de partijgeschiedenis (zie figuur 10.2). Ook bij GroenLinks wisselden voor- en tegenspoed elkaar af; in 2010 had de partij bijna 21.000 leden. De kleine orthodox-christelijke partijen groeiden vrijwel ononderbroken, zij het niet al te snel. De SGP en de ChristenUnie – en haar voorlopers het GPV en de RPF – voelden zich in de afgelopen decennia door de toenemende secularisering van de samenleving in politiek opzicht gemarginaliseerd, maar dit isolement heeft mogelijk in het orthodox-protestantse milieu de mobilisatie bevorderd. Ook de SP is in het door de middenklasse gedomineerde partijwezen een buitenbeentje. Haar betrekkelijk radicale linkse boodschap legde de partij geen windeieren: begin 2009 telde zij ruim 50.000 leden, waarmee zij op de derde plaats kwam – na het CDA en de PvdA. In het daaropvolgende jaar moest ook de SP echter een teruggang van enkele duizenden leden noteren.

Figuur 10.2 Ontwikkeling ledental GroenLinks (tot 1990: som van CPN, PSP, PPR en EVP), ChristenUnie (tot 2000 som van GPV en RPF), SGP, D66 en SP (1978-2010)



Bron: DNPP, www.dnpp.nl

De overwegend dalende ledentallen voor de grote(re) partijen betekenen overigens niet dat partijen hun aantrekkingskracht op de kiezer geheel verloren hebben. De schommelingen in de ledenaanhang zijn immers het gevolg van twee tegengestelde processen: ingeschreven leden verdwijnen, maar er komen altijd ook weer nieuwe leden bij – zij het vaak minder. In zowel 2007 als 2008 werden circa 21.000 mensen lid van een politieke partij, maar in 2007 verdwenen er ruim 29.000 uit de boeken en in 2008 meer dan 22.000. In 2009 daarentegen werden er 23.000 leden uitgeschreven, maar 26.000 ingeschreven – een netto-toename derhalve van 3.000 leden. Kennelijk bieden partijen kiezers nog steeds prikkels om toe te treden, zoals de mogelijkheid van een politieke functie, ideologisch-programmatische identificatie, participatie in de interne besluitvorming, of simpel 'er bij te horen'.

10.3 ORGANISATIEGRAAD

Ondanks de duidelijk zichtbare trends zijn de absolute ledenaantallen minder geschikt om partijen onderling of met zichzelf op verschillende momenten in de tijd te vergelijken. De context waarbinnen zij opereren is immers aan verandering onderhevig. Door de bevolkingsgroei en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nam het electoraat sterk toe: van bijna 5,5 miljoen in 1948

tot ruim 12 miljoen in 2010 – meer dan een verdubbeling. Om een vergelijking tussen de ledenaanhang van partijen onderling en door de tijd te maken, worden hier de ledentallen gerelateerd aan het totaal aantal kiesgerechtigden per verkiezingsjaar. Laatstgenoemd getal is voor alle partijen gelijk. De op deze wijze berekende 'organisatiegraad' maakt daarom een betere vergelijking van het mobilisatievermogen van de partijen door de tijd mogelijk dan de verhouding tussen het leden- en kiezerstal van een partij.

Tabel 10.1 laat zien dat na de Tweede Wereldoorlog slechts drie partijen gemiddeld meer dan 1% van de stemgerechtigden tot hun leden konden rekenen. De KVP steekt met een gemiddelde van 3,83% met kop en schouders boven alle andere uit. De ARP komt met 1,42% op de tweede plaats, gevolgd door de PvdA (1,36%). Het CDA komt met een kleine 1,0% nog in de buurt. Juist deze 'sociale integratie-' of 'massapartijen' zijn door de ontzuiling ernstig in de problemen gekomen. De KVP was in de jaren vijftig twee maal goed voor (ruim) 7%, alhoewel de ledencijfers uit deze periode waarschijnlijk mede zo hoog lagen vanwege de inschrijving van gezinsleden. Aan de vooravond van de totstandkoming van het CDA bedroeg haar organisatiegraad nog maar 0,6%. De ARP vertoonde vanaf 1946 een structureel dalende lijn. Uit het feit dat het anti-revolutionaire ledental tot het begin van de jaren '60 voortdurend rond de 100.000 schommelde, blijkt dat de partij niet in staat was de groei van het kiezerscorps bij te houden.

De PvdA slaagde er lange tijd goed in om in de pas te blijven bij het uitdijende electoraat. Het percentage kiezers dat tevens lid was, bedroeg in de periode 1948-1963 gemiddeld 2,3%. Daarna moesten de sociaal-democraten een veer laten. Van 1971 tot 1986 werd er met een gemiddelde van circa 1% opnieuw een zekere mate van stabiliteit bereikt – totdat na het midden van de jaren tachtig de vrije val inzette. In de jaren 1989-2006 kwam de gemiddelde organisatiegraad op 0,6% uit. Ook de VVD wist het expanderende aantal kiezers aanvankelijk goed bij te houden, zij het op een lager niveau. Van 1946 tot 1972 bedroeg haar gemiddelde organisatiegraad zo'n 0,5%. In de periode-Wiegel (1972-1982) groeide het ledental aanzienlijk en kwam de organisatiegraad uit op een gemiddelde van 1,0%. Daarna begon ook bij de liberalen de teruggang; in 2010 was slechts 0,3% van het Nederlandse electoraat lid van de VVD.

Bij benadering bedroeg de organisatiegraad van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen gezamenlijk in 1948 zo'n 14%; in 2010 nog maar 2,5% (zie tabel 10.2 op pagina 210). In de naoorlogse periode is de totale organisatiegraad dus met 80% afgenomen. De Nederlandse partijen vormen hiermee geen uitzondering in West-Europa. Sinds de jaren '60 daalt vrijwel overal de organisatiegraad. Wel was de Nederlandse organisatiegraad aan het einde

Tabel 10.1 Organisatiegraad van de politieke partijen in procenten, 1946-2010

	SP	CPN	PSP	PPR	PvdA	D66	ARP	CHU	KVP	RPF	GPV	SGP	VVD
Gem.	*0,27*	*0,30*	*0,06*	*0,08*	*1,31*	*0,10*	*1,42*	*0,60*	*3,83*	*0,08*	*0,12*	*0,20*	*0,55*
1946	–	1,41	–	–	3,32	–	2,52	0,85	–	–	–	0,29	0,57*
1948	–	0,98	–	–	2,16	–	1,86	0,78	7,53	–	–	0,19	0,41
1952	–	0,29	–	–	1,92	–	1,75	0,78	4,79	–	–	0,19	0,46
1956	–	0,23	–	–	2,32	–	1,55	0,70	7,0	–	–	0,18	0,53
1959	–	0,18	0,04	–	2,29	–	1,55	0,68	5,83	–	–	0,19	0,55
1963	–	0,16	0,05	–	2,05	–	1,45	0,74	4,62	–	0,10	0,19	0,45
1967	–	0,15	0,07	–	1,76	0,05	1,22	0,54	2,09	–	0,11	0,18	0,47
1971	–	0,14	0,06	0,05	1,20	0,07	0,92	0,37	1,08	–	0,11	0,20	0,50
1972	–	0,12	0,05	0,04	1,06	0,07	0,78	0,32	0,93	–	0,11	0,18	0,47
1977	–	0,14	0,07	0,14	1,15	0,05	0,61	0,28	0,57	0,05	0,13	0,20	1,02
1981	–	0,15	0,10	0,11	1,09	0,18	**CDA**:	1,52 *0,93*		0,08	0,13	0,20	0,92
1982	–	0,14	0,10	0,10	1,03	0,14		1,45		0,10	0,13	0,20	1,01
1986	–	0,07	0,05	0,06	0,97	0,08		1,20		0,07	0,13	0,20	0,79
1989	–	0,05	0,03	0,06	0,87	0,09		1,13		0,07	0,12	0,21	0,58
1994	0,14	**GL**:	0,11 *0,14*		0,60	0,13		0,88		0,10	0,13	0,21	0,48
1998	0,19		0,10		0,53	0,11		0,75		0,10	0,12	0,20	0,44
2002	0,23		0,12		0,48	0,10		0,65		**CU**:	0,22 *0,22*	0,22	0,39
2003	0,30		0,15		0,50	0,11		0,65		0,22		0,21	0,38
2006	0,41		0,19		0,51	0,08		0,57		0,22		0,22	0,33
2010	0,37		0,17		0,44	0,15		0,54		0,21		0,22	0,29

* Partij van de Vrijheid (20.000 leden in 1946).

N.B.: De percentages zijn gebaseerd op of ontleend aan Koole 1992; Koole & Voerman 1986; en Voerman 1996; zie aldaar ook voor een uitgebreide toelichting. De gegevens voor de laatste periode zijn afkomstig van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. De gecursiveerde percentages geven de gemiddelden weer.

van de jaren '90 één van de laagste in West-Europa. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk kwamen met 1,9% respectievelijk 1,5% nog lager uit (Scarrow 2000: 90; Mair & Van Biezen 2001: 9; Katz & Mair 1992).

Tabel 10.2 Totaal aantal partijleden en kiesgerechtigden, en organisatiegraad per verkiezingsjaar in procenten, 1948-2010

Jaar	*Leden*	*Kiesgerechtigden*	*Organisatiegraad (%)*
1948	755.167	5.433.663	13,9
1952	590.336	5.792.679	10,2
1956	763.417	6.125.210	12,5
1959	725.756	6.427.864	11,3
1963	658.100	6.748.611	9,8
1967	495.468	7.452.776	6,7
1971	377.485	8.038.726	4,7
1972	368.689	8.916.947	4,1
1977	416.294	9.506.318	4,4
1981	449.286	10.040.121	4,5
1982	448.539	10.216.634	4,4
1986	380.029	10.727.701	3,5
1989	355.180	11.112.189	3,2
1994	323.634	11.455.924	2,8
1998	300.810	11.755.132	2,6
2002	290.488	12.035.935	2,4
2003	310.099	12.076.711	2,6
2006	300.195	12.264.503	2,4
2010	308.389	12.524.152	2,5

Bron: DNPP, www.dnpp.nl, verkiezingsstatistieken CBS en Kiesraad

10.4 OORZAKEN DALENDE LEDENTALLEN

Tijdens de periode van de verzuiling lag het percentage kiezers dat lid was van een partij relatief hoog. De partij was de politieke uitdrukking van het levensbeschouwelijke of ideologische en maatschappelijke segment waartoe men behoorde, hetgeen een lidmaatschap meer vanzelfsprekend maakte. Aan de andere kant was in die tijd de sociale druk ook groter, en had het lidmaatschap niet altijd veel inhoud. Een ledenwerfcampagne van de KVP in

1959 bijvoorbeeld leidde tot grote ledenaanwas, die voor een deel te danken was aan de nogal uitbundige inschrijving van gezinsleden. In dat jaar telde de KVP ongeveer 450.000 leden, waaronder 175.000 inwonende gezinsleden. Lidmaatschappen werden aan de deur of in winkelcentra verkocht alsof het 'missiekalenders' waren (Bakvis 1981: 81). Niet zelden werd de pastoor ook bij de ledenwerving ingeschakeld.

Met de ontzuiling die in de jaren zestig op gang kwam, werd de band tussen burgers en politieke partijen zwakker. Burgers gingen meer hun individuele belangen boven groepsbelangen stellen, een proces dat vaak als 'individualisering' wordt aangeduid. Homogene sociale categorieën van weleer (als arbeiders of kerkleden) fragmenteerden. Deze ontwikkeling ging gepaard met een 'decline of social capital' (Putnam 1995: 67). Traditionele bindingen met collectieve organisaties als partijen, kerken, vakbonden en omroepen werden zwakker of kregen een andere invulling. Op de afname van het partijgebonden activisme was ook het gestegen opleidingsniveau van invloed, waardoor burgers meer vaardigheden zouden hebben ontwikkeld om op eigen wijze, onafhankelijk van de partij, in het politieke proces in te grijpen (Dalton 2000: 31-34).

De eroderende relatie tussen partij en burger heeft niet alleen met het proces van modernisering te maken, maar ook met de opstelling van de partijen zelf (Voerman & Lucardie 2002: 113-114). Hierin ligt eveneens een verklaringsgrond voor het dalende ledental. Wanneer de maatschappelijke tegenstellingen aan scherpte verliezen, de concurrentie en ideologische afstand tussen de partijen afnemen en zij alle – zoals in de jaren negentig van de vorige eeuw – min of meer het politieke centrum opzoeken (zie de bijdrage van Keman en Pennings in deze bundel), raken burgers minder gemotiveerd om zich met de politiek en het lot van die partijen te bemoeien. Overigens doen partijen dit niet voor niets, want ook kiezers plaatsten zich in toenemende mate in het midden (Eisinga, Franses & Scheepers 1997; zie ook de bijdrage van Van der Kolk en Aarts in deze bundel). Desalniettemin lijken de partijen zo aan aantrekkingskracht in te boeten. Opvallend is dat na de opkomst en de moord op Fortuyn in 2002 vooral de linkse partijen ledenwinst boekten, alsof door zijn toedoen de tegenstellingen in de politiek weer waren toegenomen.

Afgezien van de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia moeten de partijen zelf wellicht ook de hand in eigen boezem steken – en dan niet alleen wat betreft hun verfletste ideologische profiel. De verzakelijking van de partij en haar cultuur kan eveneens hebben bijgedragen aan de algemene daling van het ledental. Het persoonlijk contact tussen het kader en de gewone leden ging grotendeels verloren met de rationalisatie van de partijorganisatie en de pogingen om deze meer efficiënt te laten werken.

10.5 PROBLEMEN MET DE REKRUTERING VAN POLITIEK- EN PARTIJPERSONEEL

De structureel afnemende ledentallen hebben grote gevolgen voor de politieke partijen. In de eerste plaats nemen de inkomsten uit ledencontributies af, tenzij deze verhoogd worden. De financiële consequenties komen elders in deze bundel aan de orde. Hieronder zal worden ingegaan op de 'personele' effecten van de terugloop van het ledental, dat wil zeggen het kleiner wordende reservoir van kandidaten voor functies in de vertegenwoordigende organen en in de partijorganisatie.

Participatiegraad

Om te kunnen vaststellen of zich hier problemen bij de kandidaatstelling zullen voordoen, is de participatiegraad van de ledenaanhang relevant. Niet elk partijlid is immers actief. De praktijk toont aan dat een grote meerderheid van de leden niet of nauwelijks is geïnteresseerd in een functie in de politiek of in de partij. Per partij en per periode zal de betrokkenheid van de leden verschillend zijn geweest. Daarbij is het de vraag wat onder een actief lid moet worden verstaan. Vallen de leden die alleen een partijbijeenkomst bezoeken al in die categorie? Of moeten leden minstens tijdens een verkiezingscampagne een keer folders hebben uitgedeeld? Of is deelname aan de interne besluitvorming of het zitting nemen in een bestuur of vertegenwoordigend orgaan het doorslaggevende criterium? In de literatuur wordt vaak niet gepreciseerd wat de auteurs onder een actief lid verstaan.

Over de participatiegraad – hier breed aangeduid als het percentage partijleden dat op een of andere wijze actief is in of voor de partij – is weinig bekend (Koole 1992: 150-151). In de jaren '30 zou die in de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) hooguit 20% hebben bedragen (Bonger 1976: 64), en in de ARP 20 à 25% (Gosker 1945: 9). Het betreft hier massapartijen; dergelijke percentages zullen zich waarschijnlijk niet hebben voorgedaan binnen de liberale en christelijk-historische kaderpartijen, die weinig leden telden en deels uit notabelen bestonden. Over de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog ontbreken de gegevens geheel. Aan het einde van de jaren zeventig werd de participatiegraad binnen de PvdA geschat op 5 à 10%.[2] In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 1986 woonden 11 à 12% van de leden van PvdA, CDA en VVD de afdelingsvergaderingen over het concept-programma bij (Hillebrand & Zielonka-Goei 1990: 105). De partijsecretaris van het CDA ging er in 1992 van uit dat in zijn partij 10 à 20% van de leden actief was (Bremmer 1992: 23). In het midden van de jaren

'90 lijkt in ieder geval voor de grote partijen de participatiegraad niet boven de 10% uit te komen, zo luidde de mening van ingewijden op diverse partijsecretariaten, slechts bij de kleinere linkse partijen zou de ledenparticipatie hoger zijn (Voerman 1996: 202).

Van Holsteyn e.a. constateerden aan het einde van de jaren '90 op basis van een enquête onder de leden van CDA, PvdA, VVD en D66 behoedzaam 'dat er in ieder geval een ondergrens bestaat van 15 à 20 procent der leden' die actief zijn (Koole, Van Holsteyn & Elkink 2000: 24). Een onderzoek uit 2006 kwam op 18% uit (Voerman & Boogers 2006). Vooral in kleinere gemeenten was het aantal actieve leden dat nodig is om de afdeling te laten functioneren – en waaruit geput kan worden bij de selectie van kandidaten – niet erg groot; in gemeenten beneden de 20.000 inwoners waren er vaak minder dan vijftien actieve leden. In 2008 is aan leidende functionarissen van de partijbureaus in algemene zin gevraagd hoeveel leden naar hun indruk ongeveer actief waren, als percentage van het totale ledenbestand. De SP claimde op basis van intern onderzoek 35%. De PvdA schatte dit aandeel op 30 à 35%; minder dan 10% zou daadwerkelijk een functie vervullen. Het CDA hield het op 20%. De VVD ging uit van 10 à 20%, en bij GroenLinks van 10%.[3]

Al met al is het niet eenvoudig om op basis van dit onderzoek uitspraken te doen over het percentage actieve leden. Aan de ene kant is het vaak niet duidelijk wat er precies onder de activiteiten van de participerende leden is verstaan. Aan de andere kant lopen de verschillende studies qua opzet (interviews, enquêtes) en populaties (partijfunctionarissen, partijleden) sterk uiteen, waarbij bovendien een positieve vertekening niet kan worden uitgesloten, onder meer doordat actieve leden meer geneigd zijn mee te werken aan dergelijke onderzoeken dan niet-leden en daardoor oververtegenwoordigd zijn. Ondanks deze kanttekeningen kan dunkt ons als voorzichtige, positieve schatting wel worden gesteld dat momenteel door de bank genomen gemiddeld zo'n 15 a 20% van de leden van de Nederlandse politieke partijen op enigerlei wijze actief is. We vinden hiervoor steun in de uitkomsten van een websurvey die in het kader van een Groninger studie naar het partijlidmaatschap is gehouden. Hieruit blijkt dat 15% van de partijleden die meededen deel uitmaakt van een bestuur van een partijgeleding of van een volksvertegenwoordiging (een enkeling zit in beide). Ook in dit onderzoek kan sprake zijn van een oververtegenwoordiging van meer actieve partijleden, maar in dat geval zouden we dit percentage als een bovengrens kunnen beschouwen.[4]

Problemen bij kandidaatstelling voor afdelingsbesturen en gemeenteraadsverkiezingen

Bij een participatiegraad van 15 à 20% van de circa 300.000 partijleden blijkt dat de rekruteringsfunctie van de partijen in het gedrang komt. Anno 2010 hebben de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen in totaal zo'n 2.100 afdelingen, waarvoor ze per afdeling toch wel minstens vijf functies moeten vervullen (voorzitter, penningmeester, secretaris en enkele leden) om de organisatie draaiende te houden, om kandidaten te kunnen selecteren, een verkiezingsprogramma op te stellen of verkiezingscampagnes te voeren – met andere woorden: voor het laten functioneren van partijen als het vliegwiel van de parlementaire democratie op de diverse bestuurlijke niveaus. In totaal gaat het dan om ruim 10.000 functies.[5] Daarnaast moeten de partijen de kandidaten leveren voor de vertegenwoordigende organen van gemeenteraden tot het Europees Parlement, en het overige politieke personeel (zoals burgemeesters, wethouders of bewindslieden). Het betreft hier zo'n 12.000 posten. Bij elkaar genomen gaat het om ongeveer 23.000 politieke en partijorganisatorische functies. Hiertegenover staan in principe 45.000 à 60.000 beschikbare partijleden – ongeveer dus één op twee à drie. Vanzelfsprekend gaat het hier niet zozeer om exacte aantallen, maar meer om de trend.

Niet alleen als gevolg van de dalende ledentallen, maar ook van de sterke vergrijzing van de ledenaanhang (met name van de grote partijen) wordt het rekruteringsreservoir van de partijen kleiner (zie ook de bijdrage van Den Ridder c.s. in deze bundel). Zij geven zelf aan dat zij meer moeite hebben om de functies in de partij te bezetten. De PvdA telde in 2008 ongeveer 7500 al dan niet betaalde functies (naast raadsleden, afdelingsbestuurders en dergelijke), die door 5500 leden worden vervuld. 'Minder dan 10% van onze leden vervult daadwerkelijk een functie', aldus de PvdA, hetgeen betekende dat 2000 leden een dubbele functie hadden.[6] Bij D66 komt dit probleem ook voor, hetgeen een aantal jaren geleden reden was om de stringente anticumulatiebepalingen die de partij altijd hanteerde te versoepelen. Het CDA rapporteerde ook dat de afdelingen 'de grootste moeite' hadden om hun besturen gevuld te houden. 'Niet iedereen zit erop te wachten om vier jaar in een bestuur te zitten en om elke week belast te worden met vergaderingen. Mensen hebben liever een klus met een kop en een staart.'[7]

Ook wordt het voor partijen in het bijzonder in kleinere gemeenten steeds moeilijker om onder hun leden voldoende kandidaten te vinden voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit proces is al langer gaande. Van de ruim 700 voorzitters van partijafdelingen en gemeenteraadsfracties van het CDA maakte na de raadsverkiezingen van 1998 iets meer dan de helft gewag van

problemen bij het vinden van geschikte kandidaten – 'in die zin dat er kennelijk niet voldoende (geschikte) mensen uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven, vrouwen, jongeren en eventueel allochtonen beschikbaar waren' (CDA Bestuurdersvereniging 1999). Vooral in de gemeenten met maximaal 10.000 inwoners hadden zich problemen voorgedaan. Uit onderzoek bij de raadsverkiezingen van 2002 meldde ruim 8% van de afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen ernstige wervingsproblemen (Van der Zwan 2002). Vier jaar later rapporteerde ruim 32% van hen dat het hun 'enige' moeite heeft gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden; bijna 14% sprak zelfs van 'veel' moeite – in totaal had dus zo'n 46% van de partijafdelingen en lokale partijen in mindere of meerdere mate moeite ondervonden bij de rekrutering van kandidaten (Voerman & Boogers 2006). In 2010 was er niets veranderd: ook nu meldde 46% van de partijafdelingen en lokale partijen moeite te hebben gehad bij het vinden van geschikte kandidaten (Voerman & Boogers 2010).

Met name in de partijafdelingen in de kleinere gemeenten lijkt daarmee aan het begin van de 21e eeuw een kritische grens in zicht te komen. Niet alleen zijn daar nauwelijks voldoende actieve leden om de partijafdeling naar behoren te laten functioneren, maar ook doen hier zich problemen voor bij het vinden van kandidaten voor de raadsverkiezingen. Ongeveer één op de zeven afdelingen van de landelijke partijen had veel moeite om mensen bereid te vinden een verkiesbare plaats op de lijst in te nemen. In ruim een derde van de gevallen werd uiteindelijk ook een beroep gedaan op niet-partijleden. Hoewel er hier voor partijen ook mogelijkheden liggen (de noodzaak om buiten de eigen geledingen te werven en nieuw bloed te vinden kan een vitaliserende uitwerking hebben), neemt dat niet weg dat de staat waarin een substantieel deel van de lokale afdelingen verkeerd zorgwekkend te noemen valt. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor de landelijke partijorganisatie, aangezien de afdelingen immers de *grass roots* daarvan vormen. De niet aan landelijke partijen gebonden lokale partijen lijken er beter voor te staan. Met verhoudingsgewijs meer actieve leden blijken zij ook beter in staat om burgers bereid te vinden zich te kandideren voor het raadslidmaatschap. Dat kan te maken hebben met minder stringente kwaliteitseisen die zij aan potentiële kandidaten stellen, maar waarschijnlijk nog meer met de andere manier waarop zij hun contacten met de samenleving vormgeven (Boogers & Tops 2005).

Het afgenomen rekruteringsvermogen van partijen kan er in de praktijk toe leiden dat er concessies worden gedaan aan de kwaliteit van raadskandidaten, met alle gevolgen van dien voor de rol en positie van de gemeenteraad. Hier staat tegenover dat de afdelingen van landelijke partijen steeds meer het voorbeeld van lokale partijen volgen in het aantrekken van niet-leden, die bijvoorbeeld hun sporen in het maatschappelijke middenveld hebben ver-

diend. Deze verbreding van het rekruteringsbereik zou uiteindelijk de vertegenwoordigde functie van de partij kunnen versterken, met mogelijk gunstige gevolgen voor haar responsiviteit en legitimiteit.

10.6 SLOT

In deze beschouwing is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de ledentallen van de Nederlandse politieke partijen. Sinds de jaren tachtig krimpt de ledenaanhang van in ieder geval de grotere potentiële regeringspartijen vrijwel onophoudelijk. Deze daling van het ledental stelt de politieke partijen voor grote problemen. Hun financiële positie verslechtert, met als gevolg dat zij in toenemende mate een beroep doen op de overheid voor financiële steun. Niet alleen neemt daardoor hun afhankelijkheid toe van de staat die zij geacht worden te controleren, ook worden zij zo steeds kwetsbaarder voor populistische kritiek dat zij 'goed voor zichzelf zorgen'. Dit beeld wordt nog versterkt doordat partijen steeds grotere prioriteit toekennen aan hun rol van 'toeleveraar van publieke ambtsdragers', aldus Mair. Hij ziet deze ontwikkeling – in combinatie met de voortschrijdende afhankelijkheid van overheidssubsidies – als elementen van het proces waarin de partijen van de samenleving naar het domein van openbaar bestuur en staat verschuiven. In die sfeer, in het 'management van de democratie' zijn de partijen onontbeerlijk, zo meent hij, maar hun vertegenwoordigende functie verzwakt – terwijl de partij als vereniging aan belang inboet (Mair 2000/2001: 556-557).

Daarnaast heeft het ledenverval gevolgen voor de rekruteringsfunctie van de politieke partij, de enige functie waarop zij tegenwoordig nog altijd het monopolie hebben. Als gevolg van het slinkende reservoir waaruit de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen kunnen worden geput (en dat bovendien ook nog kleiner wordt door de sterke vergrijzing van de ledenaanhang van met name de grote partijen) wordt het verschil tussen het potentiële aanbod en de vraag in personele zin binnen het Nederlandse democratische bestel en de partijen die dit bestel dragen, steeds kleiner. Vanzelfsprekend heeft het krimpende aanbod gevolgen voor het functioneren van partijen en de kwaliteit van het openbaar bestuur: bij gebrek aan keuze zal niet altijd de meest geschikte kandidaat zijn gevonden. Uiteraard zullen die problemen zich niet zo snel voordoen bij de kandidaatstelling aan de top van de representatieve piramide, dat wil zeggen voor de Tweede Kamer, maar wel aan de basis, bij de gemeenteraadsverkiezingen. Overigens zijn partijen ook in dit opzicht gevoelig voor populistische kritiek: het verwijt dat zij de band met de samenleving verloren hebben ligt voor de hand.

Het feit dat de groep van actieve partijleden kleiner wordt heeft niet alleen consequenties voor de kwaliteit maar ook voor de representativiteit van de politieke vertegenwoordiging, zo wordt vaak aangenomen. In 1990 luidde de historicus Oerlemans hierover de alarmklok, toen hij erop wees dat 'een minuscule minderheid van ongeveer 0,4% van de kiezers de personele bezetting van de overheid bepaalt' (Oerlemans 1990). Hij kreeg bijval van de PvdA-commissie onder leiding van J.A. van Kemenade, die over de PvdA constateerde: 'Zowel landelijk als plaatselijk is sprake van een sterke mate van oligarchisering, omdat kandidaten vooral worden gerekruteerd uit de kleine (en slinkende) groep van actieve partijleden'. Representatief is deze groep bepaald niet: 'De actieve leden vertegenwoordigen niet de leden in het algemeen en al helemaal niet de kiezers, noch in de politieke opvattingen, noch wat betreft maatschappelijke positie. Zij vertegenwoordigen alleen zichzelf'.[8] Onderzoek naar de sociale achtergronden en politieke opvattingen van de leden van PvdA, CDA, VVD en D66 geeft echter een ander beeld. Vergeleken met het electoraat van deze vier partijen waren hun leden in het algemeen hoger opgeleid, rekenden zij zichzelf vaker tot de hogere middenklasse of de hogere klasse, waren zij vaker man en gemiddeld wat ouder. Deze maatschappelijke verschillen leidden echter niet tot sterk afwijkende politieke opvattingen (Koole & Van Holsteyn 2000: 119).

De oorzaken van het dalende ledental van de politieke partijen liggen vooral in de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia. De toegenomen welvaart, het sterk gestegen opleidingsniveau, de individualisering, het afgenomen mobiliserende vermogen van ideologieën, de concurrentie van andere vormen van vrijetijdsbesteding (met name televisie en internet) en politieke participatie (*single issue*-bewegingen, actiegroepen en dergelijke) hebben er alle toe bijgedragen dat in ieder geval de grote politieke partijen hun ledentallen sterk zagen dalen. Toch is dit niet het hele verhaal: niet alle partijen lijden ledenverlies, zoals in ieder geval de orthodox-protestantse partijen en de SP (tot 2009) aantonen. Misschien moeten de verlies lijdende partijen zelf ook de hand in eigen boezem steken en de cultuur van hun organisatie verbeteren, hun leden meer invloed geven, zich een scherper politiek-ideologisch profiel aanmeten – allemaal aanbevelingen die de Raad voor het Openbaar Bestuur in april 2009 (ROB 2009) deed. De toekomst moet uitwijzen of er zo winst valt te behalen, al lijkt het erop dat de organisatorische vernieuwing die sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 in een aantal partijen op gang is gekomen nog niet al te veel zoden aan de dijk zet.[9]

Ondanks de vele negatieve consequenties kan tot slot worden opgemerkt dat een laag nationaal partijledental politiek gezien ook een positieve indicatie vormt. Het duidt op de afwezigheid van politieke patronage en cliënte-

lisme zoals vroeger in België of in Italië, waar het partijlidmaatschap voor de gemiddelde burger van belang kon zijn voor het vinden van een huis of baan. Voor ambtelijke topfuncties en benoemingen bij de vele adviesorganen die de overheid ten dienste staan is het partijlidmaatschap in Nederland steeds belangrijker geworden (Baakman 2004), maar in het algemeen zijn er voor partijleden geen maatschappelijke bonussen weggelegd. Het Nederlandse politieke bestel is nog altijd geen *partitocrazia*, in dit opzicht althans.

LITERATUUR

Baakman, N. (2004). De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen, in: *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: DNPP, 173-197.

Bakvis, H. (1981). *Catholic Power in the Netherlands*. Kingston; Montreal: McGill-Queen's University Press.

Bonger, W.A. (1976). *Problemen der demokratie. Een sociologische en psychologische studie*. Amsterdam: Trommel.

Boogers, M. & P.W. Tops (2005). *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?* Den Haag:

Bremmer, C. (1992). *Een gestage trend? Een marketingplan voor de ledenmarkt van het CDA*. Voorschoten: geen uitgever.

CDA Bestuurdersvereniging (1998). Oorzaken winst/verlies gemeenteraadsverkiezingen 4 maart 1998. Analyses en conclusies. Bijlage bij *Bestuursforum*, 23, nr. 5.

Dalton, R.J. (2000). The decline of Party Identifications, in: R.J. Dalton & M.P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press, 19-36.

Eisinga, R., Ph.H. Franses & P. Scheepers (1997). Trends in de links-rechts oriëntatie van de Nederlandse kiezers, 1978-1995, in: *Jaarboek 1996 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: DNPP, 215-228.

Gosker, A. (1945). *Rapport inzake de organisatie der Antirevolutionaire Partij*, zonder plaats: ARP.

Hillebrand, R. & M.L. Zielonka-Goei (1990). In het belang van de partij. Lidmaatschap en participatie, in: *Jaarboek 1989 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: DNPP, 92-112.

Katz, R.S. & P. Mair (1992). The membership of political parties in European democracies, 1960-1990. *European Journal of Political Research*, 22: 329-345

Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum.

Koole, R.A. & J.J.M. van Holsteyn (2000). Partijleden in perspectief. Kiezers en leden vergeleken, in: *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: DNPP, 93-124;

Koole, R.A. & G. Voerman (1986). Het lidmaatschap van politieke partijen na 1945, in: *Jaarboek 1985 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: DNPP, 115-176.

Koole, R.A., J.J.M. van Holsteyn & J.A. Elkink (2000). *Rekrutering en representatie in een representatief bestel. Bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*. Leiden: Departement Politieke Wetenschap.

Mair, P. (2000/2001). De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie. *Socialisme en democratie*. 57/58: 554-564.

Mair, P. & I. van Biezen (2001). Party membership in twenty European democracies, 1980-2000. *Party Politics,* 7; 5-21.

Oerlemans, J.W. (1990). Eén-partijstaat Nederland. *NRC-Handelsblad*, 14 februari.

Putnam, R.D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy* 6: 65-78.

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2009). *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging.* Den Haag: ROB.

Scarrow, S.E. (2000). Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment, in: R.J. Dalton & M.P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press, 79-101.

Seyd, P. & P. Whiteley (2004). British Party Members. An Overview. *Party Politics* 10: 355-366.

Voerman, G. (1996). De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995, in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.* Groningen: DNPP, 192-206.

Voerman, G. & M. Boogers (2006). *Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen. Problemen en perspectieven*. Groningen/Tilburg: DNPP/TSPB.

Voerman, G. & M. Boogers (2010). *Rekrutering 'revisited'. De kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006*. Groningen/Tilburg: DNPP/TSPB.

Voerman, G. & P. Lucardie (2002). De partij los van de maatschappij? Over politieke participatie en politieke partijen, in: P.G. van Schie (red.), *Het democratisch tekort. Interpretaties en remedies*. Den Haag: Teldersstichting, 109-128.

Zwan, P. van der (2002). De jacht op vers bloed. *VNG-magazine*, 56, nr. 9, 20-21.

NOTEN

1 Zie voor een toelichting bij deze cijfers Voerman 1995.
2 *Rapport van de kommissie interne partijdemokratie PvdA*, Amsterdam, 1980: 35.
3 De interviews zijn afgenomen in de zomer van 2008.
4 Het onderzoeksbureau dat de websurvey heeft uitgevoerd heeft bij de trekking van de steekproef correcties uitgevoerd zodanig dat de steekproef die wij gebruikt hebben overeenkomt met de gehele bevolking op een aantal demografische kenmerken zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, grootte gezinshuishouden en regio.
5 Daarnaast zijn leden nodig om functies in de bovenlokale partijgremia te bekleden (regio's, landelijk partijbestuur en dergelijke). Tussen partijorganisatorische en politieke posten kan van overlapping sprake zijn als gevolg van dubbelfuncties. Sommige partijen kennen echter anti-cumulatiebepalingen, waarbij het bijvoorbeeld aan gemeenteraadsleden niet is toegestaan om in het afdelingsbestuur zitting te nemen.
6 Interview met Paul Hoogland en Josje de Ridder (PvdA), 2 juni 2008 in Amsterdam.
7 Interview met Michael Sijbom en Harmke Hulsman (CDA), 7 oktober 2008.
8 *Een partij om te kiezen*, II, 23-24.
9 Zie de bijdrage van Lucardie en Voerman over partijvernieuwing in deze bundel.

11 Partijfinanciën in Nederland: ontwikkelingen en regelgeving

Ruud Koole[1]

11.1 INLEIDING: DE INTERNATIONALE CONTEXT

De financiën van politieke partijen zijn onderdeel van wat Alexander Heard in zijn klassieke studie uit 1960 noemde: de kosten van de democratie (Heard 1960). Geld is macht en bij de strijd om de macht gaat het dus ook altijd om geld. Dat gaat tevens op voor democratische politiek, al stelt het democratisch principe wel voorwaarden aan de herkomst en inzet van financiële middelen. Die voorwaarden verschillen overigens per land. De aard van het kiesstelsel, het niveau van democratische rechtsstaat en de economische ontwikkeling van een land bepalen die verschillen in hoge mate en zijn tevens van invloed op de vereisten die men kan stellen aan 'politieke financiën', zoals het totaal aan inkomsten en uitgaven van en voor politieke partijen en kandidaten voor publieke functies ook wel worden genoemd.

Een relatief recente, maar zeer fundamentele wijziging in de inkomstenbronnen van partijen is de introductie van overheidssubsidie geweest, zo ongeveer vanaf het midden van de jaren '60 van de 20e eeuw. De meeste westerse landen, maar ook vele andere landen, hebben nu een of andere vorm van publieke financiering van partijen (IDEA 2003; Van Biezen & Kopecky 2007). Dat heeft veel te maken met gestegen uitgaven, die vooral weer het gevolg zijn van de toegenomen kosten van campagnevoeren, terwijl de contributieinkomsten achter bleven als gevolg van geringe ledentallen. West-Duitsland was één van de eerste landen die overheidssubsidie aan partijorganisaties invoerden (1967). Daar zat tegelijk een zeer principiële overweging achter. De herinnering aan hoe de NSDAP van Hitler tijdens het interbellum miljoenen marken van Duitse bedrijven had ontvangen, leidde tot de overtuiging dat een grote en eenzijdige afhankelijkheid van het bedrijfsleven moest worden

voorkomen. De voorkeur werd gegeven aan schenkingen door een democratische gecontroleerde overheid. Dat gebeurde op grote schaal, zodanig dat de 'democratiekosten' in Duitsland lange tijd veel hoger lager dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Een belangrijke andere verklaring hiervoor ligt in het feit dat de democratiekosten in de Verenigde Staten grotendeels bestaan uit campagnekosten, terwijl op het continent van Europa behalve aan de campagne ook veel uitgaven worden gedaan aan permanente partijorganisaties. In Duitsland zijn zowel de campagne-uitgaven als de routinekosten zeer hoog.

Sinds het begin van de jaren '80 zijn de campagnekosten in de Verenigde Staten echter geëxplodeerd. Geschat wordt dat die zeker vier keer zo hoog liggen als 25 jaar geleden, zodat de Verenigde Staten nu ook relatief tot de koplopers behoren voor wat betreft de democratiekosten. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland of Nederland worden die kosten voornamelijk gemaakt door individuele kandidaten. Voor een goed begrip van politieke financiën is daarom, naast het onderscheid tussen campagne-uitgaven en routinekosten, ook het onderscheid tussen partijen en individuele kandidaten van belang. De kosten in Nederland zijn, ondanks het bestaan van permanente partijorganisaties, internationaal vergeleken overigens tamelijk laag (Nassmacher 1982; Koole 1985; *NRC Handelsblad*, 6 april 2010).

11.2 FUNDAMENTELE VRAGEN

Alvorens op de specifiek Nederlandse situatie in te gaan, worden in deze paragraaf eerst een aantal fundamentele vragen behandeld die tegenwoordig bij politieke financiën aan de orde zijn, ook in Nederland. Elk land maakt daarin zijn eigen afwegingen en stelt zijn eigen prioriteiten, zodat de systemen van politieke financiën nogal uiteenlopen.

Transparantie en recht op privacy

Het streven naar transparantie van politieke financiën is de laatste decennia sterk toegenomen. Tegelijk behoren partijen en parlementen wereldwijd in de ogen van de burgers tot de instituties die het meest door corruptie zijn aangetast. Nederlandse partijen scoren, met die in de Scandinavische landen, Zwitserland en Singapore, overigens het best: de minste corruptie in de perceptie van de burgers (Transparency International 2007).

Het streven naar transparantie heeft als doel dat algemene negatieve beeld bij te stellen. Niet alleen corruptie, maar ook de 'schijn des kwaads', in de

woorden van de vroegere Kamervoorzitter Vondeling, moet worden vermeden (Vondeling 1978). Die transparantie richt zich met name, maar niet uitsluitend, op de donaties aan partijen en politici.

Daarbij doet zich de vraag voor of het publiek maken van giften niet strijdig is met het belang van privacy van de gever. Hier moet een afweging gemaakt worden tussen dat belang en het algemeen belang van het voorkomen van financiële afhankelijkheidsrelaties in de politiek. Het algemeen belang vereist het registreren en openbaar maken van giften. Maar waar ligt precies de grens? Het ideaal van politieke financiën is dat de inkomsten van kandidaten en partijen bestaan uit veel kleine giften van veel donoren. Grote bedragen van enkele grote geldschieters worden doorgaans ongewenst geacht, omdat hierdoor een afhankelijkheidsrelatie kan ontstaan. Wat hierbij 'groot' is, is onderwerp van politieke discussie. Verbieden van giften boven een bepaald bedrag is een mogelijkheid, die echter niet onomstreden is (zie volgende paragraaf). Meer consensus bestaat er internationaal over de wenselijkheid dat het publiek ten minste geïnformeerd moet zijn over de herkomst van grotere schenkingen, zodat daarover een openbaar debat kan ontstaan en de kiezer deze informatie kan meewegen bij het uitbrengen van zijn of haar stem (National Democratic Institute 2008).

Gelijkheid van kansen en 'freedom of speech'

In het debat over politieke financiën in Nederland ligt de nadruk op genoemde transparantie. Transparantie is echter niet het enige criterium waarmee politieke financiën kunnen worden beoordeeld. Daarnaast wordt ook de gelijkheid van kansen genoemd als belangrijke overweging voor een gezonde regelgeving ten aanzien van politieke financiën. In Duitsland spreekt men over *Chancengleichheit*, in de Verenigde Staten over een *level playing field*.

Sommige mensen, groepen of sectoren zijn echter kapitaalkrachtiger dan andere. Bij de invoering van het algemeen kiesrecht wilde men de invloed van ongelijke verdeling van rijkdom op de politieke besluitvorming (de 'plutocratie') zo veel mogelijk terugdringen door de invoering van het *one person, one vote* systeem, waarbij elke volwassen burger stemrecht heeft ongeacht de dikte van zijn of haar portemonnee. Wanneer nu bij de financiering van partijen of kandidaten die ongelijke verdeling van rijkdom toch weer grotere invloed krijgt, staat dat op gespannen voet met het democratische idee van *one person, one vote*. Daarom worden er ook pogingen gedaan om de effecten van ongelijke spreiding van rijkdom op politieke financiën tegen te gaan, bijvoorbeeld door een totaal verbod op giften uit het bedrijfsleven zoals in

Frankrijk of een bijna-totaal verbod, zoals in Canada (Parliament of Canada 2003).

De meest voorkomende maatregel om iets aan die ongelijkheid te doen is het stellen van limieten (plafonds) aan het bedrag dat een organisatie of persoon mag schenken. Dat vereist slimme regelgeving, want de mogelijkheden om een eenvoudige limiet te omzeilen zijn groot. Het vereist bovendien een (onafhankelijk) orgaan dat toeziet op naleving van de regelgeving en de nodige bevoegdheden heeft om sancties af te dwingen.

Met name in de Verenigde Staten speelt hierbij ook nog een andere principiële discussie. Toen na de Watergate-affaire in de regelgeving (*Federal Elections Campaign Act*) limieten aan zowel giften als uitgaven waren opgenomen, werden deze beperkingen betwist op grond van de vrijheid van meningsuiting, die in de Verenigde Staten zeer ruim wordt geïnterpreteerd. Ook het geven van geld aan een kandidaat of partij wordt er beschouwd als een uiting van een mening en valt er dus onder de *freedom of speech*, aldus een uitspraak van het Hooggerechtshof (*Buckley v. Valeo*, 1976). Individuen en groepen (en sinds 1996 ook partijen) kunnen hierdoor zoveel geld aan campagnes uitgeven als zij willen; alleen de kandidaten zelf zijn wat betreft hun campagne-uitgaven aan zekere beperkingen onderhevig. Het effect van de limieten is daarmee vrijwel uitgehold. De campagne-uitgaven zijn geëxplodeerd. Dat roept de vraag op of bepaalde belangen hierdoor niet een grotere toegang tot het democratisch besluitvormingsproces hebben gekregen dan andere, minder kapitaalkrachtige belangen.

Overheidssturing versus organisatievrijheid partijen

In het debat over politieke financiën komt ook steeds de organisatievrijheid van partijen aan de orde. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat de overheid altijd in zekere mate sturend is met betrekking tot partijorganisaties. Het specifieke kiesstelsel in een bepaald land bepaalt bijvoorbeeld in belangrijke mate hoe partijen zich organiseren. De vraag is daarom niet zozeer 'of' de overheid sturend mag optreden ten aanzien van partijen, maar 'in welke mate' en 'met welk doel'.

Ook overheidssubsidiëring brengt altijd een vorm van sturing met zich mee. Steeds zal moeten worden bepaald welke partijen (of kandidaten) in aanmerking komen, wat de grondslag is voor de specifieke hoogte van het subsidiebedrag, wat er met de subsidie mag worden gedaan, hoe de ontvangende partijen (of kandidaten) hierover verantwoording moeten afleggen en welke sancties er zijn bij niet-naleving van de subsidiebepalingen.

Wanneer men, los van de overheidssubsidies, de transparantie van politieke financiën wil bevorderen, brengt dit eveneens regels met zich mee.

Al die regelgeving is niet waardevrij. Achter de keuze voor een bepaald kiesstelsel zit een opvatting over de wenselijke vorm van democratie in een bepaald land. Ook de afwezigheid van regelgeving is niet waardevrij. Het niet regelen van politieke financiën kan de toegang van minder goed georganiseerde of minder kapitaalkrachtige belangen tot de politieke besluitvorming verminderen.

Een debat over politieke financiën brengt daarom ook altijd een debat over politieke waarden met zich mee, waarbij de organisatievrijheid van partijen er één is naast andere.

11.3 PARTIJFINANCIËN EN OVERHEIDSSUBSIDIËRING IN NEDERLAND TOT CIRCA 2000

De politieke financiën van Nederlandse politieke partijen zijn steeds gekenmerkt geweest door een bescheiden omvang van de geldmiddelen, grote afhankelijkheid van de contributie-inkomsten, een concentratie op partijen in plaats van op kandidaten en sinds het einde van de jaren '60 van de 20e eeuw: overheidssubsidiëring voor specifieke doelen en een gering belang van donaties uit het bedrijfsleven (Koole 1989; Dragstra 2008).

Ten tijde van de verzuiling waren de financiële banden tussen partijen en verwante bedrijven (verzekeringsmaatschappijen, uitgeverijen) en vakbonden uit de zuil soms innig, maar vanaf het eind van de jaren '60 van de 20e eeuw werden die banden doorgesneden en kwam er zelfs een taboe te liggen op financiering vanuit het bedrijfsleven. Behalve dat taboe was er nog een tweede reden waardoor donaties vanuit het bedrijfsleven aan partijen na de periode van de verzuiling heel weinig voorkwamen. Door de neo-corporatische wijze van besluitvorming in Nederland (het 'poldermodel') heeft het bedrijfsleven relatief makkelijk toegang tot het politieke besluitvormingsproces, waardoor de drang om door middel van donaties gemakkelijker toegang tot de politiek te verkrijgen voor het bedrijfsleven of voor een bepaalde sector daarbinnen minder groot was.

Formeel was echter eigenlijk vrijwel alles mogelijk. Regelgeving was nagenoeg afwezig. Dat is wellicht een reden waarom er zo weinig schandalen zijn geweest: immers, wanneer er nauwelijks regels zijn die overtreden kunnen worden, is de kans op een overtreding ook kleiner.

De ontzuiling was in Nederland een belangrijke reden voor de introductie van overheidssubsidies. Niet alleen liep het aantal partijleden drastisch terug in de jaren zestig, ook de banden tussen partijen en verwante zuilorganisaties werden doorgesneden. Hierdoor verminderden de inkomsten van partijen.

Na enige discussie werden in de jaren '70 van de vorige eeuw uiteindelijk drie vormen van structurele overheidssubsidiëring aan partijen geïntroduceerd (Commissie subsidiëring politieke partijen 1991):

a. subsidie voor wetenschappelijke instituten van partijen (1972);
b. subsidie voor vormings- en scholingswerk van partijen (1975);
c subsidie voor politieke jongerenorganisaties (in 1976 tijdelijk; in 1981 structureel).

De vorm die gekozen werd was die van een indirecte doeluitkering. Niet de partijen zelf ontvingen deze subsidies, maar speciaal voor die doelen opgezette rechtspersonen. Reden voor deze vorm was de traditioneel grote terughoudendheid die de Nederlandse overheid betrachtte ten aanzien van bemoeienis met de interne gang van zaken van politieke partijen. Elke in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partij kon per categorie één organisatie aanwijzen die de subsidie zou kunnen ontvangen. De subsidie was een combinatie van een basisbedrag en een bedrag dat afhing van het zeteltal in de Tweede Kamer.

Naast deze drie grotere subsidies ontvingen partijen ook geld voor het maken van radio- en tv-programma's die 'in het kader van de door de regering gevorderde zendtijd' op publieke zenders door partijen konden worden uitgezonden. Die 'zendtijd politieke partijen', zoals het tegenwoordig heet, was op de radio al voor de Tweede Wereldoorlog begonnen; zendtijd voor partijen op de televisie volgde rond 1960.

Voor de financiën van partijen waren, naast de zendtijd, ook enkele andere door de overheid ter beschikking gestelde faciliteiten van belang. Kiezersregistratie vond van oudsher door de Nederlandse overheid plaats; net als het gratis ter beschikking stellen van plakborden voor affiches van partijen ten tijde van verkiezingscampagnes. In 1954 werden partijen door de fiscus aangemerkt als 'het algemeen nut beogende instellingen', waardoor contributies en giften onder bepaalde voorwaarden voor de belasting aftrekbaar werden.

Overheidssubsidies werden in de loop van de tijd een belangrijke bron van inkomsten van de Nederlandse politieke partijen, zoals tabel 11.1 laat zien. Het vergelijken van inkomsten van politieke partijen is door grote verschillen in begrotingstechniek, financiële verslaglegging en veranderingen in de tijd bijzonder lastig. De berekeningswijzen van tabel 11.1 lopen uiteen. Niettemin geeft de tabel aan dat overheidssubsidies van groot gewicht zijn voor partijen en dat dat gewicht *grosso modo* toeneemt.

Het gestegen aandeel van subsidies in de totale inkomsten van partijen kan voor een deel worden verklaard door de stijging van het bedrag dat de overheid jaarlijks als subsidies aan politieke partijen verstrekt. Toch is dat bedrag niet lineair gestegen. Begin jaren '80, toen de rijksbegroting door de economi-

Tabel 11.1 Inkomsten landelijke partijorganisaties en neveninstellingen, 1989, 1995 en 2008

Partij	*Contributie (percentage van de totale inkomsten)*			*Overheidssubsidie (percentage van de totale inkomsten)*		
	1989	1995	2008	1989	1995	2008
PvdA	62	54	60	14	17	29
CDA	64	61	55	17	21	43
VVD	61	55	45	25	31	42
D66	48	49	74	31	37	20
GL	–	35	42	–	25	25
GPV	46	49	–	27	37	–
RPF	44	40	–	38	52	–
CU	–	–	47	-	–	38
SP	?	5	10	?	10	50
SGP	?	?	26	?	?	35
PvdD	–	–	21	–	–	61

Bron: voor de jaren 1989 en 1995: Koole 1997; voor 2008: *NRC Handelsblad*, 6 april 2010. De berekeningswijze van het laatste jaar verschilt waarschijnlijk van die van voorgaande jaren.

sche crisis onder druk stond, werden de overheidssubsidies met ongeveer 27% verlaagd. Daarna zijn zij weer gestegen en niet alleen door de gebruikelijke inflatiecorrectie. Een forse stap werd gezet in 2002, toen het totaalbedrag aan overheidssubsidies onder druk van een Kamermeerderheid werd verdubbeld tot ruim 9 miljoen euro. Als gevolg van het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II werd het totaal bedrag in 2005 opnieuw verhoogd van 10 miljoen euro tot 15 miljoen, al werd door de minister tegelijk eenzelfde korting toegepast als dat jaar op andere door het ministerie verstrekte subsidies. Eind 2008 maakte de minister een volgende korting bekend. Als uitvloeisel van het streven van het kabinet-Balkenende IV om de rijksuitgaven te verlagen besloot dat kabinet in drie jaar stapsgewijs te komen tot een structurele bezuiniging van ongeveer 1,4 miljoen euro op de inmiddels in totaal circa 15,5 miljoen euro per jaar. Bij amendement werd echter tevens bepaald structureel 500.000 euro per jaar voor 'opkomstbevordering' aan de partijen uit te keren, waardoor er structureel 1 miljoen euro werd bezuinigd (*Handelingen Tweede Kamer* 2009-2010, 319096, nr. 6). In maart 2009 werd tevens besloten om structureel 400.000 euro per jaar uit te trekken voor scholing van gemeenteraadsleden; ook lokale politieke partijen komen voor deze subsidie in aanmerking (*Staatscourant*, 2 juni 2009).

Deze cijfers over de groei in de omvang van de overheidsubsidies laten zien dat ook de regelgeving veranderde. De tot dusver belangrijkste wijziging vond plaats met de invoering van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) in 1999. Voortaan werden subsidies niet meer indirect, maar rechtstreeks aan partijen toegekend in de vorm van een brede doeluitkering. Het aantal doelen werd uitgebreid, waarvan er echter twee geoormerkt bleven. De bedragen voor jongerenwerk en wetenschappelijke bureaus mochten door de partijen alleen voor die doeleinden worden gebruikt. De rest van de subsidie kon naar eigen inzicht worden gebruikt voor een bepaald aantal doelen. In 2005 werd het aantal subsidiabele doelen nog eens uitgebreid, waardoor ook campagnekosten mochten worden bestreden door de overheidssubsidie. In feite is de regeling hierdoor een *lump sum* financiering geworden, behalve dan voor wat betreft de twee geoormerkte bedragen.

De wet noemt nu volgende subsidiabele doelen:

- politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- informatievoorziening aan leden;
- het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland;
- het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van zusterpartijen buiten Nederland;
- activiteiten van wetenschappelijke bureaus van partijen;
- activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren;
- het werven van leden; het betrekken van niet-leden bij subsidiabele activiteiten van de politieke partij;
- werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers;
- activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

Het bedrag aan overheidssubsidie dat – naast het bedrag voor wetenschappelijke bureaus en jongeren werk – jaarlijks aan een partij wordt uitgekeerd is de som van een basisbedrag (per 1 januari 2009: € 187.138), een bedrag per Kamerzetel (€ 54.279) en een bedrag per partijlid (€ 2.049.063 gedeeld door het aantal leden van alle politieke partijen gezamenlijk). Voor het wetenschappelijk bureau is een basisbedrag beschikbaar (per 1 januari 2009: € 131.436) plus een bedrag per Kamerzetel (€ 13.509). Voor het jongerenwerk ontvangt een partij de som van een bedrag per Kamerzetel (per 1 januari 2009: € 526.872 te delen door het aantal Kamerzetels van alle politieke partijen die een politieke jongerenorganisatie hebben aangeduid) en per lid van de jongerenorganisatie (€ 526.872 te delen door het aantal leden van alle aangeduide politieke jongerenorganisaties op 1 januari 2009). Voor de speciale subsidie voor de vorming van raadsleden, die in 2009 werd ingevoerd, geldt een ander regiem.

De overheid geeft ook geld aan de fracties van politieke partijen in de

Tweede Kamer en aan individuele leden van de Tweede Kamer. Vanaf 1966 kregen fracties middelen om medewerkers aan te stellen. In 1974 volgde de bekostiging van medewerkers van individuele Kamerleden. Gevoegd bij het feit dat in 1968 de zogeheten 'schadeloosstelling' (salaris) van de Tweede Kamerleden zelf fors werd verhoogd, waardoor de Tweede Kamer vrijwel volledig uit *full time* volksvertegenwoordigers is komen te bestaan, kan men spreken van de opkomst van een 'fractiecomplex' van Haagse politieke *professionals* (Koole 1992: 214). Ook op lokaal niveau is fractieondersteuning geïntroduceerd; de vorm waarin dit gebeurt, verschilt van plaats tot plaats. De hiermee gemoeide geldstromen zijn op zowel nationaal als lokaal niveau overigens formeel strikt gescheiden van de financiën van de buitenparlementaire partijorganisaties. Zij maken dan ook geen onderdeel uit van de partijfinanciën (en zijn ook niet in tabel 11.1 opgenomen). Toch is vol te houden dat ook deze gelden, zij het indirect, het functioneren van de partij-als-geheel ten goede komen.

In de wet van 1999 werd ook een eerste poging gedaan om de transparantie van partijfinanciën te bevorderen op met name het gebied van schenkingen aan partijen. De wet bleef op dit punt echter tamelijk vaag en miste een duidelijk sanctieregime. Daardoor is al vrij snel na 1999 een discussie ontstaan over aanscherping van de wet. Die discussie loopt inmiddels bijna tien jaar. Een nieuwe Wet financiering politieke partijen (Wfpp) is reeds vele malen aangekondigd. Over de bestaande wet en het trage proces om die wet aan te scherpen bracht de Raad van Europa in 2008 een kritisch rapport uit (Greco 2008).

11.4 RECENTE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND

Het tamelijk serene en uitzonderlijke beeld van de Nederlandse politieke financiën met betrekkelijk weinig schandalen over en een bescheiden omvang van politieke financiën is de laatste jaren door nieuwe ontwikkelingen onder druk komen te staan. Nederland voegt zich daarmee langzaam in een meer algemene internationale trend.

Steeds meer persoonlijke campagnes

Het Nederlandse lijstenstelsel brengt met zich mee dat verkiezingscampagnes vooral gevoerd worden door partijen en niet zozeer door individuele kandidaten. Toch is hier ook zonder een grondige wijziging van het kiesstelsel een ontwikkeling zichtbaar naar meer persoonlijke campagnes.

De eerste aanwijzing daarvoor is de verlaging van de voorkeursdrempel in 1997 naar 25% van de kiesdeler, met als doel kiezers meer zeggenschap te

geven over welke personen van de door de partij opgestelde lijst worden gekozen. Sindsdien zijn verschillende pogingen gedaan om die drempel nog verder te verlagen (o.a. Burgerforum 2006). Tot nog toe zonder succes. Opvallend is dat bij deze pogingen geen aandacht werd besteed aan de financiële consequenties van 'persoonlijke verkiezingscampagnes'. Door de verlaging van de kiesdrempel wordt immers niet alleen de invloed van de kiezers vergroot, ook het gedrag van (sommige) kandidaten verandert. Dat effect bestaat nu al na de verlaging van de voorkeursdrempel tot 25% en zou na verdere daling alleen maar groter worden. Kandidaten die vrezen niet verkozen te worden omdat zij te laag op de kandidatenlijst staan, kunnen met meer kans op succes een persoonlijke campagne voeren los van de officiële campagne van de partij, om zo hun verkiezing zeker te stellen. Maar wie betaalt die persoonlijke campagnes?

De tweede aanwijzing voor een ontwikkeling naar meer persoonlijke campagnes is de introductie in verschillende partijen van interne verkiezingen van de lijsttrekkers en soms ook van de partijvoorzitters, zoals in verschillende Europese landen al eerder was gebeurd (Scarrow 1999; Voerman 2006; Koole 2006; zie hierover ook de bijdrage van Lucardie & Voerman in deze bundel). Met de introductie van interne verkiezingen voor de belangrijkste posities in een partij neemt het belang van intern campagnevoeren fors toe. Daarmee wordt ook de vraag pregnanter hoe deze kandidaten hun interne campagnes financieren.

Partijen zonder leden

Het aantal leden van politieke partijen is de laatste decennia gemiddeld genomen gedaald. Deze ontwikkeling weerspiegelt het individualiseringsproces dat in de samenleving heeft plaatsgevonden. Ook de organisatiegraad van politieke partijen in Nederland is laag (zie de bijdrage van Voerman & Van Schuur in deze bundel). Ongeveer 2,5% van de kiesgerechtigden is lid van een politieke partij, terwijl dat in de jaren vijftig van de vorige eeuw ongeveer 15% bedroeg. Dit laatste percentage illustreert dat een 'gouden eeuw' van politieke partijen voor wat betreft ledentallen nooit heeft bestaan, al is het huidige percentage zeker laag te noemen. Toch hebben veruit de meeste partijen leden en een zekere vorm van interne democratie. In Nederland verlangt de Kieswet (art. G1) dat politieke partijen die onder hun eigen naam mee willen doen aan verkiezingen verenigingen zijn en dus leden moeten hebben. De Wet subsidiering politieke partijen vereist bovendien dat partijen ten minste 1000 leden hebben, willen zij in aanmerking komen voor overheidssubsidiëring (art 2, lid 3). Achter deze stellingname van de wetgever schuilt de opvatting dat partijorganisaties in een democratisch stelsel ook zelf democratisch georganiseerd

moeten zijn en een zekere maatschappelijke worteling dienen te hebben om in aanmerking te komen voor subsidie.

Sinds kort bestaan twee politieke partijen die zeggen geen belang te hechten aan leden: de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders en Trots op Nederland (TON) van Rita Verdonk. Omdat TON en de PVV onder hun eigen naam aan de verkiezingen wilden deelnemen, hebben zij formeel ook de verenigingstructuur aangenomen. Dat kan overigens een tamelijk kleine vereniging zijn, tenzij men ook een beroep op overheidssubsidie wil doen, want dan geldt de eis van ten minste 1000 leden.

De discussie zal losbarsten of die verenigingseis nog wel wenselijk is en niet strijdig is met de *organisatie*vrijheid (Dragstra 2008: 245-7; Elzinga 2008). Zoals eerder is opgemerkt is er altijd sprake van zekere overheidssturing. De vraag is ook hier niet *of* de organisatievrijheid wordt beperkt, maar *in welke mate* en *met welk doel*. Consensus bestaat over de wens dat de inhoudelijke *oriëntatie*vrijheid van partijen zo ruim mogelijk moet zijn, maar houdt dat automatisch in dat de verenigingseis achterwege moet blijven? Is die oriëntatievrijheid in het geding gekomen vanaf het moment (1989) dat de verenigingseis in de Kieswet werd opgenomen? Mag in een democratische samenleving van politieke partijen worden gevraagd ook zelf een minimum aan interne verantwoordingsprocessen en interne democratie te hebben of leidt deze eis tot een onaanvaardbare uitsluiting van partijen?

Nieuwe partijen

De toegang van nieuwe partijen tot het politieke systeem is sterk afhankelijk van het kiesstelsel. Nederland heeft een uiterst evenredig kiesstelsel, waardoor het voor nieuwkomers relatief eenvoudig is om in het Parlement te komen. Slechts 0,67% van de uitgebrachte stemmen is nodig om een zetel in de Tweede Kamer te bemachtigen. Dat is ook internationaal gezien een bijzonder lage kiesdrempel. De uitslagen van de verkiezingen gedurende de laatste decennia laten zien dat het Nederlandse partijstelsel zeker geen gesloten bastion vormt (zie de bijdrage van Van Kessel & Krouwel in deze bundel). De stelling dat door de invoering van overheidssubsidiëring de status quo in het partijstelsel wordt bevorderd en de 'gevestigde' partijen een 'kartel' vormen tegen nieuwkomers wordt in Nederland door de feiten niet bevestigd. Toch roept de opkomst van nieuwe partijen ten minste twee vragen op met betrekking tot de politieke financiën.

De eerste vraag gaat over de beschikbaarheid van overheidssubsidies. Is het vanuit het beginsel van *fair play* niet wenselijk dat nieuwe partijen de beschikking krijgen over enige overheidssubsidie die zij mogen aanwenden voor hun

(eerste) verkiezingscampagne? Een financiële startpositie van nieuwe partijen die volstrekt gelijk is aan die van reeds bestaande partijen is nooit mogelijk. Reeds in het parlement vertegenwoordigde partijen hebben meestal al enige jaren bedragen op hun begrotingen gereserveerd voor de komende campagne, beschikken over een partijorganisatie die kan worden ingezet tijdens de campagne, hebben volksvertegenwoordigers en soms bewindspersonen die met behoud van hun politieke salaris campagnevoeren etc. Maar nu sinds 2004 subsidiegelden ook mogen worden gebruikt voor campagnedoeleinden, ligt de vraag voor of niet ook aan nieuwe, nog niet in het parlement vertegenwoordigde partijen door de overheid enige financiële armslag moet worden gegeven. De tweede vraag gaat over de transparantie van de inkomsten van nieuwe partijen. Waar de huidige Wet subsidiëring politieke partijen slechts eisen stelt aan in het parlement vertegenwoordigde partijen en een komende wet daar waarschijnlijk stringenter in is, kan worden overwogen ook van nieuwe partijen te verlangen hun inkomsten tijdig en op heldere wijze openbaar te maken, zodat de kiezer geïnformeerd is over de herkomst van de gelden. Net als bij de bestaande partijen zal ook hier een evenwicht gevonden moeten worden tussen dit belang van transparantie en organisatievrijheid. Bovendien zal eis van transparantie zodanig moeten worden vormgegeven dat de administratieve lasten die dit met zich meebrengt niet prohibitief zijn voor deelname aan de verkiezingen.

Omwegfinanciering

Trots op Nederland van Rita Verdonk maakte direct na haar oprichting bekend een BV Favorita te hebben opgericht, met als doel geldmiddelen te genereren voor de partij. Een dergelijke constructie is niet nieuw. De VVD heeft al jaren de Dresselhuysstichting die de partij ook aanzienlijke bedragen geld schenkt; in 2006 nog 420.000 euro (*Het Parool*, 15 maart 2008). Pim Fortuyn had in 2002 een Stichting Ondersteuning opgericht die een rekening had waarnaar donateurs anoniem geld konden overmaken.

Alle partijen doen op bescheiden schaal aan enige vorm van merchandising. Wanneer de BV Favorita op de verkoop van een sjaaltje met daarop de naam Rita Verdonk een klein bedrag verdient dat ten goede komt van de partij, is er geen belangrijke waarde die hierdoor in de waagschaal wordt gesteld. Iets anders is het wanneer een BV of een stichting aanzienlijke bedragen van (grote) geldschieters ontvangt met het oogmerk die uit de publiciteit te houden en daarmee (toekomstige) wetgeving te omzeilen. Dergelijke *Umwegfinanzierung*, zoals onze oosterburen het noemen, is onwenselijk, omdat daarmee het publieke belang van transparantie onder druk komt te staan.

Elke nieuwe wetgeving inzake politieke financiën zal daarom tevens een antwoord moeten formuleren op deze omwegfinanciering.

Afdrachtenregelingen

Partijen verlangen van partijgenoten die een politieke functie vervullen dat zij een deel van het politieke inkomen aan de partij afstaan (Dragstra 2008: 308 e.v.). Met name de manier waarop de SP een dergelijke regeling heeft vormgegeven, is recentelijk onderwerp van discussie. Kenmerkend voor de SP zijn de hoogte van de afdracht en het feit dat de vergoedingen door de overheid rechtstreeks aan de SP worden uitgekeerd, die vervolgens een modaal salaris plus onkosten uitkeert aan de SP-ers in de Tweede Kamer en het Europees Parlement. De meeste andere partijen hebben eveneens een afdrachtenregeling, maar het bedrag is veel lager en de overheidsvergoeding gaat rechtstreeks naar de betrokken politicus, die vervolgens een deel ervan overmaakt naar de partij.

De principiële kwestie die in dit debat aan de orde wordt gesteld, is die van het vrije mandaat. Bij de SP tekenen volksvertegenwoordigers direct na hun verkiezing een zogeheten 'akte van cessie', waarbij het recht op bezoldiging wordt overgedragen aan de partij, die – zoals opgemerkt – vervolgens een bescheiden inkomen aan de betrokken politicus overmaakt. Door de akte van cessie zijn SP-volksvertegenwoordigers rechtstreeks financieel afhankelijk van de partij. Op vragen van de Eerste Kamer stelde de minister van Binnenlandse Zaken daarover in het najaar van 2007: 'Politieke ambtsdragers moeten volledig onafhankelijk kunnen functioneren en dienen vrijelijk te kunnen beschikken over de vergoedingen en bezoldigingen waarop zij wettelijk aanspraak hebben. De overheid moet niet gehouden zijn de bezoldiging direct aan de politieke partij te betalen' (*Handelingen Eerste Kamer*, 2007-2008, Aanhangsel 13 november 2007; zie ook: Dragstra 2008: 320).

11.5 EEN NIEUWE WET FINANCIERING POLITIEKE PARTIJEN

De nieuwe ontwikkelingen die zich recentelijk in Nederland hebben voorgedaan zullen hun weerslag vinden in de nieuwe Wet financiering politieke partijen (Wfpp), die al geruime tijd is aangekondigd. Daarin zullen met name de vereisten van transparantie uitvoeriger en effectiever worden geformuleerd, waardoor ook het karakter van de wet verandert van een subsidiewet naar een veel bredere wet. Verschillende conceptversies hebben inmiddels gecirculeerd, maar een definitief voorstel is bij het schrijven van dit hoofdstuk nog steeds niet gepubliceerd.

Wat betreft de transparantie gaan de voorstellen in de volgende richting:

- Een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op handhaving van de nieuwe wet. Verschillende westerse landen zijn daar toe over gegaan. Gedacht wordt aan de Kiesraad. Dat betekent een belangrijke en grote extra taak voor de Kiesraad. De vraag die zich hierbij voordoet is of het verstandig is om de *uitvoering* van de wet en het *toezicht* op de naleving van die wet in één hand te brengen.
- Het publiek maken van donaties boven 3000 euro. Dat is lager dan de 4537,80 euro van de huidige wet, maar hoger dan in verschillende andere landen (in Canada ligt die grens bijvoorbeeld bij 200 dollar). Belangrijk is dat deze eis voor alle schenkingen gaat gelden, dus ook voor natuurlijke personen, die in de huidige wet nog zijn uitgezonderd. Een ander belangrijk voornemen is dat de naam van de schenker altijd bekend wordt gemaakt.
- Een limiet aan het totaalbedrag dat een individuele schenker jaarlijks aan een partij mag geven (gedacht wordt aan 25.000 euro). Die limiet ontbreekt nu, hetgeen vanuit het beginsel van gelijkheid van kansen als een gemis wordt gezien. Te verwachten valt dat dit voorstel voor sommigen te ver gaat en voor anderen niet ver genoeg (Eskes 2008; Raad voor het Openbaar Bestuur 2009: 65).
- Schenkingen in natura. Het gratis ter beschikking stellen van vergaderruimte, vervoer, *catering*, drukwerk, etc. wordt in marktprijzen gewaardeerd en valt volledig onder het voorgestelde transparantieregime.
- Sancties. De huidige wet kent geen effectieve sancties bij het niet nakomen van de regels inzake transparantie van financiën. In de concepten van de nieuwe wet waren die wel opgenomen, variërend van geldboetes tot taakstraffen en vrijheidstraffen (tot 6 maanden hechtenis).
- Giften aan individuele kandidaten. De transparantievereisten die voor donaties aan partijen gelden worden ook van toepassing verklaard op kandidaten die op een lijst staan van een partij die aan de Tweede Kamerverkiezingen deelneemt. Dit past goed bij de waargenomen ontwikkeling naar meer persoonlijke campagnes.

Deze voorgenomen maatregelen zijn een aanzienlijke verscherping van de huidige wet. In de nieuwe wet ontbreekt – volgens de tot dusver beschikbare concepten – echter een aantal zaken, die wellicht ook in aanmerking komen voor nadere regelgeving of ten minste politiek debat:

- Interne campagnes. Omdat ook persoonlijke campagnes binnen partijen belangrijker zijn geworden, is ook hier transparantie op haar plaats, ten minste door van partijen te verlangen hiervoor interne regelingen op te

stellen en te handhaven, zoals ook door de Canadese wetgever is gedaan (Parliament of Canada 2003).

- Campagnes door derden. Wanneer de transparantie van de financiën van kandidaten en partijen toeneemt, kan daaraan weer afbreuk worden gedaan doordat derden, zogenaamd geheel los van de campagne van een partij of kandidaat, op eigen initiatief en eigen kosten campagne voeren ten gunste of ten nadele van een partij of kandidaat. De lessen die in dit opzicht in de VS zijn geleerd, kunnen hierbij inzicht verschaffen.
- Omwegfinanciering. Het ontduiken van transparantievereisten via stichtingen, BV's of anderszins moet worden voorkomen. Een makkelijke oplossing is er ook voor dit probleem niet (behalve het verbieden van giften van rechtspersonen aan partijen of kandidaten), maar barrières kunnen en moeten wel worden opgeworpen. De voorgestelde instelling van een limiet van 25.000 euro per jaar en per schenker (en dus ook per stichting of BV) kan daarbij overigens behulpzaam zijn.
- Partijen op lokaal en regionaal niveau. Wanneer regels over transparantie van donaties zich zouden beperken tot de landelijke partijorganisaties, dan ligt omzeiling van die regels door geld te geven aan lokale of regionale organisaties voor de hand. Voor een goed systeem van transparantie en handhaving is het betrekken van de partij op alle niveaus absoluut noodzakelijk. In het voorstel voor een nieuwe wet zijn het lokale en het regionale niveau echter niet opgenomen.

11.6 TOT SLOT

Er bestaat geen perfecte regeling van politieke financiën. En vaak is bij de regeling van politieke financiën het betere de vijand van het goede. Niettemin is er in Nederland nog veel te doen op dit terrein, omdat de regelgeving hier nog in de kinderschoenen staat, terwijl de praktijk zich snel ontwikkelt in de richting van wat in andere landen is waar te nemen.

LITERATUUR

Biezen, I. van & P. Kopecký (2007). The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-seeking in Contemporary Democracies, in: *Party Politics,* 13, 2, 235-254.

Commissie subsidiëring politieke partijen (1991). *Waarborg van kwaliteit*. Rapport. Den Haag.

Burgerforum (2006). *Met één stem meer keus*. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel. Den Haag.

Dragstra, L. (2008). *Enige opmerkingen over partijfinanciering: de regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Elzinga, D.J. (2008). Moet een politieke partij leden hebben? *Socialisme & Democratie*, 5, 57/8.

Eskes, J. (2008). Partijfinanciering en kansengelijkheid. *Socialisme & Democratie*, nr. 12.

Greco (2008). *Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen'*. Raad van Europa, Group d'Etats contra la corruption (Greco).

Heard, A. (1960). *The Costs of Democracy*. University of North Carolina.

IDEA (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm.

Koole, R. (1985). Partijfinanciën: lessen voor Nederland uit de recente Westduitse praktijk. *Beleid en Maatschappij*, juni, 142-149.

Koole, R. (1989). The 'modesty' of Dutch party finance, in: H.E. Alexander (eds.), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 200-219.

Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij*. Utrecht.

Koole, R. (1997). Ledenpartijen of staatspartijen? Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief, in: *Jaarboek 1996 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, 156-182.

Koole, R. (2006). Lijsttrekkerverkiezingen in Nederlandse politieke partijen. *Beleid & Maatschappij*, 4, 252-265.

Koole, R. (2008). Nieuwe regels voor politieke financiën. *Socialisme & Democratie*, 7/8, 46-59.

Nassmacher, K-H. (1982). Öffentliche Rechenschaft und Parteifinanzierung: Erfahrungen in Deutschland, Kanada und in den Vereinigten Staaten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 10 april, 3-18.

Nassmacher, K-H. (2001). Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland in: K-H. Nassmacher, *Foundations for Democracy*. Baden Baden.

National Democratic Institute (2008). *Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties*. Washington.

Parliament of Canada (2003). *Bill C-24: an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (Political Financing)*. http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/LegislativeSummaries/Bills_ls.asp?Parl=37&Ses=2&ls=c24

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2009). *Democratie vereist partijdigheid; politieke partijen en formaties in beweging*. Den Haag: ROB.

Scarrow, S. (1999). Parties and the Expansion of Direct Democracy. Who Benefits? *Party Politics*, vol. 5 , no. 3, pp. 341-362.

Transparancy International (2007). *Report on the Transparency International Global Corrruption Barometer 2007*. Berlijn, Transparency International, p. 8 + Tabel 4.2. (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007).

Voerman, G. (2006). Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties, in: *Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, 217-244.

Vondeling, A. (1978). *Schijn des kwaads. Bespiegelingen over gedragsregels voor politici*.'s Gravenhage.

NOOT

1 Delen van deze bijdrage zijn een bewerking van Koole (2008).

Inleiding op deel III

VERKIEZINGEN, POLITIEKE PARTIJEN EN KIEZERS

Kees Aarts & Henk van der Kolk

In dit deel van de democratische audit staat de vraag centraal in hoeverre de manier waarop in ons land verkiezingen zijn ingericht, het aanbod dat de politieke partijen daarbij doen, en de manier waarop kiezers zich gedragen, voldoen aan de vereisten die hieraan vanuit democratisch oogpunt kunnen worden gesteld. Daarmee gaan we in op een belangrijk deel van het functioneren van politieke vertegenwoordiging in Nederland. Om de vraag te beantwoorden, bespreken we in dit inleidende hoofdstuk eerst de eisen die vanuit verschillende opvattingen over democratie aan het kiesstelsel, aan de politieke partijen en aan de kiezers kunnen worden gesteld. Ook gaan we in op enkele veranderingen in de manier waarop de Nederlandse democratie in de afgelopen decennia is beoordeeld. Nederland is immers in de afgelopen decennia sterk veranderd en ook de opvattingen over wat democratisch is zijn in die periode voortdurend aan verandering onderhevig geweest. Daarmee is de normatieve achtergrond geschetst die nodig is voor de oordeelsvorming in het kader van deze audit. In de hierop volgende bijdragen aan dit deel van de audit worden enkele aspecten van de relaties tussen verkiezingen, politieke partijen en kiezers verder onderzocht. Daarbij richten we ons vooral op de aanbodzijde van de politiek; de mate waarin politieke partijen voldoende keuze bieden aan de kiezers.

Welke rol kunnen verkiezingen spelen in een democratie?

Verkiezingen en democratie zijn nauw met elkaar verbonden. Zonder vrije, algemene verkiezingen is een moderne democratie ondenkbaar. Andersom zijn verkiezingen alleen vrij en algemeen in een democratie. Verkiezingen zijn wel instrumenten van democratie genoemd (Powell 2000). Hiermee wordt

bedoeld dat verkiezingen er voor zouden moeten zorgen dat de wil van het volk wordt uitgevoerd. Maar daarmee beginnen ook de problemen. Zo is onduidelijk wat 'de wil van het volk' is. Meestal bestaan er binnen een samenleving verschillende politieke voorkeuren naast elkaar, zijn die voorkeuren aan verandering onderhevig, zijn ze niet altijd met elkaar te verenigen en is het mogelijk dat geen enkele beslissing door een meerderheid 'de beste' wordt gevonden. Ook is op voorhand niet duidelijk hoe verkiezingen er voor kunnen zorgen dat de wil van het volk wordt uitgevoerd. Moeten kiezers bijvoorbeeld vooral een uitvoerende macht kiezen, moeten ze vooral een parlement samenstellen dat daarna een regering samenstelt, of moeten ze eigenlijk zowel een parlement samenstellen als de uitvoerende macht kiezen? Hoewel verkiezingen nauw verbonden zijn met ons beeld van wat democratie is, is er geen overeenstemming over de betekenis van verkiezingen als instrumenten van democratie.

Door verschillende auteurs worden verschillende perspectieven op verkiezingen onderscheiden. Deze perspectieven zijn verbonden met verschillende opvattingen over democratie. Een eerste perspectief belicht vooral de representatieve zijde van verkiezingen. Verkiezingen zijn daarbij allereerst gericht op het *afspiegelen* van opvattingen in de samenleving in een volksvertegenwoordiging. Ze zijn er primair om het volk zijn vertegenwoordigers te laten kiezen. Het belangrijkste criterium dat daarbij wordt aangelegd, is of de gekozen vertegenwoordigers de verschillende politieke opvattingen die onder het electoraat leven, goed weergeven. Bij hun keuze voor volksvertegenwoordigers kunnen kiezers zich zowel laten leiden door de eigenschappen van de volksvertegenwoordigers die zich kandidaat hebben gesteld en door hun beloften, als door hun activiteiten in de voorafgaande regeerperiode. Pas na de verkiezingen kan eventueel worden gewerkt aan een regering die, gegeven de verkiezingsuitslag, een beleidsprogramma kan opstellen en uitvoeren. In deze visie wordt dus de vertegenwoordigende functie van parlementsverkiezingen centraal gesteld.

In het tweede perspectief zijn parlementsverkiezingen er primair op gericht een regering tot stand te brengen. Hierbij staat politieke *machtsvorming* centraal. Binnen dit perspectief zijn verkiezingen een instrument om de regeermacht toe te delen aan één of enkele partijen. Kiezers kunnen zich ook nu weer primair laten leiden door eigenschappen van potentiële regeerders of hun beloften, maar ook veel gemakkelijker dan in het eerste perspectief door het gedrag van politici in de afgelopen jaren. Als macht geconcentreerd is in de hand van één of enkele politieke partijen, kunnen die partijen ook worden afgerekend op hun beleidsdaden. In dit perspectief staat dan ook niet alleen het prospectieve (vooruitkijkende) aspect van verkiezingen centraal, maar ook het retrospectieve aspect.

De twee genoemde perspectieven op de rol van verkiezingen in een democratie – afspiegeling en machtsvorming – leiden tot uiteenlopende vormgeving van de verkiezingen. Afspiegeling is gebaat bij evenredige vertegenwoordiging, en doorgaans ook bij een relatief groot aantal politieke partijen, zodat aan alle belangrijke politieke stromingen een stem in het parlement wordt gegeven. Machtsvorming is juist gebaat bij een stelsel dat een duidelijke meerderheidspartij oplevert. Vanuit deze opvatting is het bestaan van kleinere politieke groeperingen eigenlijk ongewenst. Deze maken het immers lastiger om al bij verkiezingen te bepalen wie de regeringsmacht krijgt.

Welke rol spelen verkiezingen in Nederland?

In Nederland domineert het eerstgenoemde perspectief op verkiezingen, waarin vertegenwoordiging centraal staat. Deze dominantie komt tot uiting in ons kiesstelsel (evenredige vertegenwoordiging, bijzonder lage kiesdrempel), in ons partijstelsel (vele politieke partijen, geen ervan heeft ooit een meerderheid behaald), in de samenstelling van de Tweede Kamer (eveneens een relatief groot aantal fracties) en in de relaties tussen parlement en regering (de regeringscoalitie komt volgens ongeschreven regels tot stand op basis van de verkiezingsuitslag, maar met deze uitslag zijn doorgaans zeer verschillende meerderheidscoalities te vormen). De Nederlandse electorale instellingen staan dus in het teken van vertegenwoordiging als richtinggevend beginsel.

De dominantie van dit perspectief op verkiezingen dateert uit het begin van de 20e eeuw, toen maatschappij en economie er geheel anders uitzagen dan aan het begin van de 21e eeuw. Het Nederlandse partijstelsel, het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, en de erg indirecte band tussen regeringsvorming en verkiezingsuitslag waren indertijd deels het resultaat van de verovering van de macht op het koningshuis door het parlement en deels een antwoord op politieke problemen die de emancipatie van gereformeerden, socialisten en katholieken met zich meebracht. Pas sinds 1868 gold de ongeschreven regel dat het kabinet de steun van een meerderheid in de Tweede Kamer moest hebben en dat het anders moest aftreden – voor die tijd had de koning daar feitelijke zeggenschap over. De relaties tussen Tweede Kamer en regering zijn echter nooit vastgelegd in precieze regels of wetten. De emancipatie van gereformeerden, socialisten en katholieken leidde tot een verzuilde samenleving waarin alleen evenredige vertegenwoordiging voor alle groepen acceptabel was.

Honderd jaar later kunnen we veilig vaststellen dat de emancipatieprocessen zijn voltooid en dat democratische besluitvorming op zichzelf niet meer ter discussie staat, waardoor de oorspronkelijke bestaansreden van deze in-

stituties is verdwenen. Het proces van ontzuiling vanaf de jaren zestig van de 20e eeuw maakte in korte tijd een einde aan het bestaan van scherp van elkaar onderscheiden minderheden die geen van alle in staat of bereid waren de regeringsmacht alleen op te eisen en die daarom in het parlement brede coalities vormden om de regeringsmacht te verdelen. Het is niet vreemd dat sinds die periode verschillende malen is geopperd ons perspectief op verkiezingen te veranderen. Veel van die suggesties kwamen neer op het versterken van het perspectief van machtsvorming en het dienovereenkomstig aanpassen van enkele democratische instituties. Al in het begin van de jaren zestig van de 20e eeuw pleitten bijvoorbeeld Glastra van Loon en Van Thijn ervoor om verkiezingen niet alleen een instrument van afspiegeling te laten zijn, maar ook een instrument van machtsvorming. Dit soort voorstellen leidde echter nooit tot daadwerkelijke institutionele veranderingen.

Hoewel het principe van evenredigheid diep verankerd is in de Nederlandse politieke cultuur, is het anno 2010 zinvol om bij een evaluatie van onze verkiezingen, partijen en kiezers ook de benadering van verkiezingen te betrekken waarin machtsvorming centraal staat. Niet alleen is de emancipatie van verschillende minderheidsgroepen in Nederland voltooid, inmiddels is de Nederlandse samenleving ook in grote mate geïndividualiseerd, waardoor het steeds moeilijker wordt om kiezers te groeperen tot politiek-sociologisch betekenisvolle groepen. Het evenredigheidsprincipe bij verkiezingen heeft in een geïndividualiseerde samenleving veel aan betekenis ingeboet.

Eisen aan verkiezingen, partijen en kiezers

Welk perspectief op verkiezingen men ook hanteert, ze veronderstellen altijd dat de kiezers en de partijen aan bepaalde democratische eisen voldoen. Veel van die eisen zijn hetzelfde, en sommige zijn specifiek voor één perspectief. In de hoofdstukken in dit deel van de audit wordt nagegaan in welke mate partijen en kiezers in Nederland aan enkele van die eisen voldoen. Daarmee kan uiteindelijk inzicht worden verkregen in het functioneren van een essentieel onderdeel van de democratie in ons land. Omdat er verschillende perspectieven bestaan en omdat de gestelde eisen over zoveel aspecten van verkiezingen gaan is het onmogelijk alle aspecten van verkiezingen in Nederland systematisch te beoordelen. We richten ons hierna daarom op slechts enkele onderdelen.

Vanuit het *eerste perspectief* van afspiegeling moet het *kiesstelsel* aan veel politieke partijen de mogelijkheid bieden toegang te krijgen tot het parlement. Verder moet er een voldoende groot aanbod zijn van *politieke partijen* die

bepaalde groepen en opvattingen kunnen vertegenwoordigen. Dat wil zeggen dat ze uiteenlopende standpunten hebben ten aanzien van de belangrijkste strijdpunten of ideologieën. Ten slotte moeten *kiezers* een geïnformeerde voorkeur uitspreken bij de verkiezingen. Dat betekent dat kiezers de standpunten van de politieke partijen op deze strijdpunten of ideologieën kennen en dat zij hun keuze baseren op de overeenkomst tussen hun eigen standpunten en die van de partijen.

Vanuit het *tweede perspectief* is het van belang dat het *kiesstelsel* duidelijke machtsvorming mogelijk maakt. Het aantal politieke partijen moet dan beperkt zijn of er moeten twee duidelijke coalities aan de kiezer voorliggen in de verkiezingen. Kiezers ten slotte, moeten hun beslissing kunnen baseren op een terugblik op wat de regering de afgelopen tijd heeft gepresteerd, of juist op een vooruitblik op wat men van de toekomst verwacht. Vanuit een retrospectief standpunt bezien, moeten kiezers zich een oordeel kunnen vormen over het gevoerde regeringsbeleid, en dit oordeel vervolgens tot uitdrukking kunnen brengen in hun stemgedrag. Dit kan alleen als de verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid gelokaliseerd kan worden bij één of enkele partijen, als kiezers een opvatting hebben over dit regeringsbeleid en als zij zich in hun stemgedrag laten leiden door die opvattingen. Vanuit prospectief oogpunt moeten kiezers in staat zijn mogelijke coalities te onderscheiden en beoordelen en op basis daarvan hun stem uitbrengen.

Opzet van dit deel

In dit deel van de democratische audit van Nederland worden het kiesstelsel, het partijstelsel en kiezers in Nederland onderzocht op de mate waarin zij voldoen aan enkele van die eisen die worden gesteld vanuit de democratiemodellen die hierboven zijn uiteengezet. Omdat niet alle aspecten van Nederlandse democratie tegen het licht kunnen worden gehouden richten we ons hier vooral op de aanbodkant van de verkiezingen en de mate waarin die aanbodkant aansluit bij de vraagkant. De mate waarin kiezers zelf voldoen aan de eisen die de verschillende perspectieven op democratie stellen, blijft hier dus onderbelicht.

Hans Keman en Paul Pennings laten in *hoofdstuk 12* zien dat de opkomst van nieuwe politieke partijen na 1989 samenhangt met de opkomst van een nieuwe conflictdimensie. Zij maken tevens duidelijk dat de ontwikkelingen in Nederland passen in een beeld dat in veel West-Europese landen te zien is.

Henk van der Kolk en *Kees Aarts* analyseren in *hoofdstuk 13* hoeverre kiezers in Nederland verschillen zien tussen de belangrijkste politieke partijen in Nederland, en welke ontwikkelingen daarbij zichtbaar zijn door de tijd

heen. Vooral vanuit het afspiegelingsperspectief is het immers belangrijk dat partijen uiteenlopende standpunten hebben ten aanzien van de belangrijkste strijdpunten of ideologieën en dat kiezers de standpunten van de politieke partijen op deze strijdpunten of ideologieën ook kennen. Zij concluderen onder meer dat de verschillen tussen partijen in de ogen van kiezers de afgelopen jaren kleiner zijn geworden, maar de kiezers onderling ook minder van elkaar zijn gaan verschillen.

Wouter van der Brug, *Catherine de Vries* en *Joost van Spanje* gaan in *hoofdstuk 14* dieper in op de vraag of de opkomst van nieuwe strijdpunten onder kiezers ook heeft geleid tot verschuivingen in het partijenlandschap. Als de opkomst van nieuwe strijdpunten onder kiezers zich niet weerspiegelt in veranderingen in het partijenlandschap, ontbreken voor kiezers belangrijke keuzemogelijkheden en staat daarmee vanuit het oogpunt van afspiegeling de democratie onder druk. Zij constateren dat er inderdaad combinaties van opvattingen bestaan onder het electoraat die niet worden gedragen door de bestaande politieke partijen.

Twee bijdragen richten zich op het ontstaan van nieuwe politieke partijen in ons land. *Stijn van Kessel* en *André Krouwel* bieden een algemeen overzicht van de opkomst, bestendiging en soms ondergang van nieuwe politieke partijen in Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Deze bijdrage verheldert de succes- en faalfactoren van partijvorming in een evenredigheidsstelsel. Ze laten zien dat het open kiesstelsel in Nederland nieuwe politieke partijen ruimschoots en in toegenomen mate de mogelijkheid bieden te concurreren om de kiezersgunst. Ze verwachten onder meer dat dit de bestaande partijen scherp houdt en zo het representatieve karakter van de Nederlandse democratie versterkt. Paradoxaal genoeg richt een deel van die nieuwe partijen zich tegelijkertijd tegen het voornamelijk representatieve karakter van de Nederlandse democratie en vragen zij om het benadrukken van het perspectief van machtsvorming.

Sarah L. de Lange en *Matthijs Rooduijn* vragen zich in *hoofdstuk 16* in het daaropvolgende hoofdstuk af in hoeverre partijen mede onder druk van enkele nieuw opgekomen partijen populistischer zijn geworden. Zij concluderen dat dit niet zo is. Zelfs al zouden populistische partijen de partijendemocratie ondergraven, dan nog zien De Lange en Rooduijn dat populisme binnen partijen vaak niet lang standhoudt. Van populisme, dat inderdaad is toegenomen, lijkt met andere woorden vooralsnog geen dreiging uit te gaan.

Ten slotte gaan *Galen Irwin* en *Joop van Holsteyn* na in hoeverre het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging nog wel past bij de Nederlandse samenleving, in het licht van de hierboven ook aangehaalde ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen die Nederland in de afgelopen decennia

heeft doorgemaakt. Zij richten zich onder meer op de vraag in hoeverre het vertegenwoordigende perspectief op verkiezingen dat in de afgelopen eeuw zo dominant was nog wel past bij de Nederlandse samenleving en onderzoeken enkele mogelijke alternatieven.

Tezamen bieden deze zes bijdragen geen volledig, maar wel een breed overzicht van de ontwikkelingen in verkiezingen in Nederland.

LITERATUUR

Powell, G.B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, Yale University Press.

12 Oude en nieuwe conflictdimensies in de Nederlandse politiek na 1989: een vergelijkende analyse

Hans Keman & Paul Pennings

12.1 INLEIDING

Sinds het einde van de 19e eeuw – toen politieke partijen ontstonden – zijn deze alom de belangrijkste schakels geworden tussen de burgers en de politiek: zij representeren hen in de opeenvolgende fasen in het besluitvormingsproces binnen democratische stelsels, ook in Nederland. Partijen concurreren met elkaar om de stemmen (van het volk) en hoe beter ze daar in slagen, hoe meer invloed ze hebben in het parlement om de belangen van hun electorale achterban te kunnen bevorderen door middel van regeringsbeleid (Powell 1982).

De wijze waarop de electorale concurrentie plaatsvindt is dus van belang voor hoe de vertegenwoordiging van de bevolking vorm krijgt. Een 'bevolking' is natuurlijk niet uniform en homogeen samengesteld. Zij verdeelt zich op basis van sociografische, demografische, economische en ideologische kenmerken die op hun beurt invulling geven aan de eisen en wensen die spelen (Pennings 1997). De verdeling binnen het electoraat komt tot uitdrukking via politieke conflictdimensies die vaak corresponderen met de ideologieën van bepaalde partijen. In Nederland waren lange tijd de conflictdimensies tussen partijen stabiel en gebaseerd op een sociaaleconomische (links-rechts) en religieuze conflictdimensie (christelijk-seculier; zie Andeweg & Irwin 2009). Men is het er over eens dat de oorspronkelijke stabiliteit en de concurrentie tussen partijen op basis van deze conflictdimensies in de loop van de jaren negentig in Nederland en ook elders in Europa minder sterk is geworden (Irwin & Van Holsteyn 2008; Keman & Pennings 2006). De vraag, die daarom centraal staat in deze bijdrage, is in hoeverre inderdaad de oorspronkelijke 'oude' scheiding der geesten afgenomen is en door 'nieuwe' conflictdimensies zijn vervangen, en met welk effect op de verhoudingen in het huidige partijstelsel?

We nemen als startpunt van de analyse het jaar 1989 omdat vanaf de negentiger jaren het aantal succesvolle nieuwe partijen is gestegen en de toenemende electorale volatiliteit de bestaande partijverhoudingen zichtbaar hebben veranderd (Mair 2008). Deze veranderingen uiten zich met name in convergentie en divergentie, dit zijn respectievelijk bewegingen van toenadering en verwijdering binnen een partijstelsel als gevolg van veranderingen in hoe partijen hun doelen nastreven en met elkaar concurreren. Dit kan zich meer richten op profilering van de 'eigen' issues (strijdpunten die typerend zijn voor een partij en ook als zodanig door het publiek worden herkend – bijvoorbeeld werk en inkomen – horen meestal bij uitstek linkse partijen toe, terwijl minder staat en meer markt typerend zijn voor rechtse partijen) of op polarisatie op basis van politieke conflictdimensies om zo kiezers te winnen. Het kan ook meer gericht zijn op het verwerven van regeringsmacht en navenante beleidsdoelstellingen, die gezien de noodzaak tot coalitievorming in Nederland niet al te afschrikwekkend mogen zijn voor andere partijen. Indien er convergentie – de programmatische overeenkomsten tussen partijen blijken groter te worden – plaatsvindt op het ene front dan is de kans groot dat divergentie – de partijverschillen qua doelstellingen worden groter – plaatsvindt op een ander front, mede omdat democratie en verkiezingen onlosmakelijk zijn verbonden met het aanbieden van keuzemogelijkheden aan de kiezer waardoor partijen zich kunnen profileren.

De vraag is in welke mate de politieke conflictdimensies inderdaad verschoven zijn. Dit kan als gevolg hebben dat de kiezer onzekerder wordt in zijn keuze en dit kan bijgedragen hebben tot de vaak genoemde 'kloof' tussen de burger en de politiek. We concluderen dat er inderdaad verschuivingen in de conflictdimensies hebben plaatsgevonden. Dit heeft geresulteerd in nieuwe strijdpunten die vooral door nieuwe partijen met verve naar voren worden gebracht. Deze opvattingen zijn eerder gerelateerd aan de tegenstelling progressief-conservatief dan aan de dominant geachte links-rechts conflictdimensie.

12.2 SCHUIVENDE POLITIEKE CONFLICTDIMENSIES EN VERANDERENDE STRIJDPUNTEN

Politieke conflictdimensies binnen het electoraat bepalen in hoge mate hoe tijdens verkiezingen de concurrentie tussen partijen verloopt. Tevens beïnvloeden ze na de verkiezingen welke partijen wel en welke niet met elkaar kunnen en willen regeren in een coalitie en daarmee het overheidsbeleid kunnen vorm geven en uitvoeren. Daarnaast zijn er grote – conflictdimensies overstijgende – uitdagingen die gevolgen hebben voor de manier waarop

conflictdimensies doorwerken in de politiek. Zo kan bijvoorbeeld globalisering en europeanisering bijdragen aan de algehele welvaartsgroei waardoor de links-rechts (materieel welzijn) tegenstelling wordt afgezwakt, maar tegelijkertijd de progressief-conservatief (normen en waarden) tegenstelling wordt versterkt omdat de nationale identiteit en de traditionele gemeenschap onder druk komen te staan. In het verlengde hiervan gaan aan deze conflictdimensies gerelateerde strijdpunten (ook wel *issues* genoemd), een grotere dan wel een kleinere rol spelen voor de strijd tussen partijen om de gunst van de kiezer (bijvoorbeeld in de jaren tachtig was werkgelegenheid bij verre het meest belangrijke issue voor de kiezer, terwijl in de jaren negentig het beeld diffuus wordt en in de 21e eeuw verschuift de aandacht naar misdaadbestrijding en de toename van immigranten; Aarts & Thomassen 2008: 216).

Het is daarom van belang na te gaan hoe verschillende partijen omgaan met de verschuivingen in de conflictdimensies en hoe de standpunten van partijen ten aanzien van de daarmee samenhangende strijdpunten veranderen. Immers, de meeste partijen kunnen niet zomaar van standpunt of beleidslijn veranderen om daarmee meer stemmen te trekken of in de regering te komen (of te blijven) omdat ze daarmee aan geloofwaardigheid verliezen (naar de kiezer, maar ook naar andere partijen en de eigen achterban toe). Dit roept de vraag op in hoeverre en in welke richting, mede onder invloed van de eerder genoemde nieuwe conflictdimensie overstijgende uitdagingen, partijen van standpunt veranderen en zich mogelijk hergroeperen rond nieuwe issues en tegenstellingen.

Eerder is geconstateerd dat de partijverschillen met name tussen de gevestigde partijen in Nederland op de links-rechtsdimensie af zijn genomen (Pennings & Keman 2008). Als een dergelijke ontwikkeling in conflictdimensies zich doorzet kan het politieke landschap fundamenteel veranderen doordat andere partijen – vaak nieuwe – niet alleen meer stemmen gaan trekken maar ook de coalitievorming en daarmee de politieke beleidsagenda sterker kunnen beïnvloeden dan voorheen (Keman 2006).

In deze bijdrage zullen we allereerst recente ideeën bespreken met betrekking tot de verandering van conflictdimensies en de effecten daarvan in termen van issues die politiek relevanter worden. Op basis van een vergelijkende analyse zullen we de ontwikkelingen in Nederland schetsen. Hierbij zal vooral aandacht besteed worden aan de issues 'nationalisme' en 'Europa' in relatie tot de electorale concurrentie in het algemeen en de opkomst van nieuwe partijen (LPF, PVV en SP) in het bijzonder.

Vanwege de grote invloed van de dimensionale structuur op het partijgedrag is hier veel onderzoek naar gedaan (Pellikaan 2003; Irwin & Van Holsteyn 2008; Van der Brug 2008; Van der Brug in deze bundel, Aarts &

Thomassen 2008). Volgens veel onderzoekers is de links-rechts tegenstelling nog steeds dominant en worden nieuw opkomende issues, zoals milieu issues, veeleer daarin gaandeweg opgenomen en als het ware geabsorbeerd binnen de bestaande partijtegenstellingen (Van der Brug & Van Spanje 2009). Andere onderzoekers daarentegen beweren dat naast de links-rechtsdimensie een tweede dimensie bestaat, vaak aangeduid als progressief versus conservatief, die niet alleen deels los staat van de links-rechtsdimensie, maar juist aan gewicht wint (Keman & Pennings 2002; Kriesi e.a. 2008; Kriesi 2009). Terwijl de eerste primair gaat over materiële tegenstellingen (welvaart, werk en inkomen) gaat de tweede over immateriële kwesties, in het bijzonder levensvragen zoals abortus, euthanasie, persoonlijke veiligheid, etc. Veel van deze issues maken deel uit van een gemeenschapsdenken waarin antwoorden worden gezocht op de nieuwe uitdagingen door de eigen (nationale) identiteit en tradities te benadrukken. Het gaat dan om vragen over normen en waarden, nationale taal en geschiedenis (denk aan de canons van de vaderlandse geschiedenis), de bescherming van het (ongeboren) leven, religie (christendom), houding en eisen ten aanzien van voornamelijk immigranten (Bovens e.a. 1998). Niet al deze issues zijn letterlijk nieuw, maar de politieke lading die ze verkrijgen lijkt tegenwoordig groter dan voorheen.

De meningen verschillen over hoe deze nieuwe issues de partijen verdelen. Bovens e.a. onderscheiden drie concurrerende mogelijkheden: confessionele partijen (met name CU, SGP en CDA) tegenover niet-confessionele partijen (abortus en euthanasie), liberale versus niet-liberale partijen (vrije markt versus collectieve gemeenschap, zoals VVD en D66 versus SP, GL en CDA) en ten slotte moreel progressieve partijen versus moreel conservatieve partijen (GL en D66 versus SP en CU zoals tijdens het referendum over de Europese grondwet). Anno 2010 kunnen we daar een vierde mogelijkheid aan toevoegen, namelijk populistische tegenover andere partijen (bijvoorbeeld SP en PVV versus de andere partijen zoals bij de recente ophoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar).[1]

12.3 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE: RUIMTE EN TIJD

Om patronen en trends te kunnen vaststellen in verschillen tussen partijen als gevolg van schuivende conflictdimensies en nieuwe issues, bestaan verschillende onderzoeksstrategieën, waarvan de belangrijkste zijn: dimensionale en de *ruimtelijke* analyse. Bij een dimensionale analyse wordt op basis van verschillende opvattingen (issues) van partijen de belangrijkste conflictdimensies beschreven in termen van hun overeenkomsten.[2] Deze beschrijving laat

niet toe dat partijposities als zodanig herkenbaar zijn. De *ruimtelijke* analyse staat wel toe om de positionering en bewegingen van partijen in een politieke ruimte gevisualiseerd weer te geven. Wij opteren hier voor de ruimtelijke analyse waarmee de afzonderlijke partijposities en dus de verschillen tussen partijen door de tijd heen gevisualiseerd kunnen worden.

Binnen de ruimtelijke benadering bestaan twee varianten: één richt zich op beweging (bijvoorbeeld de eendimensionale lijngrafiek op basis van een tijdreeks) waarmee convergentie en divergentie kunnen worden vastgesteld (toenadering en verwijdering) en één op het vaststellen van het speelveld op basis van de belangrijkste tegenstellingen (bijvoorbeeld tweedimensionale strooidiagrammen op basis van de belangrijkste conflictdimensies bij één verkiezing, de 'battlefield' benadering van Irwin & Van Holsteyn 2008 is hiervan ook een voorbeeld). Hierdoor zijn we in staat de afstanden tussen partijen weer te geven en te zien of er inderdaad sprake is van convergentie dan wel divergentie.

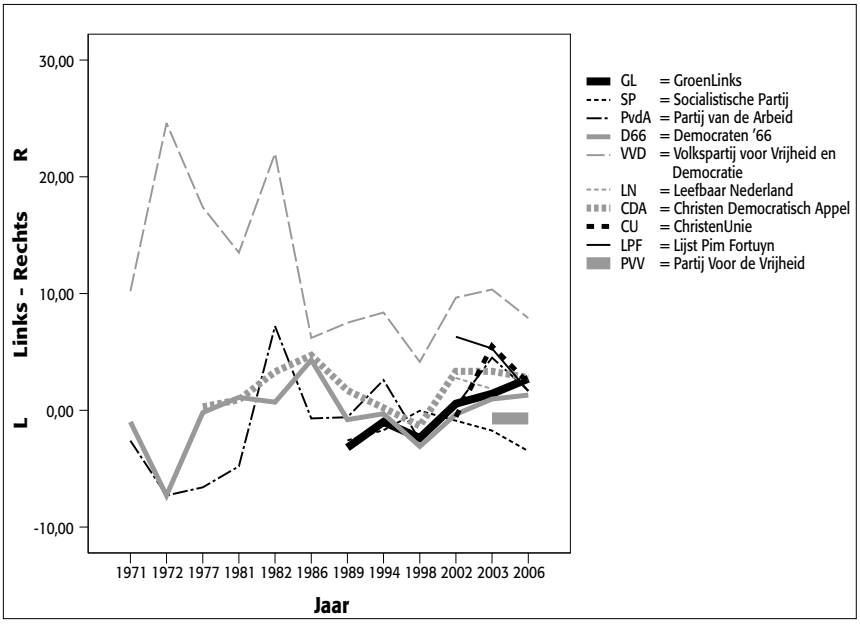
Onze data analyse bestaat uit beide vormen van ruimtelijke analyses toegepast op de twee dimensies die in de literatuur het meest worden genoemd om te zien in hoeverre de *convergentie* op de links-rechtsdimensie gepaard gaat met toenemende *divergentie* op de progressief-conservatieve dimensie (op basis van nadrukken die partijen in hun verkiezingsprogramma's leggen op issues die zijn verbonden met deze twee dimensies: zie de uitleg in de bijlage achter in dit hoofdstuk). Deze benadering stelt ons ook in staat om de Nederlandse politieke partijen te plotten in een gezamenlijke politieke ruimte met partijen uit andere, vergelijkbare landen in Europa waaruit kan blijken in hoeverre de ontwikkelingen in Nederland meer of minder uniek zijn. Immers, het Nederlandse politieke stelsel werd in de buitenlandse literatuur lange tijd als afwijkend beschouwd vanwege de wijze waarop de gevestigde partijen met elkaar samenwerkten in de zogeheten *pacificatie-democratie* waardoor langdurige maatschappelijke conflicten werden beheerst (Lijphart 1968; Keman 2008). We verwachten overigens in de meer recente periode in andere Europese democratieën vergelijkbare trends en patronen, omdat deze landen immers te maken hebben met dezelfde conflictdimensie overstijgende uitdagingen en vergelijkbare maatschappelijke ontwikkelingen.

12.4 CONVERGENTIE EN DIVERGENTIE VAN PARTIJPOSITIES: NEDERLAND NA 1989

Sinds 1989 hebben in Nederland 70 nieuwe partijen getracht toegang te verkrijgen tot het parlement. Dit is 10% gelukt (soms slechts eenmalig, zoals de Ouderenpartijen in de negentiger jaren: zie: Krouwel & Lucardie 2008: 288

e.v.). Recentelijk hebben ook diverse nieuwe partijen – zoals de LPF, Partij voor de Dieren (PvdD) en de PVV – meegedaan aan de verkiezingen. Hoe hebben zij de gevestigde partijen weten uit dagen op de twee conflictdimensies waarop wij ons richten? Figuur 12.1 toont dat op het materiële vlak de tegenstellingen geringer zijn geworden.

Figuur 12.1 Partijverschillen in Nederland met betrekking tot de links-rechtsdimensie op basis van verkiezingsprogramma's

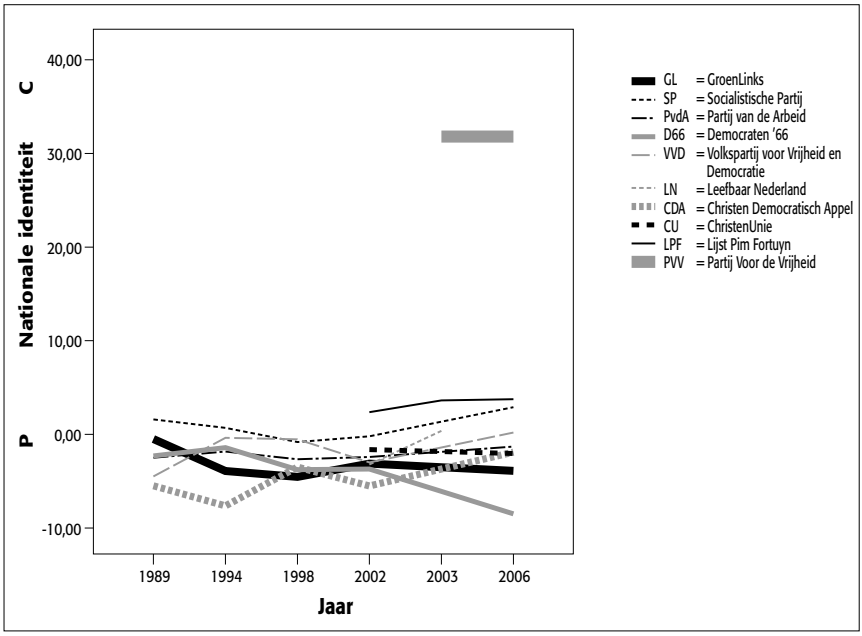


Bron: Comparative Manifestos Project (CMP), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Alhoewel dit type data op basis van verkiezingsprogramma's de neiging vertoont om de convergentie enigszins te versterken in vergelijking met bijvoorbeeld expert opinies (zie voor een nuancering hiervan: Keman 2007), bevestigt een vergelijking met de percepties van kiezers dat partijen op deze conflictdimensie inderdaad dichter bij elkaar zijn komen staan (zie ook Aarts & Van der Kolk in deze bundel). Deze ontwikkeling is vooral in de periode na 1989 pregnant geworden. Links en rechts zijn dichter bij elkaar komen te staan omdat partijen inhoudelijk steeds meer gelijkgezind zijn geworden over het te voeren sociaaleconomisch beleid (alle partijen steunen in principe de verzor-

gingsstaat en ook bijvoorbeeld het streven naar een evenwichtige begroting). Een reden hiervoor is dat een beweging naar het midden van de links- versus rechtsdimensie het meeste kiezerspotentieel oplevert omdat door de toegenomen naoorlogse welvaartsgroei de inkomensverschillen steeds kleiner zijn geworden. Betekenen deze ontwikkelingen nu dat de progressief-conservatieve dimensie tegelijkertijd belangrijker wordt voor de partijverschillen? Is het inderdaad zo dat partijen in toenemende mate verschillend gaan denken over niet-materiële issues, oftewel dat convergentie op links-rechts samengaat met divergentie op progressief-conservatief?

Figuur 12.2 Partijposities betreffende nationale identiteit en Europa op basis van verkiezingsprogramma's

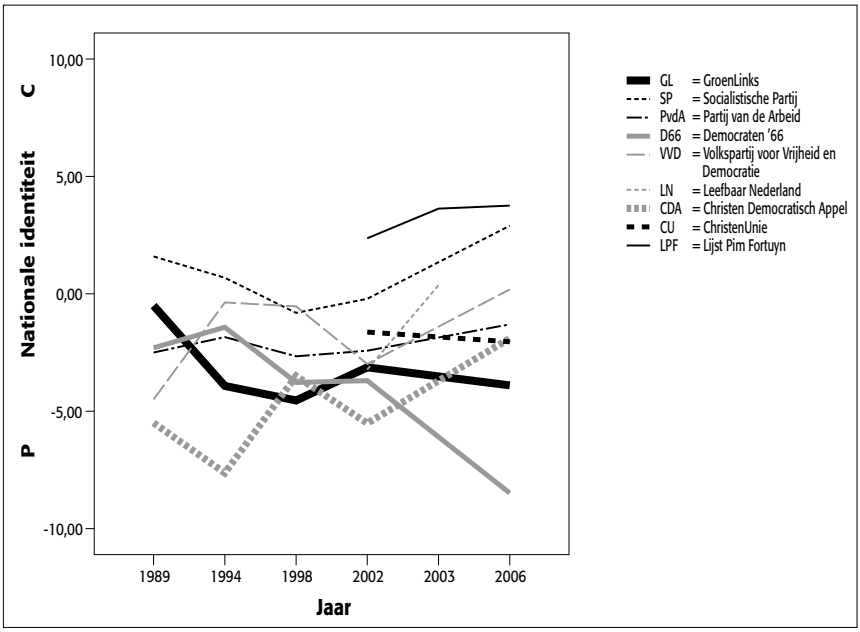


Bron: Comparative Manifestos Project (CMP), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Figuur 12.2 laat zien dat de PVV als nieuwe partij hier een afwijkende positie inneemt: andere partijen lijken een pot nat te zijn qua onderlinge verschillen op deze dimensie. De PVV positioneert zich dusdanig radicaal dat de gevestigde partijen de PVV-positie niet kunnen (of willen) benaderen zonder de eigen geloofwaardigheid naar hun achterban en electoraat in het algemeen te

verliezen. Anders gezegd: als nieuwe partij, zonder een bestaande achterban, kan de PVV zich een dergelijke radicale opstelling wel veroorloven. Iets wat andere – met name gevestigde partijen – zich nauwelijks kunnen veroorloven. Markant is overigens het grote verschil tussen LPF – ook een nieuwkomer – en PVV, enerzijds, en de relatief sterke profilering van D66 de andere kant op (meer Europa, minder nationalisme), anderzijds. In figuur 12.3 laten we de PVV buiten beschouwing. Dit laat duidelijker zien in hoeverre de overige partijen zich gepositioneerd hebben rond het issue 'nationale identiteit'.

Figuur 12.3 Partijposities op nationale identiteit en Europa zonder PVV op basis van verkiezingsprogramma's

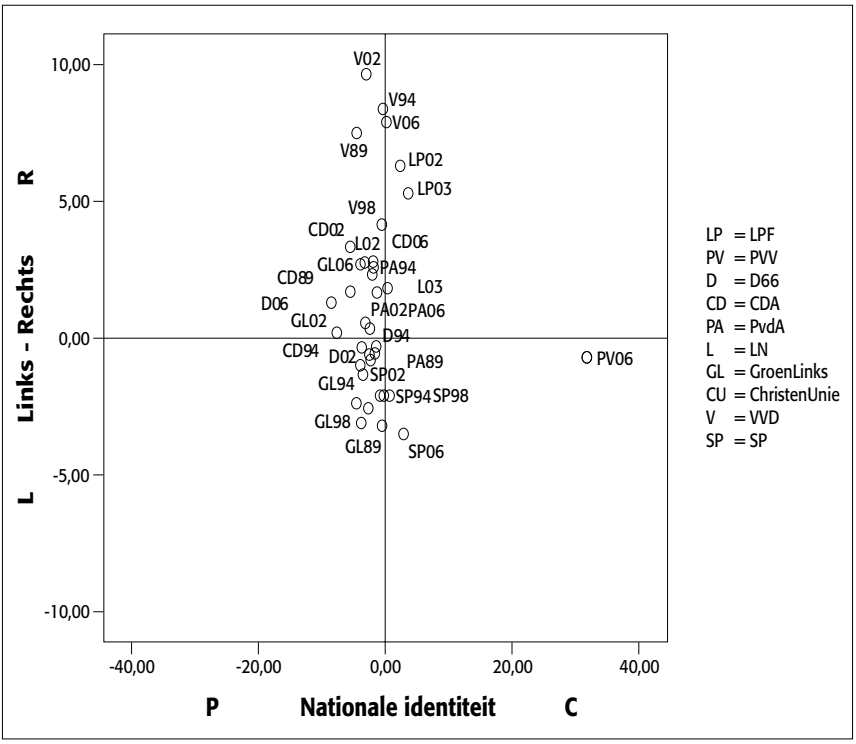


Bron: Comparative Manifestos Project (CMP), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Volgens figuur 12.3 zijn de partijverschillen vanaf 2002 inderdaad toegenomen op de progressief-conservatieve dimensie, zij het bescheiden (toen Fortuyn succesvol campagne voerde voor LPF). Op het eerste gezicht ontstaan er sinds die tijd twee groepen partijen: een groep die richting de PVV neigt (LPF, SP, VVD, CDA en – zij het gematigd – de PvdA) en een groep die van de PVV afbuigt (D66, GL, PvdD). Klaarblijkelijk is het issue 'nationale

identiteit' een belangrijk strijdpunt geworden naast de links-rechtsdimensie. Terwijl convergentie plaatsvond op links versus rechts (zie figuur 12.1) was er divergentie op progressief versus conservatief (zie figuur 12.3) onder invloed van nieuwe partijen zoals SP, LPF en PVV.

Figuur 12.4 Partijposities op links-rechts en nationale identiteit op basis van verkiezingsprogramma's, 1989-2006



Bron: Comparative Manifestos Project (CMP), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Wanneer we beide dimensies combineren in een strooidiagram dan krijgen we het beeld van figuur 12.4. Deze figuur laat zien dat de verschillen op de links-rechtsdimensie inderdaad beperkt zijn gebleven want ze blijven binnen een smalle marge tussen -5 en +10, terwijl op de progressief-conservatieve dimensie de verschillen liggen tussen uitersten van -15 en +30. Op de progressief-conservatieve dimensie stonden tot voor kort alleen de SP en de LPF aan de conservatieve zijde. Sinds 2006 is het vooral de PVV die een alternatief

biedt dat nog onbekend was in Nederland, namelijk (gematigd) links van het midden op de links-rechts schaal en uitgesproken, zo niet radicaal op de nationale identiteitsschaal, in andere woorden: economisch centrum links georiënteerd, maar immaterieel uiterst rechts gepositioneerd. De enige andere partij in dat kwadrant is de SP maar deze blijft zeer dicht bij de gevestigde partijen in vergelijking met de PVV. Blijkbaar durven de bestaande partijen niet te ver op te schuiven richting PVV uit angst om hun geloofwaardigheid qua uitgangspunten bij hun achterban te verliezen.

Interessant is dat in de twee conservatieve kwadranten alleen partijen voorkomen die gekenmerkt worden door populistisch optreden: de SP, de LPF en de PVV. Opvallend blijft het grote verschil tussen de gematigde LPF en de uitgesproken PVV voor wat betreft de opvattingen over de 'eigen' identiteit. De LPF opereerde meer als een protestpartij tegen het Haagse establishment en stelde een aantal politieke vanzelfsprekendheden ter discussie, waaronder een doorgeschoten multiculturalisme en verlies aan autonomie door het Europese integratieproces. Echter deze boodschap was minder radicaal en ons inziens vergelijkenderwijs zeker niet extreem-rechts (zie: Pennings & Keman 2003).

12.5 NAAR EEN VERKLARING IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Niet alleen Nederland heeft te maken met grote uitdagingen die partijen en kiezers in beweging brengen. Dat blijkt onder andere als we kijken naar wisselingen van partijkeuze binnen het electoraat per verkiezing (Mair 2008). De omvang aan wisselkiezers is een grove indicator voor de electorale stabiliteit van de positie van partijen en de bereidheid van kiezers van partij te wisselen. Een toename hiervan leidt vaak tot veranderingen in mogelijkheden van coalitievorming. We schrijven deze ontwikkeling toe aan de nieuwe vormen van competitie, met name in termen van progressief-conservatief en onder meer het succes van sommige – met name nieuwe – partijen. Deze veranderingen in partijgedrag en electorale wisselingen raakt ook de beleidsagenda en regeringsoptreden via de coalitievorming van regeringen (Keman 2006; Andeweg 2008). Niet alleen in Nederland, maar ook elders, zien we dit patroon veranderen. In tabel 12.1 laten we zien in hoeverre er inderdaad sprake is van sterke kiezerswisselingen, of nieuwe partijen electoraal succes kennen, en of dit heeft geleid tot verandering van regeringscoalitie. Naast Nederland bekijken we dit voor zeven andere Europese democratieën na 1989.

Tabel 12.1 Partijsysteemveranderingen in acht Europese democratieën (1989-2007), in percentages

Land	*Opkomst electoraat*	*Verandering opkomst*	*Wisselkiezers*	*Toename wisselkiezers*	*Stemmen voor nieuwe partijen*	*Verandering stemmen op nieuwe partijen*	*Verandering in partij coalitie*	*Nieuwe partijen in regering*
Oostenrijk	84,5	-12,0	9,4	3,9	12,1	4,1	33,0	6,2
België	91,7*	-2,3	1,8	2,8	39,9**	5,4	20,0	8,2
Denemarken	84,8	-1,5	12,4	3,6	20,4	1,2	42,8	0,0
Frankrijk	64,5	-5,8	15,4	2,0	30,7	17,3	63,3	10,1
Duitsland	79,5	-6,6	9,0	2,7	17,1	7,6	50,0	7,6
Italië	83,0*	-6,9	22,9	13,4	41,3	6,5	43,2	46,7
Nederland	**79,5**	**-4,0**	**19,8**	**15,6**	**19,4**	**19,9**	**57,6**	**7,5**
Zwitserland	44,6	-2,1	8,7	2,6	16,6	3,9	0,0	0,0
Gemiddeld	76,7	-5,2	12,3	5,7	24,7	8,2	38,7	28,8

* Stemplicht [tot 1994 in Italië]. Opkomst van electoraat; Wisselkiezers: percentage van kiezers die van partij zijn gewisseld t.o.v. vorige verkiezingen. Nieuwe Partijen zoals gedefinieerd in Keman & Krouwel 2007; Verandering in Coalities: percentage representeert aantal regeringen die qua partijsamenstelling zijn veranderd t.o.v. de vorige regering.

** Verandering betreft de periode 1989-2007; meetpunt is 2007.

Bron: Mair 2008; Keman & Krouwel 2007

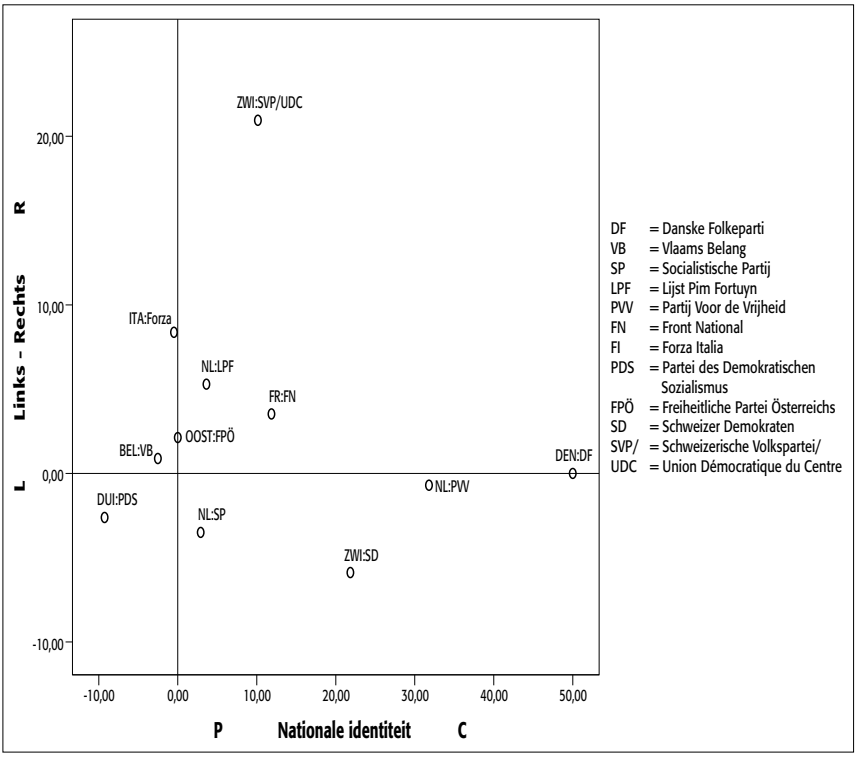
Naast een hoge mate van kiezers die per verkiezing van partij wisselen zou ook een sterk dalende opkomst van het electoraat kunnen gelden als een indicatie van een kloof tussen burger en politiek. Zoals te zien is, valt het Nederlandse electoraat niet op in dit opzicht. Overal daalt de opkomst, het meest in Oostenrijk en het minst in Denemarken (ook Italië is relatief hoog, maar hier gold nog stemplicht tot 1994; dit was ook zo in Nederland maar werd in 1970 afgeschaft). Echter de toename van het aantal wisselkiezers is opvallend – met Italië spant Nederland de kroon. Peter Mair (2008: 239) laat zien dat Nederland op de Europese ranglijst vanaf 1950 op respectievelijk de tweede plaats (2002), de vijfde (1994) en de negende plaats (2006) staat. Alleen Italië en Oostenrijk scoren ook hoog na 1990. Met andere woorden: het Nederlandse electoraat blijft bereid naar de stembus te gaan, maar lijkt op drift geraakt te zijn. Immers, 1 op de 6,5 kiezers wisselt van partij en 1 op de 5 kiezers kiest voor een nieuwkomer per verkiezing. Na de Tweede Wereldoorlog tot aan 1989 namen 112 nieuwe partijen deel aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Hiervan kwamen er 16 in het parlement (14,3%) zij het met

slechts enkele zetels. Sinds 1989 lukte dit 10%, waarvan LPF, SP en PVV met meer dan 10 zetels. Wel is het zo dat het aantal nieuwe partijen dat meer dan twee verkiezingen succesvol is, altijd laag is gebleven. Kortom, nieuwe partijen vormen nu een grotere uitdaging voor de gevestigde partijen dan voorheen – vooral in de 21e eeuw. Een deel van de verklaring ligt besloten in het verdwijnen van de religieuze-seculiere scheidslijn en de vermindering van de sociaaleconomische tegenstellingen binnen de samenleving. Dit heeft geleid tot de afname van verschillen tussen partijen en een navenante convergentie op de links-rechts conflictdimensie.

De consequentie hiervan is geweest dat ook de vorming van nieuwe coalities aan verandering onderhevig is. Alhoewel de toegang tot een coalitie voor een nieuwe partij moeizamer is dan elders (behalve in Denemarken en Zwitserland[3]), spelen de eisen en wensen (d.w.z. de issues waarmee partijen electoraal gewonnen hebben) wel degelijk indirect een rol bij de vorming van een nieuwe regering en is van invloed op de houdbaarheidsdatum van een coalitie. Het laatste blijkt ook uit de mate waarin coalities qua partijsamenstelling vaker veranderen dan voor 1989. Frankrijk en Nederland spannen in dit opzicht vergelijkenderwijs de kroon. Al met al concluderen we dat niet alleen de kiezer op drift is, maar ook het partijgedrag is veranderd en samenwerking tussen partijen verloopt anders dan voorheen. De vraag blijft of dit in Nederland sterker het geval is dan elders.

In onze optiek zijn de ontwikkelingen in Nederland niet uniek. Het past in het rijtje van wat Lijphart (1999) bestempelt als 'consensus democratieen' waar de centrale en dominante rol van de Christen Democratie in meer of mindere mate is verzwakt. Men denke hierbij aan landen als Oostenrijk, Zwitserland, Duitsland, België, Italië. In al deze landen hebben nieuwe of vernieuwde partijen succes geoogst. Vaak wordt dat toegeschreven aan hun leiders zoals Berlusconi, Fortuyn en Wilders, Lafontaine, Blocher, Haider, De Winter. Deze landen hebben gemeenschappelijk dat door vooral de verzwakking van de Christen Democratie en Sociaal Democratie een grote groep kiezers is gaan 'zweven' (Keman & Pennings 2006). Dit heeft bijgedragen aan de grote electorale verschuivingen door het toenemende aantal wisselkiezers en de verrassende opname van partijen in regeringscoalities die daar meestal niet eerder in participeerden (Mair 2008). In figuur 12.5 laten we de verschillen qua partijposities zien tussen de drie Nederlandse nieuwe partijen (SP – LPF – PVV) en vergelijkbare partijen elders, die beschouwd kunnen worden als serieuze concurrenten van de meer gevestigde partijen, sociaal democratische en christen-democratische, in het bijzonder.

Figuur 12.5 Partijposities op links-rechts en nationale identiteit in vergelijkend perspectief op basis van verkiezingsprogramma's



Bron: Comparative Manifestos Project (CMP), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

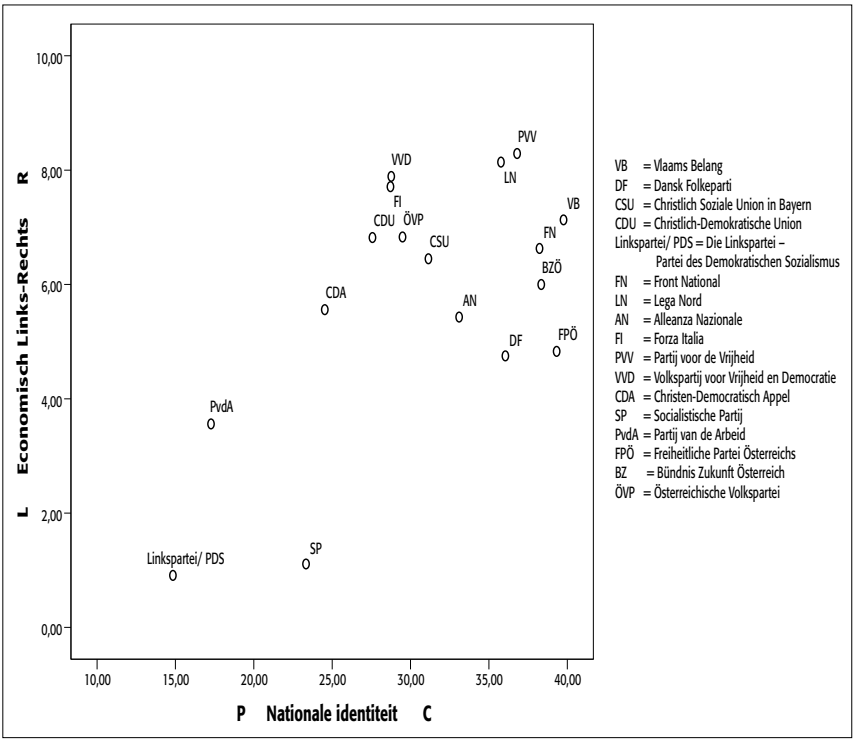
In landen waar de van oorsprong sterke christen- en/of sociaal-democratische partij electoraal verzwakt komt een potentieel aan kiezers beschikbaar voor alternatieve partijen. De niet-gevestigde partijen maken in toenemende mate een kans om daarvan te profiteren omdat de gevestigde partijen op elkaar lijken als gevolg van de convergentietendens en de vrees om te ver van de geijkte posities te geraken. Daarnaast menen we, dat de effecten van globalisering en Europese integratie problemen in de samenleving versterken die vooral de omvangrijke zwakkere groepen raken en juist deze groepen wantrouwen de gevestigde politiek (Kriesi 2007). In alle landen waar een groot kiezerspotentieel zwevend raakt, zien we de transformatie van bestaande partijen en de opkomst van nieuwe partijen die electoraal gewin proberen te halen uit deze situatie door oplossingen te suggereren die vooral zwevende kiezers

aanspreken. We concentreren ons op dezelfde landen als vermeld in figuur 12.3 en selecteren buitenlandse partijen die de drie Nederlandse partijen (SP, LPF, PVV) met populistische trekken in vergelijkend perspectief plaatsen omdat zij in hun eigen nationale context zich ook profileren met soortgelijke identiteitsissues.

De meeste van de partijen in figuur 12.5 combineren een conservatieve visie met een economisch rechtse visie. Slechts enkele partijen, waaronder de PVV en de Deense DF, combineren het conservatisme met een economisch gematigd linkse visie wat zich vertaalt in standpunten die de welvaart van de autochtone bevolking willen laten prevaleren boven die van niet-autochtone groepen. In feite wordt daarmee het 'sociale contract' eenzijdig van toepassing verklaard op een cultureel afgebakende groep en worden anderen ervan uitgesloten door hen tot niet-lid van de eigen groep te verklaren. Diverse radicale voorstellen van de PVV zoals de 'kopvoddentax' of een onderzoek naar wat de immigratie ons kost, gaan in die richting. Terwijl de LPF qua positie dicht staat bij gevestigde en weinig omstreden partijen als de Engelse conservatieven, wordt de PVV omringd door de meest radicale populistische partijen die we kennen. Dit wordt bevestigd door onderzoek op basis van expert opinies waarin de PVV in de top tien staat van meest uitgesproken anti-immigratie partijen (Hooghe e.a. 2008). Bij figuur 12.5 past wel de kanttekening dat niet alle onderzoekers deze partijen op dezelfde positie plaatsen. Er worden namelijk verschillende methoden (zoals enerzijds inhoudsanalyse van verkiezingsprogramma's en anderzijds survey-onderzoek op basis van expert opinies) gehanteerd welke tot verschillende uitkomsten kunnen leiden. Zo worden bijvoorbeeld het Front National en het Vlaams Blok door de meeste experts in het onderzoek van Hooghe (2008) veel conservatiever ingeschat.

Figuur 12.6 plaatst partijen met een vergelijkbare hoge score op de beide schalen (dus rechts én conservatief) in het expert onderzoek tezamen met de grote Nederlandse partijen in één figuur (zie bijlage). Volgens deze indeling belandt de PVV in het groepje van partijen met de meest uitgesproken conservatieve opvattingen over nationale identiteit die zich vertaalt in een vijandige opstelling jegens immigratie, multiculturalisme, kosmopolitisme en minderheden. Van de maximale score die gehaald kan worden (40) haalt de PVV de score 36,8. Toch is de afstand met gevestigde partijen niet altijd heel groot. Zo staat de Nederlandse VVD heel dicht bij deze opvattingen, evenals de Duitse CDU en CSU. De Duitse PDS/die Linke en Nederlandse SP zijn duidelijk van een andere orde: uitgesproken links en minder uitgesproken over de afscherming van de nationale identiteit, alhoewel de SP daar wel sterker toe neigt dan de PvdA maar minder sterk dan het CDA. Volgens deze experts is de PVV geen

Figuur 12.6 Partijposities op links-rechts en nationale identiteit in vergelijkend perspectief op basis van expert opinies



Bron: Comparative Manifestos Project (CMP), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

gematigde linkse partij (zoals het manifest-onderzoek suggereert) maar juist radicaal rechts (bijna de maximale score op een 10-puntenschaal).

Kortom de bronnen spreken elkaar soms tegen. De beste oplossing van dit probleem is om uiteenlopende bronnen te gebruiken om een oordeel op te baseren. Een combinatie van deze gegevens suggereert dat de PVV, hoe uitgesproken ook, minder alleen staat dan men zou denken: er bestaan vanuit verschillende invalshoeken wel degelijk raakvlakken en overlappen met andere partijen, zelfs met het linkse kamp, zoals de AOW-leeftijd kwestie heeft laten zien. Ook weten we uit de buitenlandse ervaringen dat succes van deze strategie lang niet vaststaat, maar zeker ook niet kansloos is zoals het Deense voorbeeld laat zien. Daar krijgt een liberaal-conservatief minderheidskabinet de gedoogsteun van de rechts-populistische volkspartij (DF). In andere landen krijgen dit type partijen minder voet aan de grond. Het valt niet goed te

voorspellen hoe dit in Nederland gaat aflopen. De eerdere ervaringen met de LPF in de regering bieden wat dat betreft weinig garantie voor de toekomst.

12.6 CONCLUSIES

Onze analyse maakt duidelijk dat de Nederlandse ontwikkelingen passen in het internationale beeld met betrekking tot nieuwe uitdagers. Het Nederlandse partijstelsel lijkt in de 21e eeuw meer op andere Europese stelsels dan voorheen het geval was: de relatie tussen 'volkswil' en regeringsbeleid is complexer dan voorheen en minder voorspelbaar omdat de gevestigde partijen aan invloed hebben ingeboet en de links-rechtsdimensie niet meer zo leidinggevend is voor wat betreft de onderlinge partijverhoudingen.

Deze situatie, zo menen wij, is niet in onbelangrijke mate het gevolg van het gegeven dat grote uitdagingen – zoals globalisering en Europese integratie – hebben geleid tot veranderingen van de belangrijkste conflictdimensies die de gevestigde partijen potentieel verzwakken en nieuwkomers potentieel versterken. De 'heartland issues' van de gevestigde partijen worden zwakker (minder steun van kiezers) waardoor de nieuwe uitdagers meer kans hebben. We moeten deze veranderingen niet overdrijven: gevestigde partijen blijken veerkrachtig (d.w.z. kunnen zich electoraal vaak en snel herstellen) en uitdagers kunnen snel opkomen, maar ook weer snel wegzakken (zoals de LPF, LN en TON hebben laten zien). Deze trend bestaat al langer en is geen lineair opgaande trend, zij fluctueert.

Een opvallende uitkomst van onze vergelijking is het grote verschil tussen de uitdagers LPF en PVV, althans in het zelfbeeld zoals dat tot uitdrukking komt in de verkiezingsprogramma's. De LPF staat relatief dicht bij de gevestigde partijen en is economisch rechts. De PVV zoekt doelbewust een radicale positie op de conservatieve dimensie en is economisch gematigd links en lijkt daarmee een 'eigen' positie te verwerven die de kloof met de gevestigde partijen extra groot maakt.

Ten slotte suggereren de bevindingen dat soortgelijke ontwikkelingen zoals hier geschetst nog wel zullen aanhouden. Door de individualisering en horizontalisering van gezagsverhoudingen worden de traditionele partijen langzaam ondermijnd, terwijl de combinatie van globalisering, multiculturalisering en mediatisering het makkelijker maakt voor nieuwkomers om de verzwakte gevestigde partijen nog verder af te matten. Echter, en dat leert het verleden ons ook, gevestigde partijen hebben vaker laten zien dat het meesters zijn in overleven en aanpassen. Kortom, de schuivende conflictdimensies hebben de politiek spannend en vooralsnog onvoorspelbaar gemaakt.

LITERATUUR

Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006. *Acta Politica*, 43 (2-3): 203-234.

Andeweg, R. (2008). Coalition Politics in the Netherlands: from accommodation to politicization. *Acta Politica*, 43 (2-3): 254-277.

Andeweg, R. & G. Irwin (2009). *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke en New York: Palgrave Macmillan (3d edition).

Bovens, M., H. Pellikaan & M. Trappenburg (1998). *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: Boom.

Brug, W. van der (2008). *Een crisis van de partijendemocratie?* Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Brug, W. van der & J. van Spanje (2009). Immigration, Europe and the 'new' cultural dimension. *European Journal of Political Research* 48 (3): 309-334.

Hooghe, L. e.a. (2008). Reliability and Validity of measuring Party Positions: The Chapel Hill expert surveys of 2002 and 2006. Unpublished ms. http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php

Irwin, G. & J. van Holsteyn (2008). Scientific progress, educated guesses or speculation? On some old predictions with respect to electoral behaviour in the Netherlands. *Acta Politica* 43 (2-3): 180-202.

Keman, H. (2006). Party Government Formation and Policy Preferences: An encompassing approach? In: J. Bara & A. Weale (eds.), *Democratic Politics and Party Competition.* Londen: Routledge: 33-55.

Keman, H. (2007). Experts and Manifestos: Different Sources – Same Results for Comparative Research?. *Electoral Studies* 26 (1): 1-14.

Keman, H. (ed.) (2008). Special Issue: Politics in the Netherlands: A Final Farewell to Consociationalism? *Acta Politica* 43(2-3): 149-428.

Keman, H. & A. Krouwel (2007). The Rise of a New Political Class: Emerging New Parties and the Populist Challenge, in: *epsNET KIOSK PLUS. The NET Journal of Political Science*, 5 (1): 75-94

Keman, H. & P. Pennings (2002). Towards a New Methodology of Estimating Party Policy Positions. *Quality & Quantity* 38: 55-79.

Keman, H. & P. Pennings (2006). Competition and Coalescence in European Party Systems: Social Democracy and Christian Democracy Moving into the 21st Century. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12 (2): 95-126.

Klingemann, H.-D., A. Volkens, J. Bara, I. Budge & M. McDonald (2006). *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.

Kriesi, H. (2007). The Role of European Integration in National Election Campaigns. *European Union Politics* 8 (1): 83-108.

Kriesi, H. (2009). The development of the structure of West European party systems. www.princeton.edu/politics/events/.../Kriesi_CPCplloquium_4-09.pdf

Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschier & T. Frey (2008). *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krouwel, A. & P. Lucardie (2008). Waiting in the Wings: New Parties in the Netherlands (1989-2006). *Acta Politica* 43 (2-3): 278-307.

Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven en Londen: Yale University Press.

Mair, P. (2008). Electoral Volatility and the Dutch Party System: a comparative perspective. *Acta Politica*, 43 (2-3): 235-253.

Mény, Y. & Y. Surel (2002). *Democracies and The Populist Challenge.* Londen: Palgrave.

Pellikaan, H. (2003). Partijen in een politieke ruimte. In: G. Voerman (red.) DNPP Jaarboek 2002. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 206-220.

Pennings, P. (1997). The Evolution of Dutch Consociationalism. *The Netherlands Journal of Social Sciences* 33 (1): 9-26.

Pennings, P. & H. Keman (2003). The Dutch Parliamentary Elections 2002-2003: The Rise and Fall of the Fortuyn Movement. *Acta Politica* 38: 51-68.

Pennings, P. & H. Keman (2008). The Changing Landscape of Dutch Politics Since the 1970s: A Comparative Exploration. *Acta Politica*, 43 (2-3): 154-179.

Powell, G.B. (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence.* Cambridge en Londen: Harvard University Press.

BIJLAGE BRONNEN EN OPERATIONALISATIE

Alle scores van de figuren 1 t/m 5 zijn direct ontleend aan het internationaal vergelijkende verkiezingsprogramma onderzoek dat is gebaseerd op inhoudsanalyse (Klingemann e.a. 2006). Zie het codeboek: http://www.wzb.eu/zkd/dsl/pdf/Manifesto-Project.pdf. Omdat deze data zijn afgeleid uit verkiezingsprogramma's geven ze vooral informatie over het zelfbeeld van partijen, maar ook hoe zij zich profileren in verhouding tot andere partijen.

Om de partijverschillen op de *links-rechts*dimensie te kunnen waarnemen is een schaal geconstrueerd met als issues van de linkse pool: economische staatsinterventie (412; verwijst naar categorienummer in het databestand van Klingemann e.a. 2006), marktregulering (403) economische planning (404) en tot de rechtse pool behoren vrije marktwerking (401), economische orthodoxie (414) en bedrijfsondersteuning (402).

De *progressief-conservatieve* dimensie wordt door ons bepaald door 'nationale identiteit' centraal te stellen op basis van een schaal met twee uiteinden: een conservatieve pool met anti-EU (110), pro Nederlandse cultuur en tradities (601) en anti-multiculturalisme (608) en een progressieve pool met pro-EU (108), relativering van de Nederlandse cultuur (602), pro-multiculturalisme (707).

Daarnaast maken we gebruik van expert opinies uit de Chapel Hill expert survey van 2006 (Hooghe e.a. 2008) die beschikbaar is op: http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php. Daaruit construeren we een progressief-conservatieve dimensie (afgebeeld in figuur 12.6) op basis van vier items: immigratie (immig = naam variabele), multiculturalisme (multicult), cospomoplitisme (cosmo) en minderheden (minor). De uit dit onderzoek geselecteerde links-rechtsdimensie betreft alleen economische politiek (lrecon).

Zie voor verdere discussie en uitwerking van deze vorm van data analyseren: Pennings & Keman 2002 en Keman 2007.

NOTEN

1 Er bestaan vele en uiteenlopende opvattingen wat onder 'populisme' moet worden verstaan. Hier bedoelen we die partijen die in hun campagnes een sterke nadruk leggen op de input-functie waarbij de directe relatie met het volk voorop staat. De boodschap is voornamelijk gericht op de traditionele bevolking en de vigerende maatschappelijke normen en waarden. Ook wordt vaak gewezen op de rechts (zo niet extremistische) inhoud van de opvattingen (bijvoorbeeld xenofobie) en het anti-establishment optreden van de partijleider (die vaak charismatische eigenschappen wordt toegedicht) (Mény & Surel 2002). Wij zijn van mening dat 'populisme' als kenmerk van een partij eerder slaat op het brengen van de boodschap en dat de inhoud niet per definitie (extreem) rechts is. Centraal staat de wijze van communiceren en meestal het ontbreken van een beleidsagenda in termen van een coherent programma.

2 We doen dit ook omdat de dimensionale analyse erg gevoelig is voor scheve verdelingen, het aantal respondenten, welke keuzes worden gemaakt ten aanzien van relevante issues en de tijdsperiode die benut worden. Zo komen zowel Kriesi (2009) als Van der Brug en Van Spanje (2009), die beiden dimensionale analyse toepassen, uit op andere conclusies op basis van identieke gegevens. Zie hiervoor meer uitgebreid: Keman 2007.

3 In Denemarken zijn er in tegenstelling tot Nederland regelmatig minderheidsregeringen. Kleinere – en ook nieuwe – partijen zijn dan noodzakelijk voor gedoogsteun. In Zwitserland heeft er sinds 1956 geen verandering van partijsamenstelling plaats gevonden en mede door deze kartelstrategie hebben andere partijen weinig kans op regeringsdeelname.

13 Verschillen Nederlandse politieke partijen in de ogen van de kiezers?

Henk van der Kolk & Kees Aarts

13.1 INLEIDING

Vrije en eerlijke verkiezingen zijn een noodzakelijke voorwaarde voor politieke gelijkheid, en daarmee een vitale factor voor democratie. Verkiezingen moeten bovendien regelmatig en met niet al te lange tussenpozen worden gehouden om burgers zo controle te geven over de politieke agenda (Dahl 1998: 95). Verkiezingen dragen hiermee bij aan vreedzame en legitieme conflictbeslechting. Dit vooronderstelt wel dat er in de ogen van de kiezers ook iets te kiezen is. Als er maar één politieke partij is, of als politieke partijen allemaal hetzelfde doen en beloven, is er geen sprake van een echte keuze.

Het belang van reële keuzemogelijkheden bij verkiezingen komt in verschillende democratieopvattingen naar voren. In de eerste plaats gebeurt dat binnen opvattingen die zijn gebaseerd op het idee dat verkiezingen er zijn om de macht toe te delen. In het klassieke rapport van de American Political Science Association Committee on Political Parties (APSA) wordt bijvoorbeeld gepleit voor politieke partijen '[...] developing, defining and presenting the policy alternatives which are necessary for a true choice in reaching public decisions' (APSA 1950: 1).[1] In Nederland wordt meestal een ander perspectief op verkiezingen gehanteerd. In dat perspectief staat niet de machtstoedeling centraal, maar het idee dat verschillende groepen en opvattingen evenredig moeten worden vertegenwoordigd. In dit stelsel is een breed aanbod van partijen die verschillende groepen of opvattingen representeren noodzakelijk. Ons kiesstelsel maakt die veelvormige vertegenwoordiging eenvoudig. Vrijwel iedere groep die zichzelf weet te organiseren, en individuen die handig genoeg zijn een eigen lijst samen te stellen, kunnen meedoen aan de verkiezingen en maken een kans zetels te verwerven. Maar dat betekent niet dat er

in de ogen van de kiezers ook daadwerkelijk een breed aanbod aan politieke partijen bestaat.

Welk van deze twee perspectieven op democratie men ook hanteert, vaak gaat de opvatting dat er reële keuzemogelijkheden moeten zijn, vergezeld van de constatering dat politieke partijen niet veel (meer) van elkaar verschillen. Die constatering werd al in 1950 gedaan door het eerder genoemde comité van de APSA, en ook in Nederland wordt regelmatig geklaagd dat politieke partijen teveel op elkaar lijken. Sommige kiezers vinden bijvoorbeeld dat politieke partijen 'een pot nat' zijn. In de Nationale Kiezersonderzoeken is deze klacht sporadisch terug te vinden onder de antwoorden op de open vraag waarom men niet heeft gestemd. En ook onder de politiek bestuurlijke elite kan men deze constatering zo nu en dan horen. Zo werd recent het onbehagen verwoord door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB 2009). De ROB constateert dat in Nederland 'ideologische convergentie van de politieke partijen op het brede speelveld van gematigd links tot gematigd rechts (laatstelijk vooral in de "paarse" jaren negentig van de vorige eeuw) [...] [heeft] bijgedragen aan verzwakking van de band tussen politieke partijen en de samenleving.' Net als in het eerder genoemde rapport van de APSA wil de ROB dat politieke partijen 'zich weer meer nadrukkelijk *programmatisch profileren*, zich weer meer herkenbaar opstellen als de behartiger van bepaalde belangen, opvattingen en visies met betrekking tot de publieke zaak en van daaruit de maatschappelijke vraagstukken benoemen en hun prioriteiten stellen.' Politieke partijen moeten volgens de ROB 'de, electoraal overigens begrijpelijke, neiging onderdrukken om op voorhand het politieke centrum en de politieke consensus op te zoeken om daarmee iedereen te vriend te houden, omdat ze daardoor op den duur voor niemand meer herkenbaar zijn en niemand meer aan zich zullen binden.'

Uit deze en andere uitlatingen rijst het beeld dat verschillen tussen politieke partijen tegenwoordig te klein zijn en dat dit moet veranderen. Het onbehagen over de geringe keuzemogelijkheden bij verkiezingen behoort daarmee, net als de groeiende kloof tussen kiezers en gekozenen en de ondergang van de politieke partijen, tot het repertorium van democratisch pessimisme.

In deze bijdrage gaan wij in op de veronderstelde afnemende verschillen tussen politieke partijen. Wij onderzoeken in hoeverre er in de afgelopen decennia in de beleving van kiezers inderdaad sprake is van afnemende verschillen tussen Nederlandse politieke partijen. Met andere woorden: zijn politieke partijen in de ogen van kiezers steeds meer op elkaar gaan lijken? Ook gaan we na of er in dit opzicht belangrijke verschillen optreden tussen groepen kiezers. In deze bijdrage onderzoeken we niet of politieke partijen *feitelijk*

steeds meer op elkaar zijn gaan lijken (zie daarover de bijdrage van Keman & Pennings in deze bundel). Ook kijken we naar de consequenties die waargenomen verschillen tussen politieke partijen hebben voor de opkomst bij verkiezingen in Nederland. In een afsluitende paragraaf gaan we in op de betekenis van onze analyses voor de Nederlandse democratie. Is het belangrijk op te blijven roepen tot meer politieke verschillen of heeft dat geen zin?[2]

13.2 HOE BELANGRIJK ZIJN VERSCHILLEN TUSSEN POLITIEKE PARTIJEN?

De opvatting dat politieke partijen verschillende standpunten moeten innemen wordt in Nederland vooral bepaald door het idee dat ons stelsel 'evenredig' moet zijn; het parlement wordt gezien als een afspiegeling van de samenleving. Uiteenlopende politieke opvattingen dienen volgens deze opvatting zo getrouw mogelijk terug te keren in de vertegenwoordigende organen.

In elke democratie kunnen bij een deel van het electoraat politieke problemen leven die nog niet zijn opgepakt door de politieke partijen. Dit verschijnsel werd door Hoogerwerf in het begin van de jaren zestig een 'smeulend vuur' genoemd (Hoogerwerf 1963). Latente strijdpunten kunnen een katalysator vormen voor de opkomst van nieuwe politieke partijen. De opkomst van D66 in de jaren zestig kan bijvoorbeeld worden beschouwd als een reactie op het gebrek aan aandacht voor politiek-institutionele vernieuwing bij de gevestigde partijen. Ook de opkomst van de LPF in 2002, en later van de PVV en TON, kan worden gezien als een reactie op de stilzwijgende consensus onder de traditionele partijen op strijdpunten waarover het electoraat verdeeld was (Aarts & Thomassen 2008).

In de afspiegelingsopvatting over democratie staat de weergave van maatschappelijke tegenstellingen in partijpolitieke verhoudingen centraal. Maar naast of in aanvulling op deze afspiegelingsopvatting bestaat ook het idee dat niet elk maatschappelijk conflict altijd vertaald zou moeten worden in een tegenstelling tussen politieke partijen. Sommige politieke conflicten gaan over wezenskenmerken van democratie, bijvoorbeeld over de vraag wie er in een land eigenlijk als volwaardige burgers worden beschouwd. Als maatschappelijke conflicten over dit onderwerp worden vertaald in partijpolitieke verschillen, kan dat een bedreiging vormen voor de politieke orde. Volgens deze opvatting geven de grenzen van de rechtsstaat aan welke politieke organisaties nog toelaatbaar zijn en welke als bedreiging voor de democratie dienen te worden aangemerkt.

13.3 HOE KUNNEN WAARGENOMEN VERSCHILLEN TUSSEN POLITIEKE PARTIJEN WORDEN GEMETEN?

Als afspiegeling zo belangrijk wordt gevonden, dan moeten verschillen tussen politieke partijen natuurlijk ook worden waargenomen door de kiezers. In het navolgende gaan we na of dit ook inderdaad het geval is. Zien kiezers die verschillen ook?

De meest voor de hand liggende manier om na te gaan in hoeverre kiezers verschillen zien tussen politieke partijen is door hen ernaar te vragen. Nu is de vraag of kiezers verschillen waarnemen in deze vorm voor zover wij weten zelden of nooit aan Nederlandse kiezers voorgelegd. Wel is sinds begin jaren zeventig aan kiezers gevraagd of zij denken dat het uitmaakt welke partijen er in de regering komen. Dit is een eerste manier om te bezien of Nederlandse kiezers nog verschillen zien tussen partijen. Een tweede manier om vast te stellen of kiezers verschillen tussen politieke partijen zien is door kiezers te vragen naar wat volgens hen de standpunten van politieke partijen zijn op politieke strijdpunten, en vervolgens na te gaan of zij partijen verschillende standpunten toedichten.

In Nederland doen vele politieke partijen mee aan verkiezingen. Het is ondoenlijk om aan alle kiezers (of alle respondenten in een steekproef) over al deze partijen te vragen naar hun posities op belangrijke strijdpunten. Het enige strijdpunt, of liever de enige conflictdimensie waarover sinds 1981 wel systematisch de posities van vele partijen zijn vastgesteld, is de links-rechtsdimensie. Deze dimensie speelt in het politieke debat, zowel onder politici als onder burgers, een bijzondere rol. Tal van politieke problemen worden in het politieke debat teruggebracht tot links-rechtstegenstellingen. In deze bijdrage baseren wij ons daarom op de plaatsing van politieke partijen op deze links-rechtsdimensie door de Nederlandse kiezers.

De gegevens over de plaatsing van politieke partijen kunnen we natuurlijk in de eerste plaats analyseren voor het electoraat als geheel. We kunnen dan vaststellen dat het electoraat gemiddeld de partijen meer naar elkaar ziet kruipen (of juist niet). Maar dit zegt nog weinig over hoe *individuele kiezers* denken over de verschillen tussen politieke partijen. Op basis van de links-rechtsschaal kunnen we echter twee eenvoudige indices construeren die wel iets zeggen over individuele kiezers.[3] Om die indices te construeren gebruiken we enkele symbolen:

r,s zijn politieke partijen
i is een individuele kiezer
t is een verkiezingsjaar

p_{ir} is de positie op de links-rechtsschaal van partij *r* volgens kiezers *i*. Deze positie wordt uitgedrukt in een getal. Als een kiezer een partij niet weet te plaatsen, ontbreekt deze waarde.

n_{it} is het aantal politieke partijen in verkiezingsjaar *t* dat kiezer *i* een positie kan geven.

Een eerste mogelijke maat voor verschillen is de afstand tussen de twee meest extreme partijen.

$$DA_{it} = max|p_{ir} - p_{is}|_t \ \forall r,s \qquad (1)$$

Deze maat zegt iets over de manier waarop een kiezer het partijenlandschap waarneemt. Het is simpelweg de afstand tussen de meest linkse en de meest rechtse partij in de ogen van kiezer *i*.

Deze maat heeft enkele nadelen die hem minder geschikt maken om te worden gebruikt in onderzoek naar de individuele oorzaken en gevolgen van die afnemende verschillen. Zo is hij logischerwijs scheef verdeeld. In alle jaren is de beschikbare schaal beperkt tot 10 posities. De kans dat veel respondenten de rangewaarden 8 of 9 scoren is daarom bijzonder groot. Inderdaad blijken de verschilwaarden 9 en 8 het meeste voor te komen. Ook zegt de maat niets over tussenliggende partijen. Als in de ogen van de kiezer alle politieke partijen op elkaar lijken, maar één politieke partij is duidelijk anders, kan de waarde net zo hoog zijn als wanneer alle politieke partijen verspreid zijn over de schaal. Als deze maat door de tijd heen afneemt, wijst dit erop dat in de ogen van de kiezers de verschillen tussen politieke partijen kleiner zijn geworden.

Een andere maat houdt beter rekening met de posities van alle partijen, en niet alleen maar met de uitersten. Dit is de zogenaamde standaardafwijking van de posities die door kiezers aan de verschillende politieke partijen zijn gegeven. In formulevorm ziet deze er als volgt uit:

$$DV_{it} = \sqrt{\frac{\sum_{y-1}^{x} (p_{ir} - pi)^2}{n_{it}}}$$

In woorden samengevat: de standaardafwijking van de partijposities voor een kiezer is de gemiddelde afwijking van elk van de door die kiezer genoemde partijposities van de gemiddelde partijpositie. Deze tweede maat biedt een goede samenvatting van de waargenomen verschillen in issueposities tussen politieke partijen.

Samengevat meten we de door een kiezer waargenomen verschillen tussen de politieke partijen op drie manieren: door de vraag of het uitmaakt wie er in de regering zitten, door per kiezer het absolute verschil tussen de meest linkse en de meest rechtse partij te bepalen, en door de individuele standaardafwijking. Tezamen geven deze drie maten in principe een adequaat beeld van de manier waarop Nederlandse kiezers aankijken tegen de verschillen tussen politieke partijen.

13.4 HOE ZIJN WAARGENOMEN VERSCHILLEN TUSSEN DE NEDERLANDSE POLITIEKE PARTIJEN SINDS 1971 VERANDERD?

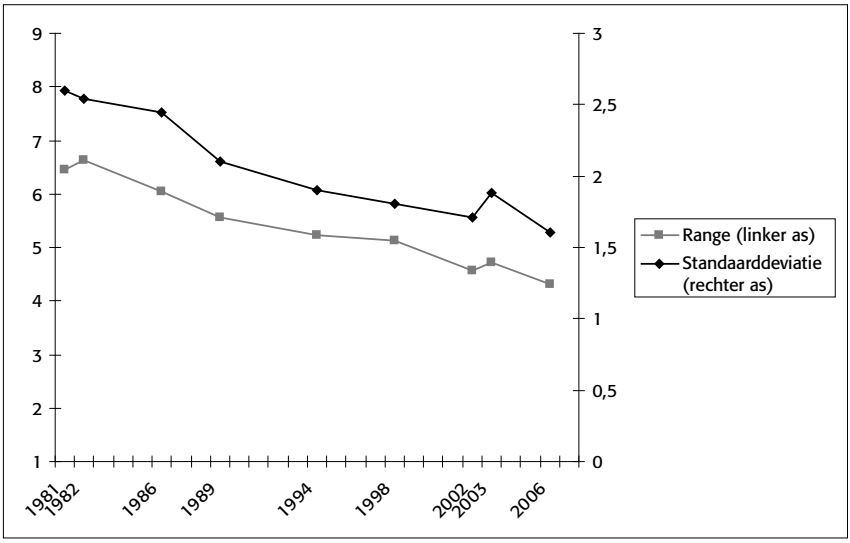
Zijn in de ogen van de kiezers de verschillen tussen Nederlandse politieke partijen in de loop van de jaren inderdaad afgenomen? Het beeld is diffuus, maar duidt inderdaad op afgenomen verschillen.

Om te beginnen kijken we naar de antwoorden op de directe vraag of het uitmaakt welke partijen er in de regering zitten. Uit deze antwoorden blijkt dat er, afgezien van een vreemde uitschieter in 1971, geen duidelijke trend is te zien in de afgelopen 40 jaar. Wel lijken kiezers sinds begin jaren tachtig vaker te zeggen dat het niet uitmaakt wie er in de regering zit. In 1982 was het percentage mensen dat dacht dat het verschil maakte welke partijen er in de regering zouden komen relatief hoog. Daarna daalde dat percentage gestaag tot en met 1998 (na afloop van het eerste paarse kabinet) om daarna weer te stijgen tijdens de Fortuyn-revolte. Deze cijfers zijn opgenomen in figuur 13.1.

Deze analyse bevestigt en relativeert het idee dat verschillen tussen politieke partijen in Nederland zijn afgenomen. Het bevestigt het beeld voor de periode 1982 tot en met 1998 en met wat goede wil kan men de omkering van de trend nog wel interpreteren als gevolg van een wijziging in het aanbod van politieke partijen. Het relativeert dit idee ook, omdat ook in 1982 (toch geen periode van depolarisatie) de verschillen niet veel groter werden gevonden en omdat nog steeds veel mensen zeggen dat het wel degelijk uitmaakt wie er in de regering zitten.

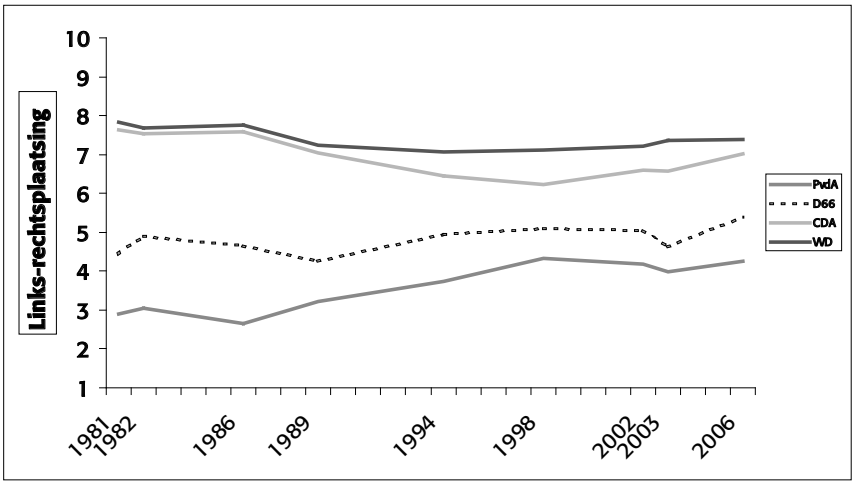
Omdat gegevens over de links-rechtsplaatsing pas worden verzameld sinds het begin van de jaren tachtig kunnen we geen analyse geven van de periode vóór 1982. In figuur 13.2 staat de gemiddelde plaats van de belangrijkste politieke partijen in Nederland op de links-rechtsschaal, zoals waargenomen door kiezers (voor de overzichtelijkheid zijn kleinere partijen weggelaten; deze veranderen het beeld niet).

Figuur 13.1 Maakt het uit wie in de regering zit? (1971-2006)



Bron: NKO's

Figuur 13.2 Gemiddelde links-rechtsplaatsing van belangrijkste politieke partijen (1981-2006)



Bron: NKO's

Figuur 13.2 geeft aan hoe het gehele electoraat gemiddeld denkt over de verschillen tussen Nederlandse politieke partijen op de links-rechtsschaal. Duidelijk is te zien dat kiezers deze partijen op een steeds smallere bandbreedte plaatsen.[4] Voor alle partijen daalt het verschil tussen de meest linkse (1981: CPN; 2006: SP) en de meest rechtse (1981: GPV; 2006: PVV) partij in de periode 1981-2006 ondanks de opkomst van allerlei nieuwe partijen ter linker- en rechterzijde, spectaculair van 6,5 naar minder dan 4,5.

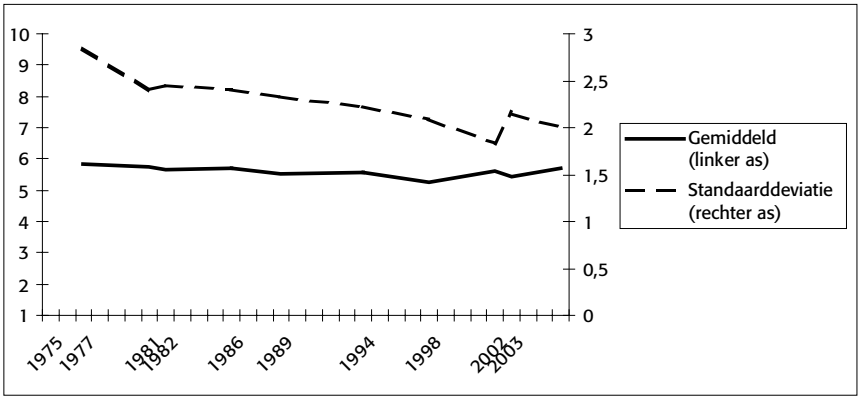
Een nuancering bij deze analyse is op zijn plaats. Dat de waargenomen verschillen tussen partijen op de links-rechtsdimensie in de loop der jaren steeds kleiner zijn geworden, betekent niet zonder meer dat er voor de kiezers ook minder keuzemogelijkheden zijn tussen de politieke partijen in Nederland. De links-rechtsdimensie is een belangrijk en veelgebruikt politiek ordeningsprincipe, maar zeker niet het enige. De Nederlandse politiek wordt traditioneel gekenmerkt door de aanwezigheid van een of twee andere dimensies. Allereerst is er een morele dimensie die traditioneel sterk verbonden is met de tegenstelling tussen religieuze en niet-religieuze kiezers. Deze morele dimensie gaat over strijdpunten als abortus en euthanasie. Ten tweede wordt er de laatste jaren gesproken over de dimensie van culturele openheid versus geslotenheid, liberalisme versus traditionalisme, of kosmopolitisme versus nationalisme. Deze derde dimensie heeft, zo blijkt uit vele onderzoeken, de afgelopen vijftien jaar snel aan belang gewonnen onder het electoraat. Deze ontwikkeling is sterk bevorderd doordat in die vijftien jaar ook een aantal politieke partijen zich nadrukkelijk hebben geprofileerd op de culturele dimensie. Dat geldt zowel voor de VVD, LPF, PVV, TON en SP, als voor D66 (Aarts & Thomassen 2008). Indien de links-rechtsdimensie met haar primair sociaaleconomische connotaties hierdoor relatief aan belang heeft ingeboet, zeggen kleinere waargenomen verschillen tussen partijen op die links-rechtsdimensie nog niets over de kwaliteit van de electorale democratie. Helaas zijn gegevens over de plaatsing van de meeste politieke partijen door de kiezers op deze dimensie niet voorhanden, waardoor het ondoenlijk is deze trend in kaart te brengen. Het kan dus zijn dat onze analyses de waargenomen verschillen tussen partijen onderschatten.

13.5 NEMEN DE VERSCHILLEN TUSSEN KIEZERS IN NEDERLAND OOK AF?

Dat neemt niet weg dat in de ogen van Nederlandse kiezers de verschillen tussen politieke partijen op de links-rechtsdimensie afnemen. Kiezers plaatsen politieke partijen steeds minder ver van elkaar. Nu zou het zo kunnen zijn

dat ook kiezers zelf steeds meer op elkaar zijn gaan lijken. Dat zou de trend in ieder geval in perspectief plaatsen. In figuur 13.3 is de links-rechtszelfplaatsing van het electoraat opgenomen. De vrijwel horizontale lijn geeft de gemiddelde plaatsing van kiezers aan (die in de afgelopen decennia nauwelijks is veranderd). De dalende trend is die van de standaardafwijking van kiezers. Uit de figuur blijkt dat kiezers steeds minder afwijken van het gemiddelde. Kiezers kruipen met andere woorden ook naar het midden toe.

Figuur 13.3 Zelfplaatsing van kiezers op de links-rechtsdimensie: gemiddelde en standaardafwijking



Bron: NKO's

Vanuit het perspectief van verkiezingen als simpel afspiegelingsmechanisme is het samengaan van afnemende verschillen tussen kiezers met afnemende verschillen tussen partijen niet problematisch. Vanuit dit perspectief is er geen maatschappelijk doel mee gediend als partijen zich duidelijker van elkaar onderscheiden. In een land waar de maatschappelijke tegenstellingen afnemen kan men slechts verwachten dat ook de verschillen tussen politieke partijen zullen afnemen.

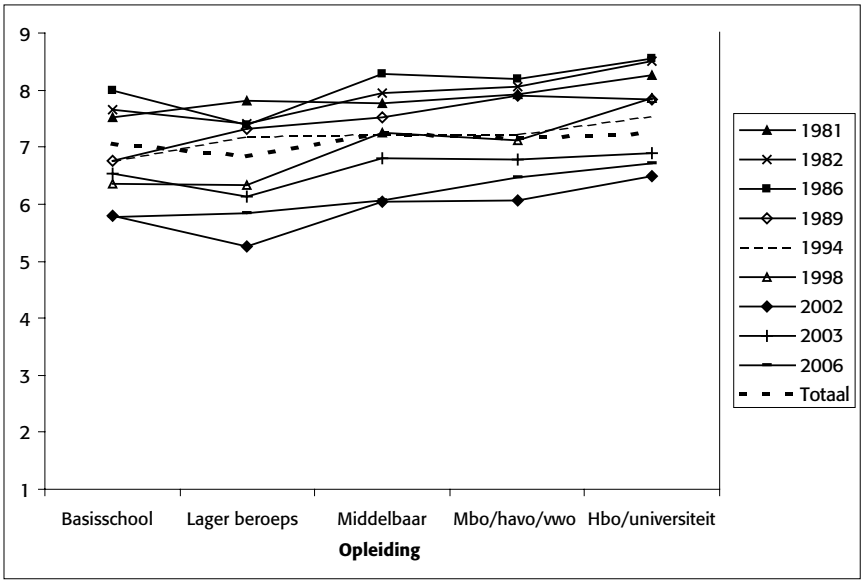
13.6 DENKEN ALLE KIEZERS DAT ER GEEN VERSCHILLEN MEER ZIJN TUSSEN POLITIEKE PARTIJEN?

Tot nu toe is de aandacht vooral uitgegaan naar het electoraat als geheel. Het is echter zeer goed mogelijk dat kiezers verschillen in de mate waarin

zij verschillen zien tussen politieke partijen. Als dat *niet* zo is, is dat een extra reden om te vermoeden dat de waargenomen verschillen iets zeggen over een daadwerkelijke convergentie van politieke partijen en niet alleen over veranderingen in de opvattingen of de kennis van het electoraat.

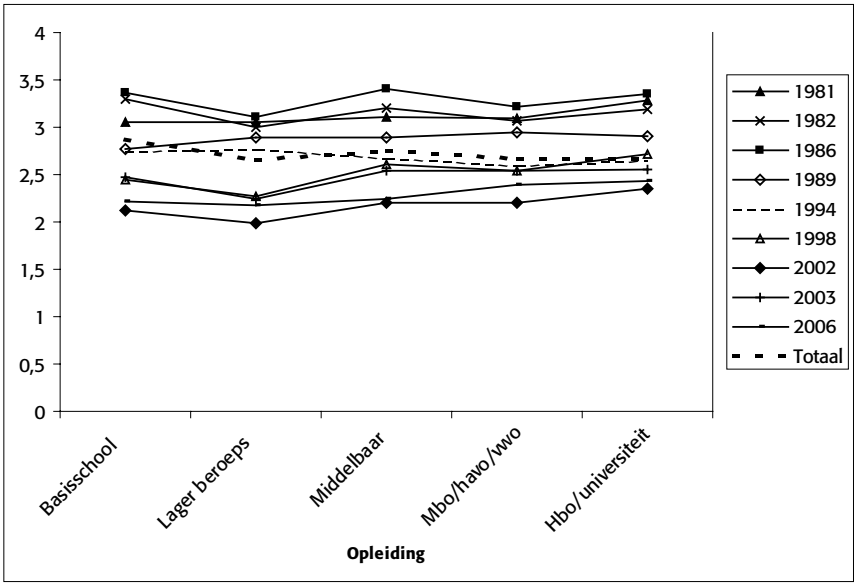
Wat kunnen we verwachten? Een kenschets van de verschillen tussen politieke partijen aan de hand van de links-rechtsdimensie is een sterke vereenvoudiging van de politieke werkelijkheid. Het gebruik van de links-rechtsdimensie door de kiezers wijst er wel op dat zij gebruik kunnen maken van een abstract principe, een ideologie. Het valt daarom te verwachten dat het waarnemen van verschillen tussen partijen op de links-rechtsdimensie samenhangt met andere kenmerken van de kiezers die het politieke waarnemingsvermogen beïnvloeden. Dit zijn bijvoorbeeld de opleiding die men heeft genoten en de politieke interesse. In figuur 13.4 zijn de waargenomen verschillen tussen partijen uitgesplitst naar opleidingsniveau.

Figuur 13.4a Opleiding en verschillen tussen partijen (bereik)



Bron: NKO's

Figuur 13.4b Opleiding en verschillen tussen partijen (standaardafwijking)



Bron: NKO's

Opmerkelijk genoeg is de samenhang met opleiding grotendeels afwezig. Iemands opleidingsniveau is niet verbonden met de bandbreedte van partijen op de links-rechtsdimensie, en evenmin met de standaardafwijking van de waargenomen posities. De mate waarin kiezers verschillen zien tussen politieke partijen is dus niet of nauwelijks verbonden met hun opleidingsniveau. Hetzelfde geldt overigens voor politieke interesse (resultaten niet getoond). Dit ondersteunt de interpretatie dat de verschillen het gevolg zijn van een convergentie aan de politieke aanbodzijde.

13.7 STEMMEN KIEZERS DIE VERSCHILLEN ZIEN VAKER DAN KIEZERS DIE DEZE VERSCHILLEN NIET ZIEN?

We hebben laten zien dat de waargenomen verschillen tussen politieke partijen sinds het begin van de jaren tachtig zijn afgenomen. Voor het beoordelen van de kwaliteit van de electorale democratie in Nederland is de belangrijkste vraag welke gevolgen dit heeft voor het politieke gedrag van kiezers. Als de waargenomen verschillen verband houden met houdingen en gedrag, beïnvloedt dit ook de werking van de democratie in Nederland.

In deze bijdrage beperken we ons tot de relatie tussen waargenomen verschillen tussen politieke partijen en de vraag of men wel of niet heeft gestemd. Als iemand denkt dat het uitmaakt waarop je stemt, is de kans groter dat men ook een stem uitbrengt (Downs 1957; Riker & Ordeshook 1968).

In figuur 13.5 is, voor onze twee maten van partijverschillen, te zien hoe de relatie tussen waargenomen verschillen en opkomst er uit ziet. De twee maten zijn verdeeld in quintielen waarvoor het opkomstpercentage is vastgesteld.

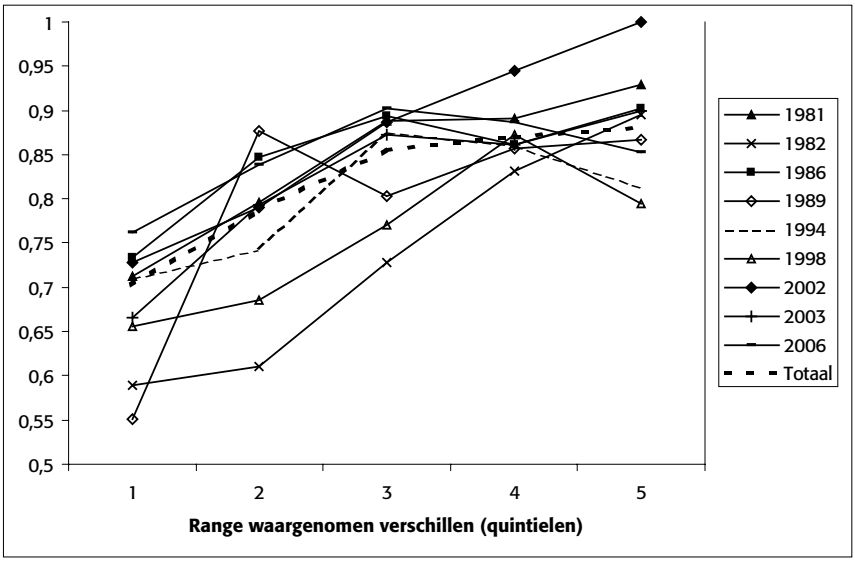
Figuur 13.5 laat zien dat er inderdaad een duidelijke en sterke relatie bestaat tussen opkomst en waargenomen partijverschillen. Hoe minder de partijen als 'een pot nat' worden beschouwd, des te eerder men gaat stemmen.

Hiervoor hebben we geconstateerd dat het electoraat in de afgelopen decennia steeds minder verschillen tussen de politieke partijen is gaan zien – althans op de links-rechtsdimensie. Als die dimensie nog steeds de belangrijkste politieke dimensie is, verwachten we dus een dalende opkomst. En inderdaad is die opkomst sinds 1982 gestaag gedaald. Dat de opkomst bij de verkiezingen na 2002 weer (licht) is gestegen kan enerzijds wellicht worden verklaard door de inderdaad toegenomen waargenomen verschillen tussen politieke partijen en anderzijds door het (wellicht) toegenomen belang van andere conflictdimensies.

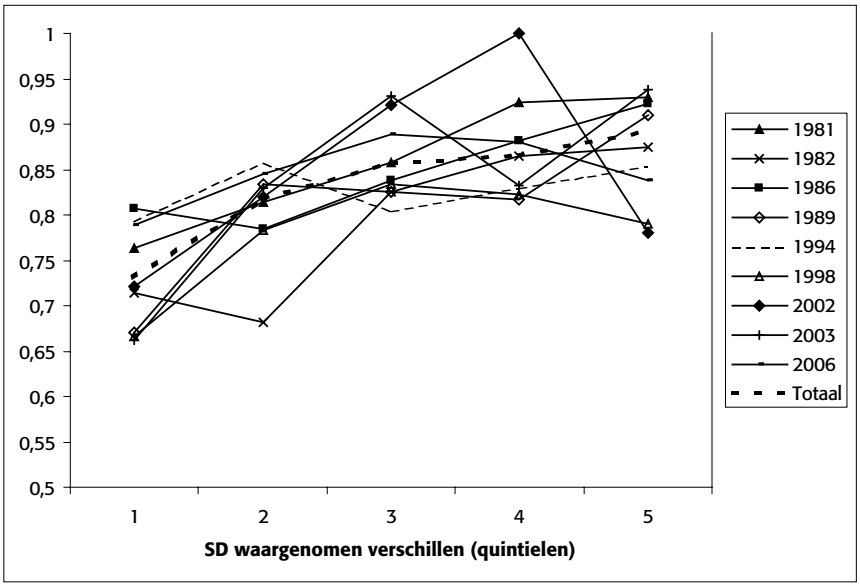
13.8 AFSLUITEND

In deze bijdrage stond de vraag centraal, in hoeverre kiezers in Nederland verschillen zien tussen de politieke partijen. Deze vraag is belangrijk omdat een gebrek aan verschillen het de kiezers lastiger maakt om een beredeneerde keuze te maken tussen de verschillende partijen. We hebben laten zien dat de kiezers in de afgelopen decennia inderdaad steeds minder verschillen zijn gaan zien tussen de politieke partijen in Nederland – althans wanneer we ons beperken tot de links-rechtsdimensie. Kiezers zien zowel een kleinere bandbreedte van politieke partijen op de links-rechtsdimensie, als een geringere afwijking van afzonderlijke politieke partijen van het gemiddelde op deze dimensie. Het waarnemen van verschillen tussen politieke partijen hangt niet sterk samen met iemands opleiding of politieke interesse. De geschetste ontwikkeling doet zich voor onder allerlei groepen in het Nederlandse electoraat. Dit duidt er op dat de afgenomen verschillen niet worden veroorzaakt doordat we nu een ander electoraat hebben dan dertig jaar geleden. Weliswaar hebben we laten zien dat niet alleen de partijen, maar ook de kiezers minder variatie zijn gaan tonen op de links-rechtsdimensie, maar we hebben betoogd dat verschillen tussen politieke partijen desondanks wenselijk zijn, omdat dankzij die verschillen het debat vitaal blijft.

Figuur 13.5a Opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen en de gemiddelde range in quintielen van verschillen tussen politieke partijen



Figuur 13.5b Opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen en de gemiddelde standaardafwijking in quintielen van verschillen tussen politieke partijen



Hoe groter de verschillen die kiezers zien tussen de politieke partijen, hoe hoger de opkomst; en andersom: naarmate kiezers minder verschillen tussen politieke partijen zien, zullen ze minder geneigd zijn een stem uit te brengen. De opkomst bij verkiezingen is aanmerkelijk hoger onder degenen die grote verschillen percipiëren, dan onder degenen die alle partijen eigenlijk één pot nat vinden. In dit licht is het ook niet verwonderlijk dat de opkomst bij verkiezingen tussen 1982 en 1998 gestaag is gedaald en dat pas bij de Fortuyn-revolte de opkomst weer wat steeg. Dat was precies de periode waarin kiezers weer wat meer verschil zagen tussen partijen en het politieke debat weer oplaaide.

LITERATUUR

Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006. *Acta Politica,* 43 (2/3), 203-234.

Alvarez, R.M. & J. Nagler (2004). Party System Compactness: Measurement and Consequences. *Political Analysis* 12: 46-62.

APSA Committee on Political Parties (1950). Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties (1950). *APSR*, 44, 3, Part 2, Supplement.

Dahl, R.A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York, Harper.

Hoogerwerf, A. (1963). Sociaal-politieke strijdpunten: smeulend vuur. *Sociologische Gids*, 10 (5), 249-263.

Lachat, R. (2008). The impact of party polarization on ideological voting. *Electoral Studies*, 27, 4, 687-698.

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2009). *Democratie vereist partijdigheid, Politieke partijen en formaties in beweging, Rob advies*, april 2009.

Riker, W. & P. Ordeshook (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review* 62(1): 25-42.

Taylor, M. & V.M. Herman (1971). Party systems and government stability. *American Political Science Review* 65 (1), 28-37.

Todosijević, B., K. Aarts & H. van der Kaap (2010). *Dutch Parliamentary Election Studies Data Source Book 1971-2006*. Dans Data Guide 7, The Hague, DANS.

NOTEN

1 Een website met artikelen naar aanleiding van dit rapport is www.apsanet.org/~pop/APSA_Report.htm.

2 De data die in deze bijdrage worden gebruikt zijn afkomstig uit de geïntegreerde dataset van de NKO's 1971-2006 (DANS studienummer P1816; zie Todosijevic, Aarts & Van der Kaap 2010).

3 In de literatuur wordt ook wel gebruik gemaakt van gewogen variantiematen (Taylor & Herman 1971; Lachat 2008; Alvarez & Nagler 2004). Om twee redenen zien we in deze bijdrage af van het gebruik van deze maten. In de eerste plaats willen we een beschrijving geven van het door de kiezers gepercipieerde partijenlandschap: de beschikbare keuzemogelijkheden. Het is niet zonder meer duidelijk dat omvang van partijen daarbij een relevante variabele is. In de tweede plaats is het lastig te bepalen hoe we om moeten gaan met kiezers die bepaalde politieke partijen niet kunnen plaatsen. Zie voor een aanvullende discussie over dit soort maten (Van der Eijk 2001).

4 In deze en volgende analyses hebben we de 11-puntsschalen die zijn gebruikt in 2002 en 2006 lineair getransformeerd naar een 10-puntsschaal.

14 Nieuwe strijdpunten, nieuwe scheidslijnen? Politieke vertegenwoordiging in Nederland[1]

Wouter van der Brug, Catherine de Vries & Joost van Spanje

In het inleidende hoofdstuk van dit deel van de bundel onderscheiden Aarts en Van der Kolk twee primaire functies van parlementsverkiezingen: 1) de vertegenwoordiging van opvattingen van burgers in het politieke domein en 2) de samenstelling van een regering. In deze bijdrage richten wij ons op het eerste aspect. Leiden verkiezingen tot een samenstelling van de Tweede Kamer waarin de veelheid van opvattingen en meningen van kiezers adequaat is vertegenwoordigd? Wat zijn de effecten van het ontstaan van nieuwe politieke strijdpunten – zoals immigratie, integratie en Europese eenwording – op het Nederlandse partijstelsel? Met deze bijdrage beogen we antwoorden te geven op deze vragen. Dit doen we door een analyse van de opvattingen van kiezers enerzijds, en van de opstelling van politieke partijen anderzijds.

Deze vragen zijn prangend in het licht van de recente politieke ontwikkelingen. Zowel politici, journalisten als wetenschappers uiten in toenemende mate hun zorgen over de toestand van de Nederlandse partijendemocratie. De afname van electorale steun voor middenpartijen, de sterk wisselende verkiezingsuitslagen en de opkomst van radicale partijen ter linker- en rechterzijde van het politieke spectrum zijn voor velen indicatief voor een crisis waarin het Nederlandse vertegenwoordigende bestel zou verkeren. Exemplarisch voor deze crisis zou de worsteling van middenpartijen met nieuwe politieke strijdpunten rond migratiebeleid en Europese integratie zijn. Nu is het zo dat ten gevolge van processen van multiculturalisering en mondialisering veel bestaande zekerheden zijn weggevallen en dat de thema's van Europese eenwording, migratie en integratie in toenemende mate saillant zijn geworden. Vanuit het oogpunt van democratische vertegenwoordiging is de komst van nieuwe partijen die zich duidelijk profileren op deze nieuwe politieke strijdpunten eerder een positieve dan

een negatieve ontwikkeling. Zij vertegenwoordigen immers opvattingen die leven onder burgers.

In deze bijdrage kijken we achtereenvolgens naar standpunten van kiezers op een aantal belangrijke thema's, posities van partijen en ten slotte naar de afstanden tussen kiezers en partijen.

14.1 VERKLARINGEN VOOR WISSELENDE VERKIEZINGSUITSLAGEN

Eén van de veelgenoemde aspecten van de gesignaleerde crisis van de partijendemocratie is dat partijen steeds slechter in staat zouden zijn om groepen kiezers voor langere tijd aan zich te binden. Het feit dat verkiezingsuitslagen steeds grotere schommelingen vertonen zou komen doordat kiezers 'als stuifzand' met alle winden zouden meewaaien (zie Schuyt 2003). In deze bijdrage zetten we deze verklaring af tegen twee andere mogelijke verklaringen, een die te maken heeft met de keuzemogelijkheden die de Nederlandse partijen de kiezers bieden in sociaaleconomisch opzicht, en een die te maken heeft met de keuzemogelijkheden die ze de kiezers bieden in termen van een tweede dimensie.

Een eerste alternatieve verklaring voor de toegenomen instabiliteit in verkiezingsuitslagen is dat de grote partijen zich ideologisch steeds minder duidelijk van elkaar onderscheiden in links-rechtstermen. Als partijen zich inhoudelijk niet duidelijk van elkaar onderscheiden dan worden keuzes voor partijen op grond van inhoudelijke oordelen moeilijk te maken. Onderzoek wijst uit dat kiezers die op basis van inhoudelijke oordelen een keuze maken vaak tot vlak voor de verkiezingen twijfelen tussen twee of meer partijen die zij vrijwel even aantrekkelijk vinden (Kroh e.a. 2007; Van der Brug 2004; Van Holsteyn & De Ridder 2005). Dit leidt tot twee paradoxen. De eerste paradox is dat factoren die voor kiezers zelf niet erg belangrijk zijn bij het bepalen van hun partijkeuze, zoals beoordelingen van kandidaten of kleine fouten in de campagnevoering, juist in veel gevallen net de doorslag geven in de keuze tussen twee partijen. De tweede paradox is dat voorkeuren voor partijen tamelijk stabiel zijn per kiezer over tijd, terwijl verkiezingsuitslagen vaak veranderlijk zijn.

De veranderlijkheid van verkiezingsuitslagen kan dus bestaan zonder dat deze gepaard gaat met een instabiliteit in de publieke opinie over belangrijke kwesties en zelfs zonder dat partijvoorkeuren instabiel zijn. Maar dit sluit niet uit dat opinies van burgers over belangrijke thema's instabiel zijn. In deze bijdrage zullen we ingaan op de vraag in hoeverre dit zo is.

Een tweede alternatieve verklaring voor de veranderlijkheid van verkiezingsuitslagen is dat het belang van de links-rechtstegenstelling zou zijn afgenomen. Volgens verschillende auteurs zijn er naast de links-rechtstegenstelling nieuwe tegenstellingen bijgekomen die hiermee niet samenvallen. In de literatuur is geen consensus over de vraag hoeveel dimensies men zou moeten onderzoeken om de opvattingen van kiezers en/of de positiebepaling van politieke partijen in kaart te brengen. Het voert te ver om de gehele discussie hier samen te vatten, maar we zullen ons in deze bijdrage beperken tot twee dimensies (zie ook Van der Brug & Van Spanje 2009; Kitschelt & McGann 1995; Kriesi e.a. 2008; Middendorp 1991; Pellikaan & Brandsma 2005).

De eerste as beschrijft sociaaleconomische tegenstellingen, waarbij de ene kant linkse posities vertegenwoordigt (het behoud van de verzorgingsstaat, grotere inkomensgelijkheid en gelijke kansen) en de andere kant rechtse posities (een kleinere overheid, meer marktwerking, privatisering en een kleinere verzorgingsstaat). Deze as wordt vaak vereenzelvigd met links-rechts, maar de termen links en rechts kunnen door de tijd heen een andere betekenis aannemen en kan dus worden geassocieerd met niet-sociaaleconomische kwesties, zoals milieubescherming.

Kriesi c.s. (2008) betogen dat een tweede ideologische dimensie is ontstaan in West-Europa rond de structurele belangentegenstelling tussen winnaars en verliezers van mondialisering. Volgens hen bestaat er aan de ene kant een groep burgers die ten gevolge van mondialisering van nationale economieën hun baan ziet verdwijnen naar lagelonenlanden in Azië, terwijl er voor de overgebleven banen steeds meer concurrentie is van goedkope arbeidskrachten uit vooral Oost-Europa ten gevolge van de openheid van de Europese markt. Kriesi c.s. verwachten dat deze 'verliezers van de mondialisering' tegen verdere Europese eenwording zullen zijn, vóór protectionistische maatregelen en tegen de komst van immigranten. Aan de andere kant is er een groep burgers – de winnaars van de mondialisering – die juist van mondialisering profiteert omdat de eigen carrièremogelijkheden er groter door zijn geworden en zij bijvoorbeeld goedkoop door Oost-Europese arbeidsmigranten het dak van hun tweede huisje in Frankrijk kunnen laten dekken. Volgens Kriesi c.s. heeft deze structurele tegenstelling zich ontwikkeld tot een tweede politieke scheidslijn in de Europese partijstelsels. Dit betekent dat zowel het gedrag van partijen als de attitudes van burgers worden gestructureerd door twee dimensies, die wij in navolging van Kriesi c.s. een sociaaleconomische en een culturele scheidslijn zullen noemen.

De twee door Kriesi c.s. onderscheiden tegenstellingen hebben betrekking op wat Van der Brug in zijn oratie de belangrijkste (binnenlandse) sociale kwesties van deze tijd noemde: de toekomst van de verzorgingsstaat en de

integratie van etnische minderheidsgroepen (Van der Brug 2008). Hoewel we ons realiseren dat andere thema's, zoals euthanasie, abortus, stamcelonderzoek en de emancipatie van vrouwen en homoseksuelen belangrijke politieke kwesties zijn, beperken we ons in deze bijdrage tot de sociaaleconomische en culturele dimensie.

Gezien het grote aantal politieke partijen in Nederland is het uiteraard theoretisch mogelijk dat de veelheid van (combinaties van) opvattingen op de twee dimensies worden gerepresenteerd door politieke partijen. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat dit onwaarschijnlijk is. Het aantal combinaties van standpunten neemt namelijk exponentieel toe met het aantal dimensies. De kans dat de veelheid van opvattingen op verschillende thema's wordt vertegenwoordigd door politieke partijen is het grootst als deze worden gestructureerd door één enkele politieke dimensie, zoals links-rechts (Thomassen 1994: 254). In de rest van dit hoofdstuk zullen we daarom niet alleen kijken naar de verdeling van opvattingen van partijen en kiezers op links/rechts en op sociaaleconomische en culturele strijdpunten, maar we zullen ook kijken hoe de samenhang is tussen posities van partijen enerzijds en die van kiezers anderzijds.

14.2 GEBRUIKTE GEGEVENS

In dit hoofdstuk maken we gebruik van het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) uit de jaren 1994, 1998, 2002, 2003 en 2006. Ieder NKO bevat gegevens afkomstig uit enquêtes gehouden onder een aselect getrokken steekproef van de Nederlandse bevolking. In iedere enquête is respondenten gevraagd zichzelf te plaatsen op een schaal die beleidsstandpunten weergeeft. Alleen de eindpunten van de schalen zijn gelabeld. Om een indruk te krijgen van de opvattingen van kiezers op sociaaleconomische issues richten we ons op de volgende schaal:

- *Inkomensverdeling*: een 7-puntsschaal waarvan de uiteinden zijn gelabeld 'de verschillen in inkomens in ons land moeten groter worden' (op 1) en 'de verschillen in inkomens in ons land moeten kleiner worden' (op 7).

Om een indruk te krijgen van de opvattingen van kiezers op culturele issues richten we ons op de volgende twee schalen:

- *Integratie of assimilatie van minderheden*: een 7-puntsschaal waarvan de uiteinden zijn gelabeld 'allochtonen en etnische minderheden moeten in Nederland kunnen leven met behoud van alle gewoonten van de eigen cultuur' (op 1) en 'allochtonen en etnische minderheden moeten zich volledig aanpassen aan de Nederlandse cultuur' (op 7).

- *Europese eenwording*: een 7-puntsschaal waarvan de uiteinden zijn gelabeld 'de Europese eenwording zou nog verder moeten gaan' (op 1) en 'de Europese eenwording is al te ver gegaan' (op 7).

Ideologische links-rechtsposities zijn als volgt gemeten:
- *Links-rechts*: het gaat hierbij om een 11-puntsschaal waarvan de uiteinden zijn gelabeld 'links' (op 0) en 'rechts' op 10. De respondenten wordt niet verteld wat de betekenis is van de termen links en rechts.

Naast de eigen positie van respondenten is hun tevens gevraagd aan te geven waar een aantal partijen op dat moment stond op elk van deze schalen. Vanwege de ruimte die deze vraag inneemt in de vragenlijst is deze slechts voor een beperkt aantal partijen gesteld. Op basis van deze gegevens zullen we eerst de veranderingen in posities van kiezers beschrijven, en vervolgens de verschillen tussen kiezers en partijen per beleids- of ideologische dimensie weergeven.

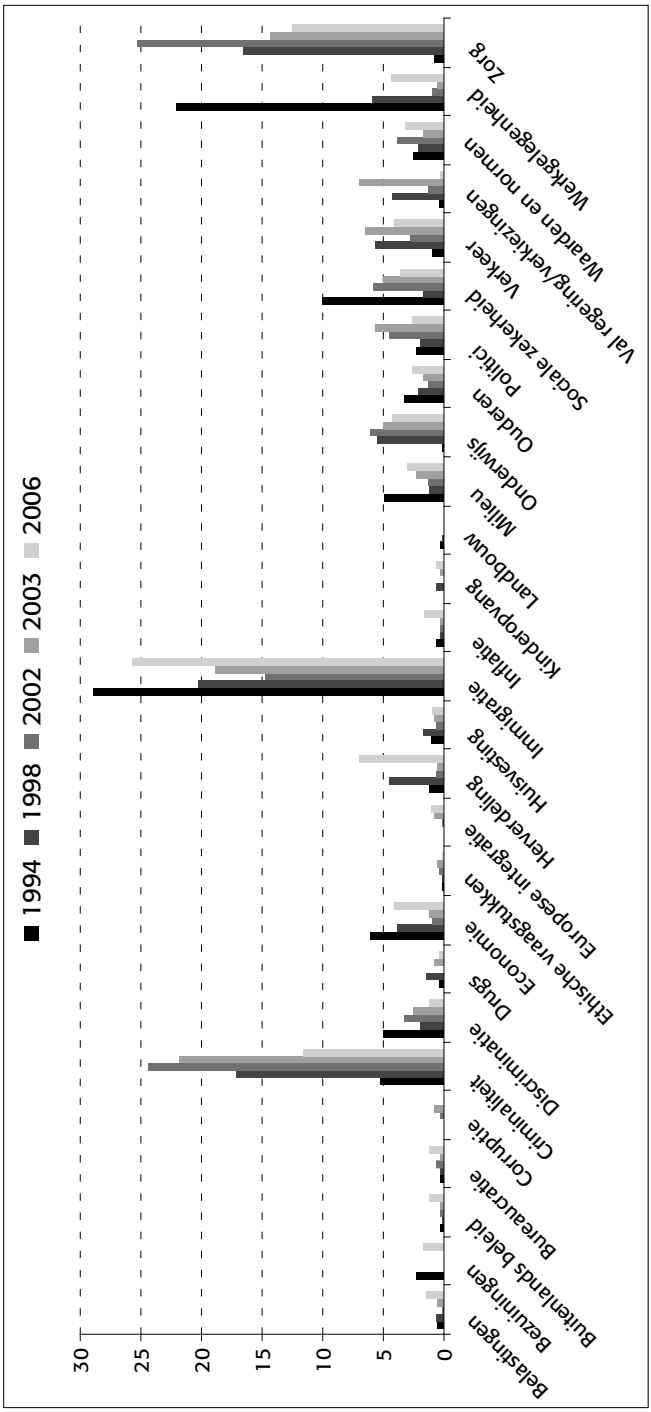
14.3 EMPIRISCHE BEVINDINGEN

Opvattingen van burgers

Om een beeld te krijgen van de politieke vertegenwoordiging van opinies van kiezers kijken we eerst naar hun opvattingen. Daarbij zijn twee zaken van belang. Ten eerste, over welke kwesties maken zij zich het meest zorgen? Ten tweede, wat zijn hun standpunten met betrekking tot deze kwesties? Figuur 14.1 (zie pagina 288) richt zich op het eerste punt. De figuur presenteert de antwoorden tussen 1994 en 2006 op de vraag wat het belangrijkste probleem is in Nederland. Opvallend is dat veel kiezers het onderwerp immigratie, en het vaak hieraan gerelateerde onderwerp criminaliteit, als belangrijk blijken te ervaren. Samen met gezondheidszorg, werkgelegenheid en sociale zekerheid waren dit tussen 1994 en 2006 verreweg de meest gegeven antwoorden op de vraag wat het belangrijkste probleem in Nederland is. Om een goed beeld van politieke vertegenwoordiging in Nederland te krijgen zouden standpunten van kiezers op deze thema's dus moeten worden vertegenwoordigd door politieke partijen.

De NKO-data geven niet voor alle genoemde thema's informatie over de posities van kiezers en partijen, maar dat is ook niet noodzakelijk. Het belangrijkste is dat de door kiezers als meest belangrijk genoemde thema's zowel sociaaleconomische (werkgelegenheid, sociale zekerheid, gezondheidszorg)

Figuur 14.1 Belangrijkste probleem in Nederland, 1994-2006



Bron: NKO 1994, 1998, 2002-2003, 2006

als culturele thema's (immigratie, criminaliteit) zijn en dat we in de hiernavolgende analyses strijdpunten uit beide domeinen betrekken.

Tabel 14.1 Opvattingen van kiezers

	Inkomensverschillen kleiner (positie 5-7)	*Middenpositie (4)*	*Inkomensverschillen groter (positie 1-3)*
1994	45,7%	25,8%	28,4%
2006	67,2%	20,4%	12,3%
	Migranten: behoud eigen cultuur (1-3)	*Middenpositie (4)*	*Migranten: aanpassen (5-7)*
1994	19,1%	19,2%	61,7%
2006	15,1%	16,5%	68,3%
	Europese eenwording verder doorzetten (5-7 in 1994) (1-3 in 2006)	*Middenpositie (4)*	*Europese eenwording is al te ver doorgevoerd (1-3 in 1994) (5-7 in 2006)*
1994	37,3%	31,7%	31,0%
2006	25,3%	19,5%	55,2%
	Links (0-4 in 2006) (1-5 in 1994)	*Midden (5 in 2006) (geen middencategorie in 1994)*	*Rechts (6-10)*
1994	46,7%	Bestond niet	53,3%
2006	33,3%	21,2%	45,4%

Bron: NKO 1994, 2006

Hoe zit het nu met de opvattingen van kiezers op een aantal schalen? Vanwege de grote mate van stabiliteit in opvattingen presenteren we in tabel 14.1 voor de overzichtelijkheid alleen de posities in het eerste en laatste verkiezingsjaar van de onderzochte periode: 1994 en 2006. Uit tabel 14.1 blijkt dat er veel steun is voor inkomensnivellering en dat die steun in het laatste decennium is toegenomen.

Tabel 14.1 laat tevens zien dat er al lang voor de opkomst van Fortuyn weinig steun is voor de uitgangspunten van het multiculturalisme: zowel in 1994 als in 2006 vindt circa tweederde van de burgers dat migranten zich (volledig) dienen aan te passen aan 'de Nederlandse cultuur en gewoonten', wat deze ook mogen zijn. De steun voor verdere Europese eenwording is afgenomen. In 1994 vond 31% dat de Europese eenwording te ver was doorgeschoten en in 2006 was dat toegenomen tot 55%. Uiteraard betekent dit niet dat de opvattingen over de mate van Europese eenwording in 2006 anders zijn dan in 1994: de eenwording was in 2006 verder voortgeschreden dan in 1994.

Links-rechtsposities in 1994 zijn minder goed vergelijkbaar met dergelijke posities in 2006 omdat ze op een andere schaal zijn gemeten. In 1994 werd een 10-puntsschaal gebruikt van 1 tot 10 en in 2006 een 11-puntsschaal van 0 tot 10. In beide jaren is het aantal personen dat zich als rechts beschouwt groter dan het aantal personen dat zich ter linkerzijde schaart. Ondanks de verschillen in gebruikte meetinstrumenten kan worden geconcludeerd dat dit verschil in 2006 afgetekender is dan in 1994.

In het kort komt uit tabel 14.1 een beeld naar voren van het Nederlandse electoraat dat zich iets meer als rechts dan als links beschouwt, waarvan een meerderheid zich tegen verdere Europese eenwording keert, waar nauwelijks steun is voor multiculturalisme, maar wel voor inkomensnivellering. Dit alles roept de vraag op hoe de verschillende standpunten met elkaar samenhangen. Inkomensnivellering wordt immers vaak geassocieerd met links, terwijl slechts een derde van de Nederlandse burgers zich als links beschouwt. Tabel 14.2 toont de samenhang (Pearson's correlaties) tussen de verschillende schalen in 1994 en 2006.

Tabel 14.2 Samenhang tussen kiezersvoorkeuren m.b.t. verschillende thema's

	Inkomensverdeling	*Migranten*	*Europese eenwording*
Inkomensverdeling			
Migranten	-0,03 (1994) -0,05 (2006)		
Europese eenwording	0,02 (1994)* 0,11 (2006)	0,08 (1994)* 0,26 (2006)	
Links-rechts	-0,28 (1994) -0,29 (2006)	0,23 (1994) 0,29 (2006)	-0,03 (1994)* 0,04 (2006)

* De schaal voor Europese eenwording is in 1994 omgedraaid, om de correlaties in 1994 en 2006 vergelijkbaar te maken.
Bron: NKO 1994, 2006

Tabel 14.2 laat zien dat de vier thema's niet sterk met elkaar samenhangen onder kiezers. In zowel 1994 als in 2006 bestaat er nauwelijks samenhang tussen de standpunten van kiezers op inkomensnivellering en multiculturalisme. Wel zijn beide schalen in beide jaren vrij sterk verbonden met links-rechts. Kiezers associëren de termen links en rechts dus zowel met culturele als met sociaaleconomische thema's. De belangrijkste verandering tussen 1994 en 2006 is dat opvattingen over multiculturalisme sterker verbonden zijn geraakt met opvattingen over Europese integratie. Dit sluit aan bij resultaten van zowel Kriesi c.s. (2008) als van Van der Brug en Van Spanje (2009), die op basis

van een ander gegevensbestand, de *European Social Survey*, concluderen dat opvattingen van burgers op centrale politieke thema's in West-Europa door twee dimensies gestructureerd worden, een sociaaleconomische en een culturele (waaronder multiculturalisme en Europese integratie).

Partijposities

Om na te gaan hoe deze opvattingen van kiezers worden vertegenwoordigd door politieke partijen gaan we eerst na hoe de posities van politieke partijen op de vier issues met elkaar samenhangen. Hier doet zich het probleem voor dat er geen 'objectieve' metingen voorhanden zijn van de posities van partijen op de vier schalen. Daarvoor in de plaats gebruiken we de gemiddelden van de posities van politieke partijen in de ogen van kiezers. Deze zijn echter slechts voor een beperkt aantal partijen gemeten. In 1994 is aan kiezers alleen gevraagd aan te geven waar CDA, VVD, PvdA en D66 zich bevonden op de drie concrete politieke strijdpunten. Links-rechtsposities zijn gevraagd met betrekking tot meer partijen. In 2006 zijn de posities op de drie concrete strijdpunten gevraagd voor PvdA, CDA, VVD, SP en CU. In tabel 14.2 staan de correlaties gepresenteerd tussen de (gemiddelde percepties van de) posities van de partijen op de vier schalen. Gezien het beperkte aantal partijen waarvoor deze zijn gemeten en vooral gezien het feit dat kleine radicale partijen niet zijn meegenomen, moeten deze correlaties voorzichtig worden geïnterpreteerd. Dit geldt vooral voor de correlatie van standpunten op Europese eenwording met de overige drie schalen. Bij Europese eenwording komt de oppositie immers vooral van radicaal links en radicaal rechts. Door het niet meenemen van de meer radicale partijen overschatten we de samenhang met de andere schalen.

Tabel 14.3 Samenhang tussen partijposities m.b.t. verschillende thema's

	Inkomensverdeling	*Migranten*	*Europese eenwording*
Inkomensverdeling			
Migranten	-0,94 (1994) -0,99 (2006)		
Europese eenwording	0,86 (1994)* 0,71 (2006)	-0,65 (1994)* -0,72 (2006)	
Links-rechts	-0,99 (1994) -0,94 (2006)	0,87 (1994) 0,91 (2006)	-0,92 (1994)* -0,82 (2006)

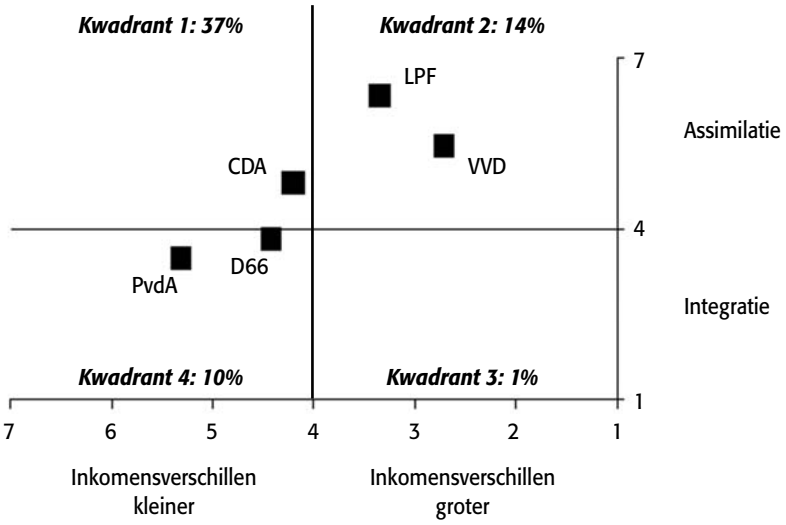
* De schaal voor Europese eenwording is in 1994 omgedraaid, om de correlaties in 1994 en 2006 vergelijkbaar te maken.
Bron: NKO 1994, 2006

Hoewel we dus voorzichtig moeten zijn met de interpretatie van de samenhangen in tabel 14.3, is de sterkte van de correlaties opmerkelijk. Dit suggereert dat op het niveau van politieke partijen standpunten op sociaaleconomische en culturele thema's onderling sterk verbonden zijn en sterk samenhangen met hun links-rechtsposities. Op basis van een analyse van de posities van 82 partijen uit 14 West-Europese landen met behulp van zogenaamde 'expert surveys', komen Van der Brug en Van Spanje (2009) tot dezelfde conclusies.[2] Net als in andere landen is het partijstelsel in Nederland sterk eendimensionaal gestructureerd.

Kiezers en partijen

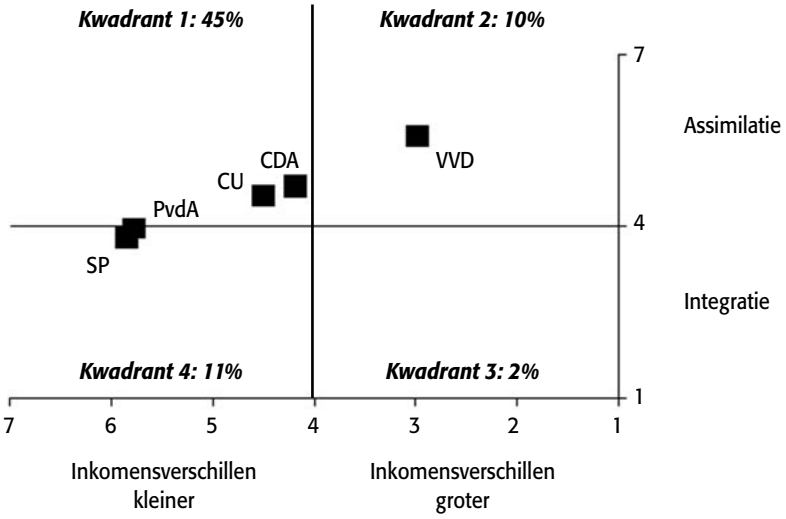
Het feit dat het Nederlandse partijstelsel zo sterk door één dimensie wordt gestructureerd betekent enerzijds dat Nederlandse politieke partijen een van hun functies zeer goed vervullen: namelijk het integreren en verbinden van standpunten op verschillende beleidsterreinen tot een samenhangend politiek programma. Anderzijds betekent dit dat sommige combinaties van kiezersvoorkeuren (die immers door twee dimensies worden gestructureerd), niet kunnen worden vertegenwoordigd. Om dit aanschouwelijk te maken presenteren we in figuur 14.2 en 14.3 door kiezers weergegeven posities van Nederlandse politieke partijen in deze tweedimensionale ruimte in 2002 en 2006. Op de horizontale as presenteren we door kiezers weergegeven posities van partijen in termen van inkomensverdeling (of inkomensverschillen kleiner of groter moeten worden) en op de verticale as posities op minderhedenbeleid (integratie versus assimilatie) in de ogen van kiezers. Figuur 14.2 geeft de posities weer in 2002 en figuur 14.3 deze posities in 2006. Op basis van deze figuren kunnen we vier ideaaltypen van partijen en kiezers onderscheiden, beginnend linksboven en met de klok mee. In kwadrant 1 linksboven bevinden zich partijen en kiezers die sociaaleconomisch 'links' zijn en tegen de uitgangspunten van de multiculturele samenleving. In kwadrant 2 rechtsboven bevinden zich partijen en kiezers die sociaaleconomisch 'rechts' zijn en ook 'monocultureel'. In het derde kwadrant rechtsonder bevinden zich partijen en kiezers die economisch 'rechts' zijn en multicultureel. Ten slotte bevinden zich in kwadrant 4 linksonder partijen en kiezers die sociaaleconomisch 'links' en multicultureel zijn. De percentages geven aan hoe groot het deel van de Nederlandse kiezers is dat zich in elk kwadrant bevindt.

Figuur 14.2 Kiezers en partijen in een tweedimensionale ruimte, 2002



Bron: NKO 2002-2003

Figuur 14.3 Kiezers en partijen in een tweedimensionale ruimte, 2006



Bron: NKO 2006

Partijposities zijn grotendeels in één dimensie georganiseerd en bevinden zich vooral in kwadrant 2 en kwadrant 4. In 2002 betekent dit dat er vrijwel geen partijen zijn die links zijn ten aanzien van sociaaleconomische kwesties en 'monocultureel' (kwadrant 1), of rechts op sociaaleconomische onderwerpen en multicultureel (kwadrant 3). De enige uitzondering is in 2002 het CDA, dat zich in de ogen van de Nederlandse burgers (net) in kwadrant 1 bevindt.

Zowel in 2002 als in 2006 neigt een aanzienlijke groep kiezers op de sociaaleconomische dimensie naar links en combineert dit met een monoculturele positie op de culturele as. Hoewel het CDA in de ogen van kiezers zich net binnen dit kwadrant bevindt, bestaat er geen enkele partij die zich hier duidelijk positioneert. Deze groep kiezers wordt dus niet op beide terreinen tegelijk politiek vertegenwoordigd. Er wordt vaak gesproken over de 'ruimte op rechts', maar de ruimte ligt niet zozeer op rechts (kwadrant 2) want daar bevinden zich veel partijen en niet zo veel kiezers. De ruimte ligt eerder in de combinatie die gerepresenteerd wordt door kwadrant 1. Het is interessant dat we in 2006 zien dat een aantal partijen zich in de richting van het eerste kwadrant beweegt. Vooral de PvdA is in cultureel opzicht naar rechts opgeschoven ten opzichte van 2002. In termen van politieke vertegenwoordiging is dit een belangrijke ontwikkeling, omdat het duidt op responsiviteit van partijen ten aanzien van opvattingen van kiezers.

Behalve politieke vertegenwoordiging is er nog een andere factor van belang voor het functioneren van een democratisch systeem, namelijk electorale volatiliteit. Dit aspect is belangrijk, omdat het moeilijker wordt om coherent beleid te voeren als verkiezingsuitslagen steeds wisselender worden.

Het feit dat veel kiezers en weinig partijen zich in kwadrant 1 bevinden kan ook op dit punt gevolgen hebben. Van der Brug en Van Spanje (2009) spreken het vermoeden uit dat het feit dat verkiezingsuitslagen in West-Europa steeds wisselender zijn geworden deels komt doordat de categorie kiezers in het eerste kwadrant niet politiek gerepresenteerd wordt. Deze kiezers zijn sociaaleconomisch links en monocultureel, terwijl er geen partij is die deze combinatie van standpunten vertegenwoordigt. Daarom zou de stem van deze kiezers wel eens per verkiezing kunnen worden bepaald door het belang dat deze dimensies ten opzichte van elkaar hebben in de ogen van kiezers. Indien sociaaleconomische problemen belangrijker worden geacht zullen deze kiezers overwegend op linkse partijen stemmen, aangezien die het dichtst bij hun sociaaleconomische standpunten staan. Als culturele thema's prominenter worden, zouden deze kiezers daarentegen eerder kiezen voor rechtse partijen, omdat die hun 'monoculturele' positie delen op de tweede (culturele) as.

In het navolgende gaan we dit vermoeden toetsen voor de situatie in Nederland in 2006. In een eerste stap gaan we na of er onder kiezers in het eerste

kwadrant meer overlap is tussen voorkeuren voor linkse partijen en partijen van rechtse signatuur dan onder andere kiezers. Vervolgens bekijken we of er aanwijzingen zijn voor de verwachting dat kiezers in het eerste kwadrant vaker switchen tussen linkse en rechtse partijen dan de kiezers in andere kwadranten naar gelang het belang van sociaaleconomische en culturele onderwerpen in de ogen van kiezers.

Aan alle respondenten in NKO 2006 is gevraagd hoe groot ze de kans achten dat ze ooit op de PvdA zullen stemmen. Hetzelfde is gevraagd wat betreft drie andere linkse partijen, namelijk D66, GL en de SP, en aangaande rechtse partijen: CDA, VVD, Fortuyn en de Partij voor de Vrijheid. De kiezers konden deze waarschijnlijkheid per partij uitdrukken op een schaal van 1 ('ik zal nooit op deze partij stemmen') tot 10 ('ik zal zeker ooit wel eens op deze partij stemmen'). Hoeveel personen in kwadrant 1[3] zeiden nu zowel linkse als rechtse partijen te overwegen? Oftewel, hoe groot was het aandeel van het electoraat in kwadrant 1 dat zowel een linkse als een rechtse partij een score van boven de 5 gaf, en hoe groot was dat aandeel onder de rest van het electoraat?

Tegen onze verwachtingen in vinden we geen bewijs voor een grotere mate van overlap tussen voorkeuren voor linkse en rechtse partijen onder de kiezers in het eerste kwadrant. De overlap tussen partijen van linkse en rechtse signatuur in het eerste kwadrant is groter dan in het vierde kwadrant, maar ongeveer even groot tussen kiezers in het eerste, tweede en derde kwadrant.

Zou het evenwel niet kunnen zijn dat kiezers in kwadrant 1 sterker geneigd zijn te wisselen tussen partijen die staan voor inkomensnivellering, zoals de SP en PvdA, en partijen als Fortuyn en de PVV die een strikter immigratie- en criminaliteitsbeleid voorstaan al naar gelang welk van deze beleidskwesties zij het belangrijkst vinden? Hier zijn zeker aanwijzingen voor. We coderen de antwoorden op de vraag naar het belangrijkste probleem in Nederland zodanig dat twee categorieën ontstaan, te weten: culturele problemen[4] en overige problemen. In een volgende stap bekijken we onder bepaalde groepen kiezers wat de invloed was van culturele problemen in hun ogen op hun partijkeuze. We verwachten dat onder kiezers uit het eerste kwadrant de verschillen in partijkeuze meer variëren naar gelang van het door kiezers aangegeven belang van culturele problemen dan onder andere kiezers.

We selecteren eerst economisch linkse kiezers en onderzoeken hoeveel van hen een stem op een linkse partij uitbrachten. Dit doen we voor kiezers die cultureel links waren en voor kiezers die cultureel rechts waren, en voor kiezers die een cultureel probleem als belangrijkste zagen en voor kiezers die een ander soort probleem het belangrijkst vonden. We verwachten dat cultureel rechtse kiezers die een cultureel probleem het belangrijkst vonden minder

vaak op een linkse partij stemden dan cultureel rechtse kiezers die een niet-cultureel probleem het belangrijkst vonden. Onder cultureel linkse kiezers verwachten we geen substantieel verschil op basis van probleemperceptie. In tabel 14.4 staan de resultaten.

Tabel 14.4 Aandeel PvdA- of SP-kiezers in delen van het electoraat, 2006

	Niet-cultureel probleem belangrijkst	Cultureel probleem belangrijkst
Economisch linkse kiezers die cultureel links zijn	50% (N = 264)	47% (N = 45)
Economisch linkse kiezers die cultureel rechts zijn	37% (N = 1.045)	33% (N = 336)

Bron: NKO 2006

Uit tabel 14.4 blijkt dat kiezers die links zijn op het gebied van sociaaleconomische vraagstukken en monocultureel (kwadrant 1) minder vaak op een linkse partij stemden dan andere sociaaleconomisch linkse kiezers (kwadrant 4). Dit ligt deels aan de perceptie van het belangrijkste probleem in Nederland. Van de kiezers in kwadrant 4 stemde in 2006 ongeveer de helft op PvdA, of SP, ongeacht of ze nu wel (47%) of niet (50%) een cultureel probleem het belangrijkste vonden. Van de kiezers in kwadrant 1 daarentegen stemden er duidelijk minder (33%) links onder degenen die een cultureel probleem als het belangrijkste inschatten dan onder degenen die een ander probleem noemden (37%). Hoewel het verschil (ook) onder kwadrant 1-kiezers niet erg groot is, is het wel statistisch significant (op het 5%-niveau). Het verschil onder kwadrant 4-kiezers is niet statistisch significant.

Tekent eenzelfde patroon zich af waar het gaat om het stemmen op partijen die vaak als rechtspopulistisch worden aangeduid (de LPF, de PVV en Eén NL) door monoculturele kiezers? Hiervoor onderscheiden we monoculturele kiezers die sociaaleconomisch links zijn (kwadrant 1) van monoculturele kiezers die sociaaleconomisch rechts zijn (kwadrant 2). Opnieuw kijken we naar kiezers die een cultureel probleem het belangrijkst vonden enerzijds en naar hen die een andersoortig probleem als het belangrijkste noemden anderzijds. En opnieuw verwachten we grotere verschillen in stempercentages (ditmaal op rechtsradicale partijen) tussen de twee groepen kwadrant-1 kiezers dan tussen de twee andere groepen. Zie tabel 14.5 voor de resultaten.

Tabel 14.5 Aandeel LPF- of PVV-kiezers in delen van het electoraat, 2006

	Niet-cultureel probleem belangrijkst	Cultureel probleem belangrijkst
Economisch rechtse kiezers die cultureel rechts zijn	4% (N = 543)	6% (N = 157)
Economisch linkse kiezers die cultureel rechts zijn	5% (N = 1.044)	9% (N = 290)

Bron: NKO 2006

Zoals uit tabel 14.5 valt af te lezen scoorden de PVV, de LPF en Eén NL in 2006 beter onder kiezers die culturele problemen als belangrijkste zagen dan onder andere kiezers. Dit geldt zowel voor kiezers die sociaaleconomisch rechts zijn (kwadrant 2) als onder sociaaleconomisch linkse kiezers (kwadrant 1). Maar alleen in laatstgenoemde groep is het verschil statistisch significant (op het 1% niveau). Onder kiezers uit kwadrant 1 die een cultureel probleem als het belangrijkste beschouwden was het aandeel rechtsradicale stemmen bijna tweemaal zo groot (9%) als onder hen die een ander probleem noemden (5%).

Kortom, de groep van economisch linkse kiezers die cultureel rechts zijn (kwadrant 1) liet zich in 2006 in vergelijking met andere kiezers meer leiden door wat ze als belangrijkste probleem in Nederland zagen. Ten eerste kozen deze kiezers significant minder vaak voor linkse partijen indien ze een cultureel probleem het belangrijkst vonden. Ten tweede stemden ze in dat geval substantieel vaker op een rechtsradicale partij. Onder andere groepen kiezers traden geen significante verschillen op dit gebied op.[5]

Dit mechanisme zou deels de recentelijk toegenomen schommelingen in verkiezingsuitslagen kunnen verklaren. Dit lijkt een plausibele verklaring bovenop andere ontwikkelingen gesignaleerd door Franklin c.s. Deze verklaring brengt met zich mee dat sterk wisselende verkiezingsuitslagen voorlopig nog niet tot het verleden zullen gaan behoren. Zolang er geen partijen zijn die de combinatie van sociaaleconomisch links en cultureel rechts beleid aanbieden hebben beleidgeoriënteerde kiezers in het eerste kwadrant reden om bij elke verkiezing weer te twijfelen tussen twee sterk verschillende soorten partijen – linkse partijen enerzijds en rechtsradicale partijen anderzijds – simpelweg omdat deze soorten partijen beide bij sommige van hun beleidsvoorkeuren passen.

14.4 DISCUSSIE

Wat zijn de implicaties van dit alles voor de vermeende crisis van de partijendemocratie? In termen van inhoudelijke vertegenwoordiging is er sprake van een probleem, maar dit probleem heeft op zichzelf niets te maken met de politieke partij als organisatievorm of met afnemende aantallen (actieve) partijleden. Voor de relatie met kiezers zijn die partijleden al veel langer van minder belang. Er is echter wel een *probleem van politieke vertegenwoordiging*, Meer dan een derde van de kiezers heeft een combinatie van opvattingen (sociaaleconomisch links en monocultureel) die niet duidelijk is terug te vinden bij de Nederlandse politieke partijen. Dit is geen exclusief Nederlands fenomeen, maar speelt in verscheidene landen om ons heen. Bij de laatste verkiezingen in Nederland zien we eerste tekenen van aanpassing van de posities van partijen aan die van genoemde groep kiezers. Er is echter nog steeds geen enkele Nederlandse partij die een duidelijk economisch links en cultureel rechts ideologisch profiel heeft.

Op het thema van Europese eenwording na laten de standpuntbepalingen van Nederlandse politieke partijen op tal van thema's zich nog steeds in hoge mate herleiden tot een links-rechtstegenstelling. De betekenis van deze dimensie is echter al lang niet meer alleen in termen van sociaaleconomische thema's. Ook culturele thema's maken onderdeel uit van de inhoudelijke betekenis die deze termen hebben gekregen. Aangezien het aanbod van partijen grotendeels is georganiseerd langs deze ene links-rechtsdimensie laat de partijkeuze van kiezers zich ook nog steeds het beste verklaren door hun links-rechtsposities. Kiezers kunnen immers slechts kiezen uit het bestaande aanbod. Het betekent echter niet dat kiezers die op de partij stemmen die op de links-rechtsdimensie het dichtst bij hen staat, op de verschillende beleidskwesties ook goed worden vertegenwoordigd.

Niet alleen in Nederland, maar in verscheidene West-Europese landen bestaat er een grote groep burgers die linkse standpunten op sociaaleconomische thema's combineert met een monoculturele positie op de culturele dimensie. West-Europese partijen vertegenwoordigen deze groep kiezers nauwelijks. Te verwachten valt dat dit zal leiden tot belangrijke veranderingen in de partijstelsels van de verschillende Europese landen. De vraag is echter wie dit gat in de electorale markt gaan opvullen. Zullen het radicaal-linkse partijen zijn, zoals de SP, die zich kritischer zullen uitlaten over immigratievraagstukken? Of misschien rechtsradicale partijen, zoals de PVV, die sociaaleconomisch naar links opschuiven? Of zullen de traditionele partijen zich aanpassen en daarmee proberen de nieuwkomers de wind uit de zeilen te nemen? Alle drie de ontwikkelingen lijken zich voor te doen.

LITERATUUR

Brug, W. van der (2004). Zwevende of geëmancipeerde kiezers? In: *Jaarboek der Nederlandse politieke partijen 2002*. Groningen: DNPP.

Brug, W. van der (2008). Crisis van de partijendemocratie? *Res Publica* 50 (1):33-48.

Brug, W. van der & J.H.P. van Spanje (2009). Immigration, Europe, and the 'new' cultural dimension. *European Journal of Political Research* 48:308-34.

Holsteyn, J. van & J. de Ridder (2005). *Alles blijft anders: Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Aksant.

Kitschelt, H. & A. McGann (1995). *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.

Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschier & T. Frey (2008). *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kroh, M., W. van der Brug & C. van der Eijk (2007). Voter volatility explained, in: W. van der Brug & C. Van der Eijk (eds.), *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*, ed.: University of Notre Dame Press.

Middendorp, C.P. (1991). *Ideology in Dutch politics. The democratic system reconsidered, 1970-1985*. Assen / Maastricht: Van Gorcum.

Pellikaan, H. & G.J. Brandsma (2005). Een ruimtelijk model voor onderzoek naar euroscepsis toegepast op Nederlandse en Vlaamse politieke partijen, in: H. Vollaard & B. Boer (red.), *Euroscepsis in Nederland*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Schuyt, K. (2003). Kiezers als stuifzand. *de Volkskrant*, 15 januari 2003.

Thomassen, J. (1994). Empirical research into political representation: Failing democracy or failing models? In: M.K. Jennings and T.E. Mann (eds.), *Elections at home and abroad: Essays in honour of Warren E. Miller*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press.

NOTEN

1 Onderdelen van deze tekst zijn gebaseerd op de oratie 'Crisis van de Partijendemocratie?' die Wouter van der Brug op 27 november 2007 heeft uitgesproken aan de Universiteit van Amsterdam (Van der Brug 2008).

2 Bij een 'expert survey' wordt een enquête gehouden onder politicologen en wordt aan hen gevraagd wat de posities zijn van politieke partijen op een aantal strijdpunten. Het voert te ver om hier in te gaan op de methodolo-

gische verschillen tussen onze analyses en die van Kriesi c.s. (2008). Zie daarvoor Van der Brug & Van Spanje (2009).

3 Principale componentenanalyse leverde als twee eerste dimensies op een culturele (eigenwaarde=1,9) en een economische (eigenwaarde=1,3) component (percentage verklaarde variantie=46%). De economische component werd grotendeels bepaald door de vraag over inkomensnivellering, de culturele door vragen over asielzoekers, immigratie en vreemdelingen. We definiëren kiezers die links van het midden zijn op het onderwerp van inkomensnivellering en rechts van het midden op gebied van asielzoekers, criminaliteit en vreemdelingen als kiezers in het eerste kwadrant.

4 Onder culturele problemen wordt hier verstaan: alle problemen die te maken hebben met criminaliteit (variabele V041, code 10410, 10460), veiligheid (10450) en asielzoekers/immigratie/integratie/vreemdelingen (11400-11413).

5 Dat de verschillen onder kwadrant 2- en 4-kiezers niet statistisch significant zijn en die onder kwadrant 1-kiezers wel zou kunnen komen door het feit dat er minder kiezers van kwadrant 2 en 4 dan kwadrant 1-kiezers in de steekproef zaten. De gewoonlijk gebruikte niveaus van statistische significantie gezien de omvang van de steekproef worden echter bij lange na niet gehaald met betrekking tot kwadrant 2- en 4-kiezers. Zoals te zien is in tabellen 14.4 en 14.5 komt dit doordat de verschillen onder kwadrant 2- en 4-kiezers duidelijk kleiner zijn dan onder kiezers uit kwadrant 1.

15 Van vergankelijke radicale dissidenten tot kwelgeesten van de gevestigde orde: NIEUWE POLITIEKE PARTIJEN IN NEDERLAND EN DE TOEKOMST VAN DE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

Stijn van Kessel & André Krouwel

15.1 INLEIDING

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de Nederlandse politiek grotendeels gedomineerd door de representanten van drie grote partijfamilies: de christen-democraten, liberalen en sociaal-democraten. Dit is tamelijk opmerkelijk gezien de ruimte die de Nederlandse politieke instituties bieden voor de vorming van nieuwe politieke partijen: een puur proportioneel kiesstelsel met de zeer lage kiesdeler als kiesdrempel. Daardoor slaagde een groot aantal 'nieuwe' partijen er in om voor kortere of langere tijd in het parlement te zetelen. Enkele nieuwkomers lukte het zelfs om deel uit te maken van regeringscoalities samen met de drie grote partijfamilies. Desalniettemin was de levensduur van de meeste nieuwkomers doorgaans kort en hun invloed gering, om maar te zwijgen van de vele nieuwe partijen die er überhaupt niet slaagden om parlementaire vertegenwoordiging af te dwingen. De laatste jaren komt de dominante positie van de drie grote partijen echter steeds meer onder druk te staan en zijn nieuwe partijen succesvoller dan ooit.

Deze bijdrage zoekt verklaringen voor deze politieke trendbreuk: waarom brengen de huidige nieuwe partijen de gevestigde partijen ogenschijnlijk in grotere verlegenheid dan nieuwkomers uit het verleden? Na een kort overzicht van de nieuwe partijen die in de decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn ontstaan gaan wij nader op deze vraag in en bespreken we de ontwikkelingen in het Nederlandse partijenlandschap aan de hand van drie naoorlogse perioden. Ten slotte gaat deze bijdrage in op de vraag wat de opkomst van deze partijen zegt over de staat van de representatieve democratie in Nederland.

15.2 NIEUWE PARTIJEN IN NEDERLAND VANAF 1945

In totaal hebben 23 'nieuwe' politieke partijen in Nederland zetels in het parlement behaald (zie tabel 15.1). Wanneer we kijken naar de origine van deze nieuwe partijen dan zien we dat negen van deze partijen een afsplitsing waren van een reeds bestaande politieke groepering in het parlement. Het succes van deze afsplitsingen was gering; de meeste haalden maar één of twee zetels na hun breuk met de moederpartij. Twee belangrijke uitzonderingen zijn DS'70 (afgebroken van de PvdA) en de PVV (afgesplitst van de VVD). DS'70 behaalde in 1971 acht zetels en kwam zelfs in een kabinet. De PVV kwam in 2006 de Kamer binnen met negen zetels, behaalde er in 2010 maar liefst 24 en gaf vervolgens gedoogsteun aan een minderheidskabinet.

Tabel 15.1 Nieuwe politieke partijen in de Tweede Kamer, 1948-heden

Partij	Jaar in Tweede Kamer	Zetels (en percentage van zetels) in 1e verkiezing	Periode deelname verkiezingen	Deelname verkiezingen	Gemid. steun in procenten	Max. resultaat in procenten	Origine
KNP	1948	1 (1,0)	1948-1952	2	2,0	2,7	Splitsing
PSP	1959	2 (1,8)	1959-1986	9	1,9	3,0	Afsplitsing
GPV	1963	1 (0,7)	1952-1998	14	1,0	1,7	Splitsing
Boeren Partij	1963	3 (2,0)	1959-1977	6	1,9	4,8	Nieuw
D66	1967	7 (4,4)	1967-	14	6,6	15,5	Nieuw
DS'70	1971	8 (5,3)	1971-1981	5	2,2	5,3	Afsplitsing
PPR	1971	2 (1,8)	1971-1986	6	2,2	4,8	Afsplitsing
NMP	1971	2 (1,5)	1971-1972	2	1,0	1,5	Nieuw
RKPN	1972	1 (0,9)	1972-1982	4	0,5	0,9	Nieuw
CDA	1977	49 (31,9)	1977-	11	27,2	35,3	Fusie
RPF	1981	2 (1,3)	1977-1998	7	1,3	1,8	Afsplitsing
Centrumpartij	1982	1 (0,8)	1981-1986	3	0,4	0,8	Nieuw
EVP	1982	1 (0,7)	1981-1986	3	0,5	0,7	Afsplitsing
GroenLinks	1989	6 (4,1)	1989-	7	5,5	7,3	Fusie
CD	1989	1 (0,9)	1989-1998	3	1,3	2,4	Afsplitsing
SP	1994	2 (1,3)	1977-	11	4,1	16,6	Nieuw

Tabel 15.1 Nieuwe politieke partijen in de Tweede Kamer, 1948-heden

Partij	Jaar in Tweede Kamer	Zetels (en percentage van zetels) in 1e verkiezing	Periode deelname verkiezingen	Deelname verkiezingen	Gemid. steun in procenten	Max. resultaat in procenten	Origine
AOV	1994	6 (3,6)	1994	1	3,6	3,6	Nieuw
Unie 55+	1994	1 (0,8)	1994	1	0,8	0,8	Nieuw
LPF/LVF	2002	26 (17,0)	2002-2006	3	7,6	17,0	Nieuw
ChristenUnie	2002	4 (2,5)	2002-	4	3,0	4,0	Fusie
Leefbaar NL	2002	2 (1,6)	2002-2003	2	1,0	1,6	Nieuw
PvdD	2006	2 (1,8)	2003-	3	1,2	1,8	Nieuw
PVV	2006	9 (6,0)	2006-	2	10,7	15,5	Afsplitsing

Bron: Mackie & Rose (1991); Kiesraad; www.parties-and-elections.de

Drie 'nieuwe' partijen ontstonden door fusies van bestaande partijen (CDA, GroenLinks en de ChristenUnie), met zeer belangrijke gevolgen voor het Nederlandse politieke landschap. De vorming van het CDA verenigde de christen-democraten van verschillende religieuze stromingen die hun electorale machtspositie in de jaren '60 en '70 zagen afkalven. Ook de vorming van GroenLinks is relevant omdat zij – tijdelijk – een einde maakt aan grote versplintering op links. Maar deze fusiepartij is electoraal een middenmoter: het electorale hoogtepunt was tot nu toe elf zetels (7,3% van de stemmen) in 1998. De ChristenUnie, een fusie van de protestants-christelijke RPF en GPV, behaalde zes zetels in 2006 en dwong regeringsdeelname af.

Elf 'onvervalst' nieuwe partijen deden hun intrede in de Tweede Kamer in de naoorlogse periode, met zeer uiteenlopend succes. De meesten zorgen niet voor politieke aardverschuivingen. Enkelen, zoals D66, zijn meer succesvol. De absolute topprestatie wordt geleverd door Pim Fortuyns LPF in 2002 die met maar liefst 26 zetels in de Tweede Kamer kwam en de tweede partij van het land werd.[1] Ook kwam de LPF direct in de regering, maar deze sneuvelde al na 83 dagen.

Uit tabel 15.1 blijkt duidelijk dat tot de jaren '60 weinig nieuwe partijen de Tweede Kamer haalden, terwijl zich met name in de jaren '60 en '70 een ware hausse voordeed aan nieuwe partijen die de kiesdrempel wisten te overschrijden. Ook in de jaren '80 blijft het onrustig op het partijvormingfront en zien we iedere verkiezing nieuwe partijen in het parlement komen. Vanaf 1989 zien

we een verdere toename van het aantal nieuwe partijen per verkiezing, terwijl vanaf 2002 ook het electorale succes van de nieuwkomers groter is.

15.3 VERKLARINGEN VOOR HET ONTSTAAN VAN NIEUWE PARTIJEN

Enkele auteurs hebben zich gebogen over verklaringen voor cross-nationale verschillen in nieuwe partijvorming en de hoge 'kindersterfte' onder nieuwe politieke formaties (zie Hauss & Rayside 1987; Harmel & Robertson 1985; Hug 2001; Tavits 2006). De meest plausibele verklaringen hebben betrekking op de institutionele vormgeving (proportionele stelsels staan meer open voor nieuwe partijen dan meerderheidsstelsels), het aantal relevante sociale scheidslijnen (een complexe conflictstructuur leidt tot meer nieuwe partijvorming) en het gedrag van de traditionele partijen die de geboorte van nieuwe partijen proberen te voorkomen of hen in een vroeg stadium de politieke wind uit de zeilen trachten te nemen (zie bijvoorbeeld Bale 2003).

Bij het verklaren van het succes van nieuwe partijen in Nederland kan worden gewezen naar drie oorzaken. De eerste, structurele, factor die een rol speelt is het veranderende belang van maatschappelijke scheidslijnen. De opkomst – en ondergang – van politieke partijen kan goed worden verklaard door diepgewortelde verschillen tussen bevolkingsgroepen en hun identiteiten die politiek kunnen worden gemobiliseerd. Het is aangetoond dat nieuwe politieke partijen andere scheidslijnen politiseren dan de traditionele partijen (Kitschelt & McGann 1995; Rohrschneider 1993; Keman & Krouwel 2007; Krouwel 2010, in voorbereiding). Vaak betreft dit nieuwe scheidslijnen waaraan postmaterialistische issues zoals democratie, emancipatie en ecologie zijn gerelateerd. Anderzijds kunnen nieuwe partijen oude scheidslijnen herformuleren. Deze scheidslijnen hebben bijvoorbeeld betrekking op religie of nationale identiteit. Als dit maatschappelijk belangrijke scheidslijnen zijn, of als de vraagstukken of problemen die er uit voortkomen door veel kiezers als prangend worden ervaren, maakt de nieuwe partij een goede kans om electoraal succes te behalen. Met andere woorden: nieuwe politieke partijen kunnen vooral hun slag slaan als de responsiviteit van gevestigde partijen ten aanzien van structurele maatschappelijke ontwikkelingen te wensen overlaat.

Ten tweede kunnen veranderingen aan de vraagkant van het politieke systeem leiden tot nieuwe partijen. Veranderingen in de opleiding en het inkomen van burgers, de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden en het proces van individualisering leiden tot een wijziging in politieke loyaliteiten en de beleving van het burgerschap. In Nederland stemmen grote delen van het electoraat niet langer uit gewoonte op een traditionele partij. Veel kiezers

lijken nu een politieke stroming te kiezen op basis van inhoudelijke overwegingen, aantrekkelijk leiderschap, strategische overwegingen of andere individuele voorkeuren. Het electoraat is 'beschikbaarder' geworden voor nieuwe politieke avonturen (Bartolini & Mair 1990). Kortom, wanneer minder kiezers een nauwe band hebben met één bepaalde partij en een groot deel van het electoraat open staat voor politieke alternatieven maken nieuwe partijen meer kans.

Ten slotte is er de aanbodkant: steeds meer 'politieke ondernemers' zien wel brood in een eigen politieke beweging en richten een nieuwe partij op, in de hoop zetels te bemachtigen. Een nieuwe partij dient over voldoende overtuigingskracht te beschikken om kiezers te laten wisselen van politieke voorkeur, waarbij een rol speelt of de partij goed georganiseerd is en over aansprekende kopstukken beschikt die in de moderne media-logica hun weg weten.

15.4 HET SUCCES VAN NIEUWE PARTIJEN IN DRIE PERIODEN

Het succes van nieuwe politieke partijen is allereerst af te leiden uit hun electorale resultaten. Daarnaast is de levensduur van nieuwe partijen van belang: overleeft de nieuwe politieke partij meerdere verkiezingen of is de partij niets meer dan een electorale eendagsvlieg? Ook speelt een rol of het nieuwe partijen lukt politieke invloed uit te oefenen door middel van regeringsdeelname. Naast deze drie zichtbare succesfactoren worden nieuwe partijen ook relevanter als zij nieuwe issues op de politieke agenda weten te plaatsen, als zij nieuwe conflictdimensies weten te politiseren of als hun opkomst leidt tot ideologische verschuivingen van de gevestigde partijen. Hieronder bespreken we het succes van nieuwe partijen in drie perioden: 1945 tot 1963, 1963 tot 1989 en 1989 tot heden, waarbij wij ons richten op de verklaring voor het toenemende succes van nieuwe politieke partijen.

1945 tot 1963: een stabiel partijenlandschap

Tot kort voor de jaren '60 was het Nederlandse partijenstelsel zo goed als 'bevroren' (Lipset & Rokkan 1967) en stemden de kiezers in overweldigende mate op de partij die hun specifieke 'zuil' vertegenwoordigde (Lijphart 1968). De traditionele confessionele partijen, de PvdA, VVD en de kleine Communistische Partij Nederland (CPN) konden zo rekenen op een stabiele electorale aanhang. De eerste partij die er buiten deze traditionele partijen om in slaagde het parlement te betreden was de Katholiek Nationale Partij

(KNP) in 1948, maar deze fuseerde in 1955 weer met de Katholieke Volkspartij (KVP).

In 1959 veroverde de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) twee zetels in de Tweede Kamer. De PSP benadrukte traditioneel linkse issues als ontwapening, sociale zekerheid en de nationalisering van een groot aantal bedrijfstakken. Een deel van de PSP-kiezers en kaderleden kwam uit de PvdA en CPN, maar de PSP bestond voornamelijk uit representanten van de vredesbeweging. Vooral onder lagere ambtenaren en employees trok de PSP stemmen weg bij de PvdA (Van Braam 1958). Het succes van de PSP wordt vooral toegeschreven aan goede organisatie, de steun van diverse vredesbewegingen en de onvrede binnen de PvdA (Denekamp 1982: 52-60).

In de daaropvolgende Tweede Kamerverkiezingen van 1963 slaagden twee nieuwe partijen er in om zetels te veroveren. Het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) dat aan het eind van de jaren '40 om theologische redenen afsplitste van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) behaalde één zetel en zou in zijn verdere bestaan nooit meer dan twee zetels halen en uiteindelijk opgaan in de ChristenUnie. De Boerenpartij behaalde in 1963 drie zetels onder leiding van Hendrik Koekoek, die zich tijdens gevechten tussen boeren en politie in 1963 opwierp als woordvoerder van de 'vrije boeren'. Door zijn ongezouten mediaoptreden – steeds meer Nederlanders kregen in deze jaren een tv – groeide 'boer Koekoek' uit tot een zeer populair politicus, die voor het eerst een breed gevoeld ongenoegen met de regenteske verzuilingspolitiek mobiliseerde. Inhoudelijk keerde de Boerenpartij zich tegen overheidsbemoeienis met boeren en ondernemers en pleitte voor stevige belastingverlagingen. Koekoek verbond zijn partij met verscheidene kleine rechts-nationalistische groeperingen en verbreedde zijn politieke agenda naar andere rechtse thema's, zoals de verkwanseling van koloniën en een vrijer omroepbestel. Hierdoor haalde de Boerenpartij niet alleen op het platteland veel stemmen, maar ook in de grote steden (Vossen 2005). In 1967 wist de Boerenpartij haar zetelaantal uit te breiden naar zeven.

Alhoewel enkele nieuwe partijen er dus in slaagden om tot de Tweede Kamer door te dringen, waren nieuwe politieke scheidslijnen nog onvoldoende ontwikkeld om tot grote electorale verschuivingen te leiden. Tot 1967 bleef de electorale volatiliteit betrekkelijk laag door de sterke verzuiling in de eerste naoorlogse decennia. Wel had de Boerenpartij aangetoond dat het zuilenbestel al flinke scheuren vertoonde, maar deze partij was organisatorisch te zwak en bezweek aan interne conflicten en aantijgingen dat oud-NSB-leden deel uitmaakten van de partij (Vossen 2005). In 1981 verdween de partij definitief uit de Tweede Kamer.

1963 tot 1990: nieuwe scheidslijnen, bescheiden succes voor nieuwe partijen

De Tweede Kamerverkiezingen van 1967 betekenden een doorbraak voor nieuwe partijen. De Democraten '66 (D66) behaalden in het jaar na hun oprichting zeven zetels, voorlopig een recordaantal voor nieuwkomers in het Nederlandse parlement. Deze partij mobiliseerde op basis van een nieuwe postmaterialistische politieke agenda van bestuurlijke vernieuwing, individuele ontplooiing en vrijheid. De doorbraak van D66 was achteraf bezien een echte cesuur, aangezien D66 tot op heden de meest succesvolle nieuwe partij is gebleken in termen van levensduur en regeringsdeelname; D66 nam tot dusverre aan zes regeringscoalities deel.

Scheuringen in de gevestigde zuilenpartijen werden ook zichtbaar door een rechtse afsplitsing van de PvdA in 1970 waaruit Democratisch Socialisten '70 (DS'70) ontstond. De DS'70 politici keerden zich tegen de 'nieuw linkse' koers van de PvdA, waardoor de PvdA naar verluidt 'te veel anarchistische, antiparlementaire en irreëel-pacifistische strevingen' vertoonde (DS'70 1970) en haar traditionele arbeidersachterban begon te verliezen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1971 wist DS'70 acht zetels te behalen, voornamelijk dankzij kiezers uit de middenklasse en ex-VVD stemmers. Ook DS'70 kon het historische sociaal-democratische compromis tussen midden- en arbeidersklasse echter niet herstellen en zou uiteindelijk aan 'politieke schizofrenie' ten onder gaan (Voerman 1991). Vanaf het begin werd DS'70 verscheurd door een onderlinge strijd over de koers van de partij tussen een 'anti-linkse' en een meer gematigde vleugel (Drees 1991). Het lukte DS'70 niet de traditionele koers van de sociaaldemocratie nieuwe inhoud te geven of aansluiting te zoeken bij de nieuwe immateriële scheidslijn. Het einde van de linkse koers van de PvdA in de jaren '80 betekende dat er voor DS'70 definitief geen ruimte meer was.

Rond dezelfde periode verbrokkelde ook de KVP-aanhang. Op de rechterflank van de KVP richtten orthodoxe katholieken de Rooms Katholieke Partij Nederland (RKPN) op welke in 1972 één zetel behaalde, maar in 1977 al weer uit de Kamer verdween. Er was binnen de KVP onvrede over de te progressieve koers met betrekking tot ethische thema's, maar ook op de linkerflank rommelde het in de katholieke zuilenpartij. Enkele links georiënteerde confessionelen, met name uit de KVP, vormden de Politieke Partij Radicalen (PPR) en deze partij kwam in 1971 met twee zetels de Tweede Kamer binnen. Een jaar later werd het electorale hoogtepunt bereikt met zeven zetels. De PPR had grote aantrekkingskracht op jonge, goed opgeleide kiezers met een christelijke achtergrond die de radicale vernieuwingsagenda van de partij

onderschreven. Deze had met name betrekking op postmateriële thema's zoals milieubescherming, ontwikkelingssamenwerking, democratisering van de economie en de samenleving, en nucleaire ontwapening. De PPR sloot dus nauw aan bij de nieuwe immateriële politieke agenda en kan worden gezien als een voorloper van ecologische partijen. Samen met de CPN, PSP en de Evangelische Volkspartij (EVP) zou de PPR dan ook de kern van GroenLinks vormen bij de fusie in 1990.

De belangrijkste verandering van het politieke landschap aan het eind van de jaren '70 was de vorming van het Christen Democratisch Appel (CDA) door de fusie van de drie grote confessionele partijen. De vorming van een brede interconfessionele partij – in een poging de electorale bloedingen van de christelijke partijen te stelpen – werd niet door iedereen op prijs gesteld. Gereformeerde confessionelen die zich niet in de fusie konden vinden richtten de Reformatorische Politieke Federatie (RPF) op. De RPF had aantrekkingskracht op leden van pinksterbeweging en meer evangelische gereformeerden en fuseert uiteindelijk met de GPV in de ChristenUnie. Een andere herschikking is te zien op de protestante linkerflank waar, uit onvrede met de koers van de christendemocratie, de progressief-christelijke Evangelische Volkspartij ontstaat die in 1982 eenmalig de kiesdrempel overschrijdt. De EVP heeft een ethisch progressieve agenda, strijdt tegen kernbewapening en voor het milieu. Deze protestantse variant van politisering van de nieuwe immateriële scheidslijn gaat uiteindelijk op in GroenLinks.

De politieke herstructurering wordt ook zichtbaar door de opkomst van rechts-populistische partijen.[2] De Boerenpartij had al aangetoond dat er een flink potentieel bestond voor een populistisch 'anti-establishment' alternatief. Een deel van hun kiezers stemde in 1971 op de Nederlandse Middenstands Partij die twee zetels wint. In de jaren '80 wordt de extreem-rechtse Hans Janmaat tot tweemaal toe verkozen, in 1982 met de Centrumpartij en in 1989 met zijn eigen afsplitsingpartij Centrumdemocraten. In 1994 kwam de partij van Janmaat met drie zetels in de Kamer. Het succes van rechts-populistische partijen laat zien dat issues als immigratie en criminaliteit steeds relevanter zijn geworden voor een groot deel van het electoraat.

Vanaf de jaren '60 nemen nieuwe politieke partijen met toenemend succes deel aan nationale verkiezingen. Deze nieuwe partijen sluiten inhoudelijk nauw aan bij een nieuwe scheidslijnenstructuur, waarin de relevantie en inhoud van de traditionele sociaaleconomische en religieuze scheidslijnen langzaam maar zeker verandert. Vooral in de jaren '70 wordt de nieuwe immateriële, culturele sociale scheidslijn relevanter door de politisering van vraagstukken rond democratisering en emancipatie (vrouwen en homoseksuelen), vrede (kernbewapening), milieu en criminaliteit. Door deze gewijzigde

partijcompetitie eroderen de traditionele zuilenpartijen en doen nieuwe partijen hun intrede in het parlement. Nieuwe partijen nemen ook voor het eerst deel aan de regering (DS'70, PPR en D66) en het is geen toeval dat de partij die het nieuwe dominante gedachtegoed het duidelijkst vertegenwoordigd – Democraten 66 – een systeemrelevante partij is geworden.

1990-2010: Volatiliteit neemt grote vlucht, traditionele partijen verder onder vuur

De herschikking van het politieke landschap door de politisering van de immateriële scheidslijn leidde tot een toename van de electorale volatiliteit sinds de jaren '60. Vanaf de jaren '90 zien we echter nog veel grotere electorale verschuivingen en nieuwe partijen die grote aantallen zetels halen (Aarts & Thomassen 2008; Mair 2008). Aanvankelijk zijn het de ouderenpartijen – het Algemeen Ouderen Verbond en Unie 55+ die in 1994 gezamenlijk met zeven zetels in het parlement komen. De voorgestelde bezuinigingen op de AOW leidde tot zware verliezen voor de regeringspartijen PvdA en CDA. Het lukt de uit protest ontstane ouderenpartijen echter niet een inhoudelijk bindende agenda te ontwikkelen en door interne verdeeldheid desintegreert de beweging. Een partij die wel een coherent politiek programma ontwikkelde – de Socialistische Partij (SP) – komt in 1994 ook met twee zetels in de Kamer.

In 1998 kwam geen enkele nieuwe partij de Kamer binnen. Na acht jaren Paarse coalitie tussen PvdA, VVD en D66 koos in 2002 een groot deel van het electoraat echter wel weer voor een nieuwkomer: de Lijst Pim Fortuyn. Schijnbaar vanuit het niets wist Pim Fortuyn een enorme populariteit bij het electoraat op te bouwen als lijsttrekker van Leefbaar Nederland en, nadat hij uit deze partij verstoten was, als leider van zijn nieuw opgerichte Lijst Pim Fortuyn. Ook na de moord op Fortuyn, negen dagen voor de Tweede Kamerverkiezingen, was er voor veel mensen nog reden genoeg om op de LPF te stemmen, wat de partij uiteindelijk 17% van de stemmen en 26 zetels opleverde. Nog nooit had een nieuwe partij in zijn eerste poging zoveel zetels behaald. Overigens wist Leefbaar Nederland nog twee zetels te behalen.

Het programma van Fortuyn had een sterk populistische boodschap waarin het falen van de overheid werd benadrukt en het politieke 'establishment' er hard van langs kreeg. Het inhoudelijke LPF-programma was een tamelijk eclectische mix van vrije marktwerking, harde maatregelen ter bestrijding van criminaliteit, een libertair drugsbeleid en het bevorderen van emancipatie van vrouwen en homoseksuelen (Lucardie 2007). De meeste aandacht ging echter uit naar het voorgestane strenge immigratiebeleid en de problemen ten aanzien van culturele integratie die Fortuyn benadrukte.

Fortuyns aanvallen op 'de puinhopen van acht jaar Paars' (Fortuyn 2002) sorteerden effect. In de electorale aardverschuiving van 2002 verloren de Paarse coalitiepartijen aanzienlijk. De aanhang van de PvdA halveerde bijna, terwijl ook de VVD en D66 zware verliezen te verwerken kregen. Naast het snelle verval van 'Paars', was het goede resultaat van de SP opmerkelijk: de socialisten wisten in 2002 door te groeien naar negen zetels.

De coalitie die na de verkiezingen in 2002 werd gevormd tussen het CDA, de VVD en LPF hield echter niet lang stand, met name door de desintegratie van de LPF. De vervroegde verkiezingen van 2003 lieten schijnbaar een herstel zien van de gevestigde politieke orde. Er kwamen geen nieuwe partijen de Tweede Kamer binnen en de chaos binnen de LPF werd afgestraft; de partij behaalde nu slechts 5,8% van de stemmen.

Bij de Tweede Kamerverkiezingenvan 2006 bleek echter dat er geen sprake was van een structurele wederopstanding van de oude partijen. Vooral de PvdA kreeg een harde klap te verduren en met name de SP wist hiervan te profiteren. De partij behaalde maar liefst 25 zetels, waarmee de SP qua omvang de derde partij werd. Het succes van de SP is te verklaren door een combinatie van een goede partijorganisatie – meer dan 45.000 leden[3] – met een zeer actief kader en een traditioneel linkse politieke agenda voor het behoud van de verzorgingsstaat.

Terwijl de LPF in 2006 definitief uit de Kamer verdween, kwam een nieuwe populistische partij – de Partij voor de Vrijheid (PVV) van voormalig VVD-parlementariër Geert Wilders – met negen zetels in het parlement. Wilders is radicaler dan de LPF wat betreft immigratie en strijdt met scherpe tong tegen de 'islamisering' van Nederland (Wilders 2005). Die scherpte in het debat betaalt zich uit in klinkende electorale munt in 2010 als Wilders de derde partij van het land wordt met 24 zetels.

Terwijl het CDA in 2010 een historische nederlaag leed, werd de VVD, voor het eerst in de naoorlogse periode, de grootste partij. Dit is een opmerkelijke prestatie nadat de partij enkele jaren voorheen nog in een hevige leiderschapscrisis verkeerde. Nadat Wilders al vertrokken was poogde ex-minister Rita Verdonk na de verkiezingen in 2006 het leiderschap van de partij over te nemen en de liberalen – à la Jörg Haider in Oostenrijk – in meer rechtspopulistische richting te trekken. De coup mislukte echter en na haar vertrek bij de VVD slaagde ze er niet in om in 2010 zetels te behalen met haar eigen partij 'Trots op Nederland'.

De drie traditionele partijen hebben na de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 nog maar 57% van de zetels in het parlement, een historisch dieptepunt. Alle traditionele partijen hebben nu geduchte 'uitdagers': de PvdA heeft competitie van een traditioneel linkse SP, de VVD moet de strijd om

de kiezersgunst aangaan met de PVV en het CDA heeft een opponent in de ChristenUnie, alhoewel de christen-democraten in 2010 meer stemmen verloren aan de VVD en de PVV (zie Van Kessel 2010a). De SP heeft op haar beurt ook last van de opkomst van Geert Wilders die in 2010, op sociaaleconomisch gebied, een opmerkelijk linkse koers vaarde.

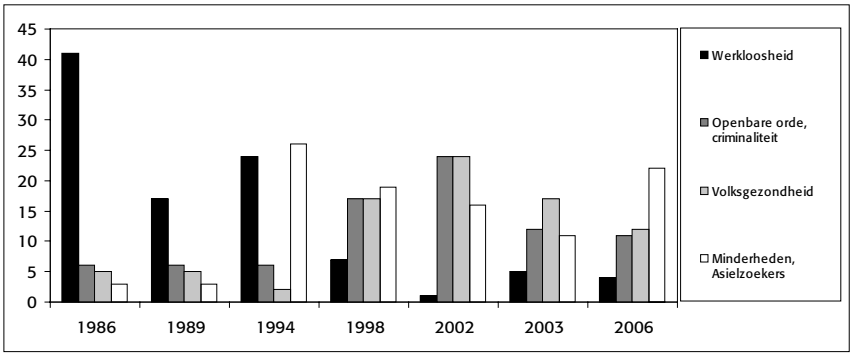
15.5 DE RECENTE GROTERE IMPACT VAN NIEUWE PARTIJEN VERKLAARD

Waarom zijn nieuwe partijen na 2002 succesvoller dan nieuwkomers in eerdere decennia? De institutionele belemmeringen zijn gedurende de hele naoorlogse periode gering: een puur proportioneel kiesstelsel waar de kiesdeler ook als kiesdrempel geldt. De belangrijkste verklaring moet worden gevonden in de verandering in relevantie en inhoud van de scheidslijnen die de electorale competitie structureert. Tot in de jaren '60 was er een duidelijke verzuiling langs een sociaaleconomische (links-rechts) en een religieuze scheidslijn (Andeweg & Irwin 2009; Van Holsteyn & Irwin 2003). Met het verval van deze zuilenstructuur hebben steeds minder kiezers een sterke binding met traditionele partijen en zijn zij in toenemende mate bereid om op nieuwe partijen te stemmen.

De afnemende relevantie van traditionele scheidslijnen leidde ook tot een ideologische toenadering van de gevestigde partijen (Pennings & Keman 2003). Door het minder scherpe profiel van de gevestigde orde ontstond er op de flanken meer ideologische ruimte voor nieuwe partijen (Thomassen 2000). De verklarende kracht van deze ruimte voor het ontstaan van nieuwe politieke partijen is echter gering, omdat we kunnen constateren dat de twee meest succesvolle nieuwkomers – D66 en SP – pas echt succesvol werden toen ze een meer gematigde positie innamen.

Nieuwe partijen hebben zelf actief bijgedragen aan hun eigen succes door het relevanter maken van nieuwe, vooral immateriële issues. Vanaf de jaren '60 hebben nieuwe partijen andere issues op de politieke agenda gezet en deze in meer of mindere mate verbonden met de dieperliggende culturele scheidslijn. De mate waarin gevestigde partijen in staat zijn die nieuwe issues te absorberen lijkt een zekere verklarende kracht te hebben voor het succes van nieuwe partijen. Nieuwe partijen maken meer kans als belangrijke politieke onderwerpen onvoldoende worden gepolitiseerd door de gevestigde orde. Kees Aarts en Jacques Thomassen (2008: 18) maken aannemelijk dat dit het geval was met betrekking tot problemen gerelateerd aan minderheden en vluchtelingen, criminaliteit en openbare orde. Deze werden door veel burgers al aan het begin van de jaren '90 gezien als de meest prangende sociale vraagstukken (zie figuur 15.1).

Figuur 15.1 Belangrijkste issues volgens het electoraat in percentages



Bron: Aarts en Thomassen (2008: 216)

VVD-leider Frits Bolkenstein doorbrak de eliteconsensus ten aanzien van immigratie en integratie in de jaren '90, maar in 2002 was het Pim Fortuyn die deze issues als enige nadrukkelijk politiseerde en daarmee een nieuwe belangrijke politieke conflictdimensie aanboorde (Pellikaan e.a. 2003; 2007). Fortuyn was in staat het politieke debat van sociaaleconomische naar culturele vraagstukken te laten verschuiven. Hierdoor heeft de LPF een enorme invloed uitgeoefend op de Nederlandse politiek, ondanks de geringe levensduur van de partij (Krouwel & Lucardie 2008). De vraagstukken van immigratie en integratie staan immers nog steeds hoog op de politieke agenda.

Eerder slaagde Hans Janmaat er niet in een brede schare kiezers voor zich te winnen met het etnisch-nationalistische xenofobe gedachtegoed van de CD en CP (Rydgren & Van Holsteyn 2005). Pas nadat Bolkenstein, Fortuyn en Wilders hun anti-immigratie boodschap niet in termen van etniciteit presenteerden, maar in termen van Nederlandse of Westerse waarden zoals tolerantie en sociaal-cultureel liberalisme, waar migranten – met name moslims – een bedreiging voor zouden vormen, werd dit gedachtegoed acceptabel voor grotere groepen kiezers.

Het is plausibeler deze structurele verklaring te hanteren dan de opkomst van de nieuwe radicale anti-immigratiepartijen te beschouwen als een pathologisch verschijnsel, waarbij de aanhang van deze partijen wordt gekarakteriseerd als een groep cynische proteststemmers. Politiek cynisme is slechts een deel van de verklaring; mensen die op anti-immigratiepartijen stemmen doen dat voornamelijk omdat ze het eens zijn met de standpunten van deze partij (Van der Brug 2003). Natuurlijk spelen gevoelens van politiek onbehagen een rol bij de electorale steun aan populistische anti-immigratiepartijen (Bélanger

& Aarts 2006), maar alleen wanneer nieuwe issues kunnen worden verbonden met dieperliggende scheidslijnen en de responsiviteit van de gevestigde partijen te gering blijft krijgen meer nieuwe, radicalere partijen een kans (Van Kessel 2010b). Paradoxaal genoeg lijkt voor het overleven van nieuwe partijen een zekere matiging noodzakelijk.

15.6 DISCUSSIE: NIEUWE PARTIJEN EN DE STAAT VAN DE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

In Nederland is de verhouding tussen de politieke elite en gewone burgers de afgelopen decennia veel minder hiërarchisch geworden. De periode van top-down politiek van de verzuiling, waarbij partijen hun vaste achterban de officiële partijlijn bijna letterlijk met de paplepel ingoten, ligt achter ons. De volgzame burgers van de verzuiling hebben inmiddels plaats gemaakt voor een hoger opgeleid, mondiger en beter geïnformeerd electoraat dat echt is gaan kiezen, en niet uitsluitend gaat stemmen. Ons zeer open electorale systeem, met de sterke nadruk op representatie, doet nu volop zijn werk zonder al te veel belemmeringen voor nieuwe partijen die nieuwe issues op de politieke agenda zetten.

Meestal zijn die nieuwe partijen echter van weinig betekenis; zij halen doorgaans een gering aantal zetels en hun levensduur is beperkt. Veel van de door nieuwe partijen geïdentificeerde problemen zijn reëel en prangend, maar vaak onmogelijk om op de korte termijn op te lossen. De meeste nieuwe partijen hebben eenvoudigweg niet het politieke uithoudingsvermogen om langdurige politieke projecten op de rails te zetten en bezwijken vaak onder interne conflicten of de electorale druk rond een (mogelijke) eerste regeringsdeelname.

De responsiviteit van de gevestigde orde is relevanter. De verschijning van nieuwe, en recentelijk vooral populistische partijen, laat zien dat democratie een constante aanpassing vergt tussen de politieke agenda van de burgers en die van de politieke elite (Mény & Surel 2002: 17). Nieuwe partijen geven niet alleen een stem aan burgers die zich niet vertegenwoordigd voelen door de gevestigde orde, maar zij dwingen traditionele partijen tot ideologische reflectie en herbezinning.

Bovenstaande constateringen laten zien dat het niet wenselijk en, vanuit democratisch oogpunt, moeilijk verdedigbaar is om nieuwe radicale partijen een halt toe te roepen. De openheid van ons systeem voor nieuwe politieke partijen kan worden beschouwd als een democratisch criterium op zich. Er kunnen weliswaar spanningen ontstaan tussen deze democratische open-

heid en de bescherming van de rechten van minderheden (zie Abts & Rummens 2007). Een recent voorbeeld is de vervolging van Geert Wilders wegens het aanzetten tot haat en discriminatie tegen moslims. De spanning tussen rechtsstaat en democratie is echter moeilijk te vermijden en het is ook de vraag of dat wenselijk zou zijn.

De extreme openheid van het Nederlandse politieke systeem kan eenvoudig worden teruggeschroefd door institutionele aanpassingen in het kiesstelsel (zie Irwin & Van Holsteyn in deze bundel). Meer binding tussen kiezers en gekozenen wordt soms toegeschreven aan een mogelijke invoering van een hybride kiesstelsel zoals in Duitsland waarbij een proportioneel kiesstelsel gecombineerd wordt met het verkiezen van kandidaten op districtsniveau. Of stelselwijzigingen alleen zullen leiden tot een herstel van het verloren vertrouwen en een grotere binding tussen politieke elite en achterban is nog maar de vraag. Ook in landen met enkelvoudige kiesdistricten, zoals het Verenigd Koninkrijk, bestaat politieke ontevredenheid. Het districtenstelsel kan gezien worden als een belangrijke hindernis voor rechts-radicale partijen zoals de British National Party, maar kan ook leiden tot verwaarlozing van reële problemen die burgers ervaren.

Belangrijker is dat er een meer directe link ontstaat tussen verkiezingsuitslagen en de vorming van meerderheidscoalities. Wilders (2005: 16) sprak eerder over 'een schimmig proces van coalitievorming' waarbij politici uitspraken van burgers naast zich neerleggen. Deze uitspraak is niet geheel ongegrond. Na de verkiezingen van 2006 hadden PvdA, CDA en CU gezamenlijk weliswaar een meerderheid van stemmen, maar PvdA en CDA waren wel 7% van hun stemmen kwijtgeraakt terwijl de twee grote winnaars, SP en PVV, naar de oppositiebankjes werden verwezen (Mair 2008: 237). Ook de minderheidscoalitie tussen VVD en CDA die na de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 werd gesmeed was niet direct voor de hand liggend. Het CDA was immers gehalveerd, terwijl de PVV, de grootste winnaar, officieel buiten de regering bleef. Meer openheid van zaken wat betreft voorkeuren voor potentiële coalitiepartners kan de burger helpen een duidelijke keuze te maken, maar het risico blijft dat partijen er samen niet uitkomen en dat een alternatieve coalitie moet worden gevormd, mogelijk met voormalige aartsrivalen.

De traditionele partijen – CDA, PvdA en VVD – hebben weinig politieke wil getoond om meer structurele institutionele veranderingen door te voeren of meer openheid voorafgaand aan verkiezingen te geven. Ook tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 hielden de traditionele partijen de meeste opties open en stelselwijzigingen staan niet hoog op de politieke agenda.

LITERATUUR

Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Dutch Voters and the Changing Party Space 1989–2006. *Acta Politica* 43(2-3): 203-234.

Abts, K. & S. Rummens (2007). Populism versus Democracy. *Political Studies* 55(6), 405-24.

Andeweg, R. & G. Irwin (2009). *Governance and Politics of the Netherlands*, third edition. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Bale, T. (2003). Cinderella and Her Ugly Sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe's Bipolarising Party Systems. *West European Politics* 26(3): 67-90.

Bartolini, S. & P. Mair (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bélanger, E. & K. Aarts (2006). Explaining the Rise of the LPF: Issues, Discontent, and the 2002 Dutch Election. *Acta Politica* 41(1): 4-20.

Braam, A. van (1958). Misnoegen der middengroepen. *Socialisme & democratie*, 510-535.

Brug, W. van der (2003). How the LPF Fuelled Discontent: Empirical tests of explanations of LPF support. *Acta Politica* 38(1): 89-106.

Denekamp, P. (red.) (1982). *Ontwapenend: geschiedenis van 25 jaar PSP*. Amsterdam: Stichting Wetenschappelijk Bureau PSP.

Drees, W. (1991). Vleugellam. Het conflict in DS'70, voorjaar 1975, in: *Jaarboek 1990 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: 58-91

DS'70 (1970). *Beginselverklaring van de politieke partij Democratisch Socialisten '70*. Den Haag, 1970.

Fortuyn, P. (2002). *De Puinhopen van acht jaar paars. Een genadeloze analyse van de collectieve sector en aanbevelingen voor een krachtig herstelprogramma*. Uithoorn-Rotterdam: Karakter Uitgevers-Speakers Academy.

Harmel, R. & J. Robertson (1985). Formation and success of new parties: A cross-national analysis. *International Political Science Review* 6(4): 501–523.

Hauss, C. & D. Rayside (1978). The development of new parties in western democracies since 1945, in: L. Maisel & J. Cooper (eds.), *Political Parties: Development and Decay*. Londen: Sage, 31-58.

Holsteyn, J. van & G. Irwin (2003). Never a Dull Moment: Pim Fortuyn and the Dutch Parliamentary Election of 2002. *West European Politics* 26(2): 41-66.

Hug, S. (2001). *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*. Michigan: University of Michigan Press.

Keman, H. & A. Krouwel (2007). The Rise of a New Political Class? Emerging New Parties and the populist Challenge. *epsNET Kiosk Plus* 5(1), 75-94.

Kessel, S. van (2010a). The Dutch General Election of June 2010, *European Parties Elections and Referendums Network*, Election Briefing Paper no. 52.

Kessel, S. van (2010b). Swaying the disgruntled floating voter. The rise of populist parties in contemporary Dutch politics, *Sussex European Institute Working Paper*, no. 113.

Kitschelt, H. & A. McGann (1995). *The radical right in Western Europe: A comparative analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krouwel, A. (2010, in voorbereiding). *Party Transformations in Advanced European Democratic States*. New York: SUNY Press.

Krouwel, A. & P. Lucardie (2008). Waiting in the Wings: New Parties in the Netherlands. *Acta Politica* 43(2-3), 278-307.

Lijphart, A. (1968). The *Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Lipset, S.M. & S. Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

LPF (2002). *Lijst Pim Fortuyn. Zakelijk met een hart*, Verkiezingsprogramma LPF 2002.

Lucardie, P. (2007). The Netherlands: Populism versus Pillarization, in: D. Albertazzi & D. McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Mackie, Th. & R. Rose. (1991). *The international almanac of electoral history*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

Mair, P. (2008). Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective. *Acta Politica*, 43(2-3), 235-253.

Mény, Y. & Y. Surel (2002). The Constitutive Ambiguity of Populism, in: Mény, Y. en Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave.

Pellikaan, H., T. van der Meer & S. de Lange (2003). The Road from a Depoliticized to a Centrifugal Democracy. *Acta Politica*, 38(1): 23-49.

Pellikaan, H., T. van der Meer & S. de Lange (2008). Fortuyn's Legacy: Party System Change in the Netherlands. *Comparative European Politics* 5(3): 282–302.

Pennings, P. & H. Keman (2003). The Dutch Parliamentary Eletions in 2002 and 2003: The Rise and Decline of the Fortuyn Movement. *Acta Politica* 38(1): 51-68.

Rohrschneider, R. (1993). New Party Versus Old Left Realignments – Environmental Attitudes, Party Policies, And Partisan Affiliations In Four West-European Countries. *Journal Of Politics*: 55(3), 682-701.

Rydgren, J. & J. van Holsteyn (2005). Holland and Pim Fortuyn: A Deviant Case or the Beginning of Something New? in: J. Rydgren (ed.), *Movements of Exclusion: Radical Right-Wing Populism in the Western World*. New York: Nova Science Publishers.

Tavits, M. (2006). Party System Change: Testing a Model of New Party Entry. *Party Politics* 12(1): 99-119.

Thomassen, J. (2000). Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland, in: J. Thomassen, C. Aarts & H. van de Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland*. The Hague: SDU.

TON (2008). *De Visie van Trots op Nederland*, Concept verkiezingsprogramma. Den Haag, December 2008.

Voerman, G. (1991). Een geval van politieke schizofrenie. Het gespleten gedachtengoed van DS'70, in: *Jaarboek 1990 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: 92-114.

Vossen, K. (2005). De andere jaren zestig. De opkomst van de Boerenpartij (1963-1967), in: *Jaarboek 2004 DNPP*. Groningen: 245-266.

Wilders, G. (2005). *Groep Wilders. Onafhankelijkheidsverklaring*. Den Haag 2005.

Willey, J. (1998). Institutional Arrangements and the Success of New Parties in Old Democracies. *Political Studies*, 46(3): 651-68.

NOTEN

1 De Lijst Pim Fortuyn wordt hier beschouwd als een nieuwe partij en niet als een afsplitsing, aangezien Fortuyn door zijn oude partij (Leefbaar Nederland) werd geroyeerd voordat deze voor het eerst aan verkiezingen had deelgenomen.

2 Zie de bijdrage van De Lange & Rooduijn in deze bundel voor een bespreking van het enigszins ambigue concept 'populisme'.

3 Zie: www.rug.nl/dnpp/politiekePartijen/sp/documentaireInformatie/lt.

16 Een populistische tijdgeest in Nederland?

EEN INHOUDSANALYSE VAN DE VERKIEZINGS-PROGRAMMA'S VAN POLITIEKE PARTIJEN

Sarah L. de Lange & Matthijs Rooduijn

16.1 INLEIDING

In de voorgaande twee hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de opkomst van nieuwe partijen in Nederland. Als gevolg van veranderende kiezersvoorkeuren is de politieke ruimte in Nederland tweedimensionaal geworden, en dit heeft voor electorale niches voor nieuwe partijen gezorgd. De laatste jaren hebben nieuwe partijen die als 'populistisch' worden omschreven flink aan populariteit gewonnen. Aan de linkerzijde van het politieke spectrum groeit de SP gestaag sinds het begin van de jaren negentig, terwijl aan de rechterzijde de LPF in 2002 voor een politieke aardverschuiving zorgde en de PVV goed scoorde bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 en de Europese verkiezingen in 2009. Ook in andere West-Europese landen zijn populistische partijen de laatste decennia in opmars. In Denemarken, Duitsland en Noorwegen scoren links-populistische partijen goed in recente verkiezingen, terwijl in Frankrijk, Italië, Oostenrijk, en Vlaanderen rechts-populistische partijen al enkele decennia zeer succesvol zijn. Verschillende auteurs stellen dat in West-Europa ook gevestigde partijen en politici populistischer zijn geworden. Zo worden politiek leiders als Silvio Berlusconi, Tony Blair, Wouter Bos, en Nicolas Sarkozy regelmatig als populistisch omschreven (De Beus 2009; Mair 2002). Er zou daarom sprake zijn van een 'populistische tijdgeest' (Mudde 2004).

De opmars van het populisme wordt vaak met argusogen bekeken. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat de meeste populisten kritisch staan tegenover de liberale principes die verankerd zijn in Westerse democratieën. Deze principes – denk aan politieke vertegenwoordiging door middel

van verkiezingen, de scheiding der machten, en de bescherming van minderheidsrechten – beperken volgens populisten onnodig de macht van het volk (Akkerman 2003; Mény & Surel 2000; 2002; Panizza 2005; Taguieff 1995; Urbinati 1998). Zolang het populisme beperkt blijft tot het gedachtegoed van enkele politieke uitdagers is het onwaarschijnlijk dat deze liberale principes daadwerkelijk aangetast zullen worden. Maar wanneer het populistische gedachtegoed wijdverspreid is bestaat dit risico wel (Mény & Surel 2002: 19). Om deze reden is het van belang aandacht te besteden aan de opkomst van populistische partijen en te onderzoeken of er in Nederland een populistische tijdgeest is ontstaan.

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt het begrip populisme gedefinieerd en geoperationaliseerd. In het tweede deel wordt het populisme in Nederland onderzocht. Welke partijen kunnen als populistisch gekwalificeerd worden? Is er sprake van een populistische tijdgeest? Om dit te bepalen is een systematische inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's van Nederlandse politieke partijen uitgevoerd. In het derde deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de functies die populistische partijen in de Nederlandse democratie vervullen. Tevens wordt in dit deel gekeken naar de houding van deze partijen ten opzichte van de Nederlandse democratie.

16.2 POPULISME

In dit hoofdstuk is populisme gedefinieerd als een ideologie die een antagonistische relatie veronderstelt tussen twee groepen: de mensen in het land enerzijds en de culturele, economische, en politieke elite anderzijds. Populisme is echter geen volledige ideologie, zoals bijvoorbeeld het liberalisme of het socialisme, maar een *partiële* ideologie die een visie biedt op slechts een deelaspect van de samenleving: de relatie tussen burger en politiek (Canovan 2002; Mudde 2004).

In de populistische ideologie staan de eerlijke en eenvoudige 'mensen in het land' of het 'volk' centraal.[1] Dit betekent dat de belangen, de normen en waarden, en de rechten van deze mensen als uitgangspunt worden genomen. Wie de mensen in het land precies zijn en wat hen bindt blijft echter vaak onduidelijk (zie Ionescu & Gellner 1969; Canovan 1999; Taggart 2000). Wel veronderstellen populisten dat zij een groot aantal kenmerken delen en daarom als een min of meer homogene groep kunnen worden gezien (Canovan 2004).

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen twee types populisten: populisten die een meer inclusieve opvatting hebben over wie wel en

wie niet tot het volk behoort en populisten die hierover een meer exclusieve opvatting hebben. Populisten die tot de tweede categorie behoren hangen vaak een nationalistische of nativistische ideologie aan (Mudde 2007). Zij maken onderscheid tussen het volk (wij) enerzijds en buitenstaanders of 'gevaarlijke anderen' die niet tot het volk behoren (zij) anderzijds (Albertazzi & McDonnell 2008). In de meeste gevallen zetten zij deze buitenstaanders – vaak immigranten of etnische en religieuze minderheden – ook neer als parasieten of profiteurs. Zij maken gebruik van het idee van een vijandige *externe* heterogeniteit om een gevoel van *interne* homogeniteit te creëren (Panizza 2005: 17).

De soevereiniteit van het volk wordt volgens populisten bedreigd door het bestaan van een corrupte elite. Deze elite is in alle opzichten de antipode van het volk. Waar de mensen in het land inherent goed zijn, is de elite inherent slecht. De cultuur van de elite verschilt wezenlijk van die van de mensen in het land. Waar de man in de straat plezier beleeft aan populaire cultuur, beleeft de elite plezier aan 'hoge' cultuur. Aangezien de elite de macht in handen heeft kan zij haar eigen belangen en eigen cultuur promoten ten koste van de belangen en cultuur van de mensen in het land. De elite domineert het volk, terwijl dit gegeven het principe van de volkssoevereiniteit andersom zou moeten zijn (Laclau 2005a; 2005b). In plaats van naar de wil van de mensen in het land te luisteren en de *volonté générale* een richtlijn te laten zijn bij het formuleren van beleid negeert de elite deze juist.

'Het volk' en 'de elite' zijn politieke constructen die op veel verschillende manieren kunnen worden ingevuld. Ze kunnen worden geïdentificeerd en onderscheiden op basis van hun culturele, etnische, economische, en/of politieke kenmerken. Het volk kan bijvoorbeeld als een culturele of economische groep worden gezien. Gegeven de koppeling tussen het volk en de elite in de populistische logica, zal de invulling van deze begrippen meestal congruent zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer het volk in culturele termen wordt beschreven, het waarschijnlijk is dat ook het anti-elitisme cultureel zal worden ingevuld. Uiteraard kunnen de verschillende identificaties aan elkaar gekoppeld worden en is het aannemelijk dat populisten zich gelijktijdig afzetten tegen de culturele, de economische, en de politieke elite.

16.3 POPULISME IN NEDERLAND

Om vast te stellen in welke mate Nederlandse partijen populistisch zijn, is een systematische inhoudsanalyse van verkiezingsprogramma's uitgevoerd.[2] De focus ligt op de periode tussen 1994 en 2006, de periode waarin het aantal

als populistisch omschreven partijen (in casu CD, LPF, PVV en SP) sterk is toegenomen. De verkiezingsprogramma's van deze vier partijen en de drie belangrijkste gevestigde partijen (CDA, PvdA en VVD) zijn geanalyseerd door Nederlandstalige codeurs.

In lijn met de gepresenteerde definitie van populisme wordt een onderscheid gemaakt tussen twee dimensies van populisme: (1) een nadruk op de centrale positie van het volk en (2) anti-elitisme. Bovendien is onderzocht of het volk in inclusionaire of exclusionaire termen is gedefinieerd. Om populisme in de verkiezingsprogramma's te meten is een codeerschema ontwikkeld waarin voor elke alinea wordt bepaald of er sprake is van deze dimensies. De centraalheid van het volk wordt gemeten door naar de *salience* van de term 'volk' en aanverwante begrippen te kijken.[3] Hoe vaker deze begrippen in een verkiezingsprogramma genoemd worden, hoe centraler de positie van het volk in de ideologie van die partij. Er is sprake van anti-elitisme wanneer de auteurs zich negatief uitlaten over politieke, economische of culturele elites, en van een exclusionaire opvatting van het volk wanneer de auteurs zich negatief uitlaten over bepaalde bevolkingsgroepen.[4] Voor elk verkiezingsprogramma is uitgerekend in welk percentage van het totale aantal alinea's deze dimensies terug te vinden zijn. Hoe vaker ze aanwezig zijn, hoe populistischer het verkiezingsprogramma.

Populistische partijen?

Vaak worden CD, LPF, PVV en SP omschreven als populistische partijen (Lucardie 2008; Vossen 2009). Maar zijn zij ook daadwerkelijk populistisch? De programma's van de vier partijen vertonen veel overeenkomsten, maar ook enkele belangrijke verschillen. In figuren 16.1, 16.2 en 16.3 (zie pagina 325-326) is weergegeven in welke mate de twee dimensies van populisme aanwezig zijn in de verkiezingsprogramma's van deze partijen. Ook is weergegeven of, en in welke mate, het volk als exclusionair wordt gedefinieerd. Op basis van informatie in deze figuren kan worden vastgesteld dat de belangrijkste scheidslijn loopt tussen de rechtse CD, LPF, en PVV enerzijds en de linkse SP anderzijds.

Figuur 16.1 toont aan dat het aantal referenties aan het volk hoog is voor de CD, de LPF, en de PVV. In 74% van de alinea's in het verkiezingsprogramma van de CD wordt naar het volk verwezen, tegenover 73% bij de LPF en 64% bij de PVV. Met name de CD en de PVV definiëren het volk in exclusionaire termen. In 41% van de alinea's spreekt de CD zich negatief uit over bepaalde bevolkingsgroepen. Bij de PVV is dit het geval in 36% van de alinea's. Met 15% ligt dit percentage duidelijk lager in het verkiezingsprogramma van de

LPF. De programma's bevatten een stuk minder anti-elitistische passages. De LPF zet zich in 8%, de CD in 9%, en de PVV in 14% van de alinea's af tegen elites.

Deze resultaten worden bevestigd door een kwalitatieve lezing van de verkiezingsprogramma's van de drie rechts-populistische partijen. Wanneer CD, LPF, en PVV naar het volk verwijzen hebben ze het in de meeste gevallen over 'Nederland' of 'Nederlands'. Ze benadrukken zo de *nationale* identiteit van het volk. Ook schrijven ze vaak in de 'wij'-vorm. Hiermee benadrukken ze hun eigen binding met het Nederlandse volk. De CD spreekt consistent over 'wij Nederlanders', 'onze nationale belangen' en 'onze eigen bevolking'. De CD ziet het Nederlandse volk als één en ongedeeld. Dit wordt duidelijk wanneer ze spreken over 'de onverbrekelijke eenheid en saamhorigheid van het Nederlandse Volk'. Daarnaast stelt de partij dat het haar doel is om 'ongewenste tegenstellingen tussen onderscheidende geledingen van de Nederlandse samenleving te doen voorkomen [...]'. De PVV beschrijft Nederland als 'een land dat trots is op zijn eigen identiteit, die identiteit ook durft te benoemen en voor het behoud daarvan durft op te komen'. Uit de verschillende beleidsvoorstellen van de partij wordt duidelijk dat de identiteit van het volk cultureel wordt ingevuld. De LPF refereert vaker dan de CD en de PVV aan 'de burgers', zonder verder te specificeren over wie het hier precies gaat. De partij lijkt burgers in de eerste plaats als individuen te zien en erkent dat er een verscheidenheid aan burgers bestaat, bijvoorbeeld wanneer zij stelt dat haar beleid 'alle Nederlandse burgers zonder onderscheid naar ras, geloof, of geaardheid' zal dienen. Hoewel de partij duidelijk stelling heeft genomen in het immigratie- en integratiedebat is haar programma dus niet expliciet exclusionair.

Het exclusionisme van de CD is gericht tegen immigranten in het algemeen. Het doel van de partij is de identiteit van de Nederlandse samenleving te beschermen tegen de negatieve invloeden die migranten daar op uit zouden oefenen. De PVV laat zich ook negatief uit over immigranten in het algemeen, maar richt zich daarnaast ook meer specifiek op de islam. Het grootste gevaar wordt volgens deze partij gevormd door de 'islamisering' van de Nederlandse cultuur. De LPF is veel minder exclusionair dan de andere twee partijen. Het exclusionisme van deze partij is bovendien niet zo expliciet anti-islamitisch als dat van de PVV.

De drie partijen zijn duidelijk anti-elitistisch. De CD wijst met een beschuldigende vinger naar de gevestigde partijen en claimt dat de noodzaak tot vergaande beleidshervormingen het gevolg is van 'voortdurend falend regeringsbeleid, gedragen door de grote partijen. Géén van hen uitgezonderd.' De LPF omschrijft de Nederlandse politieke cultuur als 'een volkomen vastgeroeste zelf-

genoegzame politieke cultuur van benoemde regenten zonder creatief of lerend vermogen', terwijl de PVV van mening dat is dat 'de politieke elite in Nederland [...] stelselmatig de belangen en problemen van de burger' negeert.

Ook de linkse SP wordt regelmatig als populistisch omschreven. Hoe deze partij zich tussen 1994 en 2006 heeft ontwikkeld is ook te zien in de figuren 16.1, 16.2 en 16.3. In figuur 16.1 valt op dat het aantal referenties dat door de SP in haar verkiezingsprogramma's aan het volk wordt gemaakt is toegenomen tussen 1994 en 2006. In 1994 werd in 52%, in 2002 in 57%, en in 2006 in 80% van de alinea's verwezen naar het volk. Uit figuur 16.2 valt op te maken dat de SP nooit een exclusionair discours heeft gevoerd. In geen van de onderzochte verkiezingsprogramma's bezigt de SP exclusionaire taal of stelt zij exclusionaire maatregelen voor.[5] In figuur 16.3 wordt duidelijk dat het aantal alinea's waarin sprake is van anti-elitisme sinds 1994 gestaag is afgenomen. In 1994 liet de partij zich nog in 17% van de alinea's negatief uit over elites, terwijl dit in 2006 in nog maar 1,5% van de alinea's het geval was.

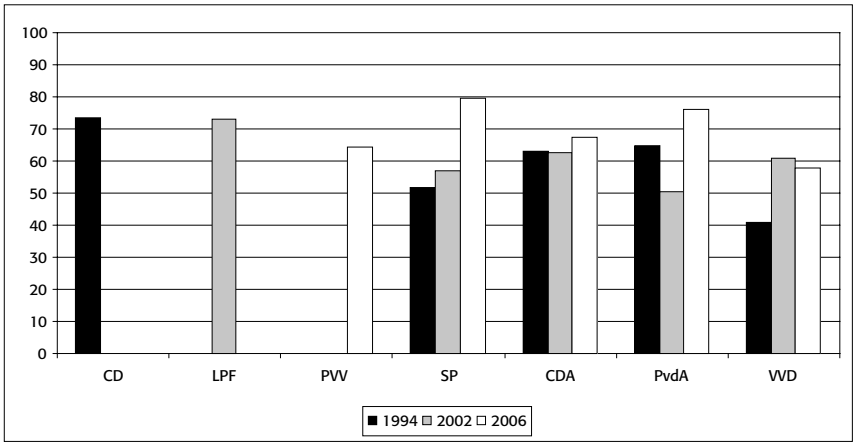
Het lijkt er op dat de SP zich meer en meer probeert te conformeren aan de regels van het politieke spel en daarom haar anti-elite retoriek tot een minimum heeft beperkt. Waarschijnlijk probeert de SP op deze wijze *salonfähig* te worden in de hoop op de lange termijn regeringsverantwoordelijkheid te kunnen nemen.[6] Een vergelijking van de inleidingen van de verkiezingsprogramma's van de SP uit 1994, 2002, en 2006 laat dit duidelijk zien. In 1994 stelde de SP nog: 'De Nederlandse politiek is consensuspolitiek geworden. De SP heeft zich ten doel gesteld het andere geluid te laten horen zodat de saaiheid van de Haagse eenstemmigheid doorbroken wordt.'

In 2002 is de aanval op de gevestigde partijen minder frontaal en ligt de nadruk meer op inhoudelijke kritiek. 'Na twintig jaar rechtse, neoliberale politiek in drie varianten (CDA/VVD, CDA/PvdA, en PvdA, VVD, D66) loopt deze weg dood op maatschappelijke tweedeling, publieke uitverkoop en sociale verbrokkeling.'

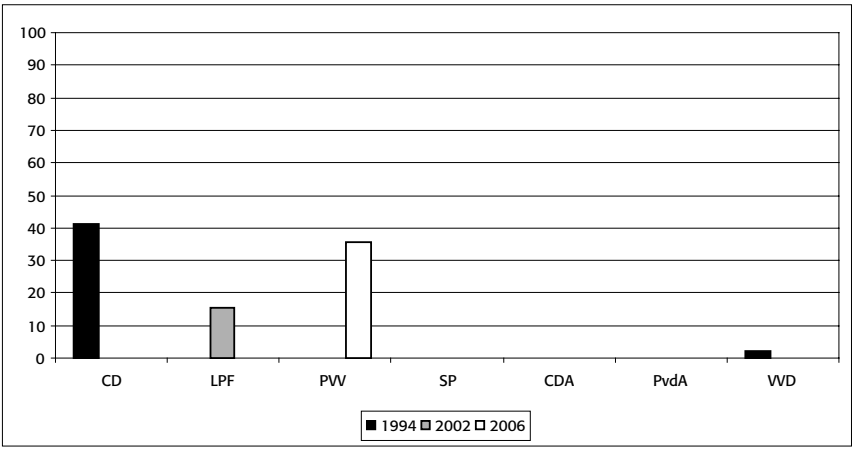
Deze trend zet zich door in 2006, wanneer de pijlen van de SP niet langer op alle gevestigde partijen gericht zijn, maar specifiek op het kabinet-Balkenende. De PvdA, ten tijde van de verkiezingscampagne een oppositiepartij en mogelijke coalitiepartner voor de SP, wordt bewust niet onder vuur genomen. Daardoor heeft het discours van de partij niet langer een anti-establishment karakter. 'Burgers zijn boos op het kennelijke onvermogen van de regering om de publieke moraal hoog te houden en het voorzieningenniveau in stand te houden. Het kabinet-Balkenende dat in 2003 aantrad, werd het minst populaire ooit. Volgens veel burgers regeerde het met de rug naar de mensen toe en deed het voortdurend wat zij níét wilden.'

Concluderend kan gesteld worden dat CD, LPF, PVV en SP terecht als populistisch worden gekwalificeerd. Er dient echter wel een onderscheid te worden gemaakt tussen de links-populistische SP die zich niet van exclusionaire retoriek bedient aan de ene kant, en de rechts-populistische CD, LPF, en PVV die dit wel doen aan de andere kant. Bij de rechts-populistische partijen bestaan er opvallend veel overeenkomsten tussen de CD en de PVV. De programma's van beide partijen stellen het Nederlandse volk centraal en omschrijven dit als één en ondeelbaar. Ze zetten het volk daarbij af tegen immigranten en minderheden. Daarnaast wordt in de programma's ook een duidelijk anti-elitediscours gepresenteerd. Hoewel de LPF het anti-elitisme van deze partijen deelt, legt de partij veel minder nadruk op de eenheid van het volk en is als gevolg hiervan aanzienlijk minder exclusionair. Daarnaast moet een belangrijke verschuiving in de verkiezingsprogramma's van de SP onder de aandacht worden gebracht. Hoewel deze partij sinds 1994 steeds meer naar het volk is gaan verwijzen, is ze minder anti-elitistisch geworden. Om deze reden kunnen de verkiezingsprogramma's die de SP recent heeft uitgebracht nauwelijks nog als populistisch gekwalificeerd worden. De partij is de laatste jaren *populairder* geworden, maar niet *populistischer*.[7]

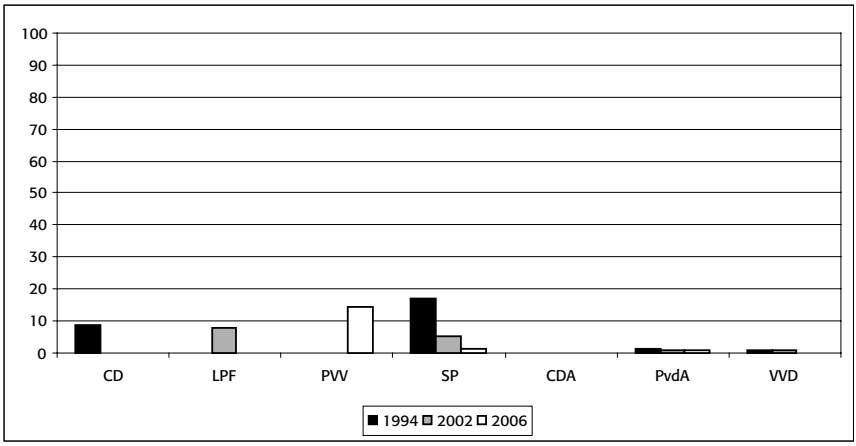
Figuur 16.1 Referenties aan het volk in de verkiezingsprogramma's van Nederlandse partijen



Figuur 16.2 Exclusionisme in de verkiezingsprogramma's van Nederlandse partijen



Figuur 16.3 Anti-elitisme in de verkiezingsprogramma's van Nederlandse partijen



Gevestigde partijen

Naast de verkiezingsprogramma's van deze vier populistische partijen, zijn ook de programma's van de drie grootste gevestigde partijen (CDA, PvdA en VVD) geanalyseerd. Zo kan worden vastgesteld of deze partijen in toenemende mate als populistisch te kwalificeren zijn, en er derhalve sprake is van een populistische tijdgeest in Nederland.

In figuur 16.1 is weergegeven hoe vaak de gevestigde partijen in hun verkiezingsprogramma's naar het volk verwijzen. Het aantal verwijzingen is bij zowel CDA, PvdA als VVD toegenomen tussen 1994 en 2006. Bij het CDA is het aantal verwijzingen naar het volk slechts licht gestegen: in 1994 wordt in 63% van de alinea's naar het volk verwezen, en in 2006 in 67%. In de programma's van de PvdA en de VVD is de toename substantiëler. Het aantal referenties aan het volk is bij de liberalen toegenomen van 41% in 1994 naar 58% in 2006. Bij de sociaal-democraten is het aantal verwijzingen naar het volk toegenomen van 65% in 1994 naar 76% in 2006. Wanneer de programma's van de gevestigde partijen met die van de populistische partijen vergeleken worden, valt op dat in 1994 en 2002 de populistische partijen het volk een prominentere plaats geven dan de gevestigde partijen. In de programma's uit 2006 is dit echter niet het geval. Het lijkt er op dat de gevestigde partijen een gedeelte van het discours van populistische partijen hebben overgenomen.

Het is belangrijk te benadrukken dat de gevestigde partijen op een andere manier over het volk schrijven dan de rechts-populistische partijen. Waar de rechts-populistische partijen vooral de nadruk leggen op nationale identiteit en cultuur van het homogene volk, stellen de gevestigde partijen de Nederlandse identiteit minder sterk centraal. Figuur 16.2 toont aan dat de gevestigde partijen niet tot nauwelijks een exclusionair discours hanteren en slechts sporadisch exclusionaire maatregelen voorstellen. De gevestigde partijen richten zich veel meer op sociaal burgerschap en definiëren het volk niet als een homogene, maar als een pluriforme entiteit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ze zich, in tegenstelling tot de rechts-populistische partijen, vaak richten op 'iedereen' en 'dingen samen doen'.

Uit figuur 16.3 blijkt dat de verkiezingsprogramma's van de gevestigde partijen nauwelijks anti-elitistisch zijn. De programma's onderscheiden zich hierdoor duidelijk van de programma's van CD, LPF, PVV. Ook is er tussen 1994 en 2006 geen toename van het anti-elitisme waar te nemen in de programma's van de gevestigde partijen.

Populistische en gevestigde partijen vergeleken

Een vergelijking van de programma's van de gevestigde partijen met die van de populistische partijen brengt enkele interessante zaken aan het licht. In de eerste plaats is er een duidelijk verschil tussen de *populistische* programma's van de populistische partijen en de *populaire* programma's van de gevestigde partijen. Gevestigde partijen zijn nauwelijks anti-elitistisch. Gezien het feit dat deze partijen jarenlang de lakens op het Binnenhof hebben uitgedeeld

is dit niet zeer verrassend. Het is voor gevestigde partijen moeilijk om een geloofwaardig anti-elitistisch discours te formuleren, aangezien een dergelijk discours neer zou komen op zelfkritiek. De gevestigde partijen die in de oppositie zetelen, bekritiseren wel de regeringspartijen (bijvoorbeeld het CDA en de PvdA in 2002, en de PvdA en het CDA in 2006), maar uiten geen ongedifferentieerde kritiek ten opzichte van *de* politieke elite. Ook definiëren de gevestigde partijen het volk niet in exclusionaire termen.

Concluderend kan worden gesteld dat de ideologie van CD en PVV sterk exclusionair populistisch is. De ideologie van de LPF is ook populistisch, maar niet duidelijk exclusionair. De ideologie van de SP was in 1994 sterk inclusionair-populistisch, in 2002 matig inclusionair-populistisch, en in 2006 niet meer populistisch. De overige onderzochte partijen zijn niet populistisch, maar populair. Ze zijn in de afgelopen jaren bovendien populairder geworden. Dit zou er op kunnen duiden dat gevestigde partijen zich in beperkte mate hebben laten beïnvloeden door de opkomst van populistische partijen. We kunnen hier echter niet uit concluderen dat er sprake is van een populistische tijdgeest.

16.4 POPULISME ALS UITDAGING VOOR DE NEDERLANDSE DEMOCRATIE

In het hoofdstuk van Aarts en Van der Kolk wordt gesteld dat verkiezingen twee belangrijke democratische functies vervullen: enerzijds zorgen zij voor de vertegenwoordiging van de opvattingen van burgers in het parlement, anderzijds zorgen zij voor de totstandkoming van een regering. In voorgaande hoofdstukken is al uitgebreid aandacht besteed aan het feit dat in Nederland het democratisch proces op dit punt hapert en dat verkiezingen beide functies niet optimaal vervullen. De Nederlandse kiezer voelt zich niet vertegenwoordigd door de bestaande partijen en heeft het gevoel dat hij of zij onvoldoende invloed kan uitoefenen op de vorming van de regering. Het succes van populistische partijen kan als indicatie voor de aanwezigheid van deze problemen worden gezien. Uit kiezersonderzoek blijkt dat burgers populistische partijen steunen wanneer gevestigde partijen geen aandacht besteden aan de issues die kiezers belangrijk vinden of op deze issues niet dezelfde posities innemen als de kiezers. Ook stemmen zij op populistische partijen wanneer er een meer algemene ontevredenheid bestaat met het functioneren van de representatieve democratie (Bergh 2004). Met andere woorden, het succes van populistische partijen kan gezien worden als de 'barometer of the health of representative politics' (Taggart 2002: 75).

Uiteraard hebben de Nederlandse populistische partijen slechts in beperkte mate succes. Toch vervullen deze partijen een belangrijke functie, omdat hun

succes een belangrijke indicator is voor de 'failings, fundamental or otherwise, in the system of politics' (Taggart 2002: 75). Daarnaast oefenen zij een corrigerende werking uit op dit systeem door issues die door kiezers belangrijk worden gevonden op de politieke agenda te zetten. Op deze wijze zorgen zij voor een grotere opkomst tijdens verkiezingen en dwingen zij gevestigde partijen aandacht te besteden aan de politieke thema's die leven bij de kiezer. De CD, LPF en PVV hebben op deze wijze de immigratie- en integratieproblematiek op de politieke agenda weten te plaatsen, terwijl de SP het euroscepticisme dat onder een deel van de Nederlandse bevolking leeft onder de aandacht van de gevestigde partijen heeft weten te brengen.

Tegelijkertijd vormen deze populistische partijen ook een uitdaging voor de Nederlandse democratie. Om deze bewering te onderbouwen is het noodzakelijk eerst de Nederlandse democratie in een ander perspectief te bezien dan geschetst is in het hoofdstuk van Aarts en Van der Kolk. In het Westerse democratiemodel komen twee verschillende pijlers samen: de democratische of populistische pijler enerzijds en de liberale pijler anderzijds (Mouffe 2005: 52). In de eerste pijler staat het idee van volkssoevereiniteit centraal: de ultieme autoriteit of macht ligt bij het volk. In de tweede pijler wordt politieke macht begrensd door drie mechanismen: politieke vertegenwoordiging, scheiding der machten, en individuele en minderheidsrechten. Volgens het *two-strand model* vullen deze twee pijlers elkaar aan. Er bestaat echter ook een zekere spanning tussen deze pijlers. Kornhauser (1959: 131) geeft deze spanning helder weer: 'Populist democracy involves direct action of large numbers of people, which often results in the circumvention of institutional channels and ad hoc invasion of individual privacy. Liberal democracy involves political action mediated by institutional rules, and therefore limitations on the use of power by majorities as well as minorities.'

Populisten streven er naar de democratische pijler van het Westerse democratiemodel te verstevigen. Ze zijn van mening dat in een echte democratie de volkswil zo direct en ongemedieerd mogelijk moet worden uitgedragen (Mazzoleni 2003). Ze willen burgers daarom de mogelijkheid geven zoveel mogelijk directe invloed uit te oefenen op beleid, bijvoorbeeld door het introduceren van bindende referenda en volksinitiatieven. Bovendien pleiten ze voor het uitbreiden van het aantal functies waarvoor directe verkiezingen worden gehouden en voor het versterken van de positie van direct gekozen vertegenwoordigers. In Nederland zijn de meeste populistische partijen voorstander van de direct gekozen burgemeester en minister-president.[8]

Omdat populisten de democratische pijler van het Westerse democratiemodel willen verstevigen, worden ze soms beschreven als 'ware democraten'. Hun voorstellen gaan echter vaak ten koste van de liberale pijler, die net zo

goed onderdeel uitmaakt van het democratiemodel. Populistische partijen, ook de Nederlandse, staan namelijk buitengewoon kritisch ten opzichte van drie principes die ten grondslag liggen aan deze pijler: het principe van politieke vertegenwoordiging, het principe van de scheiding der machten, en het principe van individuele en collectieve grondrechten.

Ten eerste staan de Nederlandse populistische partijen kritisch tegenover het idee van politieke vertegenwoordiging. Zij zijn van mening dat vertegenwoordigende organisaties, zoals politieke partijen, vakbonden, en werkgeversorganisaties obstakels vormen voor de directe vertaling van de volkswil in beleid. Vooral politieke partijen worden door sommige populisten zwaar bekritiseerd en gezien als 'divisive institutions that should be eliminated, or at least purified of factions and particularist interests, to allow the people to become united' (Panniza 2005: 22). Om deze reden pleit de PVV bijvoorbeeld voor de afschaffing van de overheidssubsidie voor politieke partijen en de wachtgeldregeling voor oud-politici. De CD en de SP vormen een uitzondering op deze regel, aangezien deze partijen de positie van de Nederlands politieke partijen juist willen versterken.

Ten tweede staan de Nederlandse populistische partijen kritisch tegenover het idee van de scheiding der machten. Ze zijn van mening dat instituties die direct gekozenen controleren, zoals de Eerste Kamer, de Raad van State, of de rechtbank, afgeschaft of hervormd moeten worden. Zo zijn de PVV en de SP voorstander van het afschaffen van de Eerste Kamer. Ook de scheiding tussen de wetgevende en uitvoerende macht enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds wordt door sommige populistische partijen niet als absoluut gezien. De PVV pleit bijvoorbeeld voor 'meer democratische controle op gerechtelijke beslissingen' en is een voorstander van lekenrechtspraak. Ook de claims van verschillende populistische partijen dat Nederlandse rechters een politieke agenda hebben moeten in dit licht worden bezien.

Ten derde staan de Nederlandse populistische partijen waarvan de ideologie als exclusionair kan worden gekwalificeerd kritisch tegenover individuele en collectieve grondrechten, met name wanneer minderheden zich hierop beroepen om hun positie ten opzichte van de meerderheid te versterken. Om deze reden stellen CD, LPF en PVV de afschaffing of wijziging van artikel 1 van de Nederlandse grondwet voor. Daarnaast interpreteren ze de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van onderwijs, en de vrijheid van religie op een andere manier dan de gevestigde partijen.

Uiteraard is de invloed van populistische partijen in Nederland beperkt. Twee van de vier Nederlandse populistische partijen zijn inmiddels uit de Tweede Kamer verdwenen (CD en LPF). Van de twee populistische partijen die nog wel vertegenwoordigd zijn is er één (de SP) nauwelijks nog populis-

tisch te noemen, en heeft zelfs de PVV nog geen zesde van de Kamerzetels. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de hervormingen die de populistische partijen propageren onverkort worden doorgevoerd. Zolang populisme niet de boventoon voert in het democratisch debat en andere visies domineert of marginaliseert, houden de twee pijlers van het Nederlandse democratiemodel elkaar in balans.

16.5 CONCLUSIE

In West-Europa zijn populistische partijen al enkele decennia in opkomst. Ook Nederland heeft aan deze trend niet kunnen ontsnappen. De afgelopen jaren hebben verschillende populistische partijen succes gehad. Zo was er in de jaren negentig de opkomst van de CD en de SP en meer recentelijk die van de LPF en de PVV. Sommige auteurs hebben gesuggereerd dat gevestigde partijen zoals CDA, PvdA en VVD het populistische discours van deze partijen hebben overgenomen om hen zo de wind uit de zeilen te nemen. De analyse in dit hoofdstuk weerlegt dit.[9]

Op basis van de analyses van verkiezingsprogramma's kunnen in Nederland vier populistische partijen worden geïdentificeerd: CD, LPF, PVV en SP. Deze partijen zijn *usual suspects*, in de zin dat zij in het verleden al door auteurs als populistisch zijn bestempeld. Het populisme van de SP onderscheidt zich van dat van CD, LPF en PVV, doordat de partij het volk niet in exclusionaire termen definieert. Daarnaast is deze partij recent minder populistisch geworden. De opkomst van populistische partijen lijkt de programma's van gevestigde partijen niet populistischer, maar wel populairder te hebben gemaakt. Het CDA, de PvdA en de VVD zijn het volk steeds meer centraal gaan stellen, zonder dat zij ook het anti-elitisme van populistische partijen hebben overgenomen. Er is dus geen sprake van een populistische tijdgeest in Nederland.

Hoewel er een spanning bestaat tussen de ideologie van populistische partijen, zeker wanneer zij het volk in exclusieve termen definiëren, en de grondslagen van de liberale pijler van het westerse democratiemodel, is de populistische ideologie niet in die mate verspreid dat de Nederlandse democratie onder druk staat. De ontwikkeling van de SP suggereert bovendien dat populistische partijen na verloop van tijd hun wilde haren verliezen en hun discours matigen.[10] Als dit daadwerkelijk het geval is, bevestigt dit dat westerse democratieën een sterk absorberend vermogen hebben en niet direct bedreigd worden door de opkomst van populistische partijen.

LITERATUUR

Akkerman, T. (2003). Populism and Democracy: Challenge or Pathology? *ActaPolitica* 38: 147-159.

Albertazzi, D. & D. McDonnell (2008). Introduction: The sceptre and the spectre, in: D. Albertazzi & D. McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. Londen: Palgrave, 1-11.

Bergh, J. (2004). Protest voting in Austria, Denmark, and Norway. *Scandinavian Political Studies* 27(4): 367-389.

Beus, J. de (2009). Populist leadership, in: J. Kane, H. Patapan & Paul 't Hart (eds.), *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*. Oxford: Oxford University Press, 83-103.

Brug, W. van der, M. Fennema, S. van Heerden en S.L. de Lange (2009). Hoe heeft het integratiedebat zich in Nederland ontwikkeld? *Migrantenstudies* 25(3): 198-220.

Canovan, M. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy, *Political Studies* 47(1): 2-16.

Canovan, M. (2002). Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy, in: Y. Mény & Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave.

Canovan, M. (2004). Populism for political theorists? *Journal of Political Ideologies* 9(3): 241-252.

Ionescu, G. & E. Gellner (eds.) (1969). *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. Londen: Widenfeld and Nicolson.

Jagers, J. (2006). *De Stem van het Volk! Populisme als concept getest bij Vlaamse politieke partijen*. Proefschrift, Universiteit Antwerpen.

Kornhauser, W. (1959). *The Politics of Mass Society*. New York: The Free Press of Glencoe.

Laclau, E. (2005a). Populism: What's in a name? in: F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londen: Verso, 32-49.

Laclau, E. (2005b). *On Populist Reason*. Londen: Verso.

Lucardie, P. (2008). The Netherlands: Populism versus pillarization, in: D. Albertazzi & D. McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. Londen: Palgrave, 151-165.

Mair, P. (2002). Populist democracy vs. party democracy, in: Y. Mény & Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. Londen: Palgrave, 81-98.

Mazzoleni, G. (2003). The Media and the Growth of Neo-Populism in Contemporary Democracies, in G. Mazzoleni, J. Stewart & B. Horsfield (eds.), *The Media and Neo-Populism: A Contemporary Comparative Analysis*. Westport: Praeger.

Mény, Y. & Y. Surel (2000). *Par le Peuple, pour le Peuple. Le Populisme et les Démocraties*. Parijs: Fayard.
Mény, Y. & Y. Surel (2002). The constitutive ambiguity of populism, in: Y. Mény & Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. Londen: Palgrave, 1-21.
Mouffe, C. (2005). The 'end of politics' and the challenge of right-wing populism, in: F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londen: Verso, 50-71.
Mudde, C. (2004). The populist Zeitgeist. *Government and Opposition* 39(4): 542-563.
Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
Panizza, F. (2005). Introduction: Populism and the mirror of democracy, in: F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londen: Verso, 1-31.
Taggart, P. (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.
Taggart, P. (2002). Populism and the Pathology of Representative Politics, in: Y. Mény & Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. Londen: Palgrave, 62-80.
Taguieff, P-A. (1995). Political Science confronts populism: From conceptual mirage to a real problem. *Telos* 103: 9-43.
Urbinati, N. (1998). Democracy and populism, *Constellations* 5(1): 110-124.
Vossen, K. (2009). Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk? Verschillen en overeenkomsten in optreden en discours van twee politici. *Res Publica* 51(4): 437-465.

NOTEN

1 In het Engels wordt in deze context gebruik gemaakt van de term *the people*. Deze term kan vertaald worden met 'de mensen' of 'het volk'. De laatste term heeft in het Nederlands een nationalistische bijklank. Wanneer in dit hoofdstuk over het volk wordt gesproken wordt hiermee het meer neutrale *the people* bedoeld, tenzij anders aangegeven.

2 Aangezien populisme wordt gezien als ideologie zijn verkiezingsprogramma's de aangewezen documenten om populisme op te sporen. Hoe populistisch een partij is wordt vastgesteld door in een verkiezingsprogramma te kijken naar zowel de maatschappij-analyse als de gepresenteerde beleidsvoorstellen.

3 Begrippen die naar het volk *kunnen* verwijzen zijn bijvoorbeeld 'bevolking', 'burger(s)', 'electoraat', 'gemeenschap', 'kiezer(s)', 'mensen', 'natie', 'publieke

opinie', 'samenleving', 'volk', 'allemaal', 'iedereen', 'ons', 'wij', 'nationaal' en 'Nederland(s)'.

4 De intercodeurbetrouwbaarheid, gemeten met Krippendorff's alpha, is 0,78 voor de eerste indicator, 0,84 voor de tweede indicator, en 0,80 voor de derde indicator.

5 Volgens verschillende auteurs bevatten de programma's van de SP van voor 1994 wel exclusionaire elementen (Van der Brug e.a. 2009).

6 Dat de SP steeds meer deelneemt aan het politieke spel blijkt onder andere uit het feit dat de partij in 2009 is toegetreden tot de 'commissie Stiekem', de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

7 Uiteraard moet het woord 'populair' hier worden opgevat als 'sterk op het volk gericht', en niet als 'sterk door het volk gewaardeerd'.

8 Deze politici zijn idealiter charismatische leiders die als het ware het volk belichamen en een haast mythische band met de kiezers onderhouden.

9 Deze conclusie komt overeen met de conclusie van Jagers (2006), die de populistische tijdsgeest in Vlaanderen onderzocht.

10 Analyses van de verkiezingsprogramma's van de LPF uit 2003 en 2006 kunnen meer duidelijkheid op dit punt verschaffen.

17 Sterft, gij oude vormen en gedachten? Over kiezers, verkiezingen en het kiesstelsel in Nederland

Galen A. Irwin & Joop J.M. van Holsteyn

17.1 INLEIDING

Democratieën zonder verkiezingen zijn nauwelijks denkbaar, maar dat sluit verkiezingen in niet-democratische regimes niet uit. Dat heeft bovenal te maken met een van de cruciale functies die verkiezingen vervullen, te weten het verschaffen van legitimiteit. 'The very fact that citizens troop to the polls in large numbers to cast a ballot, even if that ballot serves no function in terms of choice, provides legitimation for a regime' (Van der Eijk & Franklin 2009: 4). Naast deze legitimerende functie hebben democratische verkiezingen andere belangrijke functies. In hun klassieke analyse wijzen Rose en Mossawir (1969) op het feit dat via verkiezingen wisseling en opvolging van politiek leiderschap kan worden georganiseerd, controle op genomen regeringsbesluiten kan worden uitgeoefend alsook invloed op te nemen besluiten, en dat verkiezingen in uitzonderlijke gevallen zelfs 'lead to the repudiation of a regime because of the intensity of differences of opinion among groups competing for office' (1969: 74; zie ook Van der Eijk & Franklin 2009).

Bij dit alles mag niet vergeten worden dat verkiezingen niet alleen voor het politiek-bestuurlijke systeem een rol spelen, maar dat dit tevens geldt voor de individuele burger of kiezer. Rose en Mossawir sluiten niet volledig uit dat verkiezingen 'devoid of any emotional or politically significant personal consequences' kunnen zijn (1969: 72), maar zij dichten verkiezingen voor de individuele kiezer naast een zeker emotioneel belang toch diverse mogelijke functies toe: kiezen van bestuurders en beleid; participeren in een proces van invloedsuitwisseling met (kandidaat-)bewindslieden; uitdrukken van loyaliteit aan dan wel onvrede met de bestaande politieke orde.

In hun inleiding tot dit deel van de bundel onderscheiden Aarts en Van der Kolk twee belangrijke rollen die verkiezingen spelen in een democratie: het afspiegelen van opvattingen van het volk in de volksvertegenwoordiging (afspiegeling) en een mechanisme om een regering tot stand te brengen (machtsvorming). Hier klinkt het idee door van verkiezingen als op uiteenlopende manieren te hanteren instrumenten van democratie, zoals bijvoorbeeld uitgewerkt door Powell (2000), die een onderscheid maakt tussen meerderheidssystemen die primair gericht lijken op machtsvorming terwijl stelsels van evenredigheid veeleer afspiegeling voorop stellen (Powell 2000: 6; vgl. Katz 1997: 104-105). In Nederland is ooit gekozen voor de dominantie van de afspiegelingsvariant, maar het is de vraag of die keuze en onderliggende argumentatie van toen nog aansluit bij de maatschappelijke, politieke en electorale werkelijkheid een eeuw na het oorspronkelijke ontwerp. Onder erkenning van de 'sanctity' van evenredigheid (Andeweg 2005) en met handhaving van dit kenmerk, stellen wij dan ook voor een complementair element in het Nederlandse bestel in te bouwen, dat recht doet aan de tweede hoofdfunctie van verkiezingen, te weten machtsvorming via de selectie van een regering of regeringscoalitie.

17.2 PROPORTIONELE VERTEGENWOORDIGING EN VERZUILING

Ondanks eerdere aarzelingen van leiders zoals fungerend minister-president Cort van der Linden werd een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met de zogenoemde Pacificatie van 1917 ingevoerd. Cruciaal voor Cort van der Linden om van mening te veranderen was de wens het parlement een zo goed mogelijke afspiegeling van de Nederlandse bevolking te laten worden (Den Hertog 2007: 334-335). Het stelsel genoot brede steun vooral als onderdeel van het voortgaande emancipatieproces: 'Voor de naar emancipatie strevende voormannen die, nog wat voorzichtig in de jaren zeventig en met steeds meer bravoure vanaf begin jaren tachtig, hun plaats in het bestel begonnen op te eisen, was evenredigheid geen punt van discussie maar eis des tijds' (Loots 2004: 18). Bij de invoering van het algemeen kiesrecht en het idee dat een ieder het recht had mee te doen, hoorde een stelsel waarin niet of nauwelijks stemmen verloren konden gaan. Het sluitstuk van de redenering dat verkiezingen een zo representatief mogelijk beeld van de Nederlandse bevolking dienden op te leveren, was dan ook gelegen in de invoering van de opkomstplicht (vgl. Irwin & Van Holsteyn 2010). Als alle stemmen gelden, moeten *alle* stemmen gelden. Overigens was dit geen typisch Nederlandse overweging, gezien het feit dat de invoering van enigerlei vorm van opkomstplicht vaker in een dergelijke context plaatsvond (Birch 2009: 28).

Het is begrijpelijk dat de overwegingen en ontwikkelingen van de tweede helft van de 19e eeuw zich in het begin van de 20e eeuw vertaalden in een ook internationaal vergeleken uitzonderlijk proportioneel kiesstelsel (vgl. Lijphart 1999: 162), inclusief opkomstplicht. Dat systeem sloot namelijk aan bij gestaag voortgaande processen van emancipatie bij onder meer katholieken, gereformeerden, en de seculiere arbeidersklasse. Zoals bekend wisten deze langs primair religieuze en secundair sociaaleconomische lijnen getekende bevolkingsgroepen zich als deeleenheden binnen de Nederlandse samenleving als geheel te organiseren en ontwikkelen, waarvoor onder vele anderen Arend Lijphart (1968) de gekende metafoor van zuilen en verzuiling gebruikte. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zorgde, omdat een bijbehorende politieke partij deel uitmaakte van het cluster van organisaties dat de betreffende zuil vormde, voor keurige afspiegeling in electorale processen. Verkiezingen waren erop gericht 'om de onderlinge verhoudingen nog eens vast te stellen' in wat mocht worden beschouwd als een 'rituele volkstelling' (Andeweg 1981: 86).

Dat de vergelijking met een volkstelling niet vergezocht is, blijkt uit het feit dat de partijen die 'namens' hun zuil meededen aan verkiezingen er daadwerkelijk in slaagden het overgrote deel van de stemmen van de 'eigen' aanhang te vergaren. Niet alleen domineerden de Grote Vijf – de KVP voor de katholieken, ARP en CHU voor onderscheiden groepen protestanten, de PvdA voor de seculiere arbeidersklasse en de VVD voor de seculiere midden- en hogere klasse – de gevoerde strijd om de kiezer en kwam het overgrote deel van de kiezers bij een van deze partijen terecht, maar daarbij stemden de betreffende electorale segmenten inderdaad op de bijbehorende politieke partij (vgl. o.a. Irwin & Van Holsteyn 1989a; Andeweg & Irwin 2005: 97-100).

In de tweede helft van de 20e eeuw is echter veel veranderd. Niet alleen is de emancipatie van de drie voornoemde groepen zo goed als voltooid, de omvang van deze groepen is ook substantieel afgenomen. Het aandeel kerkgaande gelovigen zowel als het aandeel seculiere burgers dat zich zegt te rekenen tot de arbeidersklasse is de afgelopen vijftig jaar gestaag afgenomen. In 1956 bevatten deze kernbestanddelen der verzuiling 85% van de kiesgerechtigde bevolking, in 1977 70% en in 1998 en 2003 ongeveer 40%.

Een verklaringsmodel van kiesgedrag waarin de sociale identiteit van kiezers essentieel is en die rust op het idee dat het bij verkiezingen gaat om de zo goed mogelijke afspiegeling van deze identiteit in de Tweede Kamer, is vrijwel niets meer waard. Lijphart (1974) kon voor de jaren vijftig op basis van informatie over de religie van Nederlandse kiezers, hun mate van kerkbezoek en hun sociaaleconomische positie ruim 70% van de gemaakte partijkeuzen correct schatten. In 1968 was dit percentage gezakt naar 60, om verder te dalen naar 54 in 1977, 44 in 1986 en 38 in 1998. Toen in 2002 het percentage onder de 30

kwam, kon dit sociologische of Lijphartmodel vanwege de al te geringe verklarende kracht worden bedankt voor bewezen diensten (Van Holsteyn & Irwin 2003: 48-49; Irwin & Van Holsteyn 2008a: 182). Aldus voegt Nederland zich naar een internationaal patroon: 'When all of the evidence is assembled, one of the most widely repeated findings of modern electoral research is the declining value of the sociological model of voting behavior' (Dalton 2002: 199).

17.3 NA DE VERZUILING

Het gaat ons hier niet zozeer om de vraag welk verklaringsmodel van kiesgedrag het beste voldoet, maar bovenal om de vraag hoe dat kiesgedrag zich verhoudt tot het kader waarbinnen het dient plaats te vinden, en dan vooral in het zo proportionele kiesstelsel dat primair is gericht op afspiegeling. Als het kiesgedrag kan worden begrepen door te letten op zowel de *constraints* van het bestel als de *conditions* op het niveau van individuele kiezers (vgl. Miller & Niemi 2002) en we weten dat die *conditions* aanzienlijk maar de *constraints* nauwelijks zijn veranderd, wat betekent dat dan? Past het ouwe jasje nog? Het verzuilingsmodel leverde een verklaring op in termen van manifestatie en representatie van sociale identiteiten, een verklaring dus die aansloot bij de bedoeling van het bestel. Een dergelijke duiding van kiesgedrag blijft immers binnen het in 1917 gegeven kader, waarbij wel moet worden erkend dat met de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 de strenge randvoorwaarde om te kunnen komen tot een zo volledig mogelijke afspiegeling van de Nederlandse (kiesgerechtigde) bevolking in de Tweede Kamer al was versoepeld.

Echter, als het sociologische model ter verklaring van kiesgedrag niet langer aansluit op de electorale werkelijkheid van de 21e eeuw, dan rijst de vraag of een ander model dat wel of althans beter doet en de vervolgvraag wat voor type kiezer alsdan een alternatief model impliceert. Een groot deel van de alternatieve modellen ter verklaring van hedendaags kiesgedrag zijn op enigerlei wijze geïnspireerd door het werk van Downs (1957) en zijn centrale aanname van een rationele kiezer en de uitwerking daarvan in ruimtelijke politieke modellen. Merk op dat dit beeld van de kiezer en zijn drijfveren niet zonder gevolgen is voor de waardering van het kiesstelsel. Een stelsel dat weliswaar op proportionele wijze zorgt voor afspiegeling in de volksvertegenwoordiging maar nauwelijks effect heeft op de samenstelling van het ware machtscentrum, de regering, werkt voor een rationeel opererend en in termen van toekomstige beleidsuitkomsten calculerend electoraat verre van optimaal.

In pogingen om de ideeën van Downs te operationaliseren zijn verschillende dimensies in de Nederlandse politiek onderscheiden. Daar kunnen ele-

menten van de oude verzuilde structuur worden herkend in die zin dat enkele onderscheiden dimensies verwant zijn met de religieuze en sociaaleconomische scheidslijnen die de verzuiling bepaalden (o.a. Van der Eijk e.a. 1987). In een specifieke uitwerking ervan is gebruik gemaakt van de meningen ten aanzien van de twee politieke vraagstukken inkomensverdeling en abortus/euthanasie (o.a. Irwin & Van Holsteyn 1989b; 1997; 2008a). Echter, ook dit specifieke model vertoont mankementen bij herhaald analytisch gebruik en dreigt door een combinatie van demografische en politiekelectorale ontwikkelingen een zelfde stille dood te sterven als het sociologische model (Irwin & Van Holsteyn 2008a).

Volgens sommigen kan de voorkeur van het Nederlandse electoraat aan het begin van de 21e eeuw het beste worden begrepen als uitgegaan wordt van de aanwezigheid van een drietal dimensies, een dimensie lopend van autoritair naar libertair, een links-rechts dimensie, en een religieuze dimensie (vgl. Aarts & Thomassen 2008). De eerstgenoemde dimensie zou manifest geworden zijn met de (op)komst van Pim Fortuyn, met als toevoeging dat de duiding ervan misschien minder in termen van autoritair naar libertair dan wel van monocultureel naar multicultureel kan worden geformuleerd (o.a. Pellikaan, Van der Meer & De Lange 2003; Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007). Overigens blijft uiteraard een klassiekere invulling in termen van een eendimensionale onderliggende links-rechtsstructuur denkbaar (o.a. Van der Eijk & Niemöller 1983).

Dat onduidelijk is hoeveel en welke dimensies relevant zijn voor een beter begrip van Nederlandse kiezers en verkiezingen, gevoegd bij de constatering dat het meest gehanteerde begrippenpaar links en rechts vanwege het flexibele, bijna kameleontische karakter (vgl. Van der Brug & Van der Eijk 2003) het evenmin mogelijk maakt om de Nederlandse kiezers scherp te tekenen naar hun ideologische identiteit, doet vermoeden dat een electoraal stelsel waarin evenredigheid in termen van afspiegeling centraal staat, niet meer voldoet. De bevolking blijkt als gevolg van processen van modernisering en individualisering (vgl. o.a. Thomassen 2000) nauwelijks in te delen in onderscheiden stabiele segmenten, die alle hun gelijken in de Tweede Kamer wensen te zien.

Met het wegvallen van de structurerende sociale groep en de onduidelijkheid ten aanzien van de eenduidige rol die ideologie zou spelen, en bij de opkomst en voorname plaats van de massamedia in het politieke proces, is het vermoeden gerezen dat het verschijnsel personalisering de Nederlandse politiek in ernstige mate heeft aangedaan. Nog los van het feit dat de vlag personalisering tal van ladingen dekken kan (vgl. o.a. Rahat & Shaefer 2007; Van Holsteyn & Andeweg 2009), moet hier vanuit electoraal perspectief een kanttekening bij geplaatst worden. Dat de persoon van de politicus nu meer

zichtbaar is dan in het verleden leidt nauwelijks twijfel, maar dat betekent niet automatisch dat kiezers zich hierdoor laten leiden (Van Holsteyn 2004; Van Holsteyn & Andeweg 2008). Of dat het stelsel dient te worden herzien juist vanwege de vermeende personalisering, zoals voormalig minister van Bestuurlijke Vernieuwing De Graaf enkele jaren terug overwoog.

Inhoudelijke overwegingen voeren de electorale boventoon. Maar daarbij gaat het kiezers mogelijk minder om de samenstelling van de Tweede Kamer na verkiezingen als wel om de samenstelling van de regering(scoalitie). Als zij zelf al niet op dit idee zouden gekomen zijn, dan krijgen zij dit wellicht wel aangepraat door de politici en partijen. Dat de kiezer soms de – institutioneel en formeel vooralsnog onjuiste – indruk krijgt dat het bij verkiezingen niet gaat om de Kamer maar direct om de samenstelling van het aanstaande kabinet, wordt tenslotte krachtig gestimuleerd door partijen gedurende hun campagnes. 'Kies de minister-president' was in 1977 al de inzet van de verkiezingen van de PvdA onder leiding van toenmalig minister-president Den Uyl. In 1986 was het kabinetsbeleid inzet van verkiezingen en ging het er in de campagne van het CDA niet primair om dat het CDA sterk zou zijn in de Kamer, maar dat minister-president Ruud Lubbers aan het roer kon blijven van het schip van staat. In 1998 riep de sociaal-democraat Wim Kok de kiezers zelfs op om D66 toch vooral niet te hard te laten vallen omdat anders voortzetting van het paarse kabinet in gevaar zou komen. In 2002 wenste Fortuyn een einde te maken aan de puinhopen van paars en gaf hij aan in zichzelf de nieuwe minister-president te zien. En toen in 2003 de PvdA een snelle, hoge vlucht maakte in de peilingen, werd de politiek leider min of meer gedwongen aan te geven wie namens zijn partij kandidaat was voor het premierschap. De kiezer had er recht op dat te weten! Dat in de aanloop van de Kamerverkiezingen van juni 2010 een van de grote lijsttrekkersdebatten het Premiersdebat werd genoemd, mag vervolgens niet meer verbazen.

Kiezers proberen er binnen de aanwezige institutionele mogelijkheden op hun manier mee om te gaan, hoe hinderlijk het bestaande kiesstelsel ook is. In de woorden van Kedar: 'Voters are concerned with policy. In order to achieve policies most beneficial to them, they work around complicated institutional and political structures that set the rules of the game' (2009: 3). Zo kunnen hele coalities worden afgestraft, zoals in 1994 en 2002, in pogingen 'to throw the rascals out' (vgl. Miller & Wattenberg 1985). Vaak zal het echter, bij coalitiekabinetten met veelal meer dan twee deelnemende partijen, veronderstelde eenheid van beleid en met collectieve verantwoordelijkheid, buitengewoon lastig zijn om een enkele schuldige aan te wijzen voor falend beleid. Of voor een specifieke partij te kiezen en daarbij een harde beleidsgarantie te krijgen.

Een aanzienlijk deel van de kiezers probeert zich overigens op meer subtiele, welhaast slinkse wijze langs de institutionele hindernissen te wurmen middels strategische electorale overwegingen en daadwerkelijk strategisch kiesgedrag. Zij beschouwen verkiezingen als een gefaseerd proces, waarbij die eerste stap richting Tweede Kamer niet eens de belangrijkste is. Zij kijken over de verkiezingen heen naar de gevolgen ervan. 'Het gaat strategische kiezers om de macht, en zij zien die in handen van het kabinet, niet in die van de Tweede Kamer' (Van Holsteyn 2006: 11; vgl. Van Holsteyn & Irwin 2004; Irwin & Van Holsteyn 2008b). Zou het, als het de kiezers van de 21e eeuw inderdaad gaat om regering boven Kamer, niet handiger zijn om het bestel zo in te richten dat al die individuele kiezers zich de moeite van het relatief ingewikkelde strategische stemmen kunnen besparen?

17.4 PASJES OP DE PLAATS: POGINGEN TOT HERZIENING

Afgezien van met name de afschaffing van de opkomstplicht, opeenvolgende verlagingen van de kiesgerechtigde leeftijd en verlagingen van het aantal benodigde stemmen om als individuele kandidaat van een lijst een zetel te bemachtigen, doet het stelsel zoals dat in 1917 werd ontworpen bijna een eeuw dienst. Dat wil bepaald niet zeggen dat niet bij herhaling gedacht is aan herziening of dat niet menige verandering op de tekentafel is uitgewerkt (zie o.a. Van der Kolk 2007; Jacobs & Leyenaar 2009). In 1953, bijvoorbeeld, liet de minister van Binnenlandse Zaken onderzoek doen naar de mogelijke behoefte van een verandering van het kiesstelsel. Zijn initiatief kwam voort uit een eerder in de Tweede Kamer uitgesproken angst dat de mensen in het land onvoldoende voeling hadden met de gang van zaken op het Binnenhof en dat Kamerleden hun contact met de samenleving dreigden te verliezen (vgl. Lijnse 2000; Irwin, Van Holsteyn & Walter 2006).

In de vijftig erop volgende jaren is het stelsel diverse malen tegen het licht gehouden. Geen van de voorstellen haalde echter de eindstreep, waarvoor een verklaring op basis van bestaande theoretische noties trouwens nog niet zo eenvoudig te geven is (Van der Kolk 2007). Opmerkelijk en veelzeggend is wel, dat de voorstellen in de regel problemen probeerden op te lossen die te maken hebben met de relatie tussen kiezer en gekozene, het parlement als vertegenwoordiging en afspiegeling van het Nederlandse volk. In het meest recente en omvattende voorstel van De Graaf van eind 2003 was een belangrijke overweging voor verandering dat 'het overgrote deel van de leden van de Tweede Kamer niet kan bogen op een eigen kiezersmandaat' en dat wijziging zou moeten leiden tot een 'Tweede Kamer die nog beter dan nu in staat zal

zijn om haar volksvertegenwoordigende rol te spelen in een dualistische verhouding tot de regering' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 356, nr. 1, 4). Nadat De Graaf met zijn nieuwe stelsel in het stof moest bijten, kwam het Burgerforum Kiesstelsel nog slechts met bescheiden aanbevelingen in dezen, zoals de mogelijkheid op een persoon dan wel op een partij te stemmen en een verandering in de verdeling van restzetels bij Kamerverkiezingen.

17.5 NAAR EEN NIEUW BESTEL: EVENREDIGHEID 2.0

Als onze schets van verkiezingen, kiezers en kiesgedrag een kern van waarheid bevat, hebben de voorstellen tot hervorming van het kiesstelsel de plank steevast misgeslagen. Er zijn indicaties dat voor de eigentijdse kiezer het probleem bij Tweede Kamerverkiezingen immers niet zozeer zit in de band met gekozenen of in de wijze waarop en mate waarin hij zich gerepresenteerd ziet in de volksvertegenwoordiging. Het gaat die kiezer om macht en beleidsinvloed, niet enkel om representatie en afspiegeling. Op het ene been van de afspiegeling kunnen verkiezingen steeds lastiger lopen; het been van de machtsvorming dient nadrukkelijk tot ontwikkeling te worden gebracht. Het lijkt indicatief dat iemand als Thom de Graaf eerder een voorstel wilde doorvoeren onder de noemer 'Naar een sterker parlement' en vervolgens enkele jaren later stelt dat het 'evident' is 'dat kiezers willen bepalen wie er gaat regeren en wie niet' en juist in het hiaat ten aanzien van machtsvorming het democratisch deficit ziet (*de Volkskrant*, 23 maart 2010). Voortschrijdend inzicht.

Helaas zijn de kiezers niet vaak uitgebreid gevraagd of zij invloed wensten te hebben op de samenstelling van de regeringscoalitie. Wij hebben wel gezien dat de machtsvraag in campagnes vaker wordt gesteld en dat steeds vaker wordt gesproken van strategisch stemmen onder Nederlandse kiezers, die via hun stem proberen invloed uit te oefenen op de samenstelling van de coalitie (vgl. Van Holsteyn & Irwin 2004; Irwin & Van Holsteyn 2008a; Rosema 2004; 2006). Ook in opeenvolgende Nationale Kiezersonderzoeken geeft een meerderheid aan dat het voor hen veel uitmaakt welke partijen in de regering komen. Als de samenstelling van de regering zo belangrijk wordt geacht, dan kan dat natuurlijk een serieuze electorale overweging zijn. Een andere indicatie dat kiezers wensen (meer) directe invloed te hebben over wie hun regeert kan worden gevonden in de 53% die in het Nationaal Kiezersonderzoek de wens aangaf om de minister-president rechtstreeks te kiezen. Merk tevens op dat gegevens van het Nationaal Kiezersonderzoek tonen dat de overgrote meerderheid tevreden is met het bestaande stelsel, zodat oplossingen in termen van bijvoorbeeld een districtenstelsel niet erg voor de hand liggen. Wellicht wordt het

tijd om de kiezers rechtstreeks te vragen of zij invloed op de samenstelling van de regering wensen. In dit verband is een internetpeiling van april 2010 van het actualiteitenprogramma *EenVandaag* een aardige aanzet. Op de vraag 'Als u zou moeten kiezen, wat zou u dan belangrijker vinden: invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer of op de samenstelling van de regering?' bleef weliswaar bijna 20% van de ongeveer 25.000 respondenten het antwoord schuldig, maar koos van de overigen 57% voor invloed op samenstelling van de regering vergeleken met 43% voor invloed op samenstelling van de Tweede Kamer.

De reeds aangestipte vraag over directe verkiezing van de minister-president geeft aan dat in Nederland met deze gedachte is gespeeld, ook in het meest recente verleden (zie o.a. *NRC Handelsblad*, 16 maart 2010; 17 april 2010). Invoering van een dergelijke wijziging ligt, gezien de ervaring in het buitenland, echter niet voor de hand. Dit is in Israël geprobeerd en die poging geldt sindsdien als afschrikwekkend voorbeeld, omdat bleek dat de 'cures turned out to be worse than the illness itself' (Rahat & Hazan 2005: 349).

Een afgezwakte en daardoor veel minder riskante variant van de direct gekozen minister-president bestaat in de directe verkiezing van de (in)formateur. Begin jaren zeventig van de vorige eeuw viel deze variant in een eerste poging plat; de Tweede Kamer stemde het voorstel weg en bleek niet in staat om op basis van de roemruchte motie-Kolfschoten zelf te komen tot een meerderheidsuitspraak met een eigen suggestie ten aanzien van de gewenste formateur. Een mislukt experiment. Dat hoeft niet te betekenen dat niet nogmaals een poging zou kunnen worden gedaan om te komen tot de directe dan wel indirecte keuze van een (in)formateur, zoals daadwerkelijk ondernomen door GroenLinks en D66 (o.a. *de Volkskrant*, 1 april 2010) en ook is geadviseerd in een brief van de Raad voor het Openbaar Bestuur van 19 april 2010 aangaande de kabinetsformatie 2010. Maar wellicht is het electoraat anno 2010 niet meer tevreden met een dergelijke nogal losse, indirecte band tussen kiezersuitspraak en kabinetsformatie.

Waar in ieder geval bij kiezers geen grote behoefte aan lijkt te bestaan – en als onze diagnose klopt, is dat weinig verwonderlijk – is enigerlei vorm van districtenstelsel. Dit is meerdere keren voorgesteld en heeft keer op keer onvoldoende steun behaald. De inbreuk op evenredigheid en de zware tol die door (geliefde) kleine partijen betaald zou worden, zijn belangrijke argumenten tegen. Daar komt bij dat een districtenstelsel waarschijnlijk de feitelijke introductie van elementen van een meerderheidsstelsel zou betekenen en het is de vraag of vervanging van het zo evenredige stelsel dat Nederland kenmerkt door een systeem dat tenderen zou naar een meerderheidsstelsel de grote sprong voorwaarts inhoudt. Het debat over de relatieve verdiensten van evenredigheidsstelsels versus meerderheidsstelsels zal nooit definitief beslist

worden, maar het evenredigheidsstelsel heeft volgens sommigen toch een puntenvoorsprong (vgl. Lijphart 1999: 301). Als uitsmijter bij zijn landenvergelijkende studie naar verkiezingen als instrumenten van democratie spreekt Powell zich onomwonden uit ten faveure van proportionele stelsels: 'In those countries at this time, the proportional vision and its designs enjoyed a clear advantage over their majoritarian counterparts in using elections as instruments of democracy' (2000: 254).

De bevrediging van de behoefte van het Nederlandse electoraat aan het begin van de 21e eeuw lijkt niet gezocht te moeten worden in het sleutelen aan de evenredigheid van het stelsel. Behoud het goede! De uitdaging bestaat erin om een constructie te ontwikkelen die op een basis van evenredigheid de Nederlandse kiezer zeggenschap geeft in de keuze van de na verkiezingen te vormen regering(scoalitie). We zijn op zoek naar evenredigheid 2.0.

Als we denken over en werken aan evenredigheid 2.0, dan zonder de last van het verleden en zelfs zonder naar ons weten enig precedent – en er zijn nogal wat varianten van kiesstelsels beschikbaar... (vgl. o.a. Gallagher & Mitchell 2005; Farrell 2001). Ons idee, dat overigens lijkt op een voorstel dat eerder door GroenLinks werd gedaan (vgl. http://standpunten.groenlinks.nl/Kiesstelsel), laat het huidige kiesstelsel intact, maar geef de kiezer een tweede stem om zijn voorkeur voor een bepaalde regeringscoalitie uit te spreken.

Het idee van twee stemmen is niet nieuw; voorbeelden van Duitsland en Nieuw-Zeeland zijn bekend. Daar gaat het echter om een stem voor een districtsvertegenwoordiger en een stem op een lijst, in beide gevallen dus voor volksvertegenwoordigers. In ons voorstel hier zou de tweede stem een stem zijn voor een coalitie. Aan de kiezer kan een lijst van mogelijke regeringscoalities worden voorgelegd, waarover bij verkiezingen een mening kan worden gegeven. Aangezien het voorstel, voor zover ons bekend, wereldwijd geen precedent kent, zijn er tal van details die zouden moeten worden uitgewerkt. Dit zijn onder andere:

- is de stem bindend of adviserend?;
- hoe komt de lijst van coalities tot stand?;
- spreekt de kiezer zich uit voor een bepaalde coalitie, of geeft hij aan welke coalities aanvaardbaar zouden zijn ('approval voting')?

Na de verkiezing zouden partijen van de meest geprefereerde coalitie de mogelijkheid moeten krijgen om een coalitie te vormen. Bijkomend voordeel van dit voorstel is dat de rol van de koningin, die door sommigen te groot dan wel ondemocratisch wordt geacht, bij de totstandkoming van een regering beperkt wordt. Indien deze partijen niet in staat zijn een coalitie te vormen, zou men de op een na meest geprefereerde coalitie een kans kunnen geven, of de

formatie zou verder kunnen onder de momenteel bestaande regels. Maar in ieder geval hebben kiezers een min of meer gezaghebbende, richtinggevende voorkeur kunnen uitspreken en zouden de politici de nodige uitleg moeten geven als zij daarvan afwijken. Anderzijds zou een volgens de wensen van de meeste kiezers gevormde coalitie zich kunnen beroepen op de benodigde legitimiteit.

Een dergelijke in de Nederlandse verhoudingen revolutionaire wijziging kan niet worden ingevoerd zonder de nodige nadere studie en discussie. De Commissie Cals-Donner heeft weliswaar ooit een enigszins vergelijkbare vorm van coalitiestemmen afgewezen, maar dat ging over een zeer specifiek voorstel en die afwijzing dateert ook al weer van het einde van de jaren '60 van de vorige eeuw. Er is onvoldoende tijd en ruimte hier om op alle punten in te gaan of een nieuw voorstel tot in detail uit te werken. Als Nederland echter een tiende van de tijd, energie, en creativiteit die in de afgelopen 60 jaar is besteed (verspild?) aan voorstellen tot wijzigingen van het kiesstelsel aan de uitwerking van dit voorstel zou willen besteden en met voortschrijdende kennis en toegenomen inzichten, moet zonder twijfel een werkbaar voorstel kunnen worden doordacht en ontwikkeld. Want er lijkt zo langzamerhand behoefte aan een nieuwe Cort van der Linden, die het verlangen van de kiezer van de 21e eeuw om niet alleen mee te praten maar mee te beslissen institutioneel vorm geeft, iemand die nadat honderd jaar geleden alle burgers een eerste stem kregen ervoor zorgt dat nu al die burgers een tweede stem krijgen om effectief mee te bepalen hoe de nieuwe regering(scoalitie) eruit komt te zien. Een eis des tijds!

LITERATUUR

Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Dutch voters and the changing party space, 1989-2006. *Acta Politica*, 43, 203-234.

Andeweg, R.B. (1981). De burger in de Nederlandse politiek, in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf, J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom, 79-103.

Andeweg, R.B. (2005). The Netherlands: The sanctity of proportionality, in: M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 491-510.

Andeweg, R.B. & G.A. Irwin (2005). *Governance and Politics of the Netherlands*. Houndmills: Palgrave MacMillan. 2nd ed.

Birch, S. (2009). *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Tokyo, etc.: United Nations University Press.

Brug, W. van der & C. van der Eijk (2003). Enige nuances: misverstanden over kiezers in het algemeen en de verkiezingen van 2002/2003 in het bijzonder, in: R Coops e.a. (red.), *Een politieke aardverschuiving*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 74-88.

Dalton, R.J. (2002). Political cleavages, issues, and electoral change, in: L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londen, etc.: Sage, 189-209.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Eijk, C. van der & M.N. Franklin (2009). *Elections and Voters*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Eijk, C. van der & B. Niemöller (1983). *Electoral Change in the Netherlands: Empirical Results and Methods of Measurement*. Amsterdam: CT Press.

Eijk, C. van der, e.a. (1987). Verzuiling, issues, kandidaten en ideologie in de verkiezingen van 1986. *Acta Politica*, 22, 129-179.

Farrell, D. (2001). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Houndmills: Palgrave.

Gallagher, M. & P. Mitchell (eds.) (2005). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Hertog, J. den (2007). *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie.* Amsterdam: Boom.

Holsteyn, J. van (2004). Nederland is geen personendemocratie. *S&D*, 61, 79-83.

Holsteyn, J.J.M. van (2006). *Geniaal, maar met te korte beentjes? Over verkiezingen, kiezers en kiezersonderzoek in Nederland*. Leiden: Universiteit Leiden. Oratie.

Holsteyn, J.J.M. van & R.B. Andeweg (2008). Niemand is groter dan de partij: Over de personalisering van de Nederlandse electorale politiek, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek DNPP 2006*. Groningen: DNPP, 105-134.

Holsteyn, J.J.M. van & R.B. Andeweg (2009). *From Pillars to Persons? Disentangling Party and Person in Duch Voters' Minds*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions workshops, Lisbon, Portugal, 14-19 April 2009, 24 pp.

Holsteyn, J.J.M. van & G.A. Irwin (2003). Never a dull moment: Pim Fortuyn and the Dutch Parliamentary election of 2002. *West European Politics*, 26, 41-66.

Holsteyn, J.J.M. van & G.A. Irwin (2004). Opiniepeilingen en kiesgedrag, in: A.E. Bronner e.a. (red.), *Ontwikkelingen in het marktonderzoek. Jaarboek 2004*. Haarlem: De Vrieseborch, 53-66.

Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn (1989a). Decline of the structured model of electoral competition, in: H. Daalder, G.A. Irwin (eds.), *Politics in the*

Netherlands. How much change? Londen: Frank Cass, 21-41 [special issue *West European Politics*, 12].

Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn (1989b). Towards a more open model of competition, in: H. Daalder, GA. Irwin (eds.), *Politics in the Netherlands. How much change?* Londen: Frank Cass, 112-138 [special issue *West European Politics*, 12].

Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn (1997). Where to go from here? Revamping electoral politics in the Netherlands. *West European Politics*, 20, 93-118.

Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn (2008a). Scientific progress, educated guesses or speculation? On some old predictions with respect to electoral behaviour in the Netherlands. *Acta Politica*, 43, 180-202.

Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn (2008b). What are they waiting for? Strategic information for late deciding voters. *International Journal of Public Opinion Research*, 20, 483-493.

Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn (2010). Nieuwe vragen, oude antwoorden. Het debat over de opkomstplicht in Nederland. *Res Publica*, 52, 19-43.

Irwin, G.A., J.J.M. van Holsteyn & A. Walter (2006). *If it ain't broke, quit talking about it: Fifty years of attempts to reform the Dutch political and electoral system.* Paper prepared for 20th IPSA World Congress, July 9-13, 2006, Fukuoka, Japan, 22 pp.

Jacobs, K. & M. Leyenaar (2009). *More than meets the eye: An analytical framework for minor and technical reform*. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, 14-19 April 2009, University of Lisbon, Portugal, 30 p.

Katz, R.S. (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.

Kedar, O. (2009). *Voting for Policy, Not Parties: How Voters Compensate for Power Sharing*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kolk, H. van der (2007). Electoral system change in the Netherlands: The road from PR to PR (1917-2006). *Representatio*n, 43, 271-287.

Lijnse, B. (2000). *Wijzigingsvoorstellen Kiesstelsel: Verandering in motivatie en motivatie tot verandering.* Leiden: Universiteit Leiden MA thesis.

Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek.* Amsterdam: J.J. de Bussy.

Lijphart, A. (1974). The Netherlands: Continuity and change in voting behavior, in: R. Rose (ed.), *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*. New York: The Free Press, 227-268.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven en Londen: Yale University Press.

Loots, J. (2004). *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging.* Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Miller, A.H., M.P. Wattenberg (1985). Throwing the rascals out: Policy and performance evaluations of presidential candidates, 1952-1980. *American Political Science Review*, 79, 359-371.

Miller, W.L. & R.G. Niemi (2002). Voting: choice, conditioning, and constraint, in: L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Londen, etc.: Sage, 169-188.

Pellikaan, H., S. de Lange & T. van der Meer (2007). Fortuyn's legacy: Party system change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 5, 282-302.

Pellikaan, H., T. van der Meer & S. de Lange (2003). The road from a depoliticized to a centrifugal democracy. *Acta Politica*, 38, 23-49.

Powell Jr., G.B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.

Rahat, G. & T. Sheafer, (2007). The Personalization(s) of Politics: Israel 1949-2003. *Political Communication*, 24, 65-80.

Rose, R. & H. Mossawir (1969/1967). Voting and elections: A functional analysis, in: C.F. Cnudde & D.E. Neubauer (eds.), *Empirical Democratic Theory*. Chicago: Markham Publising Company, 69-97 [oorspronkelijk verschenen in *Political Studies*, 15, 1967, 173-201].

Rosema, M. (2004). *The Sincere Vote: A Psychological Study of Voting*. Leiden: University of Leiden [ongepubliceerde dissertatie].

Rosema, M. (2006). Partisanship, candidate evaluations, and prospective voting. *Electoral Studies*, 25, 467-488.

Thomassen, J. (2000). Politieke veranderingen in Nederland, in: J. Thomassen, K. Aarts & H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*. Den Haag: Sdu, 17-34.

Inleiding op deel IV

VAN KIEZERS NAAR BELEID

Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

In een democratie dient er een relatie te zijn tussen de voorkeuren van de burgers en de inhoud van het overheidsbeleid. Er wordt verschillend gedacht over de vraag of alleen de opvattingen van de kiezersmeerderheid in het beleid moeten worden vertaald, of de opvattingen van zo veel mogelijk burgers, maar het is onomstreden dat er iets mis zou zijn met het functioneren van de democratie wanneer burgers hun beleidsvoorkeuren helemaal niet meer kunnen herkennen in het gevoerde beleid. Kritiek van onder meer populistische partijen, dat de gevestigde elite onder een Haagse kaasstolp leeft en niet meer weet of niet meer wil weten wat er onder het volk leeft, raakt daarom het hart van ons democratisch bestel. In hoeverre die kritiek ook hout snijdt is de centrale vraag in de twee bijdragen aan dit deel.

Van der Kouwe, Pennings en Keman onderzoeken of de politieke agenda van de kiezers weerspiegeld wordt in achtereenvolgens de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen, het regeerakkoord, de regeringsverklaring en de troonredes.

Denters, De Groot en Klok richten hun aandacht op het lokale niveau, en onderzoeken of gemeenteraadsleden qua afkomst en politieke opvattingen een goede afspiegeling vormen van de kiezers. Ook gaan zij na welk belang raadsleden hechten aan de vertegenwoordiging van diverse groepen in de samenleving, en aan de realisatie van het partijprogramma.

Met deze twee bijdragen ontstaat een beeld van de omvang van een eventuele beleidsinhoudelijke kloof tussen burger en politiek.

18 Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie?

Erik van der Kouwe, Paul Pennings & Hans Keman

18.1 INLEIDING

Een essentieel onderdeel van het democratische proces is dat partijen aan kiezers keuzes voorleggen met betrekking tot problemen die spelen in de samenleving. Deze keuzes worden voorgelegd in verkiezingsprogramma's van partijen en bediscussieerd in debatten voorafgaand aan verkiezingen. Het uiteindelijke verkiezingsresultaat weerspiegelt niet alleen de partijvoorkeur van de kiezers maar ook welk beleid geprefereerd wordt. Omdat bepaalde partijen electoraal wel winst behalen en andere niet, wordt door de kiezer aangegeven in welke richting het beleid zich dient te ontwikkelen. Dit noemt men wel het 'mandaat van de kiezer'. De verkiezingsuitslag is tevens van invloed op de samenstelling van de coalitie. Mocht het gevoerde regeringsbeleid los staan van het kiezersmandaat dan spreekt men van een onvoldoende 'resultaat', wat op den duur de legitimatie van het politieke stelsel ondermijnt.

In deze bijdrage willen we achterhalen hoe tussen 1994 en 2006 de voorkeuren en prioriteiten van kiezers, partijen en regeringen met elkaar verband houden. Hierbij houden we ook rekening met maatschappelijke veranderingen die de relatie kiezers-partijen hebben beïnvloed. Tevens betrekken we hierbij ook de vraag of de opkomst en het electorale succes van nieuwe partijen sinds 2002 van invloed zijn geweest op de werking van de democratie in Nederland.

18.2 CRITERIA VOOR DE KWALITEIT VAN DEMOCRATIE

Democratische besluitvorming is dus bedoeld om richting te geven aan de oplossingen van maatschappelijke problemen door middel van overheidsop-

treden. Een breed maatschappelijk draagvlak is daarbij gewenst. Dat bevordert de aanvaarding en de legitimatie van dat overheidsoptreden. In dit proces zijn politieke keuzes cruciaal omdat niet alle problemen tegelijkertijd opgelost kunnen worden. Bovendien zijn er verschillende (vaak strijdige) manieren om een probleem aan te pakken.

Een klassiek voorbeeld hiervan is de keuze voor de markt of de staat als oplossingsmechanisme. Deze keuze raakt de alom bekende links-rechtstegenstelling in de politiek. Keuzes die gemaakt worden hebben grote consequenties: 'te veel' staat kan op termijn wellicht leiden tot de 'onbetaalbaarheid' van bijvoorbeeld de verzorgingsstaat, teveel markt kan echter leiden tot een versobering ervan en tot koopkrachtverlies. Vaak betreft het voorgenomen beleid een compromis en kan leiden tot overheidsbeleid dat soms wel, soms niet of deels tot de gewenste resultaten leiden. Voor de burger komt dit als onbegrijpelijk voor of zelfs als falend beleid. Oftewel een resultaat beneden de maat.

Partijkeuzes en daarvan afgeleid beleid zijn derhalve essentieel voor welvaart en welzijn in een samenleving. Echter, er zijn ook niet-materiële issues die zijn te plaatsen op de progressief-conservatieve dimensie, zoals de zorg voor het milieu of immigratie, dan wel zaken rondom leven en dood: abortus en euthanasie. Kortom, er staan ten aanzien van het beoordelen van democratie in deze bijdrage twee vragen centraal die betrekking hebben op de relatie tussen (kiezers) *mandaat* aan partijen en (beleids) *resultaat* van (coalitie) regeringen (Keman 2002):

1. Is er een duidelijk mandaat van kiezers aan partijen om maatschappelijke problemen in een bepaalde beleidsrichting op te lossen?
2. Beantwoordt de coalitie van partijen in de regering aan dit mandaat in termen van het voorgenomen en door de kiezer waargenomen regeringsbeleid?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hanteren we vier criteria die aansluiten op het academische debat over de kwaliteit van democratie, in het bijzonder het spanningsveld tussen de opvatting die de nadruk legt op input-criteria (het mandaat) enerzijds, en de opvatting die vooral de output-criteria (het resultaat) belicht anderzijds (Dahl 1959: 45-46). Deze twee opvattingen over democratie staan centraal in deze bundel. Beide laten zich als volgt preciseren:

Ad. 1. *Input-criteria* (het mandaat):

1. RESPONSIVITEIT: Welke beleidskeuzes maken partijen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op te lossen en in welke mate wordt dit electoraal gesteund?

2. REPRESENTATIVITEIT: In hoeverre identificeren alle politieke partijen inderdaad maatschappelijke problemen en in welke mate wordt dit zichtbaar in het voorgenomen beleid van de regering?

Ad. 2. *Output-criteria* (het resultaat):
1. EFFECTIVITEIT: In hoeverre zijn de partijen in staat geweest om hun prioriteiten, die belangrijk zijn voor het electoraat, metterdaad te vertalen in beleidsvoornemens?
2. ACCOUNTABILITEIT: In welke mate houdt het publiek de regering en haar politieke leiders verantwoordelijk voor de resultaten van het voorgenomen en gevoerde beleid?

In deze beschouwing staat dus centraal de mate waarin zogenoemde publieke problemen door partijen worden geïdentificeerd en als relevant worden beschouwd – de input. Daarnaast wordt er aandacht besteed of en in hoeverre deze input terugkeert in het voorgenomen beleid – de output. We menen dat de relatie tussen input en output sinds de jaren '90 zwakker is geworden en daarmee dat de legitimatie van het democratische proces is afgenomen. Alhoewel politieke partijen hiervoor verantwoordelijk worden gehouden, menen we ook dat maatschappelijke veranderingen hieraan hebben bijgedragen (Neman, 2008). Deze 'nieuwe' uitdagingen zijn ons inziens van invloed op het democratische proces en haar werking.

18.3 DE UITDAGINGEN VAN EEN VERANDERENDE MAATSCHAPPIJ

In de laatste twintig jaar lijkt het moeilijker geworden voor partijen in de regering om een gegeven mandaat zo uit te voeren dat de meeste burgers tevreden zijn over de aanpak en het resultaat. De burgers zijn mondiger geworden, de overheid kan niet alles meer top-down aanpakken (horizontalisering), problemen overstijgen vaker de nationale grenzen (globalisering), immigratie heeft bijvoorbeeld het beeld van burgerschap veranderd (multiculturalisering) en de media lijken het doen en laten van politici en kabinetten meer zichtbaar te maken voor het publiek (mediatisering). Deze veranderingen hebben duidelijke gevolgen gehad voor het functioneren van partijen en regeringen. Uitdrukking hiervan is de toenemende electorale volatiliteit (de groep kiezers die van partij zijn gewisseld vergeleken met de voorgaande verkiezingen) en is een indicatie van instabiliteit in partijvoorkeuren (Mair 2008). Ook de val van ministers na negatieve publiciteit (Verdonk) en tussentijdse kabinetswisselingen zoals die onder de kabinetten Balkenende vormen aanwijzingen dat

de 'politiek' (in Den Haag) een wisselvallig beeld geeft, wat de reputatie van partijen niet bevordert. Deze en andere ontwikkelingen hebben partijen en regeringen kwetsbaarder gemaakt omdat ze minder greep lijken te hebben op ontwikkelingen, wat meer dan voorheen in de media wordt uitgemeten en wat de steun voor en het vertrouwen in het beleid onder burgers niet bevordert (zie voor overzichten van deze veranderingen: Keman & Pennings 2003; Van der Brug & Van Praag 2007).

Vooral, zo lijkt het, nieuwe (waaronder populistische) partijen hebben meegelift op de genoemde ontwikkelingen. Door de regering sterk te bekritiseren ('de puinhopen van acht jaar Paars'), zich te richten tegen globalisering en immigratie en door effectiever dan ooit gebruik te maken van de media, kon de LPF een groot zetelaantal (17) behalen in 2002 en daarnaast groeide de SP in 2006 tot de derde partij in het parlement. De vraag dringt zich op of nieuwe partijen een blijvende ontwikkeling zijn en of hierdoor de problemen zijn versterkt (zie hierover ook de bijdrage van Van Kessel & Krouwel in deze bundel).

Een belangrijke reden waarom regeringen moeite hebben om de uitdagingen aan te kunnen is de toenemende versplintering van het partijenstelsel. Het aantal partijen in Nederland is toegenomen sinds 1994 en ligt aanzienlijk hoger dan in veel andere landen. Dit betekent dat gevestigde partijen aan gewicht inboeten en maakt het vormen van (stabiele) meerderheidscoalities lastig. Uit de toegenomen electorale volatiliteit blijkt dat de traditionele band tussen kiezers en partijen minder sterk is. Wel is de opkomst bij verkiezingen vergelijkenderwijs altijd relatief hoog en laat tussen 1998 en 2006 een lichte stijging zien. Dit suggereert dat kiezers zich nog wel betrokken voelen en het idee hebben dat hun stem verschil kan maken. Alles bijeengenomen zien we dat de relatie tussen kiezer en partijen verandert, de gevestigde partijen hun greep op het politieke proces zien verminderen en de opkomst van nieuwe partijen de vorming en het functioneren van coalities compliceert (Pennings & Neman 2008). Wat voor gevolgen heeft dit voor de mandatering door de kiezer van partijen (de input) en de vertaling ervan in een aanvaardbare vorm van beleidsvorming door parlement en regering (de output)? Staat de legitimatie van democratische politiek en beleid in Nederland onder toenemende druk?

Onder druk van de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden is het onze verwachting dat gevestigde partijen er naar streven politieke keuzes en beleidsoplossingen aan te bieden die dichter bij elkaar komen te liggen (effectiviteit). De eerder geschetste 'nieuwe uitdagingen' voor de gevestigde partijen die het steeds moeilijker maken kiezers tevreden te stellen spelen hierbij een rol (en beïnvloeden bijvoorbeeld de accountability). Tevens kan een en ander gezien worden als een reactie op populistische partijen die veelal radicale keuzes en oplossingen aanbieden, welke klaarblijkelijk aanslaan bij een

substantieel maar ook wisselend deel van het electoraat. Door deze ontwikkelingen hebben kabinetten steeds meer moeite om, qua partijsamenstelling en afspraken over het te voeren beleid, het verkiezingsresultaat om te zetten in herkenbaar en effectief beleid waardoor de ontevredenheid van de kiezers over de 'politiek' en vooral de regering toeneemt. Kortom: mandaat (input) en resultaat (output) lijken in toenemende mate te divergeren na 1994 (zie bijvoorbeeld Aarts & Thomassen 2008).

18.4 REPRESENTATIE, RESPONSIVITEIT, EFFECTIVITEIT, ACCOUNTABILITY EN MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN: DE ONDERZOEKSRESULTATEN

Allereerst inventariseren we welke problemen er leven onder het electoraat en hoe partijen hierop reageren. Om de *representativiteit* en *responsiviteit* van partijen te bepalen dienen we te achterhalen of en in hoeverre de voornemens van de verschillende partijen overeenkomen met de perceptie van de belangrijkste problemen door hun potentiële kiezers. We gebruiken hiervoor de Nationale Kiezersonderzoeken en verkiezingsprogramma's. De Kiezersonderzoeken representeren het electoraat, terwijl de programma's de standpunten van partijen weergeven met betrekking tot de door de kiezers waargenomen problemen (zie ook: Klingemann).[1] Aansluitend gebruiken we deze bevindingen per partij. Hierdoor wordt de *representativiteit* zichtbaar: in hoeverre reageren alle partijen op de probleemperceptie van het electoraat?

Ons onderzoek richt zich dus vooral op het leggen van relaties[2] tussen de opvattingen van de kiezers (met betrekking tot gepercipieerde 'problemen') en de reactie daarop door partijen (in hun verkiezingsprogramma's) en door de regering (gevormd na de verkiezingen en vertaald in het regeringsakkoord en -verklaring). Ten slotte bezien we de relatie tussen voorgenomen beleid en de bijstelling na verloop van tijd in de troonredes (deze kunnen gezien worden als een jaarlijkse agenda voor beleid van de zittende regering). Het patroon aan relaties tussen kiezerspercepties, partijprogramma's en regeringsuitspraken, in termen van congruentie, stelt ons in staat nader uitspraken te doen over de relatie tussen mandaat en resultaat.

Geïdentificeerde problemen

Voorafgaand aan elke verkiezing wordt onderzocht wat de voornaamste problemen zijn volgens de bevolking. De antwoorden worden gerubriceerd en men kan dan komen tot een 'top 10' van de meest prangende probleemgebieden. Dit hebben we weergegeven in tabel 18.1. In 1994 was de situatie nog

Tabel 18.1 Rangorde van problemen door het electoraat als belangrijk beschouwd

	1994		*1998*		*2002*		*2003*		*2006*	
1	Werkgelegenheid	18,2	Immigratie	10,3	Gezondheidszorg	17,1	Misdaad	13,3	Gezondheidszorg	12,3
2	Immigratie	12,9	Sociale zekerheid	8,4	Onderwijs	11,0	Gezondheidszorg	11,9	Immigratie	11,6
3	Ouderen	10,6	Gezondheidszorg	7,8	Misdaad	8,1	Immigratie	10,1	Misdaad	8,9
4	Discr./racisme	9,0	Milieu	7,5	Immigratie	7,3	Onderwijs	9,2	Inkomens/prijzen	7,3
5	Sociale zekerheid	8,8	Misdaad	7,4	Verkeer	6,6	Economie	8,9	Discr./racisme	6,8
6	Milieu	6,2	Werkgelegenheid	6,6	Politiek	5,0	Sociale verharding	6,3	Sociale zekerheid	6,4
7	Economie	3,3	Ethisch/religieus	6,1	Milieu	3,5	Werkgelegenheid	5,7	Ethisch/religieus	5,5
8	Huisvesting	3,1	Ongelijkheid	4,9	Openbaar vervoer	2,8	Milieu	4,0	Politiek	4,4
9	Misdaad	3,0	Ouderen	4,8	Sociale verharding	2,8	Verkeer	3,8	Onderwijs	4,4
10	Overheidsuitgaven	2,5	Verkeer	4,7	Discr./racisme	2,5	Politiek	3,5	Sociale verharding	4,4
	(Totaal top 10)	77,6	(Totaal top 10)	68,5	(Totaal top 10)	66,7	(Totaal top 10)	76,6	(Totaal top 10)	72,0

Bron: Berekeningen op basis van partijprogramma's en de Nederlandse Kiezersonderzoeken (1994; 1998; 2002; 2003; 2006). De getallen representeren percentages van het totaal aantal genoemde problemen)

overzichtelijk; de vier belangrijkste problemen vertegenwoordigden meer dan 50% van de genoemde problemen. In de volgende verkiezing werden minstens zeven uiteenlopende problemen genoemd die door de 'politiek' aangepakt zouden moeten worden om tegemoet te komen aan de helft van de ervaren problemen. Gesteld kan worden dat de kiezersvoorkeuren diffuser lijken te worden en de rangorde binnen de top tien wisselend van aard is.

Uit tabel 18.1 kan afgeleid worden dat de relevantie van de meeste problemen sterk per verkiezing varieert. Werkgelegenheid en ouderenbeleid kregen bijvoorbeeld veel aandacht in 1994, maar waren daarna nauwelijks nog een issue. Hierin is de rol van sommige (vaak nieuwe) partijen zichtbaar (in dit geval het onverwachte succes van ouderenpartijen). De enige thema's die in elke verkiezing een belangrijke rol spelen zijn immigratie en, in mindere mate, misdaad. Geen van de andere problemen staat bij elke verkiezing in de top-10. Al met al is duidelijk dat er sprake is van wisselende probleempercepties, waar partijen steeds opnieuw op zullen moeten reageren. Waar deze percepties vandaan komen is daarmee nog niet gezegd; hieraan kunnen maatschappelijke problemen ten grondslag liggen, maar ook bijvoorbeeld ideeën die door de media of de politiek zelf op de agenda zijn geplaatst. Gemeten als het percentage van veelgenoemde problemen in de top 10, werden partijen in 2002 en 1998 voor de moeilijkste opgave gesteld, terwijl de percepties in 1994 en 2003 iets geconcentreerder waren. Op basis van deze cijfers is er overigens geen verband te leggen met de opkomst van Pim Fortuyn of Geert Wilders' PVV. Het probleem van verdeelde probleempercepties bestond al voor 2002 en toen behaalden populistische partijen geen electoraal succes. Dit geldt ook voor de thema's immigratie en misdaad, die vaak geassocieerd worden met populistische partijen, maar in elke verkiezing een rol spelen. Al met al is er weinig reden aan te nemen dat het soort van maatschappelijke problemen dat kiezers belangrijk vinden sterk veranderd is door de opkomst en het optreden van het populisme. Wel is het beeld gecompliceerder en stelt hoge eisen aan politieke partijen in termen van representativiteit en responsiviteit.

Representativiteit en responsiviteit van partijen

Tabel 18.2 geeft informatie over de mate waarin de verschillende politieke partijen aandacht schenken in hun verkiezingsprogramma aan de genoemde problemen (zie tabel 18.1). Hierbij hebben we rekening gehouden met de links-rechtspositie van een partij. Immers, het is voor de hand liggend dat een 'linkse' partij bepaalde problemen belangrijker acht dan andere (en omgekeerd). Een goed voorbeeld is de recente discussie over de "hypotheekren-

teaftrek". Een partij aan de rechterzijde zal minder snel genegen zijn dit tot een speerpunt van beleid te verklaren dan D66 of de PvdA. Anders gezegd: niet alleen de responsiviteit telt maar ook welke problemen voor welke partij belangrijk zijn. Een responsieve partij zal inspelen op de problemen van het electoraat dat zich met haar ideologische oriëntatie kan identificeren. Of dat inderdaad het geval is, kan worden nagegaan door de relatie tussen partijprogramma en probleemperceptie van de kiezers te leggen. Het verband is per partij per verkiezing weergegeven in tabel 18.2.

Tabel 18.2 Representativiteit en responsiviteit per partij en per verkiezingsjaar

Partij:	1994	1998	2002	2003	2006	Alle
AOV, Unie 55+	(ab)	(a)				(a)
CDA	0,022	0,147	0,323	0,430	0,109	0,195
Centrumdemocraten	(a)	(a)				(a)
ChristenUnie			0,273	(a)	0,150	0,212
D66	0,123	0,120	0,389	0,564	0,200	0,283
GPV	(a)	0,481				0,481
GroenLinks	0,120	0,305	0,320	0,419	0,292	0,266
Leefbaar Nederland			(a)	(a)		(a)
LPF			0,357	0,531	(a)	0,444
Partij van de Vrijheid					0,486	0,486
Partij voor de Dieren				(ab)	0,059	0,059
PvdA	0,100	0,180	0,296	0,497	0,134	0,230
RPF	(a)	0,185				0,185
SGP	(a)	(a)	0,212	0,165	0,173	0,181
SP	(a)	0,381	0,423	0,674	0,281	0,434
VVD	0,158	-0,023	0,277	0,539	0,150	0,210
Alle	0,107	0,226	0,313	0,449	0,170	0,247

Bron: berekeningen op basis van partijprogramma's en de Nederlandse Kiezersonderzoeken (1994; 1998; 2002; 2003; 2006); (a): niet genoeg kiezers in de steekproef; (b): verkiezingsprogramma niet beschikbaar. Zie ook: Pennings, 2005)
Uitleg: een hoog getal geeft aan in hoeverre maatschappelijke problemen inderdaad in het partijprogramma zijn vertaald in mogelijke oplossingen. Leesvoorbeeld: De VVD scoort in 1998 laag en negatief, terwijl de SP in 2003 hoog en positief scoort. De VVD representeert niet de problemen en dus ook niet oplossingen. Voor de SP geldt het omgekeerde.

Wat allereerst opvalt, is dat de gevonden relaties in het algemeen sterker worden tot 2003. Daarna is het weer minder. Als het algemene gemiddelde als maatstaf wordt genomen (0,25), dan merken we op dat *alle* partijen een bovengemiddelde mate van responsiviteit representeren in de aanloop naar de verkiezingen van 2002 en 2003: responsiviteit is representatief. Met uitzondering van 1994 is dit bij alle andere verkiezingen niet het geval en scoren alleen partijen in de oppositie bovengemiddeld. In 1994 zijn de verschillen qua responsiviteit laag en dus de representativiteit van probleemperceptie gering. Ook zien we dat met name de (kleinere) partijen in de oppositie meer responsief zijn en in een bepaalde zin representeren deze partijen dus sterker de problemen van het volk. Ten slotte, en niet onverwacht, spelen populistische partijen een eerste viool in dit spel om de gunst van de kiezer. In conclusie kan gesteld worden dat met name kleinere partijen in de oppositie en 'nieuwe' partijen sterker scoren qua responsiviteit. Echter, de kanttekening hierbij is, dat dit niet inhoudt dat deze partijen alleen representatief zijn voor probleem-identificatie. Het betekent slechts dat de mate van responsiviteit minder pregnant is dan bij nieuwe partijen.

Wat betreft de invloed van Pim Fortuyn en zijn nieuwe partij LPF (en meer recentelijk de PVV) lijkt het erop dat ze passen binnen een algemene ontwikkeling van de toenemende responsiviteit die breed wordt gedragen. Anders gezegd: de mate van responsiviteit wordt een kenmerk dat representatief is, ook voor de traditionele partijen. Deze ontwikkeling begon evenwel vóór de opkomst van de LPF en werd voortgezet tot en met de verkiezingen van 2003, waarna het afzwakte. In 2002, hoewel de LPF een hoge score heeft, wordt deze partij overtroffen door de SP en D66 en ligt de score dichter bij de gevestigde partijen. De toename in responsiviteit lijkt dus breed gedragen en lijkt de representatie van problemen te hebben bevorderd. Meer responsiviteit – vooral van de oppositiepartijen – betekent wel een grotere druk op potentiele regeringspartijen die steeds meer beloftes moeten doen aan de kiezers met betrekking tot de oplossing van meer problemen en daardoor geconfronteerd worden met steeds hogere verwachtingen.

De effectiviteit van het mandaat: de regeringsplannen

Tabel 18.4 toont de correspondentie tussen regeerakkoorden aan de ene kant en de partijen en hun sociale achterban aan de andere kant. Regeerakkoorden kunnen beschouwd worden als een lijst met beleidsafspraken tussen de partijen die de coalitie vormen. In die zin zijn ze vergelijkbaar met de verkiezingsprogramma's van de partijen. In tabel 18.3 vergelijken we daarom de regeerakkoorden met de programma's van de partijen in de coalitie afgezet

Tabel 18.3 Mandatering en effectiviteit: de correspondentie tussen regeerakkoorden, kiezersproblemen en partijprogramma's

	Problemen kiezer					*Verkiezingsprogramma's*				
	1994 KokI	**1998 KokII**	**2002 BlkI**	**2003 BlkII/III**	**2006 BlkIV**	**1994 KokI**	**1998 KokII**	**2002 BlkI**	**2003 BlkII/III**	**2006 BlkIV**
AOV, Unie 55+	0,23	(a)				(b)	0,67			
CDA	0,25	0,02	*0,20*	*0,28*	*0,07*	0,68	0,79	*0,73*	*0,82*	*0,94*
Centrumdemocraten	(a)	(a)				0,48	0,57			
ChristenUnie			0,21	(a)	*0,03*			0,50	0,64	*0,79*
D66	0,25	0,20	0,29	0,41	0,16	*0,70*	*0,81*	0,71	*0,73*	0,90
GPV	(a)	0,17				0,49	0,60			
GroenLinks	0,10	0,22	0,25	0,50	0,21	0,56	0,62	0,66	0,65	0,83
Leefbaar Nederland			(a)	(a)				0,55	0,68	
LPF			*0,21*	0,31	(a)			*0,76*	0,82	0,68
Partij vd Vrijheid					0,08					0,44
Partij voor de Dieren					0,12				(b)	0,35
PvdA	*0,25*	*0,12*	0,21	0,40	*0,12*	*0,71*	*0,85*	0,62	0,73	*0,92*
RPF	(a)	0,08				0,52	0,58			
SGP	(a)	(a)	0,19	0,17	0,06	0,44	0,47	0,53	0,65	0,60
SP	(a)	0,17	0,25	0,47	0,14	0,64	0,75	0,68	0,72	0,91
VVD	*0,27*	*0,06*	*0,26*	*0,36*	0,10	*0,70*	*0,84*	*0,84*	*0,79*	0,90
Coalitiepartijen	*0,22*	*0,11*	*0,30*	*0,32*	*0,09*					
Gehele bevolking	0,25	0,12	0,26	0,35	0,10					

Bron: berekeningen op basis van regeerakkoorden, partijprogramma's en de Nationale kiezersonderzoeken (1994; 1998; 2002; 2003; 2006);
(a): onvoldoende kiezers in de steekproef; (b): verkiezingsprogramma niet beschikbaar. Toelichting: cellen van de regeringspartijen zijn cursief gemarkeerd; De rijen 'Coalitiepartijen' en 'Gehele Bevolking' geven de gemiddelde relatie weer respectievelijk tussen de standpunten van de gevormde coalitie en die tussen de positie van het kabinet en de bevolking)

tegen de probleemperceptie van het electoraat. De mate waarin dit met elkaar correspondeert, geeft de effectiviteit aan van het mandaat.

De correlaties tussen de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen (input) en de coalitieakkoorden (voorgenomen output c.q. beleid) zijn telkens hoger dan 0,70. Vóór 2003 zijn de coalitiepartijen ook de partijen wier programma's het meest vergelijkbaar zijn met het regeerakkoord. Echter, in 2003 ligt het programma van de oppositiepartij LPF dichter bij het regeerakkoord dan dat van de andere coalitiepartners. Aangezien de nieuwe regering qua partijsamenstelling deels een voortzetting is van de vorige waarbij de LPF is vervangen door D66, lijkt het waarschijnlijk dat het regeerakkoord grotendeels is gebaseerd op het vorige. Dit is consistent met het feit dat de correlatie duidelijk lager is voor D66 dan voor de VVD en het CDA. In 2006 blijft coalitiepartner ChristenUnie achter bij een aantal van de oppositiepartijen. Gezien de scores van deze partij lijkt dit vooral te wijten aan de hoge score op de ethische en religieuze kwesties die niet wordt weerspiegeld in het regeerakkoord. Ook houdt zij, in tegenstelling tot haar coalitiepartners, minder rekening met de economische problematiek. Een mogelijke verklaring is dat de ChristenUnie geen eerdere regeringservaring had en veel kleiner was dan de andere coalitiepartijen, hetgeen haar onderhandelingspositie verzwakte. Ondanks deze twee uitzonderingen, blijkt dat in het algemeen het regeerakkoord de standpunten van de coalitiepartijen goed weergeeft: de effectiviteit is dus redelijk gewaarborgd.

De correspondentie tussen de regeerakkoorden en de door de kiezers van de coalitiepartijen geïdentificeerde problemen is minder sterk. De correlaties zijn laag en de cijfers lijken niet te zijn verbonden met de status van coalitie- of oppositiepartij. In 1998 en 2006 is er nauwelijks enig verband tussen de problemen ervaren door de kiezers en het regeerakkoord. Er is ook geen duidelijk verschil tussen de achterban van de coalitie en die van de oppositiepartijen en, hoewel het verschil klein is, komen in de meeste jaren in feite de supporters van de oppositiepartijen beter aan hun trekken. Het regeerakkoord 1998 deed weinig voor de problemen van de achterban van de VVD, terwijl in 2006 diegenen die hebben gestemd voor de ChristenUnie en CDA zich niet hebben kunnen herkennen in het voorgestelde beleid.

Deze opvallende conclusie bevestigt het bestaan van het spanningsveld tussen input (mandaat) en output (effectief resultaat) waarbij in iedere vertaalslag een stapje wordt gedaan in de richting van het beoogde resultaat via compromisvorming. Anders gezegd: de oorspronkelijke keuze van de kiezer wordt via de coalitievorming en de daarmee samenhangende beleidsafspraken als het ware 'doorvertaald'. Dit betekent dat de kiezer vaak niet meer zijn of haar standpunt terug vindt in de regeerakkoorden. Hoe begrijpelijk ook, voor

de burger vormt dit een bewijs dat partijen niet luisteren en het verklaart (deels) de kloof met de burger. Hoe coöperatiever de partij-elites deze vertaalslagen onderling maken hoe groter de kans op onvrede bij (een deel van) de burgers omdat de relatie tussen probleemperceptie van de burger ineffectief wordt meegenomen in het (voorgenomen) beleid: er wordt uiteindelijk niet naar hen geluisterd.

Tabel 18.4 Regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en hun verband met de prioriteiten van de achterban van de regeringspartijen en het electoraat als geheel

	Achterban van coalitiepartijen					*Gehele bevolking*				
	1994	**1998**	**2002**	**2003**	**2006**	**1994**	**1998**	**2002**	**2003**	**2006**
	KokI	**KokII**	**BlkI**	**BlkII/III**	**BlkIV**	**KokI**	**KokII**	**BlkI**	**BlkII/III**	**BlkIV**
Regeer-akkoord	0,262	0,106	0,218	0,321	0,086	0,247	0,120	0,235	0,351	0,098
Regerings-verklaring	0,144	0,065	0,159	0,151	0,094	0,133	0,079	0,175	0,168	0,103
1e troon-rede	0,102	0,017	0,227	0,288	0,083	0,088	0,032	0,249	0,309	0,083
2e troon-rede	0,088	0,047		0,260	0,020	0,080	0,069		0,271	0,022
3e troon-rede	0,094	0,146		0,497		0,073	0,159		0,516	
4e troon-rede	0,195	0,144		0,373		0,173	0,159		0,416	

Bron: berekeningen op basis van regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en de Nationale Kiezersonderzoeken (1994; 1998; 2002; 2003; 2006)

Deze diagnose wordt bevestigd wanneer we naar volgende vertaalslagen kijken. In tabel 18.4 worden resultaten weergegeven op basis van verschillende documenten die het voorgenomen regeringsbeleid weergeven. Hieruit wordt duidelijk dat de regeer*akkoorden* over het algemeen beter aansluiten bij de door de kiezer ervaren problemen dan regerings*verklaringen*. Het patroon dat de representativiteit en responsiviteit in 1998 en 2006 veel lager is, komt ook naar voren wanneer regeringsverklaringen gebruikt worden en ook de conclusie dat het electoraat van de regeringspartijen niet effectiever vertegenwoordigd wordt dan de bevolking als geheel houdt stand. Hetzelfde geldt voor de eerste troonredes van de kabinetten. De opvolgende troonredes geven een

meer diffuus beeld, hetgeen aansluit bij het idee dat deze niet alleen ingaan op de actualiteit, maar ook als een (vertraagde) reactie op de waargenomen probleempercepties daar aan voorafgaand. Het betreft als het ware een bijstelling van beleid in termen van effectiviteit.

In tabel 18.3 hebben we gezien dat de regeerakkoorden de standpunten van de regeringspartijen goed vertegenwoordigen, maar die van hun kiezers nauwelijks. Deze uitkomsten lijken niet specifiek te zijn voor regeerakkoorden, maar komen ook naar voren als we naar volgende vertaalslagen kijken. Dat de twee meest recente regeerakkoorden niet alle coalitiepartners goed vertegenwoordigen kan mede worden verklaard uit hun positie als coalitiepartner. Immers in beide gevallen is de ondervertegenwoordigde coalitiepartij aanzienlijk kleiner dan de anderen en nemen zij geen spilfunctie in. Vandaar dat de conclusie kan worden getrokken dat de 'Fortuyn-revolutie' niet heeft bijgedragen aan grotere representativiteit van 'problemen' omdat de regeerakkoorden – zowel voor als na Fortuyn – een zwakke weerspiegeling zijn van wat de kiezers belangrijk vinden. Dit suggereert ook dat de opkomst van het populisme in dit opzicht geen bijzondere invloed heeft gehad. Wel heeft het kabinet-Kok II, dat door Fortuyn heftig werd bestreden vanwege de 'puinhopen', inderdaad zeer slecht gescoord op dit vlak. In deze zin staat het veel dichter bij het kabinet-Balkenende IV dan bij de eerdere regeringen (wat de meest recente verkiezingsuitslag lijkt te bevestigen).

Accountabiliteit

De analyse van het kiezersoordeel over de prestaties van de vorige regering maakt gebruik van een inschattingsmethode en heeft betrekking op het beleid van het kabinet dat voor de verkiezingen aan de macht was, terwijl het eerder ging over het nieuw te vormen kabinet.[3] Uitgaande van een neutraal oordeel over de regering en alle andere factoren gelijk houdend, is het bij iedere verkiezing waarschijnlijker dat men op een oppositiepartij stemt dan op een regeringspartij. Indien men een positief oordeel heeft dan zal men *ceteris paribus* naar alle waarschijnlijkheid wel op een coalitiepartij stemmen.

Hoewel de kiezer zijn oordeel over het regeringsbeleid over het algemeen laat meewegen in het stemhokje, bestaat een duidelijk verschil in de mate waarin per verkiezingsjaar. Deze was bijzonder hoog in de verkiezingen van 1994 en 2002 waarbij de mensen die ontevreden waren met het regeringsoptreden hun stem gebruikten voor het afstraffen van de coalitiepartijen, maar bijvoorbeeld nauwelijks in 2003. Dit is begrijpelijk vanwege de zeer korte regeerduur van drie maanden. Het is opvallend dat de verkiezingen van 1998 en 2006 ook lage uitkomsten laten zien. Reden is dat de toenmalige

regeringspartijen hun achterban niet sterk qua responsiviteit vertegenwoordigden.

Al met al zien we duidelijke verschillen per regering met betrekking tot hun beleidsvoornemens – zoals gepresenteerd in de regeringsverklaring en troonredes – in relatie tot de eigen achterban en het electoraat als geheel. Over het geheel genomen is het verband niet alleen zwak maar ook wisselvallig door de tijd. Over de vraag of de kiezer hier rechtstreeks gevolgen aan heeft verbonden in termen van 'straf' en 'beloning' kan hier in dit bestek geen gefundeerd antwoord op worden gegeven. Wel lijkt het er op dat in sommige verkiezingen (1994, 2002 en ook in 2010) – met of zonder een populistische partij – de kiezer meer bestraffend heeft geopereerd. Ook weten we dat sinds 1994 de electorale volatiliteit niet alleen toegenomen is (zie: Mair 2008), maar dat de wisselingen tussen partijen binnen het electoraat heftiger zijn dan in de tijd voor 1994 (zie: Pennings 2005 voor het vergelijkend perspectief binnen Europa). Overdreven gesteld: de kiezer is niet alleen minder voorspelbaar dan voorheen, maar ook het gedrag van partijen naar de kiezer toe lijkt wisselvalliger. Indien dit een juiste observatie is, dan bevordert dit de relatie burger en politiek niet, laat staan de legitimatie ervan.

18.5 CONCLUSIES

Aan het begin formuleerden we de verwachting dat partijen en regeringen maar voor een beperkt deel die problemen die leven (kunnen) oppakken en dit maakt begrijpelijk dat het kiezersoordeel over regeringen (en de participerende partijen) steeds vaker negatief uitvalt. De relatie input (probleemperceptie via partijprogramma's door de 'politiek') en output (beleidsreacties door partijen in parlement en regering) lijkt dus minder sterk dan vaak wordt gedacht. Dit is van invloed op de democratische rol van partijen als volks*vertegenwoordigers* en vooral het bijsturen van het regeringsbeleid.

Een voorname reden is dat, mede door de door ons gememoreerde 'nieuwe' uitdagingen, het tegenwoordig voor regeringen moeilijker wordt om beleid te maken dat iedereen tevreden kan stellen. Deze uitdagingen of maatschappelijke problemen – die overigens van structurele aard zijn – hebben gemeenschappelijk dat ze het oplossen van gepercipieerde problemen complexer maken en ook omdat de burgers veeleisender zijn geworden. Ergo, de overheid kan en wil niet meer alles direct en *top-down* aanpakken, veel problemen overstijgen de nationale grenzen, de veranderende samenstelling van de bevolking maakt het burgerschap meer divers en de media spelen een grote rol in het benoemen van het succes en falen van politici en kabinetten

hetgeen het – vaak tijdelijke – succes van populistische partijen potentieel versterkt en van regeringspartijen verzwakt. Het lijkt een vicieuze cirkel: problemen worden complexer, burgers worden geconfronteerd met een snel veranderde samenleving, partijen dienen te reageren op een diffuus pakket van eisen en wensen, de regeringscoalities zijn wisselend qua samenstelling, waardoor het uiteindelijke overheidsbeleid steeds minder als probleemoplossend verschijnt. Dit lijkt ons een van de voornaamste oorzaken van de vaak genoemde 'kloof tussen burger en politiek': de relatie tussen mandaat en resultaat lijkt groter te worden en daarmee neemt de ontevredenheid van de burger-cum-kiezer toe.

De belangrijkste bevindingen van onze analyse zijn als volgt. Op basis van de door kiezers geïdentificeerde problemen wordt duidelijk dat partijen regeringen minder in staat of onwillig zijn om adequaat te reageren op de wensen van het electoraat. De grote variatie tussen verkiezingen wat betreft de door kiezers ervaren problemen bevestigt verder dat partijen respresentatiever moeten worden om de kiezers bij te houden. De mate van responsiviteit, zo bleek, is vaak ook niet alleen laag maar ook niet representatief: de kiezer wisselt vaker van partij en kiest ook meer dan voorheen voor nieuwe, vaak populistische partijen (zoals SP en PVV). Een verklaring daarvoor is wellicht dat populistische partijen hun boodschap radicaler brengen dan de meeste gevestigde partijen, maar *ceteris paribus* zou de waargenomen ontwikkeling in de relatie tussen mandaat en resultaat hetzelfde zijn zonder de opkomst van populistische partijen: een groeiende kloof tussen burger en politiek.

Gezien de relaties tussen standpunten van partijen en kiezers is het duidelijk dat de overeenkomst tussen *keuzes* van partijen en gepercipieerde *problemen* steeg tot en met 2003, maar weer daalde tijdens de verkiezingen van 2006. De opkomst van het populisme lijkt te passen binnen een algemene ontwikkeling bij alle partijen van stijgende responsiviteit (inspelen op waargenomen problemen, maar ook op de 'waan van de dag'). Ons oordeel over het niveau van responsiviteit momenteel is positief, maar de lage waarde in 2006 geeft aan dat partijen alert moeten blijven in hun opstelling jegens het electoraat. Daarnaast blijft een probleem dat de representatie ervan zich moeizaam verhoudt tot de effectiviteit en uiteindelijk de accountabiliteit van partijen.

De *effectiviteit* is hoog in de zin dat regeerakkoorden prioriteiten hebben die vergelijkbaar zijn met die van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen. Echter de *responsiviteit ervan,* vastgesteld aan de hand van de correspondentie tussen de regeerakkoorden en de geïdentificeerde problemen door de kiezers van de coalitiepartijen is geringer. In het algemeen reflecteren de regeerakkoorden wel de standpunten van de betrokken regeringspartijen maar uiteindelijk minder die van hun kiezers.

De *accountabiliteit* was vrij hoog in de verkiezingen van 1994 en 2002, waarbij klaarblijkelijk de mensen die ontevreden waren met de regering hun stem gebruikten voor het bestraffen van de coalitiepartijen; maar minder uitgesproken dan in 2003. Het is opvallend dat de verkiezingen van 1998 en 2006 een zwakkere invloed van het kiezersoordeel laten zien. Een verklaring is misschien, dat met de opkomst van populistische vormen van politiek bedrijven de accountabiliteit – rekenschap afleggen – een belangrijker element is geworden bij het oordelen over een vertrekkend kabinet. Al met al worden regeringen waarover het oordeel negatief is meer afgestraft dan voorheen.

De resultaten overziend kunnen we vaststellen dat de maatschappelijke ontwikkelingen het democratische systeem onder druk zetten maar (vooralsnog) niet lijken te ondermijnen. De invloed van de opkomst van nieuwe, waaronder populistische, partijen is merkbaar, maar past binnen de door ons beschreven algemene trend van de ontevreden burger die vaker dan voorheen per verkiezing van partij wisselt. De representatie van problemen en de effectiviteit in beleidsvoornemens door partijen is de meest zorgelijke schakel in het democratische proces. Hoewel partijen de kiezersvoorkeuren redelijk weerspiegelen en regeerakkoorden de voorkeuren van de coalitiepartijen – maar minder die van alle kiezers – goed weerspiegelen, gaat de terugkoppeling naar de kiezer via beleidsvoornemens in deze stap deels verloren.

De waargenomen discrepanties tussen kiezer/partij en partij/regering en kiezer/regering is bij de laatste het grootst. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de eerder genoemde 'vertaalslagen' die ten grondslag liggen aan de relatie tussen mandaat en resultaat: in verkiezingsprogramma's hebben partijen voldoende armslagen om een breed publiek te dienen (wat zich manifesteert in de representativiteit), bij de coalitievorming is deze ruimte al minder en wordt met name de eigen achterban bediend. Echter als 'regering' wordt de rol van partij als 'mandaathouder' anders: de regering regeert en pas bij de verkiezingen wordt rekenschap afgelegd. Wel krijgt men dan te maken met de dynamiek van het democratische systeem: ontevreden kiezers stemmen regeringspartijen weg waardoor de regeringsmacht steeds meer rouleert tussen verschillende partijen.

Dit effect wordt in het Nederlandse stelsel versterkt doordat het kiesstelsel veel partijen toegang verleent tot het parlement en coalities nodig maakt. Het bevordert de zogeheten output-legitimatie niet, noch de transparantie van de besluitvorming met betrekking tot de beleidskeuzes. Onze hoofdconclusie is dat de stem van de kiezer (het mandaat) steeds verder afzwakt in de opeenvolgende vertaalslagen die worden gemaakt in de representatieve democratie waardoor het gevoerde regeringsbeleid (het resultaat) nauwelijks herkenbaar is als een weerspiegeling van wat kiezers belangrijk vinden. Hoe begrijpelijk

het ook is dat het democratisch proces niet perfect is en kan zijn, het is aan de politieke partijen zelf om een sterkere band tussen kiezers en gekozenen te bewerkstelligen door de relatie mandaat en resultaat te versterken waar mogelijk.

LITERATUUR

Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Dutch voters and the Changing Party Space, 1989-2006. *Acta Politica* 43 (2-3): 203-234.

Brug, W. van der & P. van Praag (2007). Erosion of Support for Political institutions in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note. *Acta Politica* 42(4): 443-58.

Dahl, R. (1959). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago en Londen: University of Chicago Press.

Keman, H. (ed.) (2002). *Comparative Democratic Politics*. Londen: Sage.

Keman, H. (ed.) (2008) *Acta Politica*, 43 (2-3). Introduction to Special issue: Dutch Politics.

Keman, H. & P. Pennings (2003). The Dutch Parliamentary Elections in 2002 and 2003: The Rise and Decline of the Fortuyn Movement. *Acta Politica* 38(1): 51-68.

Klingemann, H.-D., A. Volkens, J. Bara, I. Budge & M.D. McDonald (2006). *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003.* Oxford: Oxford University Press.

Mair, P. (2008). Electoral volatility and the Dutch landscape: A Comparative Perspective. *Acta Politica* 43 (2-3): 235-253.

McDonald, M.D., I. Budge & P. Pennings (2004). Choice versus sensitivity: Party reactions to public concerns. *European Journal of Political Research* 43: 845-868.

Pennings, P. (2005). Parties, voters and policy priorities in the Netherlands, 1971-2002. *Party Politics* 11 (1): 29-45.

Pennings, P. & H. Keman (2008). The Changing Landscape of Dutch Politics Since the 1970s: A Comparative Exploration. *Acta Politica* 43 (2-3): 154-179.

NOTEN

1 Met behulp van tekstanalyse worden scores afgeleid uit de programma's die corresponderen met de genoemde problemen; hoe hoger de score hoe meer een partij geacht wordt *responsief* te zijn; zie ook: McDonald et al., 2004.

2 Hiertoe worden de scores zoals afgeleid uit de documenten statistisch gerelateerd aan de probleempercepties van het electoraat enerzijds – dit laat de mate van representativiteit en responsiviteit per partij zien. Anderzijds inspecteren we de mate waarin partijen hun standpunten weten te vertalen in voorgenomen beleid – dit laat de effectiviteit en uiteindelijk de accountability zien. De resultaten zijn eenvoudig te interpreteren: hoe hoger de uitkomsten, ook wel coëfficiënten genoemd, hoe sterker het verband en daarmee de relaties tussen de verschillende documentsoorten.

3 Een uitgebreidere uitleg is te vinden op: http://home.fsw.vu.nl/pjm.pennings/Accountabiliteit.doc.

19 'Staan voor' en 'gaan voor' ...: vertegenwoordiging in de lokale democratie

Bas Denters, Merel de Groot & Pieter-Jan Klok[1]

19.1 INLEIDING

Ons land telde begin 2010 431 gemeenteraden, waarin zo'n 9000 raadsleden zitting hebben. Daarmee zijn de gemeenteraden – in elk geval numeriek – de belangrijkste representatief-democratische arena's in onze democratie. Niettemin is er slechts weinig systematisch onderzoek naar de democratische kwaliteit van het functioneren van de gemeenteraden en hun leden (zie echter: Denters & De Jong 1992; Denters & Van der Kolk 1993).

In deze bijdrage staat de vraag centraal: *Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de representatieve democratie op het lokale niveau?* Bij de beantwoording van deze vraag moeten we er ons rekenschap van geven dat 'de' lokale democratie niet bestaat, er zijn immers ruim 400 gemeenten die in allerlei opzichten van elkaar verschillen. Een van de meest in het oog springende verschillen is daarbij het onderscheid naar de omvang van gemeenten. Verschillen in de omvang van (lokale) politieke systemen worden ook vaak in verband gebracht met verschillen in de democratische kwaliteit. Dat geldt voor de academische literatuur (Dahl & Tufte 1973; Denters e.a. 1990; Denters & Geurts 1998), maar ook voor het debat over het voor en tegen van gemeentelijke herindelingen. Daarom zullen we bij de beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de lokale democratie, waar mogelijk, ook telkens de vraag aan de orde laten komen of er betekenisvolle verschillen bestaan die samenhangen met de omvang van onze gemeenten.

In deze bijdrage maken we onder meer gebruik van gegevens uit een grootschalig onderzoek dat in 2007 is gehouden onder raadsleden van 144 Nederlandse gemeenten.

De beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de representatieve democratie op lokaal niveau veronderstelt criteria op basis waarvan we die

kwaliteit kunnen bepalen en beoordelen. Er bestaan verschillende opvattingen over de kwaliteit van representatie. In haar standaardwerk over representatie maakt Hanna Pitkin (1967) een bekend onderscheid tussen politieke representatie als:

- *Staan voor* ('standing for'): in de betekenis van 'gelijken op' of 'gelijk staan met'. Hierbij ligt de nadruk op de representativiteit, waarbij de volksvertegenwoordiging (als ware het een steekproef) een goede afspiegeling is van de samenleving die dit orgaan vertegenwoordigt (als de populatie waaruit de steekproef is getrokken).
- *Gaan voor* ('acting for'): in de betekenis van 'zich inzetten voor' de realisatie van een bepaald doel, gedachtegoed of maatschappelijk belang. Hierbij ligt de nadruk op het handelen van raadsleden.

Deze twee perspectieven impliceren elk een eigen visie op de essentie van de relatie tussen kiezers en gekozene(n). In deze bijdrage plaatsen we beide visies naast elkaar.

19.2 'STAAN VOOR': REPRESENTATIVITEIT

In deze benadering ligt de nadruk op overeenkomsten tussen persoonlijke kenmerken van de vertegenwoordigden en de vertegenwoordigers. De kwaliteit van de vertegenwoordiging is groter naarmate de vertegenwoordiging een meer getrouwe afspiegeling is van de bevolking. Of nog anders gezegd, de vertegenwoordiging is beter voor zover de steekproef meer representatief is voor de te vertegenwoordigen populatie (Pitkin 1967: 60). Een belangrijke vraag is in welke opzichten de vertegenwoordiging een afspiegeling van hun achterban dient te zijn. Hiervoor kan men allerlei criteria hanteren.

Sociale achtergronden

Veelal wordt de representativiteit van de volksvertegenwoordiging beoordeeld aan de hand van het sociale en economische profiel van vertegenwoordigers, in termen van bijvoorbeeld hun geslacht, leeftijd, opleiding en herkomst. Een dergelijke interpretatie van het afspiegelingsbeginsel laat zich op verschillende manieren rechtvaardigen.

- Afspiegeling wordt wel gezien als voorwaarde om in de politieke besluitvorming de wensen en voorkeuren van burgers tot uitdrukking te laten komen. Deze opvatting is gebaseerd op de tamelijk twijfelachtige veronderstelling dat iemands *persoonlijke achtergrond* (in termen van bijvoor-

beeld geslacht, leeftijd of opleiding) bepalend is voor diens *opvattingen en gedrag*.

- Ondervertegenwoordiging kan erop wijzen dat bepaalde bevolkingsgroepen niet vanuit hun eigen keuze, maar omdat ze bepaalde belemmeringen ondervinden, geen toegang krijgen tot de kandidatenlijsten voor raadsverkiezingen. Voor zover dit het geval is, is dit problematisch in het licht van het democratische gelijkheidsideaal.
- Met het oog op een goede communicatie tussen kiezers en gekozenen kan het zinvol zijn als zij zich op basis van een gemeenschappelijke persoonlijke achtergrond 'verstaan' (Mansbridge 1999).

Politieke signatuur

Een andere interpretatie van het afspiegelingsprincipe richt zich niet op de persoonlijke achtergronden van de raadsleden, maar op hun politieke opvattingen. In deze optiek wordt de representativiteit van de volksvertegenwoordiging bepaald aan de hand van de inhoudelijke overeenstemming tussen de vertegenwoordigers en de vertegenwoordigden (zie o.a. Van der Kolk 1997; Van der Kaap 2006). Vanuit democratisch oogpunt is deze vorm van representativiteit bij uitstek relevant. Een belangrijke functie van de volksvertegenwoordiging is immers om een platform te bieden waarop de diversiteit aan politiek relevante opvattingen die leven onder de burgers wordt ingebracht. Zelfs als men van mening is dat een raadslid meer behoort te zijn dan een doorgeefluik van meningen van het electoraat, is het waardevol dat de diversiteit aan opvattingen in de bevolking wordt weerspiegeld in de variëteit aan opvattingen binnen de volksvertegenwoordiging.

Bevindingen

Er zijn allerlei vormen van sociale representativiteit. Vanwege de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens richten we de aandacht hier op vier vormen van sociale representativiteit: naar geslacht, naar leeftijd, naar opleiding en naar herkomst.

Het eerste kenmerk waarop we de samenstelling van gemeenteraden kunnen bezien is *gender*. Voor gender kunnen we gebruik maken van populatiegegevens, verzameld in de Emancipatie Monitor (Merens & Hermans 2008). Uit dit onderzoek blijkt dat vrouwen sterk zijn ondervertegenwoordigd. In 2008 was maar 26% van de raadsleden vrouw. In de daarop volgende periode is deze ondervertegenwoordiging langzaam iets verminderd. Verder blijkt uit dit onderzoek ook dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de

gemeenteraden veel geprononceerder is dan op het provinciale niveau (in Provinciale Staten) of nationaal (in de Tweede Kamer). Dit is een opvallend resultaat. Zo is betoogd dat het relatief kleinschalige karakter en de nabijheid van de gemeentepolitiek in vergelijking met andere overheidsniveaus een aantal gunstige condities zou scheppen voor participatie van vrouwen (Leijenaar & Niemöller 1998: 195). Uit onderzoek blijkt ook dat sekseverschillen in de kennis van en interesse voor lokale politiek doorgaans geringer zijn dan voor nationale politieke aangelegenheden (Verba e.a. 1997; Leijenaar & Niemöller 1998; Hayes & Bean 1993). Dit resultaat is evenmin in overeenstemming met de 'Law of Increasing Disproportionality' van Robert Putnam (1976), die inhoudt dat naarmate een politieke positie invloedrijker is (zoals een zetel in de Tweede Kamer ten opzichte van een raadszetel) de kans toeneemt dat deze positie wordt bekleed door iemand die behoort tot een maatschappelijk dominante groep (mannen ten opzichte van vrouwen).

Uit ander onderzoek blijkt overigens dat de vertegenwoordiging van vrouwen meer evenredig is in de grotere gemeenten. Zo was in de raadsperiode 2006-2010 41% van de raadsleden in de vier grootste steden vrouw en ook in andere grote steden was de gender gap minder geprononceerd dan het beeld bij alle gemeenten (Dekker & Fattah 2006: 7).

Als men de leeftijdsverdelingen van de raadsleden in onze steekproef (2007) vergelijkt met de leeftijdsverdeling van de volwassen Nederlandse bevolking (afkomstig uit CBS-Statline), dan valt op dat de groep 20 tot 40 jaar onder raadsleden sterk is ondervertegenwoordigd, en de middelbare leeftijdscategorie (40-65 jarigen) sterk oververtegenwoordigd. Ook in termen van het *opleidingsniveau* zijn raadsleden niet bepaald een afspiegeling van de bevolking. Zoals kon worden verwacht zijn raadsleden duidelijk hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlander: er zijn met name veel raadsleden met een afgeronde opleiding in het hoger onderwijs (66,5%).

Voor wat betreft de persoonlijke achtergronden kan ook nog worden gekeken naar de *herkomst* van raadsleden. Het raadsledenonderzoek uit 2007 bevat hiervoor geen bruikbare informatie, maar uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek bleek dat 3% van de raadsleden een niet-westerse allochtone achtergrond heeft. In de Nederlandse bevolking is dit 10%. Ook in dit opzicht is er dus geen sprake van een evenredige vertegenwoordiging (Dekker & Fattah 2006: 8). Wel blijkt uit dit onderzoek dat ten opzichte van de periode ervoor het aantal allochtone raadsleden met 50% was toegenomen. Opvallend daarbij was dat dit vooral gebeurde binnen de context van de gevestigde partijen, waarbij ruimschoots gebruik lijkt te zijn gemaakt van de mogelijkheden tot het uitbrengen van een voorkeurstem (Dekker & Fattah 2006: 10).

In zijn algemeenheid kunnen we vaststellen dat het stereotype beeld van het raadslid als een blanke, hoogopgeleide man van middelbare leeftijd wordt bevestigd. Van de wens om te komen tot een meer evenwichtige rekrutering (zie bijvoorbeeld Denters 1995; en Staatscommissie Elzinga 2000) is hoogstens beperkt iets terecht gekomen. Bij het realiseren van evenredigheid is ten aanzien van gender slechts betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt. Bij de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen lijkt de 'inhaalslag' sneller te verlopen.

Zoals we al eerder hebben aangegeven kunnen we de mate van representativiteit ook bepalen door *politieke opvattingen* van burgers en hun vertegenwoordigers te vergelijken. Ook hier zijn er weer allerlei manieren om dit te doen. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens richten we ons op één onderdeel, namelijk de ideologische oriëntatie van raadsleden (op basis van het raadsledenonderzoek 2007) en burgers (op basis van het Nationaal Kiezersonderzoek 2006), zoals bepaald door middel van links-rechtszelfplaatsing.

Qua zelfplaatsing op de links-rechtsschaal (schaal van 0 tot 10) bevinden raadsleden zich gemiddeld genomen iets meer links van het midden (x = 4,8) dan de burgers die zich net wat meer rechts van het midden positioneren (x = 5,3). Hetzelfde beeld blijkt als we kijken naar tabel 19.1 die de frequentieverdelingen voor burgers en raadsleden toont. Opvallend is dat in de meer linkse posities (0-3) raadsleden enigszins zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de bevolking: 33% tegen 24%. Ter rechterzijde (posities 7-10) is sprake van een lichte ondervertegenwoordiging van raadsleden: 28% van de raadsleden tegen 35% van de burgers. In termen van zelfplaatsing is er tussen raadsleden en burgers dus wel een verschil te zien, maar dit verschil is niet zo groot als de verschillen die we bij de andere kenmerken constateerden.

Tabel 19.1 Zelfplaatsing op links-rechtsschaal door raadsleden en burgers (%)

	Links (0)	***1***	***2***	***3***	***4***	***5***	***6***	***7***	***8***	***9***	***Rechts (10)***
Raadsleden 2007	1,9	4,6	12,7	14,2	12,5	13,7	12,0	13,7	12,3	2,0	0,5
Burgers NKO, 2006	2,5	2,9	7,1	11,2	9,8	19,3	12,3	18,3	12,4	2,6	1,7

Bron: Raadsledenonderzoek 2007, Universiteit Twente en Nationaal Kiezersonderzoek 2006

19.3 'GAAN VOOR': HANDELEN IN EEN PARTIJPOLITIEKE CONTEXT

De zojuist geschetste visie op representatie richt zich op de samenstelling van het vertegenwoordigende orgaan. De nadruk hierbij ligt vooral op 'wie de raadsleden zijn' en niet zozeer op 'wat ze doen'. Zo stelt Pitkin (1967: 113) dat in deze optiek de vertegenwoordiger 'is usually seen as an inanimate object and not in terms of any activity; he represents by what he is or how he is regarded'. Maar van een vertegenwoordiger wordt niet alleen verwacht dat deze ergens voor staat, maar zich ook actief inzet voor de realisatie van bepaalde doelen en ideeën (Pitkin 1967: 116). Hierbij opereert de vertegenwoordiger onvermijdelijk in een spanningsveld, tussen zijn eigen opvattingen en de mening van zijn kiezers. Pitkin (1967) stelt dat een volksvertegenwoordiger moet trachten deze spanning te minimaliseren en zich daartoe openstelt voor wat er onder burgers leeft en bereid is om gemaakte keuzes tegenover deze achterban te verantwoorden. Deze bereidheid duidt Pitkin aan met de term *responsiviteit*.

Voor de realisatie van deze responsiviteit acht menigeen een goed functionerend partijensysteem essentieel (zie bijvoorbeeld: Schattschneider 1970 [1942]; en Klingemann e.a. 1994: 5): 'Political parties are the major actors in the system that connects the citizenry and the governmental process.' Ook voor Nederlandse raadsleden zelf vormt de politieke partij een belangrijk oriëntatiekader voor het eigen handelen. Raadsleden blijken zich in zeer overwegende mate vooral te zien als een door burgers gekozen vertegenwoordiger van een bepaalde partij (Denters & De Jong 1992: 88; Denters & Van der Kolk 1993: 86).

Hoewel politieke partijen dus een belangrijke factor zijn voor het functioneren van de lokale democratie, bestaat over de rol die politieke partijen hierbij zouden moeten spelen nogal wat verschil. Er zijn globaal twee denkrichtingen te onderscheiden (Denters 1993). In de eerste plaats zijn er de aanhangers van het op het Britse Westminster-model gebaseerde *partijenmodel*. De essentie van dit model is dat partijen de kiezers bij verkiezingen een keuze moeten bieden tussen twee duidelijk onderscheidbare alternatieven. In de context van het Nederlandse meerpartijensysteem is dit lastig, maar niettemin meent bijvoorbeeld Van Thijn (1991) dat partijen, door vóór de (raads) verkiezingen stembusakkoorden te sluiten, de kiezers toch zo'n keuze kunnen bieden. De keuze van de meerderheid van de bevolking voor deze of gene stembuscoalitie is vervolgens bepalend voor de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en het stembusakkoord is de leidraad voor het politieke handelen van de collegefracties en B&W. Centraal in deze gedachtegang is het belang van meerderheidsvorming. Zoals de Amerikaanse politicoloog Schattschneider het pregnant formuleert: 'If democracy means anything at all it means that the majority has the right to organize for

the purpose of taking over the government. Party government is strong because it has behind it the great moral authority of the majority and the force of a strong traditional belief in majority rule' (1970 [1942]: 208).

Deze benadering is echter omstreden. Zo dienen naar de opvatting van Lijphart in de politieke besluitvorming niet enkel de voorkeuren en opvattingen van de meerderheid te worden verdisconteerd. Het overheidshandelen dient op basis van zijn *consensusmodel* zoveel mogelijk recht te doen aan de voorkeuren van de gehele bevolking. Daarbij hoort dat in de coalitievorming de nadruk ligt op een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van alle relevante politieke stromingen. Dit uitgangspunt van machtsdeling ('powersharing': 'let all important parties share executive power in a broad coalition', Lijphart 1984: 23) staat lijnrecht tegenover het meerderheidsprincipe uit het partijenmodel.

Deze theoretische controverse heeft in de jaren zeventig en tachtig in de context van de Nederlandse lokale democratie ook een grote praktische betekenis gehad (zie: Dölle & Elzinga 1993: 280-283). Indertijd werd met name door de partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum gestreefd naar een politisering van het lokaal bestuur. Traditioneel werden colleges van B&Wsamengesteld op basis van het beginsel van de machtsdeling, waarbij alle belangrijke politieke partijen in de raad naar evenredigheid ook vertegenwoordigd waren in B&W. Dat leidde in de optiek van de linkse partijen tot 'een sterke vervaging van de toch al niet erg duidelijke politieke scheidslijnen', en daarmee tot een 'a-politiek karakter van het politieke bestuur' en 'een devaluatie van de lokale democratie' (Dölle & Elzinga 1993: 281). Als remedie bepleitten de hervormers de vorming van meerderheidscolleges, waarbij op basis van overeenstemming over een beleidsprogramma een smal samengesteld college van B&W zou moeten worden geformeerd. In de periode tussen 1978 en 1986 was in relatief veel Nederlandse gemeenten sprake van dergelijke meerderheidscolleges. In de jaren daarna heeft de afspiegelingsgedachte weer aan kracht gewonnen, hoewel colleges waarin één of meer grote fracties bij de collegevorming buitenspel werden gezet geenszins uitzonderlijk zijn (Dölle & Elzinga 1993: 282). Daar staat tegenover dat de gedachte dat een college gebaseerd dient te zijn op een programma-akkoord inmiddels vrijwel algemeen ingang heeft gevonden.

Een en ander doet overigens niet af aan het belang van de politieke partijen als verbindende schakel tussen kiezer en bestuur. Naar de kiezers toe presenteert de partij zich als een groep van kandidaat-raadsleden die zich in zal zetten voor een bepaald programma. De kiezers hebben de mogelijkheid om met hun stem steun uit te spreken voor het ene of het andere programma en als kiezers deze mogelijkheid benutten dan weerspiegelt de verkiezingsuitslag de electorale steun voor de diverse programma's. Van de politieke vertegenwoordigers van de partijen in de gemeenteraad en in het college wordt vervolgens

verwacht dat deze zich inzetten voor de realisatie van het partijprogramma en voor zover zij daarin slagen zal het lokale beleid nauwer aansluiten bij de opvattingen van het electoraat.

Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat er voor kiezers ook werkelijk iets te kiezen valt. Vanuit het partijenmodel is daarbij een situatie waarin twee partijen of partijblokken tegenover elkaar staan ideaal. Dan is er voor de kiezer een heldere keus en kan deze met zijn stem invloed uitoefenen op de kans dat het ene of het andere programma ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Voor aanhangers van het consensusmodel ligt dat anders. Zij geven de voorkeur aan een situatie waarin ook minderheden een reële kans op vertegenwoordiging in de raad hebben en dat partijen zijn genoodzaakt om gezien de onderlinge krachtsverhoudingen rekening te houden met elkaars opvattingen.

Tegen deze achtergrond is het van belang om te kijken naar het lokale *partijpolitieke krachtenveld*. Dit krachtenveld typeren we met behulp van twee maatstaven. In de eerste plaats kijken we naar het effectieve aantal partijen (Laakso & Taagepera 1979). Deze maatstaf geeft aan of in een gemeenteraad een groot aantal min of meer even sterke politieke partijen zijn vertegenwoordigd of dat er één dominante partij is. Een enigszins vergelijkbare maatstaf is de relatieve omvang van de grootste partij in de gemeenteraad. Een groot effectief aantal partijen is vanuit het consensusperspectief aantrekkelijk. Het biedt kiezers in de regel een ruimer keuzepalet: ook minderheden maken kans op betekenisvolle vertegenwoordiging en invloed op het collegebeleid. Daar staat (vanuit de optiek van het partijenmodel) tegenover dat de kiezers geen duidelijke keuze tussen twee alternatieven wordt geboden, waardoor de meerderheid geen beslissende invloed heeft op de samenstelling van het college en de na de verkiezingen te varen koers.

Om als verbindende schakel tussen kiezers en beleidsvorming te kunnen fungeren is verder ook van belang dat raadsleden zich inzetten voor de realisatie van het eigen *partijprogramma* en dat partijpolitieke scheidslijnen duidelijk tot uitdrukking komen in het gemeentelijk beleid.

Bevindingen

Uit eerder onderzoek (Denters, De Groot & Klok 2009: 49) blijkt in de eerste plaats dat het gemiddelde effectieve aantal partijen in 1999 ruim 4 bedroeg en dat de gemiddelde omvang van de grootste partij iets meer dan 35% was. Dit betekent dat men in relatief veel gemeenten, ook als men een smalle coalitie zou wensen, getalsmatig niet kan ontkomen aan een tamelijk breed samengesteld college. Voor de aanhangers van het partijenmodel is dit slecht nieuws, omdat zij politieke duidelijkheid en een overzichtelijk electoraal keuzemenu op prijs stel-

len. Voor de consensusdemocraten ligt dit anders, zij waarderen deze situatie juist positief. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het effectieve aantal partijen toeneemt met de gemeentegrootte. Omgekeerd neemt de dominantie van de grootste partij in de raad af met de gemeentegrootte. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met het zogenaamde mobilisatiemodel, dat bekend is uit de literatuur over de relatie tussen gemeentegrootte en de kwaliteit van het lokaal bestuur (Dahl & Tufte 1973: 30-40, 89-109; Verba & Nie 1987: 229-247; Baglioni e.a. 2007).

Vanuit het oogpunt van politieke representatie is ook van belang om te bezien wat de partijpolitieke verhoudingen betekenen voor het lokale politieke debat. Waarvoor maken raadsleden van verschillende partijen zich hard in de raad? Men zou kunnen verwachten dat naarmate de diversiteit van de in de raad vertegenwoordigde partijen groter is, de veelheid aan thema's en strijdpunten waaraan in het raadsdebat aandacht wordt besteed groter zal zijn. Tabel 19.2 geeft per politieke partij aan voor welke thema's raadsleden van diverse partijen zich hard willen maken. De tabel bevestigt eens te meer het uit de

Tabel 19.2 Gemiddelde belang dat raadsleden van diverse politieke partijen hechten aan de realisatie van verschillende zaken tijdens hun raadsperiode

Politieke partij: **Realiseren:**	CDA	PvdA	VVD	SP	GL	CU	D66	SGP	Lok.
Economische groei	2,81 (2)	2,63	**3,19** (1)	2,12	1,75	2,42	2,50	2,59 (3)	2,75 (3)
Infrastructuur en mobiliteit	2,79 (3)	2,68	**3,12** (2)	2,48	2,23	2,75 (3)	2,64	2,63 (2)	2,88 (2)
Verbeteren woningaanbod	2,97 (1)	**3,08** (2)	2,90 (3)	**3,44** (2)	3,07	2,96 (1)	2,82 (2)	**3,11** (1)	2,96 (1)
Diversiteit en tolerantie	2,34	2,80 (3)	2,10	2,75	3,33 (3)	2,43	2,68 (3)	1,93	2,49
Verminderen milieuverontreiniging	2,29	2,67	2,09	2,91	**3,68** (1)	2,60	**3,18** (1)	2,15	2,45
Bestrijding van sociale uitsluiting en armoede	2,75	**3,37** (1)	1,97	**3,88** (1)	**3,60** (2)	2,93 (2)	2,68 (3)	2,63 (2)	2,74

Schaal van 0-4: geheel niet belangrijk – uiterst belangrijk
Tussen haakjes de top 3 van 'doelen' voor de gemeente per partij; deze top 3 is bepaald op basis van de gehele lijst van 16 issues. In de lijst komen alleen die issues voor die bij ten minste één partij een gemiddelde belangscore van > 3,00 behaalde. Daarom komt het voor dat er bij SP maar twee issues in de top 3 voorkomen; het derde voor deze partij belangrijke issue is niet geselecteerd.
Dik gedrukt zijn scores van > 3,00.
Bron: Raadsledenonderzoek 2007, Universiteit Twente

literatuur bekende beeld van 'essential and indelible associations [of parties; BD/MG/PJK] with particular issues and policies' (Klingemann e.a.1994: 24).

Enerzijds zien we dat GroenLinks-raadsleden zich met name wensen te profileren met een postmoderne issueagenda, waarop solidariteit en verdraagzaamheid centraal staan. Anderzijds profileren VVD-raadsleden zich op economische groei, mobiliteit en verbetering van infrastructuur. De SP en de PvdA hebben een meer traditioneel links profiel, met accenten op sociale zorg en volkshuisvesting. Overigens krijgen deze thema's van bijna alle partijen een relatief hoge prioriteit. Bij bijna iedere partij zijn deze thema's terug te vinden onder de drie belangrijkste issues.

Het onderzoek uit 2007 biedt ook interessante aanknopingspunten om te kijken naar de *focus van representatie*. In 2007 is aan raadsleden gevraagd om aan te geven hoe belangrijk het voor hen is om bepaalde groepen/belangen te vertegenwoordigen. Gemiddeld genomen vinden raadsleden niets echt onbelangrijk, maar er zijn niettemin duidelijke accentverschillen (zie tabel 19.3).

Tabel 19.3 Gemiddelde belang dat raadsleden van diverse politieke partijen aan de vertegenwoordiging van verschillende groepen / belangen hechten

Politieke partij: **Belang:**	CDA	PvdA	VVD	SP	GL	CU	D66	SGP	Lok.
Hele gemeente	3,45 (1)	3,23 (2)	3,49 (1)	3,00 (2)	2,83 (2)	3,43 (1)	**3,61** (1)	3,15 (1)	3,41 (1)
Etnische minderheid	1,76	2,06	1,29	2,24	**2,32**	1,68	1,36	1,56	1,84
Vrouwen	1,80	2,11	1,45	2,03	**2,40**	1,41	1,50	1,30	2,03
Arbeiders	1,92	2,66 (3)	1,55	**2,85** (3)	2,44 (3)	1,68	1,41	1,59	2,14
Middenklasse	1,98	2,21	2,08 (3)	**2,24**	1,76	1,62	1,36	1,67	2,02
Ondernemers/ bedrijfsleven	2,26	1,98	**2,66** (2)	2,00	1,44	1,75	1,61	2,04	2,17
Boeren	2,24	1,70	1,95	1,85	1,57	1,75	1,11	**2,26**	1,98
Kerkelijke gezindte	1,80	0,78	0,74	0,82	0,58	2,07 (3)	0,50	**2,85** (2)	1,13
Minder bedeelde burgers	2,70 (2)	3,26 (1)	1,95	**3,42** (1)	3,37 (1)	2,72 (2)	2,46 (2)	2,56 (3)	2,62 (2)
Buurt / dorps-gemeenschap	2,29	2,24	1,86	2,27	1,99	1,84	2,18 (3)	2,00	**2,53** (3)

Schaal van 0-4: geheel niet belangrijk–uiterst belangrijk.
Bron: Raadsledenonderzoek 2007, Universiteit Twente

Raadsleden vinden, ongeacht hun partijpolitieke achtergrond, het vooral belangrijk om de 'hele gemeente te vertegenwoordigen'. Dit behoeft niet te verbazen. Tenslotte heet het in artikel 7 van de Gemeentewet: 'De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente'.

Daarnaast blijkt echter ook dat raadsleden oog hebben voor specifieke groepen. Zo vinden raadsleden het vertegenwoordigen van minder bedeelde burgers ook relatief belangrijk. Voor raadsleden van de linkse partijen (SP, GL en PvdA) geldt dat zij aan deze taak net iets meer gewicht geven dan hun collega's. Gezien de ideologische grondslag van deze raadsleden hoeft dat niet te verbazen, evenmin als het relatief grote belang dat raadsleden van deze signatuur hechten aan het vertegenwoordigen van arbeiders. Beziet men deze drie linkse partijen dan valt ook op dat ze ten opzichte van andere raadsleden van andere partijen ook relatief veel gewicht geven aan de vertegenwoordiging van etnische minderheden en vrouwen.

Overigens valt op dat het vertegenwoordigen van de belangen van 'minder bedeelden' in de samenleving als focus voor representatie bepaald geen links monopolie is. Met uitzondering van de VVD'ers rekenen raadsleden het opkomen voor deze kwetsbare groepen tot hun belangrijkste taken.

Uiteraard kennen partijen eigen specifieke 'doelgroepen'. Voor de linkse partijen hebben we hier al bij stil gestaan. Voor VVD-raadsleden is het behartigen van belangen van ondernemers relatief belangrijk, raadsleden van CDA en SGP hechten veel belang aan de behartiging van belangen van boeren en de lokale lijsten maken zich vaak sterk voor bepaalde dorps- en buurtgemeenschappen.

Deze verschillen in focus lijken niet zonder betekenis. Dat blijkt als we kijken naar de samenhang tussen het belang dat men hecht aan het vertegenwoordigen van een specifieke categorie en de frequentie waarmee men als raadslid contact onderhoudt met de betreffende groep. Voor een aantal groepen was het mogelijk om deze samenhang empirisch te bepalen: vrouwen, (etnische) minderheden, arbeiders, en ondernemers en het bedrijfsleven. Wanneer raadsleden het belangrijk vinden om de belangen van vrouwen te vertegenwoordigen, dan onderhouden zij ook vaker contacten met deze groep ($r=0{,}39$, $p<0{,}01$). Vergelijkbare relaties troffen we aan bij de oriëntatie op etnische minderheden ($r=0{,}30$, $p<0{,}01$), oriëntatie op ondernemers/bedrijfsleven ($r=0{,}25$, $p<0{,}01$) en oriëntatie op arbeiders ($r=0{,}15$, $p<0{,}01$).

Ten slotte hebben we ook gekeken naar de politisering van de lokale politiek. Voor de aanhangers van het partijenmodel is dit een belangrijk punt van zorg. Uit onze gegevens komt duidelijk naar voren dat de lokale politiek slechts in bescheiden mate is gepolitiseerd. Dat blijkt in de eerste plaats als we kijken naar de vraag hoe belangrijk raadsleden het ten uitvoer brengen

van hun partijprogramma achten te midden van andere aspecten van hun rol. Het belang van deze activiteit scoort een 2,9 op een schaal van 0-4 (zie tabel 19.4). Te midden van zes aspecten van het raaslidmaatschap ('het bepalen van de belangrijkste uitgangspunten van beleid', 'het controleren van activiteiten van het gemeentebestuur', 'het verwoorden van verlangens en strijdpunten die leven onder de bevolking', 'het voeren van het publieke debat over lokale vraagstukken' en 'het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers') scoort 'het uitvoeren van het partijprogramma' het laagst. Uit de tabel blijkt tevens dat er in dit opzicht geen grote en systematische verschillen bestaan naar de gemeentegrootte.

Tabel 19.4 Belang dat raadsleden hechten aan uitvoeren partijprogramma (gemiddelde score en belang ten opzichte van zes andere taken), naar gemeentegrootte

	0-9.999	*10.000-19.999*	*20.000-49.999*	*50.000 99.999*	*> 100.000*	*Totaal*
Gemiddelde belang uitvoeren partijprogramma	**X=2,74** Sd.=0,79 N=70	**X=2,91** Sd.=0,82 N=282	**X=2,89** Sd.=0.76 N=588	**X=2,98** Sd.=0,73 N=166	**X=2,97** Sd.=0,72 N=113	**X=2,91** Sd.=0,77 N=1290
Rangnummer	5/6	6	6	5	5	6

Het rangnummer geeft belang aan ten opzichte van zes andere taken.
Bron: Raadsledenonderzoek 2007, Universiteit Twente

Het betrekkelijk weinig gepolitiseerde karakter van het lokale politieke proces wordt nog onderstreept als we kijken naar de invloed van 'de partijpolitiek' in de lokale politieke besluitvorming. In een batterij van vragen over de gepercipieerde invloed van actoren is ook gevraagd naar de invloed van de politieke partij (wederom aan de hand van een schaal van 0-4, waarbij de score 4 verwijst naar 'zeer veel invloed'). Naar het oordeel van de raadsleden is de partijpolitieke invloed in lokale politiek-bestuurlijke aangelegenheden eerder bescheiden: een gemiddelde score van 2,09 (N = 1199). Op de schaal correspondeert dit met ' enige invloed'. Gemiddeld genomen is de partijpolitieke invloed op de besluitvorming daarmee min of meer vergelijkbaar met de gepercipieerde invloed van professionele consultants (X = 2,15; N = 1226) en duidelijk geringer dan de invloed van hoofden van gemeentelijke diensten (X = 2,50; N = 1265). Uit nadere analyses blijkt ook dat er geen samenhang is tussen de invloed van de politieke partij in lokale politieke aangelegenheden en de grootte van de gemeente.

19.4 TOT BESLUIT

In deze bijdrage hebben we getracht een beeld te schetsen van de politieke representatie in de lokale democratie. Niettegenstaande vaak alarmerende berichten over de gezondheidstoestand van de (lokale) representatieve democratie, komt uit deze bijdrage een tamelijk genuanceerd beeld naar voren.

Afhankelijk van de bril die men opzet krijgt men een verschillend beeld, maar nergens is dit beeld inktzwart. Als men kijkt vanuit het *afspiegelingsperspectief* ('standing for') dan valt vooral op dat het persoonlijk profiel van raadsleden sterk afwijkt van hun electoraat. Hierbij kan men echter aantekenen dat er in sommige opzichten sprake is van enige verbetering. Bij het evenwicht der seksen gaat dat langzaam – en naar veler smaak stellig tè langzaam. Bij een meer evenredige vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen lijkt dit proces zich sneller te voltrekken. Een tweede belangrijke constatering is dat bestaande profielverschillen zich niet zonder meer vertalen in verschillen in de opvattingen van kiezers en gekozenen. Er bestaan verschillen in de ideologische positionering van burgers en raadsleden, maar deze zijn betrekkelijk bescheiden in vergelijking tot de veel grotere inbreuken op het principe van representativiteit in termen van sociale achtergrondkenmerken.

Als we vanuit een ander perspectief kijken naar het functioneren van raadsleden in een partijpolitieke context ('acting for') dan komen we evenzeer tot een genuanceerd beeld. Al met al kunnen we hier constateren dat in gemeenteraden een relatief grote diversiteit aan politieke partijen is vertegenwoordigd. Bezien vanuit het partijenmodel heeft dit als nadeel dat sprake is van politieke onduidelijkheid, depolitisering en een geringe mogelijkheid voor de kiezers om met hun stem richting te geven aan de collegevorming en de na de verkiezingen te volgen politieke koers in de gemeente.

Daar staat vanuit het consensusmodel tegenover dat deze constellatie maakt dat gezien de onderlinge krachtsverhoudingen de verschillende politieke partijen, die elk eigen politieke kernthema's en strijdpunten beklemtonen en 'staan voor' diverse maatschappelijke groepen en belangen, zijn gedwongen om met elkaars opvattingen rekening te houden. Hierdoor wordt een breed palet aan opvattingen daadwerkelijk in het gemeentebestuur betrokken.

LITERATUUR

Baglioni, S., B. Denters, L. Morales & A. Vetter (2007). City size and the nature of associational ecologies. In: W. Maloney & S. Rossteutscher (eds.), *Social capital and associations in European democracies. A comparative analysis*. Londen en New York: Routledge.

Dahl, R.A. & E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Dekker, L. & B. Fattah (2006). *Meer Diversiteit in de Gemeenteraden*, Instituut Voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Denters, S.A.H. (1993). Raadsleden en Partijendemocratie, in: S.A.H. Denters & H. van der Kolk (red.), *Leden Van De Raad, ...: Hoe Zien Raadsleden Uit Zeven Grote Gemeenten Het Raadslidmaatschap?* Delft: Eburon.

Denters, S.A.H. (1995). Naar evenwichtiger recrutering en opener bestuursstijl van raadsleden? Een onderzoek naar de effecten van een verandering van de samenstelling van Overijsselse gemeenteraadsfracties. *Bestuurswetenschappen* 49: 85-100.

Denters, S.A.H. & P.A.Th.M. Geurts (red.) (1998). *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.

Denters, B., M. de Groot & P. J. Klok (2009). Politieke Representatie in De Lokale Democratie, in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *Humeurig Volk, Rusteloze Politiek: Een Vooruitblik Op De Gemeenteraadsverkiezingen;Jaarboek Vereniging Van Griffiers 2009*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Denters, S.A.H. & H.M. de Jong (1992). *Tussen burger en bestuur. Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*. Enschede: CBOO.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong & J.J.A. Thomassen (1990). *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.

Denters, S.A.H. & H. van der Kolk (1993). *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?* Delft: Uitgeverij Eburon.

Dölle, A.H.M. & D.J. Elzinga (1993). *Handboek Van Het Gemeenterecht I: Organen En Bevoegdheden*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hayes, B.C. & C.S. Bean (1993). Gender and local political interest: some international comparisons. *Political Studies* 41: 672-682.

Kaap, H. van der (2006). *Politieke representatie en lokale democratie*. Enschede: Universiteit Twente.

Klingemann, H.D., R.I. Hofferbert & I. Budge (1994). *Parties, policies, and democracy*. Boulder etc.: Westview Press.

Kolk, H. van der (1997). *Electorale controle: lokale verkiezingen en responsiviteit van politici*. Enschede: Twente University Press.

Laakso, M. & R. Taagepera (1979). The 'effective' number of parties: a measure with applications to Western-Europe. *Comparative Political Studies* 12: 3-27.

Leijenaar, M.H. & B. Niemöller (1998). Politieke Betrokkenheid Van Vrouwen En Mannen Op Lokaal Niveau. In: S.A.H. Denters & P.A.Th.M. Geurts (red.), *Lokale Democratie in Nederland: Burgers En Hun Gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.

Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven etc.: Yale University Press.

Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics* 61 (3): 628-657.

Merens, A. & B. Hermans (2008). Emancipatiemonitor 2008. Den Haag: SCP / CBS.

Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Putnam, R.D. (1976). *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs [etc.] Prentice-Hall.

Schattschneider, E.E. (1970 [1942]). *Party Government*. New York: Rhinehart.

Staatsommissie Elzinga (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Thijn, E. van (1991). Van Partijen Naar Stembusakkoorden, in: E. van Thijn (red.), *Democratie Als Hartstocht: Commentaren En Pleidooien 1966-1991*, Amsterdam: Van Gennep.

Verba, S., N. Burns & K.L. Schlozman (1997). Knowing and Caring About Politics: Gender and Political Engagement. *The Journal of Politics*: 1051-72.

Verba, S. & N.H. Nie (1987). *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago etc.: The University of Chicago Press.

NOOT

1 Dit is een sterk gewijzigde versie van een eerder gepubliceerde tekst (Denters e.a. 2009).

Inleiding op deel V

DEMOCRATIE EN DE ROL VAN DE MEDIA

Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

Zonder een effectieve rol van de media kan een moderne democratie niet functioneren. Overheid en burgers, politieke partijen en kiezers, zijn voor hun wederzijdse informatie afhankelijk van de media.

In het eerstvolgende hoofdstuk zetten De Beus c.s. uiteen wat de belangrijkste rollen van de media zijn en toetsen vervolgens hoe goed of slecht zij deze in de loop van de tijd vervuld hebben. De media hebben allereerst een informatiefunctie. Om actief te kunnen participeren in het democratische besluitvormingsproces hebben burgers informatie nodig. De media zijn de belangrijkste bron van informatie. Een evenwichtig aanbod van informatie is dan ook van levensbelang voor de democratie. Om deze functie goed te kunnen vervullen moeten de media op hun beurt toegang hebben tot politieke informatie. In de tweede plaats hebben de media een platformfunctie. Zij behoren vorm te geven aan het publieke debat. In de derde plaats hebben de media een controlefunctie. Zij zijn de spreekwoordelijke waakhond die er op toezien dat politieke leiders en overheidsinstanties hun beloften nakomen, doen wat ze behoren te doen en geen misbruik maken van hun macht. Een analyse van de wijze waarop de media deze rollen in de loop van de tijd vervuld hebben, leidt tot de conclusie dat vroeger zeker niet alles beter was.

In hoofdstuk 21 gaan Kleinnijenhuis en Takens nader in op de informatiefunctie van de media, vooral voor het effectief functioneren van verkiezingen. Eerder in dit boek hebben we gezien dat kiezers op grond van uiteenlopende overwegingen hun stem uitbrengen. Een belangrijk onderscheid in dit verband is dat tussen prospectief en retrospectief stemgedrag. In het eerste geval gaan kiezers af op de standpunten en de beloften van politieke partijen. Daartoe kunnen zij uiteraard de programma's van politieke partijen lezen of een stemwijzer raadplegen maar zij zijn toch vooral afhankelijk van een even-

wichtige weergave van de standpunten van partijen in de media. Dat geldt nog meer voor kiezers die retrospectief stemmen, dat wil zeggen hun stem laten afhangen van hoe goed of slecht de regeringspartijen gepresteerd hebben. Voor dat oordeel zijn zij sterk afhankelijk van hoe er in de media over de prestaties van de regering gerapporteerd wordt. Die berichtgeving moet dan wel objectief en evenwichtig zijn. Uit de analyse blijkt echter dat het daaraan nogal eens ontbreekt.

20 Media en hun rol in de Nederlandse democratie

Jos de Beus, Kees Brants & Philip van Praag

20.1 INLEIDING

Van de koningin tot een Eindhovense wethouder, van de vice-voorzitter van de Raad van State tot advieslichamen van de overheid, van ministers, parlementariërs en academici tot zelfs een enkele journalist, steeds luider klinkt een verontwaardigd koor in Nederland over gedrag en invloed van de media. Ze zouden te veel macht hebben, op de stoel van de politiek zijn gaan zitten, een linkse afwijking vertonen, populistische partijen in de kaart spelen, een negatief beeld van de politiek neerzetten, cynisme onder Nederlandse burgers kweken en daarmee bijdragen tot een neerslachtige stemming in het centrum van de politiek.

Het onbehagen in de politiek wordt deels herleid tot een onbehagen over de kwaliteit van de journalistiek (zie bijvoorbeeld RMO 2003; ROB 2003; Donner 2005). Is het echt zo erg? Mogen we voetstoots aannemen dat het vroeger in Nederland veel beter was, dat de media hun kernfuncties beter vervulden dan tegenwoordig? In deze longitudinale analyse is 1968 ons startpunt. Het is het jaar dat het boek van Lijphart in Nederland verschijnt en dat de ontzuiling van de media duidelijk waarneembaar wordt.

20.2 NAAR EEN NORMATIEF EN EMPIRISCH BEOORDELINGSKADER

Vanuit een normatief perspectief worden drie functies genoemd die media dienen te vervullen in en ten behoeve van een democratisch stelsel, drie maatstaven die een empirisch-historische beoordeling mogelijk maken (Wildenmann & Kaltefleiter 1965; Scholten 1982; Gurevitch & Blumler 1990). Deze

drie maatstaven worden zowel van belang geacht voor een meerderheidsdemocratie als voor consensusdemocratie.

Ten eerste is er een *informatiefunctie*. Willen burgers goed kunnen participeren dan dienen zij te beschikken over kennis en inzicht als het gaat om politiek en bestuur in de ruimste zin. Media hebben daarbij, meer vanuit een *top-down*perspectief, de functie burgers op pluriforme wijze te informeren over voor hun burgerschap relevante, uiteenlopende en belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen in de politiek, zowel die bij de overheid en partijen als bij belangengroepen en sociale bewegingen.

Ten tweede hebben de media een *platform-* of *expressiefunctie*. Zij behoren vorm te geven aan, en integraal onderdeel te zijn van, een publieke sfeer. Daarin worden, meer vanuit een *bottom-up*perspectief, wensen en eisen gearticuleerd, wordt over de samenleving en haar (wan)orde gedebatteerd, worden publieke opinies van burgers gevormd en overgedragen naar de sfeer van overheid, wetgever en bindende besluitvorming.

Ten derde hebben media een *kritische* of *controle functie*: als een spreekwoordelijke waakhond macht en machtsmisbruik besnuffelen en, indien nodig, aanslaan. Ze roepen politieke leiders en overheidsinstanties ter verantwoording voor de nakoming van hun beloften en de uitvoering van hun plannen en volgen kritisch de parlementaire vertegenwoordigers in hun functioneren, consistentie en uitvoeren van hun eigen controlerende rol. Er zijn nog meer functies van media, zoals de agenderingsfunctie en ontspanning biedende functie, maar deze drie zijn voor een analyse van de huidige praktijk van politieke communicatie en de verhouding tussen de politicus, de burger en de journalist in democratische samenlevingen als Nederland het meest belangrijk (Rosanvallon 2006).

Voorafgaande aan een analyse van de prestaties van de media met betrekking tot deze drie functies, kijken we naar de ontwikkeling van de rechtsstatelijke voorwaarden waaronder de media in Nederland functioneren en naar de ontwikkeling van het medialandschap. Op basis van een per definitie globale analyse zullen wij een uitspraak doen over de vraag of en hoezeer op elk van deze punten de democratische rol van de media in de loop van de tijd *vooruit of achteruit* is gegaan, beter of slechter is geworden.

20.3 VOORWAARDEN VOOR GOED FUNCTIONERENDE MEDIA

Het verband waarin de media functioneren als democratische instellingen zou aan minstens twee rechtsstatelijke voorwaarden moeten voldoen: persvrijheid en toegang van de media tot politieke informatie. Voor die twee garanties

dient niet alleen een wettelijk kader te bestaan, maar ze moeten ook daadwerkelijk in praktijk worden gebracht. De vraag is hoe deze vrijheden zich in de Nederlandse rechtsorde hebben ontwikkeld en hoe we de huidige stand van zaken moeten waarderen. De non-gouvernementele organisatie *Reporters Without Borders*, die jaarlijks een index van persvrijheid in de wereld uitgeeft, plaatste Nederland in 2009 in ieder geval op de zevende plaats.

De vrijheid van drukpers bestaat in Nederland sinds 1848, toen zij als artikel 7 in de Grondwet is opgenomen. De gevleugelde woorden zijn sindsdien niet meer gewijzigd: 'Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. De Nederlandse grondwet erkent de vrijheid van nieuwsgaring echter niet expliciet, maar met de ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten in 1975 – dat spreekt over de 'vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen' – bestaat die vrijheid sindsdien feitelijk wel (Bardoel & Van Cuilenburg 2003).

Menings- en persuitingen zijn in Nederland niet volledig vrij, zeker in vergelijking met de VS. Op tenminste drie plaatsen is er sprake van beperking. In de eerste plaats is de omroep minder vrij dan de geschreven pers. Dit is vooral het gevolg van de historische strijd om de persvrijheid en een tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw beperkte ruimte aan etherfrequenties voor televisie en radio. Dat laatste heeft, ook in andere landen van West-Europa, geleid tot regels met betrekking tot toegang tot ether en kabel. De overheid staat bovendien zelf aan de basis van de financiering van de publieke omroep en kan op grond daarvan ook eisen stellen. De inning van kijk- en luistergeld en de distributie via een onafhankelijk lichaam worden in het algemeen als een goede waarborg gezien tegen mogelijke politieke willekeur daarbij. Nederland kent echter als een van de weinige landen in Europa sinds enige tijd financiering uit de algemene middelen. Dit geeft de regering potentieel een grotere (budgettaire) gelegenheid sturend op te treden bij de toewijzing van geld en zendtijd. Zo kan de korting van 30 miljoen euro op de begroting van de publieke omroep, afgesproken bij de kabinetsformatie in 2002 onder druk van een partij (LPF) die kort daarvoor ernstige kritiek had uitgeoefend op de NOS, als een vorm van machtsuitoefening worden uitgelegd.

In de tweede plaats geldt de toevoeging 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet' bij belediging van een bevolkingsgroep, het aanzetten tot discriminatie, kinderporno, in geval van schending van het staatsgeheim, en belediging van de Koninklijke familie of een bevriend staatshoofd. De jurisprudentie in Nederland met betrekking tot belediging geeft de journalistiek tamelijk grote vrijheid, zolang de gebruikte vrijheid bijdraagt tot de breedte en

diepte van het publieke debat. Vervolging wegens belediging van een bevriend staatshoofd is sinds 1969 ('Johnson moordenaar') niet meer voorgekomen.

In de derde plaats bestaat er een spanning tussen het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, die wel eens tot uitspraken kan leiden die door betrokkenen als beledigend ervaren kunnen worden. Uitspraken over homoseksualiteit in de media van RPF-Kamerlid Van Dijke (1998) en imams Khali-el-Moumni en Abdullah Haselhoef leidden tot rechtszaken. Uiteindelijk liet de rechter echter de vrijheid van meningsuiting en daarmee het recht op publicatie zwaarder wegen, zolang de als belediging gevoelde opmerkingen maar bedoeld waren als een serieuze bijdrage aan het publieke debat. Omgekeerd kunnen opvattingen over de islam, verwoord door radicale politici als Geert Wilders, deze spanningsverhouding tussen vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid verder op scherp zetten.

Zorgplicht van de overheid

De vrijheid van meningsuiting en van drukpers geeft niet alleen rechten aan media, maar ze houden ook een plicht in van de overheid zich te onthouden van ingrijpen in die vrijheden. Naast deze onthoudingsplicht wordt van de overheid steeds vaker een zorgplicht verwacht om de vervulling van die vrijheden te garanderen. Een dergelijk sociaal grondrecht, zoals dat bestaat ten aanzien van de zorgplicht van de overheid voor het onderwijs, geldt vooralsnog niet voor het voortbestaan van een vrije en onafhankelijke journalistiek. Toch zijn er wel maatregelen genomen.

Sinds het kabinet-Den Uyl (1973-'77) is het beleid gericht op het voortbestaan van een omvangrijk en pluriform medialandschap; daartoe is in 1974 het Bedrijfsfonds (thans Stimuleringsfonds) voor de Pers opgericht. Het fonds kan krediet of kredietfaciliteiten geven als de continuïteit van een persorgaan in gevaar is of wanneer men een dagblad zou willen starten. Eind 2008 heeft het kabinet besloten het Stimuleringsfonds met extra geld te steunen en de werkingssfeer te verruimen naar gratis bladen en kranten die in concernverband verschijnen.

Bij communicatievrijheid geldt idealiter ook het recht van media en journalistiek op vrije toegang tot (politieke) informatie, ofwel een plicht tot openbaarheid van de overheid. Het, beperkte, recht op informatie is in Nederland vastgelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur van 1976. Deze wet geeft journalisten, en in bredere zin burgers, het recht documenten in te zien die zich bij overheidsorganen bevinden. Veel onderzoeksjournalisten maken hier gebruik van, maar zijn wel ontevreden over de inspanning die journalisten zich moeten getroosten en de snelheid waarmee verzoeken worden afgehan-

deld (Villamedia 2009). In de praktijk mogen notulen van de ministerraad niet worden ingezien, noch documenten die staats- of bedrijfsgeheimen bevatten, of informatie die door bedrijven of burgers aan de overheid is verstrekt.

Een onderdeel van het recht van het publiek om geïnformeerd te worden door middel van optimale nieuwsgaring en -voorziening, is het journalistieke verschoningsrecht, het recht van journalisten om de identiteit van hun bronnen, desgevraagd, te beschermen. In een aantal landen is dit recht wettelijk geregeld, in Nederland ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Meer in het algemeen wordt de toegang tot politieke informatie en politici in de dagelijkse praktijk gereguleerd en afgeremd door de sterk gegroeide groep van overheidsvoorlichters. Hun juiste aantal is omstreden. Volgens een veel geciteerde studie zijn er ongeveer vijfduizend communicatie-adviseurs (onder wie persvoorlichters) bij de overheid, waarvan duizend bij de rijksoverheid en tweeduizend bij de gemeenten tegenover vierhonderd parlementaire journalisten (Prenger & Van Vree 2004: 39). De Voorlichtingsraad spreekt over zeshonderd overheidsvoorlichters.[1]

20.4 HET MEDIALANDSCHAP

Midden jaren '60 beschreef Arend Lijphart in *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (1968: 51-61) een schijnbaar bevroren structuur van nationale kranten en omroepen die nagenoeg allemaal verbonden waren met bepaalde, breed georganiseerde groepen (zuilen) in de samenleving. Een structuur, kortom, die zorgde voor een ruime pluriformiteit aan media, maar tegelijk voor een sterke politieke eenzijdigheid binnen de verschillende media. Sinds de observaties van Lijphart is de Nederlandse mediamarkt als gevolg van de ontzuiling en sterke fragmentatie van het publiek, de toegenomen concurrentie en technologische innovaties danig op dreef geraakt, met grote gevolgen voor het medialandschap.

Dagbladen

De Nederlandse dagbladenmarkt kenmerkt zich door teruglopende titels en oplagen, fluctuerende eigendomsverhoudingen en een cultureel fenomeen dat al zijn eigen neologisme heeft gekregen: ontlezing. Zo'n twintig jaar geleden besteedde de Nederlander gemiddeld zo'n half uur per dag aan het lezen van de krant. Inmiddels is dat teruggelopen tot zo'n veertien minuten en jongeren tussen de 12 en 18 jaar zelfs niet meer dan gemiddeld twee minuten per dag (Bakker & Scholten 2009).

In 1948 kende ons land nog 115 redactioneel onafhankelijke dagbladen, met in de eerste naoorlogse jaren als grootste *Het Vrije Volk*, met vele regionale en plaatselijke edities. *Het Vrije Volk* is inmiddels verdwenen en veel andere kranten zijn gefuseerd. Momenteel is er nog sprake van 27 redactioneel onafhankelijke kranten en is de totale dagelijkse oplage slechts op peil gebleven dankzij de gratis kranten *Metro, Spits* en *De Pers* (CvdM 2009). Ondanks deze sterke concentratie kent het huidige Nederlandse medialandschap nog steeds een aantal media ten behoeve van minderheden, met name voor godsdienstige minderheden, zoals orthodoxe protestanten.

Het aantal eigenaren van dagbladen is sedert 1968 flink gekrompen, maar sedert de eeuwwisseling is een nieuwe diversificatie opgetreden. In 2007 beheerden de drie grootste uitgeverijen – Telegraaf Media Groep (TGM), Mecom (voorheen Wegener) en PCM – nog 65% van de markt. Sedertdien is PCM deels opgesplitst en verkocht en neemt in het algemeen de concentratie af. TGM laat een afwijkend beeld zien. Tussen 1988 en 2008 steeg het marktaandeel, afgemeten aan oplagecijfers, van 18 naar 27%. Tot het concern behoren niet alleen *De Telegraaf* en *Spits* maar ook vijf regionale kranten, Geenstijl.nl, PMG en C&P (televisieproducenten), Sky Radio Group en zelfs voor 12% ProSiebenSat1 Media AG, de eigenaar van SBS.

Een opvallende dimensie van de eigendomsverhoudingen in medialand is de internationalisering. De Mecom-groep is een Britse investeringsmaatschappij, die in verschillende landen in Europa vooral regionale dagbladen in eigendom heeft. De Vlaamse Persgroep is meerderheidsaandeelhouder in PCM, AD Nieuwsmedia en Het Parool. Het aandelenkapitaal van TGM is in belangrijke mate in buitenlandse handen. Anders dan vele andere overheden in het Westen, hanteert de Nederlandse overheid geen overnametoetsing op nationaliteit in strategisch belangrijke sectoren als de mediasector (Tamminga 2009).

Omroepen

Waar we bij de dagbladen dus een verschraling van het aantal titels zien, is bij de omroep van een omgekeerde beweging sprake. Voorafgaande aan de invoering van de Omroepwet in 1967 was de mogelijkheid voor nieuwe organisaties om zendtijd te verwerven binnen het omroepbestel beperkt. De EO was, als omroep van orthodoxe protestanten die ontevreden waren over de NCRV, één van de eerste nieuwe omroepen die gebruik maakte van de mogelijkheden van de nieuwe wet. De huidige Mediawet biedt nog meer ruimte voor pluriformiteit in de omroep en garandeert tot op zekere hoogte dat de platformfunctie serieus wordt genomen. De publieke omroep wordt geacht

in haar programma's een afspiegeling te bieden van de Nederlandse samenleving. Daarbij is toetreding tot de omroepsector van verenigingen met leden gebonden aan vergunningen, die onder andere eisen dat potentiële nieuwe zendgemachtigden iets nieuws toevoegen. Het publieke bestel kent daarnaast kleine omroepen zonder leden zoals de Joodse Omroep, de Boeddhistische Omroep Stichting en de Organisatie voor Hindoe Media. De Nederlandse Moslimomroep is in 2010 failliet gegaan.

De deconcentratie in de televisiewereld is niet alleen te danken aan talloze nieuwe omroepverenigingen maar vooral aan de komst van commerciële omroepen, lokale en regionale zenders en buitenlandse kanalen. De Hilversumse ether is geheel ontsloten en vergroeid met een mondiale ether. Tussen 1988 en 2008 daalde het marktaandeel, afgemeten aan kijkcijfers van de publieke omroep als geheel – met daarbinnen traditionele verenigingen als NCRV, VARA, VPRO, KRO en AVRO – van bijna 100 naar 35%. De commerciële omroepen RTL Nederland en SBS Nederland bereiken gezamenlijk 43% van de kijkers. Naar kanalen gemeten stond in 2008 de publieke zender Nederland 1 op een (21%), RTL4 op twee (13%) en SBS6 op drie (11%) (CvdM 2009: 55-56).

Met zenderkleuring en samenwerking tussen actualiteitenrubrieken van verschillende publieke omroepen, leek het er langere tijd op dat de diversiteit naar omroepverenigingen en de pluriformiteit naar duiding zijn langste tijd gehad zou hebben. In de loop van 2010 is de publieke omroep echter uitgebreid met Wakker Nederland en PowNed (een initiatief van GeenStijl), beiden uit de invloedssfeer van *De Telegraaf*, met het expliciete doel 'het rechtse geluid' wat luider te laten klinken in Hilversum. Bovendien heeft de voorzitter van de raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) het initiatief genomen om de omroepverenigingen weer met een eigen actualiteitenrubriek een eigen geluid te laten horen. Van 'driemaal de Volkskrant' (in 1Vandaag, Netwerk en Nova) had hij zogezegd schoon genoeg.

De eigendomsstructuur van de omroep is door zijn duale karakter niet te vergelijken met de krantenwereld. Toch zien we bij de commerciële omroep een vergelijkbare internationalisering. Het Duitse bedrijf Bertelsmann is eigenaar van de RTL groep, met vier RTL-zenders in Nederland. Het Duitse bedrijf ProSiebensat1 bezit SBS Nederland, met SBS6, Net5 en Veronica. De publieke omroep kent geen aandeelhouders. Het bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep wordt uitgeoefend op afstand van het kabinet en het Ministerie. Het Commissariaat voor de Media is de toezichthouder Dit zelfstandig bestuursorgaan bewaakt programvoorschriften en reclameregels; nevenactiviteiten, financiering en samenwerking; en de zendmachtiging. In ruimere zin is er in Nederland wel sprake van indirecte afhankelijkheid van

de politiek, via de financiering uit algemene middelen en de inkomsten uit de Stichting Ether Reclame. De minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen houdt zich bovendien bezig met zaken zoals de om de vijf jaar terugkerende vraag welke omroepverenigingen met leden mogen toetreden of moeten uittreden (op grond van de ontwerp-Erkenningswet van 2009).

Internet

De grootste en snelste ontwikkelingen op het gebied van informatie-aanbod spelen zich af op het *World Wide Web*. Duidelijk is dat zich hier een belangrijke nieuwe informatiebron – of beter: een veelheid aan bronnen – heeft aangediend, waar in toenemende mate gebruik van wordt gemaakt, vooral door jongeren, een categorie die vooral voor kranten steeds moeilijker bereikbaar lijkt. Het internet kenmerkt zich door een verscheidenheid van toepassingen en aanbieders.

In de eerste plaats zijn er online versies van offline media als dagbladen (de grootste is telegraaf.nl) en hebben omroepen hun eigen nieuwssites (nos.nl staat bovenaan in bereik) waar men frequent naar verwijst. In de tweede plaats zijn er zoekmachines, als Google die een selectie van nieuws van anderen maken en doorgeven. In de derde plaats zijn er *news portals* als nu.nl die alleen een online versie kennen. In de vierde plaats zijn er nieuwsgerelateerde weblogs als geenstijl.nl en joop.nl, die zich met het nadrukkelijk doorbreken van professionele nieuwswaarden als scheiding van nieuws en commentaar of het toepassen van hoor en wederhoor, willen onderscheiden van traditionele journalistieke media en nieuwsvoorziening. Ten slotte zijn er *file sharing* (YouTube) en *social networking sites* (MySpace), die niet opgezet zijn als nieuwsvoorziening, maar zich wel als informatiedrager en meningsvormer zijn gaan gedragen. Ook de belangstelling van journalisten voor deze communicatie groeit, omdat politici en ander nieuwsmakers en bronnen hun verhaal, mening, agenda met anderen via *microblogs* als Twitter delen (CvdM 2009).

Interne en externe regulering

De invulling van de drie belangrijkste democratische functies van de media wordt ook beïnvloed door intern of extern opgestelde gedragsregels. Al geruime tijd hebben de vormgeving van een professionele tegenmacht en de kritiek daarop vanuit politiek en samenleving geleid tot een voortschrijdende zelfregulering (Bardoel e.a. 2002). De voornaamste externe regels zijn de Code van Bordeaux (1954, laatste versie 1986), de Leidraad van de Raad voor

de Journalistiek (laatste versie 2007-2008) en de code voor de journalistiek van het Genootschap van Hoofdredacteuren (1995, laatste versie 2008). Het betreft hier geen bindende regels met sancties, maar meer aanwijzingen voor sociale verantwoordelijkheid en professioneel gedrag.

Bij interne regels gaat het allereerst om redactiestatuten van kranten en omroepen. De statuten zijn sinds 1976 in zwang gekomen als privaatrechtelijke regeling van de verhouding tussen redactie en bestuur. Ze betreffen doorgaans de identiteit van de onderneming, de onafhankelijkheid van de redactie in een commerciële omgeving, de medezeggenschap, de bescherming tegen overnames, en de waarborgen voor pluriformiteit en persvrijheid (Ascher e.a. 2006). Een interne vorm van zelfcorrectie is de ombudsman dan wel lezersredacteur. In 1991 begon *de Gelderlander* hiermee, intussen kennen twaalf kranten en de NOS een dergelijke functionaris. Aan de ene kant worden klachten verwerkt of doorgespeeld naar de Raad voor de Journalistiek. Aan de andere kant worden goede betrekkingen opgebouwd met lezers of kijkers (Van Dalen & Deuze 2005).

De mogelijkheden voor burgers of organisaties die zich benadeeld of beschadigd voelen door de media – reputatieschade, eenzijdige of onjuiste informatie – zijn echter beperkt. Nog onlangs heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap meegedeeld geen voorstander te zijn van een wettelijk recht op weerwoord, zoals dat bijvoorbeeld wel in België bestaat. Zo'n *droit de réponse* zou volgens hem de redactionele onafhankelijkheid te veel in gevaar brengen; de Raad voor de Journalistiek en de rechter hebben zijns inziens genoeg middelen om een medium tot rectificatie te dwingen. Iemand die zich beledigd voelt of aangetast in de privacy kan bij de burgerlijke rechter een zaak aanspannen wegens onrechtmatige daad. De Raad voor de Journalistiek, kan echter geen sancties opleggen aan journalisten of media. De regulerende rol van de Raad wordt bovendien niet geaccepteerd door sommige media, zoals *De Telegraaf*.

20.5 MEDIA PERFORMANCE

Het grootste probleem om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de verschillende mediafuncties in de afgelopen veertig jaar is dat er weinig empirisch materiaal beschikbaar is. Systematisch longitudinaal onderzoek dat ook de jaren zeventig en tachtig omvat, is niet of nauwelijks aanwezig. Begrippen en meetinstrumenten zijn bovendien vaak zo verschillend dat het resultaat bij de een niet zo maar naast de cijfers van de ander gelegd kan worden, en de wel beschikbare kennis beperkt zich hoofdzakelijk tot verkiezingspe-

rioden. Dat zijn weliswaar belangrijke momenten in democratieën, maar het zijn de routineperiodes van politiek en beleid waar burgers een belangrijk deel van hun informatie vandaan halen om zin en betekenis te geven aan politieke gebeurtenissen en ontwikkelingen.

Omdat we de minste data hebben over de wijze waarop en de mate waarin media de afgelopen veertig jaar gestalte hebben gegeven aan hun controlefunctie en meer data hebben over de platformfunctie en de informatiefunctie, zullen we in de beschrijving en evaluatie van de media en journalistieke *performance* omgekeerd te werk gaan.

Controlefunctie

Uit een enquête onder Nederlandse journalisten blijkt dat zij tegenwoordig grote waarde hechten aan de controle- of kritische functie van de media. Bijna tweederde ziet het als hun rol 'beweringen van de regering te onderzoeken' (63%) en driekwart vindt dat zij 'criticus moeten zijn van publieke en bedrijfsleven officials' (76%) (Brants e.a. 2007). De vraag is of intentie en werkelijkheid overlappen.

Eind jaren zestig kreeg de uiterst behoedzame wijze waarop het toenmalige NTS-journaal de politieke actualiteit volgde veel kritiek, de controlefunctie had in die periode een opvallend lage prioriteit (Van Praag 2005). Ook kranten worstelden in deze periode vaak met hun controlefunctie, zeker als het ging om de partij of beweging waar men zich decennia lang mee verbonden had gevoeld. Dagbladen als *Het Vrije Volk* en *De Telegraaf* vervulden in 1974 en 1978 hun kritische functie vrij matig (Scholten 1982: 132-133). Tegenwoordig laten kranten als *NRC Handelsblad, De Telegraaf* en *Elsevier* zich in hun *mission statement* voorstaan op hun waakhondrol. Bij de nieuwsrubrieken van NOS- en RTL-televisie ontbreekt een dergelijke overweging. Zij benadrukken veel meer hun informatiefunctie. Toch heeft RTL-nieuws vijf verslaggevers geheel vrijgesteld voor onderzoeksjournalistiek. Recente ontwikkelingen stemmen echter niet optimistisch ten aanzien van de controlefunctie. Voortschrijdende bezuinigingen bij de dagbladen vinden vaak hun neerslag in onderzoeksjournalistiek, evenals in het netwerk van buitenlandse correspondenten en de omvang van de parlementaire redactie.

Gezien het feit dat onderzoeksjournalisten, samen met veel andere politieke journalisten, een belangrijke bijdrage leveren aan de invulling van de controlefunctie, is het hoge aantal leden van de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (vijfhonderd) een goede indicatie voor het belang dat in journalistieke praktijk hier aan gehecht wordt. Daar staat tegenover dat een belangrijke voorwaarde als de juridische bescherming van klokkenluiders, die vaak

wordt aangehaald voor het relatieve succes van *investigative journalism* in de Verenigde Staten, in Nederland niet goed geregeld is.

Empirisch en vergelijkend onderzoek naar de wijze waarop in verschillende landen de controlefunctie wordt ingevuld bestaat voor zover wij weten niet. Wel wijzen Hallin and Mancini (2004) er op dat veel landen in Noordwest Europa een traditie van onafhankelijke en professionele journalistiek kennen. Voor de periode van de verzuiling kan dat wat betreft Nederland zeker betwijfeld worden, maar in een recent Mediamonitoring-project van de Universiteit van Zürich naar de journalistieke vervulling van de waakhondfunctie scoort Nederland wel hoog. Het gaat in dit onderzoek echter vooral om formele voorwaarden voor het invullen van de kritische functie (d'Haenens 2009). Uit een mogelijke score van maximaal twaalf haalt Nederland er acht; evenveel als Duitsland en Zwitserland, maar beduidend meer dan Portugal en Litouwen.

Het is duidelijk dat de controlefunctie anno 2010 van groot belang wordt geacht, maar op basis van de beschikbare gegevens kan slechts het vermoeden uitgesproken worden dat deze functie kwalitatief beter wordt ingevuld dan vier decennia geleden.

Informatiefunctie en platformfunctie (televisie)

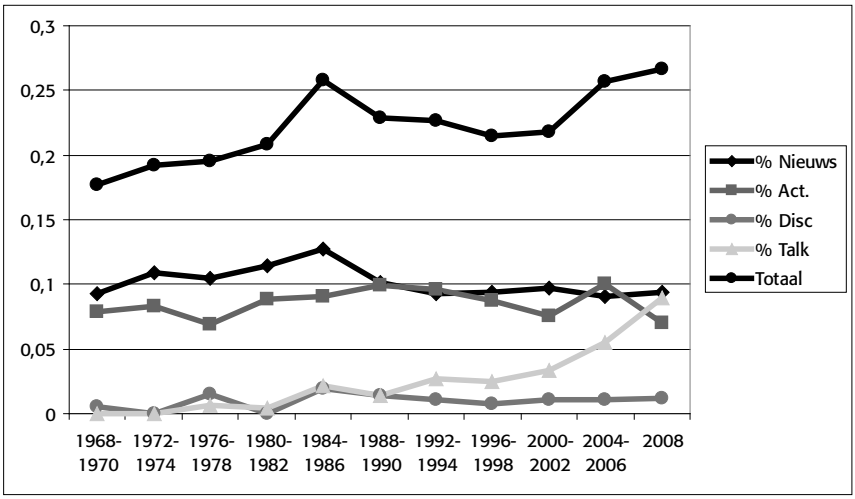
Ruim driekwart van de Nederlandse journalisten hecht veel belang aan de informatiefunctie, maar de platformfunctie staat in minder hoog aanzien. Slechts een derde vindt dat hun medium moet 'dienen als een platform voor bepaalde groepen' (34%), terwijl een kwart 'mensen de kans wil geven een mening te uiten' (26%) (Brants e.a. 2007). Dat laatste percentage is evenveel als het belang dat Nederlandse journalisten hechten aan het 'leveren van amusement'.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de Nederlandse journalisten de afgelopen veertig jaar hun belangrijke politieke functies hebben ingevuld hebben we een eenvoudig onderzoek uitgevoerd naar de berichtgeving van kranten en televisie. Een systematische inhoudsanalyse van de relevante televisieprogramma's van de afgelopen veertig jaar is niet mogelijk omdat het overgrote deel van de programma's uit de jaren zestig, zeventig en tachtig niet bewaard is. Bovendien zou een dergelijk onderzoek zeer arbeidsintensief zijn. Voor de landelijke televisiezenders hebben we daarom op basis van de televisieprogramma's (zoals gepubliceerd in de radio- en tv-gidsen) geïnventariseerd en geanalyseerd hoe het aanbod van programma's zich heeft ontwikkeld van 1968 tot 2008. De programma's van de verschillende muziekzenders, sportzenders en thematische zenders hebben we in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

De inventarisatie is uitgevoerd op basis van een selecte steekproef. Het programma aanbod, tussen 18.00 en 24.00 uur, in de tweede week van maart en in de tweede week van oktober is voor elk even jaar gecodeerd, in totaal 42 weken verspreid over 21 jaar. Om na te gaan in welke mate de verschillende landelijke televisiezenders invulling hebben gegeven aan de informatiefunctie is het aanbod aan televisienieuws, waaronder ook bijvoorbeeld het *Jeugdjournaal* en *SBS actienieuws*, en actualiteitenprogramma's per zender geïnventariseerd. Voor de platformfunctie hebben we gekeken naar discussieprogramma's als *Rondom Tien* of een *Groot uur U* van Koos Postema en naar praatprogramma's (talkshows) waarin regelmatig actuele maatschappelijke en politieke problemen met gasten besproken worden, bijvoorbeeld de programma's van Sonja Barend, Barend & Van Dorp en Pauw & Witteman. Op basis van deze aanpak is het echter niet mogelijk om een nauwkeurig inzicht te krijgen hoe in de diverse programma's invulling werd gegeven aan de verschillende functies van de media.

De resultaten laten grote verschillen zien tussen de ontwikkeling bij de publieke en bij de commerciële zenders. Bij de publieke omroepen, oorspronkelijk twee en vanaf 1988 drie zenders, zien we een redelijk constant aanbod aan programma's waarin de informatieve functie centraal staat (zie figuur 20.1). In 1968 bestond 9% (in tijd) van het totale televisieaanbod uit televisienieuws en 8% uit actualiteitenprogramma's, dat betekent dat in 17% van het aanbod de in-

Figuur 20.1 Publieke omroep 1968-2008 (% totale zendtijd)



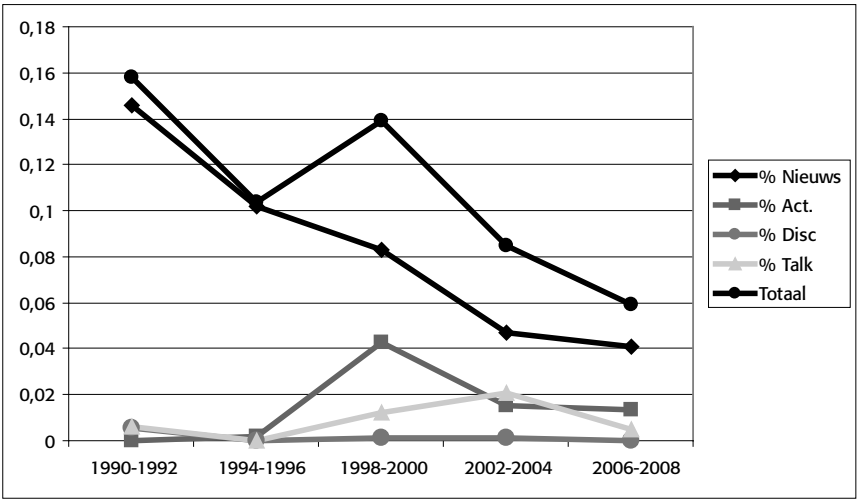
formatiefunctie van belang was. Door de tijd heen fluctueren de cijfers enigszins maar over 40 jaar is er, ondanks de uitbreiding met een derde publieke zender, geen duidelijke dalende of stijgende trend. Een stijgend aanbod van programma's met een talkshowkarakter is vanaf eind jaren negentig wel aanwezig. In 2008 bestaat bijna 10% van de programma's van de publieke omroep uit programma's als *De Wereld Draait Door* en *Pauw & Witteman*, programma's die gedeeltelijk tot uiting willen brengen wat er in de samenleving leeft.

In het najaar van 1989, vlak na de verkiezingen, start RTL4 als eerste Nederlandstalige commerciële omroep met haar uitzendingen via de kabel. Het aantal Nederlandstalige commerciële zenders zal daarna snel stijgen door de lancering van nieuwe zenders door de RTL-groep en door de komst van nieuwe aanbieders zoals SBS. In 2008 telt Nederland zeven landelijke commerciële zenders: RTL4, RTL5, RTL7, SBS6, Net5, RTL8 en Veronica.

In 1990 bestaat ruim 15% van het aanbod van RTL4 uit programma's uit de vier onderzochte categorieën, vooral het aanbod van televisienieuws is vrij groot. De groei van het aantal commerciële zenders in de jaren daarna gaat echter niet gepaard met een evenredige groei van het nieuwsaanbod, maar leidt tot een gestage percentuele daling die versneld doorzet als SBS besluit geen dagelijks nieuwsprogramma meer uit te zenden.

De andere categorieën hebben bij de commerciële zenders altijd een minder belangrijke plaats ingenomen. Rond 2000 zijn er nog verschillende actua-

Figuur 20.2 Commerciële omroep 1990-2008 (% totale zendtijd)



liteitenprogramma's, onder andere bij SBS, maar ook die verdwijnen, behalve Hart van Nederland. Met het vertrek van Barend & Van Dorp bij RTL 4 worden er bij de commerciële omroepen ook nauwelijks nog relevante praatprogramma's uitgezonden. Deze ontwikkeling leidt er toe dat in de periode 2006- 2008 nog maar bij 6% van het dagelijkse commerciële televisieaanbod invulling wordt gegeven aan de informatiefunctie en de platformfunctie.

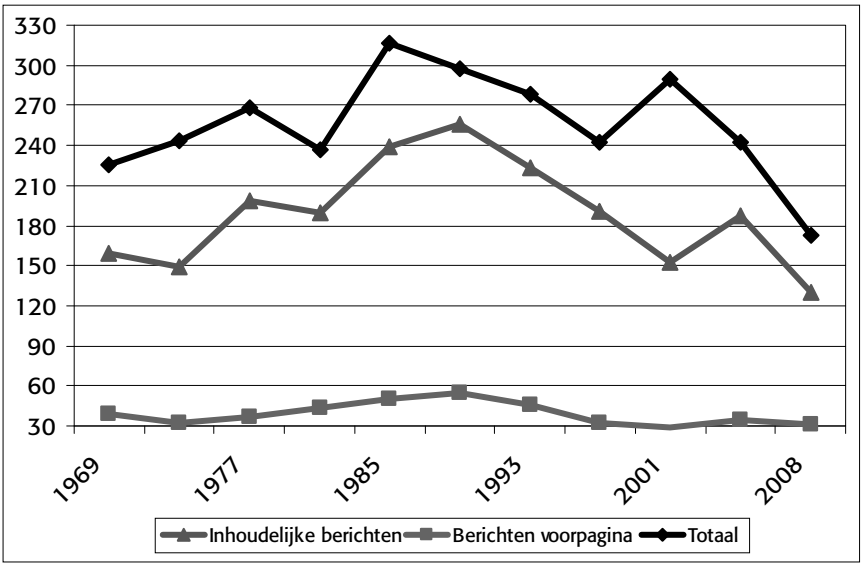
Informatiefunctie en platformfunctie (kranten)

Voor de inhoudsanalyse van de kranten is met een vergelijkbare steekproef gewerkt: van 1968 tot 2008 is steeds in de even jaren de tweede week van maart en de tweede week van oktober gecodeerd, in totaal 42 weken verspreid over 21 jaar. Vier landelijke kranten zijn doorgenomen op hun binnenlandse politieke berichtgeving: *De Telegraaf*, *Algemeen Dagblad*, *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad.*[2] Gecodeerd zijn alle artikelen over de Nederlandse landelijke politiek (blijkend uit kop, lead of slotalinea) op de voorpagina en de binnenlandpagina's in het eerste katern van de krant.[3] Verder zijn de bijdragen op de opiniepagina's en de ingezonden brieven over binnenlandse politieke onderwerpen gecodeerd, ongeacht of deze in het eerste katern stonden of niet, om inzicht te krijgen in de platformfunctie. Daarnaast is gecodeerd of het bericht inhoudelijk was (primair over beleid en beleidsstandpunten), niet inhoudelijk of dat een opiniepeiling centraal stond. Bij elk bericht is ook vastgelegd wie de eerste drie centrale actoren zijn en indien van toepassing de partijpolitieke achtergrond van de actor. In totaal zijn ruim 5486 berichten gecodeerd, de meeste uit *de Volkskrant* (1558), gevolgd door *NRC Handelsblad* (1552), *Algemeen Dagblad* (1233) en *De Telegraaf* (1143).

Gemiddeld verschenen er in deze periode 22 binnenlandse politieke berichten per dag in de vier kranten. In de eerste twee decennia was er sprake van een stijgende aandacht (figuur 20.3). De perikelen rond het kabinet-Den Uyl, maar vooral ook de ontwikkelingen in de jaren tachtig – acties van de vredesbeweging rond de plaatsing van kruisraketten en het beleid van het no-nonsense kabinet-Lubbers – droegen hier aan bij. Begin jaren negentig zet een dalende trend in die slechts kort onderbroken wordt door de opkomst van Pim Fortuyn en de conflicten in en rond de LPF. In de laatste twee onderzochte jaren (2006 en 2008) verschenen er nog 17 respectievelijk 14 berichten per dag in de krant tegenover 19 berichten per dag in de vier kranten in 1968 en 1970.

De fluctuaties in inhoudelijke berichtgeving over beleidsonderwerpen lopen op hoofdlijnen parallel met de algemene fluctuaties. Alleen in 2002 is er een grote discrepantie. In dat jaar gaat de groei van het aantal politieke

Figuur 20.3 Aantal politieke berichten in landelijke kranten (tweejaarlijkse jaargemiddelde)



berichten gepaard met grote aandacht voor strategische kwesties rond de opkomst van Fortuyn en voor de conflicten in de LPF, en een daling van het aantal beleidsinhoudelijke berichten. Er is over de gehele periode geen stijging van de aandacht voor opiniepeilingen. Aannemelijk is dat dit wel het geval zou zijn indien uitsluitend verkiezingsperioden zouden worden onderzocht.

Als we naar de verschillen tussen de kranten kijken, blijkt dat *De Telegraaf* en het *Algemeen Dagblad* door de jaren heen wat minder aandacht geven aan de binnenlandse politiek dan de andere twee kranten. Bij verschillende onderzoeken naar campagneverslaggeving door de kranten was ook al eerder gebleken dat de berichtgeving van deze twee grootste Nederlandse kranten beperkter is qua aantal berichten dan die van andere (Van Praag & Brants 2000; Kleinnijenhuis e.a. 2007). De daling in aandacht voor de binnenlandse politiek doet zich bij de twee grootste kranten na 2002 wat sterker voor dan bij de andere twee landelijke kranten. Opvallend is dat in de jaren zeventig en tachtig *de Volkskrant* het meest uitgebreid berichtte over de Nederlandse politiek maar dat de laatste jaren deze rol is overgenomen door *NRC Handelsblad*.

Als het gaat om de aandacht voor de verschillende politieke partijen zijn er enkele opmerkelijke constanten. De aandacht voor kleinere partijen is ge-

durende de gehele periode minimaal. Zelden staan ze centraal in een bericht. De aandacht voor de grote partijen hangt sterk samen met hun parlementaire positie. Oppositiepartijen krijgen, ongeacht de grootte van hun fractie altijd zeer weinig aandacht, het meest opvallend is dat bij het CDA. Deze partij (en haar voorlopers) krijgt in bijna elke periode de meeste aandacht, alleen in de jaren van het paarse kabinet verdwijnt de partij grotendeels uit de krant (vgl. Scholten 1982).

Bovenstaande gegevens wijzen erop dat de informatiefunctie de laatste jaren onder druk staat. Voor de platformfunctie geldt een tegenovergestelde ontwikkeling. Kijkend naar het aantal opiniepagina's en het aantal ingezonden brieven is vast te stellen dat kranten de laatste tien jaar veel meer ruimte zijn gaan geven aan de mening van lezers en deskundigen. In de eerste onderzochte jaren (1968, 1970 en 1972) stond er gemiddeld minder dan één brief per dag (0,74) over binnenlandse politiek in de kranten. Dat aantal stijgt in de loop van de tijd en de laatste tien jaar gaat het om ruim twee brieven per dag, met een uitschieter tot bijna drie in 2002. Deze ontwikkeling is bij alle kranten zichtbaar; *De Telegraaf* is wel de krant die de laatste jaren de meeste brieven van lezers publiceert. De stijging van het aantal opiniepagina's doet zich daarentegen het sterkst voor bij *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant*.

20.6 CONCLUSIE: VOORUITGANG OF ACHTERUITGANG?

Als de ontwikkeling van de afgelopen veertig jaar wordt overzien valt een aantal zaken op.

Allereerst is duidelijk dat de voorwaarden waaronder media invulling geven aan hun drie kernfuncties in een democratisch stelsel beter zijn gegarandeerd dan in 1968. Dit is onder andere het gevolg van de in 1976 ingevoerde Wet Openbaarheid van Bestuur, het beleid ten aanzien van het journalistieke verschoningsrecht, de brede acceptatie van redactiestatuten en de groei van professionele zelfregulering.

Ingrijpend zijn ook de veranderingen in het medialandschap. In 1968 was er nog in belangrijke mate sprake van een gesloten mediamarkt, erfenis van de verzuiling, waarop de aanbieders sterk domineerden. De burgers hadden twee televisiezenders tot hun beschikking, die weliswaar een redelijke hoeveelheid politieke informatie aanboden, maar over de kwaliteit van het gebodene kan enige scepsis bestaan. Sinds de jaren zestig is het aantal onafhankelijke kranten sterk afgenomen en wordt de krantenmarkt gedomineerd door enkele grote concerns, geheel of gedeeltelijk in buitenlandse handen. Op de televisiemarkt heeft daarentegen een deconcentratie plaatsgevonden als gevolg van

de opkomst van commerciële, lokale en regionale televisiezenders; de commerciële ook hier in buitenlandse handen. Daarnaast is zeer veel informatie beschikbaar op internet, zeker voor de actieve burger biedt dat ongekend mogelijkheden.

Tegenwoordig kent Nederland een sterk concurrerende en gefragmenteerde mediamarkt en een sterk gegroeid voorlichtingsapparaat aan de kant van de overheid die probeert de informatiestroom over de politiek te kanaliseren en soms ook te sturen.

Er is hierdoor onmiskenbaar veel veranderd in het functioneren van de media. Veel politici benadrukken vooral wat er niet goed zou zijn aan de huidige journalistiek (te veel op incident gericht, te weinig inhoudelijk en te hypegevoelig). Gedeeltelijk is dat terecht, maar een historisch perspectief leidt toch tot een minder pessimistische conclusie.

Hoewel er slechts een beperkt aantal onderzoeken beschikbaar is die het mogelijk maakt een kwalitatief oordeel te vellen over de ontwikkeling van de laatste veertig jaar zijn wij van mening dat de gezamenlijke Nederlands media de drie functies beter vervullen dan veertig jaar geleden. Er is geen enkele reden om te twijfelen aan de positieve ontwikkelingen rond de platformfunctie van de media. Ons eigen longitudinale onderzoek wijst erop dat de informatiefunctie bij de kranten en vooral bij de commerciële omroepen onder druk staat, maar daar staat tegenover dat de publieke omroep deze functie nog steeds zeer goed vervult. Via het internet is bovendien zeer veel politieke informatie op eenvoudige wijze beschikbaar voor burgers. De schaarse indicaties over de ontwikkeling van de controlefunctie wijzen er op dat ook hier sprake is van een positieve ontwikkeling. Het systematische onderzoek dat de laatste vijftien jaar is uitgevoerd rond de campagneverslaggeving, geeft evenmin reden tot een pessimistisch oordeel.

De kwaliteit en de diversiteit van de aangeboden politieke informatie is niet het probleem van de Nederlandse democratie anno 2010. Reden tot enige verontrusting is vooral het bereik van de politieke informatieve programma's. Door de sterke fragmentering van de televisiemarkt en het achterblijvende aanbod van relevante programma's door de commerciële zenders, wordt het grote groepen burgers zeer gemakkelijk gemaakt zich systematisch te ontrekken aan politiek-relevante informatiestromen. Deze keuzevrijheid van de burger kan op termijn de kennis van politiek en maatschappij negatief beïnvloeden. De ontwikkeling op de dagbladmarkt, een zekere ontlezing en bezuinigingen bij de publieke omroep kunnen deze ontwikkeling versterken. Op langere termijn geeft dit meer reden voor bezorgdheid dan de journalistieke incidenten waar politiek Den Haag zich regelmatig druk over maakt.

LITERATUUR

Asscher, L.F. e.a. (2007). *Het redactiestatuut bij dagbladen*. Amsterdam: Bert Bakker.

Bakker, P. & O. Scholten (2009, 7de druk), *Communicatiekaart van Nederland*. Amsterdam: Kluwer.

Bardoel, J. e.a. (red.) (2002). *Journalistieke Cultuur in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bardoel, J. & J. van Cuilenburg (2003). *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector.* Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgevers.

Brants, K. & P. van Praag (red.)(2005). *Politiek en media in verwarring.* Amsterdam: Het Spinhuis.

Brants K., A. van Dalen, Ph. van Praag & C. de Vreese (2007). *Whose power, What Responsibility?* Paper Etmaal Communicatiewetenschap, Antwerpen.

CvdM / Commissariaat voor de Media (2009). *Mediamonitor, mediabedrijven en mediamarkten 2008*. Hilversum.

Dalen, A. van & M. Deuze, (2005). Advocaat van de lezer of gezicht van de krant? *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*. 33, 32-50.

D' Haenens, L. (2008). *Country Report The Netherlands* ten behoeve van de Media for Democracy Monitor van het Institute for Mass Communication and Media Research, Universiteit van Zürich.

Donner, P.H. (2005). Toespraak op de dag voor de persvrijheid voor de Nederlandse Vereniging van Journalisten, op 10 november 2005. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Gurevitch, M. & J. Blumler (1990).Political communication systems and democratic values, in: J. Lichtenberg (ed.), *Democracy and the Mass Media*. Cambridge: Cambridge University Press, 269-289.

Hallin, D.C. & P. Mancini (2004). *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kleinnijenhuis. J. D. Oegama, J. de Ridder & H. Bos (1995). *Democratie op drift; een evaluatie van de verkiezingscampagne van 1994*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Kleinnijenhuis, J., O. Scholten e.a. (2007). *Nederland Vijfstromenland. De rol van de media en stemwijzers bij de verkiezingen van 2006.* Amsterdam: Bert Bakker.

Lijphart, A.(1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: de Bussy.

Lijphart, A.(1999). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
Praag, Ph. van (2005). Het Journaal en de Haagse politiek. Van angstige volger tot actieve hoofdrolspeler. *Tijdschrift voor Mediageschiedenis*, 2005/2, 61-78.
Praag, Ph. van & K. Brants (red.)(2000). *Tussen Beeld en Inhoud; Politiek en media in de verkiezingen van 1998.* Amsterdam: Het Spinhuis.
Prenger, M. & F. van Vree (2004). *Schuivende grenzen*. Amsterdam: NVJ.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica*. Den Haag.
ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). *Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie*. Den Haag: ROB.
Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie*. Parijs: Seuil.
Scholten, O. (1982). *Krant en Democratie; een studie naar politieke informatie in landelijke dagbladen.* Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij.
Stichting Kijkonderzoek (2009). *Jaarrapport 2008*. Amstelveen.
Tamminga, M. (2009). *De uitverkoop van Nederland*. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Boeken.
Villamedia (2009). *Termijnen WOB toch verruimd.* http://www.villamedia.nl/dossiers/wet-openbaarheid-van-bestuur/
Wildenmann, R. & W. Kaltefleiter (1965). *Funktionen der Massenmedien*. Frankfurt am Main: Athenäum Verlag.

NOTEN

1 Persoonlijke communicatie J. Sprenger, directeur Overheidsvoorlichting Nieuwe Stijl.
2 Voor de jaren 1968 en 1970 is de *NRC* gecodeerd.
3 De operationele definitie was dat in kop, lead of slotalinea een landelijke Nederlandse politicus, een Nederlandse partij of de regering genoemd wordt of dat het ging om nationaal Nederlands overheidsbeleid.

21 Het politieke nieuwsaanbod van dagbladen en televisie: objectief en pluriform?

Jan Kleinnijenhuis & Janet Takens

In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van het nieuwsaanbod van dagbladen en de televisie langs de meetlat gelegd. Daartoe moet eerst de vraag worden beantwoord welk nieuws de media in een parlementaire democratie aan burgers behoren te verschaffen. In dit hoofdstuk gaat het niet over de beoordeling van de ruimte die media hebben, bijvoorbeeld dankzij of ondanks de wet- en regelgeving en de commercie, maar om een oordeel over de vraag hoe ze de gegeven ruimte opvullen. De ruimte die Nederlandse media hebben voor informatie, expressie en kritiek komt aan de orde in de bijdrage aan dit boek van De Beus, Brants en Van Praag. We zullen ons beperken tot de hoofdlijnen, dat wil zeggen tot een beoordeling van het mediaklimaat waarin de Nederlandse politiek vanaf 1994 moest gedijen. In het bestek van dit hoofdstuk is het onmogelijk om de berichtgeving over alle partijen, in ieder verkiezingsjaar, over elk issue, in alle afzonderlijke media gedetailleerd tegen het licht te houden.

21.1 VAN VERSCHILLENDE OPVATTINGEN OVER DEMOCRATIE NAAR ÉÉN MEDIA-AUDIT

Nederland is een democratische rechtstaat, waarin – zoals Andeweg en Thomassen in hun inleidende hoofdstukken betogen – de fundamentele democratische waarden van individuele vrijheid enerzijds en gelijkheid en volkssoevereiniteit anderzijds worden verenigd. Vanuit verschillende normatieve perspectieven worden uiteenlopende eisen gesteld aan een democratie, en daarmee aan de taken van de media. *Liberale* opvattingen over de politiek leggen de nadruk op het uitdrukken van volkssoevereiniteit door middel

van vrije verkiezingen, waarmee de bevolking haar vertegenwoordigers kiest. De individuele kiezer fungeert daarbij slechts als toeschouwer, of beter, als jurylid, die met haar stem achteraf afrekent met haar vertegenwoordigers. Vanuit *deliberatieve* en *participatieve* opvattingen is participatie niet slechts instrumenteel. Individuele burgers geven aan hun individuele vrijheid niet alleen gestalte door een vertegenwoordiger te kiezen, maar ook door voortdurend hun stem te laten horen en de totstandkoming van beleid actief te beïnvloeden.

Vanuit *liberale*, *participatieve* en *deliberatieve* opvattingen over democratie dienen aan de politieke verslaggeving in de media verschillende eisen te worden gesteld (Martinsen 2009; Strombäck 2005). De liberale opvatting van democratie kan worden onderverdeeld in een procedurele en een competitieve opvatting (Strombäck 2005), maar de procedurele opvatting van democratie kan hier buiten beschouwing blijven, omdat in Nederland procedurele randvoorwaarden zoals de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid wel gegarandeerd zijn. Volgens de *competitieve opvatting* over een liberale democratie gaat het in een democratie om de strijd tussen tegengestelde standpunten, waarbij burgers als juryleden in staat moeten worden gesteld om de beste standpunten te laten winnen door middel van vrije verkiezingen. Burgers moeten daarom *retrospectief* kunnen beoordelen of de regering het goed gedaan heeft. Ze moeten *prospectief* kunnen overzien welke keus het beste is, uitgaande van wat er na de verkiezingen moet gebeuren (Strombäck 2005).

Vanuit een retrospectief perspectief moeten de media wantoestanden en falend beleid aan de kaak stellen, zodat kiezers een slecht functionerende regeringspartij(en) kunnen wegstemmen. Media moeten daarom de *feitelijke ontwikkelingen* objectief beschrijven. Onderzoek laat zien dat burgers hun indruk van de feitelijke ontwikkelingen grotendeels ontlenen aan de media. Dit geldt helaas ook als de media geen objectief, maar een vertekend beeld van de werkelijkheid geven (Hetherington 1996; Soroka 2006).

Om burgers in staat te stellen een gefundeerd prospectief oordeel over de politiek te vellen moeten media in de eerste plaats de *standpunten van politieke partijen* en hun politici weergeven. Afzonderlijke media kunnen net als politieke partijen sterk verschillende standpunten uitdragen, maar samen zouden ze alle politieke standpunten moeten afspiegelen. Burgers moeten ook inzicht krijgen in de coalitievorming. Nieuws over de *steun voor elkaar en kritiek op elkaar* is daarom onmisbaar. Daarnaast is het van belang dat de media weergeven hoe partijen presteren in termen van *succes en falen*. Succes en falen kan worden afgemeten aan beleidsuitkomsten of politieke steun, maar ook aan symbolische gebeurtenissen en bovenal aan opiniepeilingen.

Onderzoek laat zien dat de stemvoorkeur in een verkiezingscampagne van week tot week behalve door nieuws over feitelijke ontwikkelingen ook beinvloed wordt door nieuws over partijstandpunten, door nieuws over steun en kritiek en nieuws over succes en falen (Kleinnijenhuis e.a. 2007). Nieuws over succes en falen, ook wel wedstrijdnieuws of *horse race* nieuws genoemd, speelt de grootste rol. Het is ook de nieuwssoort waarvan journalisten zelf in vervoering raken (Brants & Van Praag 2005).

Vanuit de *participatieve opvatting* over democratie is het van belang dat in de verslaggeving behalve aan de standpunten van politieke partijen en van de regering ook uitdrukking wordt gegeven aan *standpunten van onderaf*, dat wil zeggen, aan standpunten van belangengroeperingen, bedrijven en burgers. Vanuit de *deliberatieve visie* is het daarenboven van belang dat een grote *verscheidenheid aan standpunten* naar voren komt, waardoor een dialoog mogelijk wordt, waarvan de uitkomst niet van bovenaf gedicteerd wordt. Onderzoek laat zien dat informatie over standpunten van groepen, bewegingen of organisaties waar burgers zich mee identificeren van belang is bij het maken van een eigen keuze (Price 1989). In tabel 21.1 wordt samengevat welke criteria moeten worden aangelegd bij een audit van de politieke berichtgeving in de media vanuit deze verschillende opvattingen over democratie.

Tabel 21.1 Criteria voor een audit van de politieke berichtgeving in de media

Democratie-opvatting	***Aandachtspunten politieke berichtgeving media***	***Voorbeelden***	***Criteria voor media-audit***
Liberaal Competitief – retrospectief	Feitelijke ontwikkelingen	'Werkloosheid neemt toe' 'Privatisering Schiphol van de baan'	Voldoende aandacht voor feitelijke ontwikkelingen; Objectiviteit
Liberaal Competitief – prospectief	Standpunten politieke partijen	'PvdA wil weg uit Uruzgan' 'CDA-minister Eurlings ziet af van rekeningrijden'	Pluriformiteit; afspiegeling van standpunten van alle politieke partijen
	Steun en kritiek partijen voor elkaar; coalitievorming politieke partijen	'Van Mierlo: ik trek Hirsch Ballin de haren van het hoofd' 'CDA zet deur voor PVV op een kier'	Herkenbare politieke scheidslijnen

Tabel 21.1 Criteria voor een audit van de politieke berichtgeving in de media

Democratie-opvatting	*Aandachtspunten politieke berichtgeving media*	*Voorbeelden*	*Criteria voor media-audit*
	Succes en falen politieke partijen	'Bos (PvdA) winnaar debat' 'SP verder onderuit in peilingen'	Objectiveerbaarheid toegeschreven succes
Participatorisch	Standpunten vanuit de maatschappij	'ANWB: leg meer spitsstroken aan' 'Werknemers tegen versoepeling ontslagrecht'	Voldoende aandacht voor standpunten vanuit de maatschappij
Deliberatief	Standpunten vanuit de maatschappij	Zelfde als bij participatieve opvatting	Pluriformiteit van standpunten vanuit de maatschappij

Na een uiteenzetting van de gehanteerde gegevens over de media-inhoud, keren in de vervolgparagrafen van dit hoofdstuk de criteria uit tabel 21.1 terug bij de beantwoording van de vraag in hoeverre de politieke verslaggeving voldoet aan de eisen die in een democratie aan de media-inhoud gesteld moeten worden.

21.2 METHODE

In de maanden voorafgaande aan de verkiezingen van 1994, 1998, 2002, 2003, 2006 en 2010 is het politieke nieuwsaanbod van de landelijke dagbladen (*NRC Handelsblad, De Telegraaf, Trouw, de Volkskrant*, in 2006 ook *NRCnext*, tot 2010 *AD*, en vanaf 2006 *Spits* en *Metro*) en televisienieuwsrubrieken (*NOS-journaal* en *RTL-nieuws*, in 2002 ook *Het Nieuws* van SBS6) ontleed met een semantische netwerkanalyse (Kleinnijenhuis, De Ridder & Rietberg 2008). Van de dagbladartikelen zijn de koppen en de leads geanalyseerd. Tv-items werden integraal geanalyseerd. Het nieuws werd zin voor zin ontleed in kernbeweringen. Een kernbewering drukt uit (volgens wie) wie of wat positief (+1), gematigd positief (+0,5), neutraal (0), gematigd negatief (-0,5) of negatief (-1) staat tegenover wie of wat. Uitgaande van de afzonderlijke kernbeweringen kan bijvoorbeeld worden berekend hoeveel aandacht de PvdA in 1994 aan immigratie besteedde, maar ook hoe de PvdA in 1994 gemiddeld dacht over immigratie, afgaande op het nieuws. Ook kan worden afgemeten of de

werkloosheid toe- of afneemt, of de VVD gesteund, genegeerd of bestreden wordt door de PvdA en of D66 succes of falen wordt toegeschreven. Door per verkiezingsjaar, per partij, en per issue kernbeweringen samen te voegen kan berekend worden wat afgaande op het nieuws de feitelijke ontwikkelingen en de standpunten waren, wie steun en kritiek ontving en wie succes en falen kreeg toegeschreven.

21.3 FEITELIJKE ONTWIKKELINGEN: OBJECTIEVE WEERGAVE?

Op 21 april 1994, twee weken voor de Tweede Kamerverkiezingen, opende het NOS-journaal met het nieuws dat er 18.000 werklozen per maand bijkwamen, aldus de toenmalige CPB-directeur Zalm, die van 1994 tot 2006 met een korte onderbreking minister van Financiën zou worden. Elco Brinkman, de omstreden nieuwe leider van de grootste regeringspartij, het CDA, die zelden nog iets mocht zeggen in het NOS-journaal, mocht nu proberen uit te leggen wie de schuld droeg, maar wist niet wie hij de schuld moest geven. Uit later beschikbaar gekomen CBS-cijfers blijkt echter dat de geregistreerde werkloosheid van 520.000 werklozen in januari 1994 afnam tot 461.000 in juni 1994. In het jaar voorafgaande aan de verkiezingen nam de werkloosheid weliswaar toe met 71.000 werklozen, maar in april 1994 ging het veel minder slecht dan Zalm beweerde. Dit konden kiezers echter niet weten. Het is aannemelijk dat het NOS-journaal van 21 april 1994 onnodig schadelijk geweest is voor het CDA.

In tabel 21.2 (zie pagina 412) wordt voor zes verkiezingsjaren weergegeven hoe de media hebben bericht over feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot rechtse thema's (bijvoorbeeld belastingen, financieringstekort), linkse thema's (sociale zekerheid, inclusief AOW), de integratie van buitenlanders, de criminaliteitsbestrijding en het onderwijs. De groei van de economie en de ontwikkeling van de werkloosheid worden gerekend tot de zogenaamde consensusissues ('valence issues').

De onderste rij van de tabel laat zien dat in de verkiezingscampagnes van 1994, 2002, 2003 en 2010 werd bericht dat het de verkeerde kant op ging met de economie (onderdeel van de 'consensusissues'), terwijl in de verkiezingscampagnes van 1998 (in de nadagen van Paars I) en van 2006 (in de nadagen van Balkenende III) juist positief werd bericht over de economie. Volgens de gegevens van het CBS steeg in 1994, 2002, 2003 en 2010 het aantal geregistreerde werklozen in vergelijking met het voorafgaande jaar, terwijl dat aantal daalde in 1998 en 2006. In de mediaberichtgeving wordt echter niet weerspiegeld dat het in het voorjaar van 1994 economisch weer de goede kant

Tabel 21.2 Feitelijke ontwikkelingen volgens de media (uitsluitend positief = +1, uitsluitend negatief = -1)

		1994	*1998*	*2002*	*2003*	*2006*	*2010*
Links-rechts	Rechtse thema's (negatief = hoge belastingen, financieringstekort)	0,07	-0,17	-0,23	-0,21	0,02	-0,30
	Linkse thema's (negatief = aantasting sociale zekerheid, incl. aow)	0,01	-0,07	-0,27	-0,21	0,04	-0,19
Culturele dimensie	Immigratie, integratie, islam (negatief = gebrekkige integratie)	-	-0,21	-0,45	-0,21	0,02	-0,13
	Criminaliteitsbestrijding (negatief = hoge criminaliteit)	-0,23	-0,47	-0,22	-0,14	-0,03	-0,15
	Onderwijs (kwaliteit, schooluitval)	0,10	-0,02	0,01	-0,33	-0,28	-0,53
Consensus issues (negatief = recessie, werkloosheid)		-0,25	0,45	-0,63	-0,63	0,27	-0,50

Bron: VU Verkiezingscampagneonderzoek 1994-2010

opging, noch dat over de gehele zittingsduur van het tweede paarse kabinet (1998-2002) het aantal geregistreerde werklozen afnam, noch dat het aantal werklozen niet noemenswaardig verminderde gedurende de gehele zittingsduur van de kabinetten Balkenende II en III (2003-2006). Kiezers die retrospectief de prestaties van het kabinet wilden beoordelen, zijn door de media dus toch op het verkeerde been gezet. In 2010 weerspiegelt de berichtgeving de teruggang in de economie na de kredietcrisis van 2008, maar in de verkiezingscampagne wordt de berichtgeving over de economie wel heel sterk ingekleurd door ambtelijke rapporten over noodzakelijke bezuinigingen en de crisis in de Griekse overheidsfinanciën, waarbij Nederland met garanties over de brug moest komen.

Afgaande op de mediaberichtgeving ging het in 1998, 2002, 2003 en 2010 met linkse kwesties (sociale zekerheid) slechter dan in 1994 en 2006. Toch daalde van 1994 tot en met 2003 het aantal mensen met een bijstandsuitkering geleidelijk van 505.000 tot 359.000, om tot 2006 in een langzamer tempo verder te dalen tot 329.000. Tijdens de campagne van 2010 bevond het aantal bijstanduitkeringen zich op hetzelfde niveau als in 2006, terwijl het volgens de media in vergelijking aanmerkelijk slechter ging met de sociale zekerheid. Per uitkeringsgerechtigde namen de uitgaven tussen 1994 en 2006 echter toe; het totale bedrag voor bijstandsuitkeringen nam tussen 1994 en 2003 toe van

14,7 miljard tot 22,4 miljard. In 2006 liep dit op tot 24,2 miljard. Het percentage Nederlanders dat volgens het CBS moeilijk kan rondkomen daalde ondertussen van 14% in 1996 tot 10% in 2002, om daarna weer te stijgen tot 15% in 2006. Dat het volgens de media onder de paarse kabinetten en onder kabinet-Balkenende I zo slecht ging met linkse kwesties, terwijl het in 2006 beter ging, moet eerder worden toegeschreven aan linkse en rechtse paarse politici die elkaar de maat namen, dan aan de feitelijke ontwikkelingen zelf.

Afgaande op de media waren er in 2002 tal van problemen met immigratie (0.45), veel meer dan in andere verkiezingsjaren. Toch daalde het aantal asielzoekers van 45.000 in 1998 tot 19.000 in 2002. Dat de problemen in 2002 afgaande op de media zo groot waren, moet dus eerder worden verklaard aan de hand van het feit dat Pim Fortuyn problemen signaleerde, dan aan de hand van een toename van de omvang van immigratie.

Afgaande op de media waren er vooral in 2003, 2006 en 2010 problemen in het onderwijs. Toch bleef het aan onderwijs uitgegeven aantal euro's per hoofd van de bevolking ook na 2002 stijgen. Het aantal voortijdige schoolverlaters daalde in dezelfde periode zelfs.

Al met al moet de conclusie luiden dat feitelijke ontwikkelingen volgens de media vaak niet sporen met wat over die ontwikkelingen feitelijk bekend is (Hetherington 1996; Sanders & Gavin 2004). Negatieve ontwikkelingen volgens de media werken vaak, maar niet altijd, in het voordeel van oppositiepartijen die deze problemen signaleren en vaak ook uitvergroten, zoals de LPF in 2002 de immigratie, de PvdA in 2003 en 2006 het onderwijs en de VVD in 2010 de overheidsfinanciën en de economie.

21.4 STANDPUNTEN VAN POLITIEKE PARTIJEN: EVENWICHTIGE AFSPIEGELING?

Partijen winnen kiezers door in het politieke landschap zoals dat in de media geschetst wordt een unieke positie in te nemen. De ruimte ontbreekt om in dit hoofdstuk weer te geven hoe van verkiezingsjaar tot verkiezingsjaar dat politieke landschap gestalte krijgt. In plaats daarvan bespreken we uitgaande van tabel 21.3 welke partijen in het nieuws op de voorgrond kwamen doordat er veel aandacht was voor de issues waarvan zij de eigenaar zijn (Petrocik 1996). We noemen een partij issue-eigenaar als een partij een sterkere reputatie heeft om problemen rond dat issue aan te pakken dan andere partijen. Als het nieuws voornamelijk over immigratie en integratie gaat, dan worden anti-immigratiepartijen, maar ook anti-racismepartijen, bevoordeeld. Als sociale zekerheid in het nieuws geen thema is, dan krijgt een sociaal-democratische

partij het moeilijk. Als enige er dan over spreken levert als imago op een drammer te zijn. Kiezers denken dat thema's waarover ook anderen zich uitspreken belangrijker zijn.

De onderwerpen waarover in de politiek standpunten worden ingenomen zijn gegroepeerd tot enkele brede issue-categorieën. Op de links-rechtsdimensie onderscheiden we linkse issues, issues rond de sociale zekerheid waarvan linkse partijen traditioneel issue-eigenaar zijn, en rechtse issues, thema's rond belastingen en het financieringstekort waarvan rechtse partijen issue-eigenaar zijn. Op de culturele dimensie onderscheiden we immigratie, criminaliteit en nieuw links. Onder 'nieuw links' worden onderwerpen als burgerrechten, feminisme en homo-emancipatie verstaan, waarvan nieuw-linkse partijen eigenaar zijn.

Tabel 21.3 laat zien dat onder het eerste paarse kabinet de media-aandacht voor de traditioneel rechtse en traditioneel linkse thema's sterk terugliep, van bijna de helft van alle aandacht voor issues (49,4%) in 1994 naar nauwelijks een kwart (26,9%) in 1998. Premier Wim Kok sprak in 1995 dan ook over het

Tabel 21.3 Issue-ownership en de media-aandacht voor issues (kolompercentages)

Dimensie	*Issue, thema*	*1994*	*1998*	*2002*	*2003*	*2006*	*2010*
links-rechts	Rechtse thema's (belastingen, financieringstekort)	24,8%	16,6%	20,0%	20,2%	15,6%	25,8%
	Linkse thema's (sociale zekerheid, incl. aow)	24,6%	10,3%	7,8%	12,2%	9,7%	8,4%
	Subtotaal	49,4%	26,9%	27,8%	32,4%	25,3%	34,2%
Culturele dimensie	Immigratie, integratie, islam	11,0%	7,0%	9,3%	9,5%	9,7%	4,1%
	Criminaliteit(sbestrijding)	9,5%	12,8%	20,0%	14,4%	9,0%	7,2%
	Nieuw links (burgerrechten, feminisme, homo's, zelfbeschikking)	3,8%	7,0%	2,9%	2,0%	5,7%	4,7%
	Subtotaal	24,3%	26,8%	32,2%	25,9%	24,4%	16,0%
Overige issues:	(bv milieu, infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg)	26,3%	46,3%	40,0%	41,7%	50,3%	49,8%
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	100%
N, aantal kernbeweringen		4833	11957	12734	9740	15488	13260

Bron: VU Verkiezingscampagneonderzoek 1994-2010

afschudden van de ideologische veren. Pas in 2003 slaagde de PvdA met lijsttrekker Bos er in de aandacht voor linkse issues eenmalig weer te laten stijgen. In 2006 zakt de aandacht voor de links-rechtsas terug tot slechts een kwart van de aandacht. De geringere aandacht voor de links-rechtsas betekent dat de PvdA en de VVD het lastig hebben. In 2003 kon de PvdA met Bos het tij nog weer keren, maar zowel in 2002 als in 2006 leden 'links' (PvdA) én 'rechts' (VVD) een verkiezingsnederlaag.

In de campagne van 2010 wordt de links-rechtsdimensie weer veel belangrijker, waarbij rechtse thema's meer aandacht krijgen dan in elk van de andere campagnes. De VVD en de PVV weten rechtse issues centraal te stellen in de media door in hun ogen onnodige uitgaven van het gevallen kabinet met de PvdA aan de kaak te stellen. Behalve in 2002 was de aandacht voor linkse onderwerpen rond de sociale zekerheid daarentegen nog nooit zo laag. Als het gaat over links-rechts, maar rechts veel meer aandacht krijgt dan links, dan wint rechts (Budge & Farlie 1983; Petrocik 1996).

In termen van media-aandacht is de *culturele dimensie* tussen 1998 en 2006 in Nederland, evenals in andere Europese landen (Kriesi e.a. 2006), ongeveer even belangrijk als de traditionele links-rechtsdimensie. VVD-lijsttrekker Bolkestein trok in 1994 met zijn zespuntenplan tegen asielzoekers van buiten de Europese Unie veel media-aandacht voor het immigratievraagstuk. Daarna is de aandacht voor het immigratievraagstuk als zodanig niet verder gestegen. In 2010 is de relatieve aandacht voor immigratie zelfs meer dan gehalveerd. Met name door toedoen van Pim Fortuyn is het immigratievraagstuk echter wel sterk verweven geraakt met criminaliteitsbestrijding (20% in 2002, teruglopend naar 7% in 2010). De grotere aandacht voor de culturele dimensie strekt anti-immigratiepartijen zoals de LPF en de PVV tot voordeel, maar pakt ook gunstig uit voor fervente bestrijders van de PVV, zoals D66 en GroenLinks. Samen houden zij de culturele dimensie hoog, maar na de kredietcrisis wordt in 2010 de campagne als vanouds overheerst door de economische situatie.

21.5 POLITIEKE STRIJD: EEN VERHAALLIJN MET STEUN EN KRITIEK EN MET SUCCES EN FALEN

Media hebben de neiging om eerder politieke conflicten voor het voetlicht te brengen dan politieke samenwerking. Hoe de standpunten van politieke partijen van elkaar verschillen zegt nog niet alles over de vraag of zij samenwerken of in een conflict verwikkeld zijn. Er is geen eenduidige relatie tussen inhoudelijke overeenstemming en politieke steun. Partijen waarmee men het

op veel punten eens is zijn immers de grootste electorale concurrenten. Een regeringspartij kan bijvoorbeeld via de media een andere regeringspartij zwart maken, om zo publieke steun te verwerven. Vaak worden electorale concurrenten waarmee men het eens is genegeerd, in de hoop dat zij op eigen kracht ook geen aandacht krijgen voor hun standpunten.

Om van dag tot dag de aandacht van lezers en kijkers vast te houden, wordt de politiek vaak als een vervolgverhaal met winnaars en verliezers gepresenteerd. Alles moet passen binnen een verhaallijn die moet garanderen dat er morgen ook kijkers komen, net als in een tv-soap. Wie de aanval opent op wie, en vooral wie er wint en wie er verliest, is binnen zo'n verhaallijn belangrijk. Uit media-effectonderzoek is bekend dat het toeschrijven van succes of falen en van winst of verlies aan een partij belangrijker is voor het bepalen van de stemvoorkeur dan nieuws over feitelijke ontwikkelingen en partijstandpunten (Kleinnijenhuis e.a. 2007). Om te staven wie er wint en wie er verliest kunnen opiniepeilingen worden gehanteerd, beleidsuitkomsten of het antwoord op de vraag wie de lachers op zijn hand heeft in een parlementair debat. Hierbij is belangrijk welk *referentiepunt* wordt gekozen: verliest een partij ten opzichte van de peilingen van enkele weken geleden, de vorige verkiezingen, of ten opzichte van een concurrerende partij? Meestal zijn niet alle drie tegelijk waar. In het nieuws wordt echter het referentiepunt gekozen dat de dramatische kanten van het vervolgverhaal uitvergroot. Bij het publiek blijft de positieve of juist negatieve vergelijking met het referentiepunt hangen. Kahneman en Tversky (2000) hebben met tal van experimenten laten zien dat de meeste mensen louter op positieve of negatieve bewoordingen afgaan, zonder te bedenken wat het referentiecriterium was.

In tabel 21.4 wordt weergegeven hoe positief dan wel negatief de partijen door de media in achtereenvolgende verkiezingsjaren werden belicht door ze ofwel steun of succes ofwel kritiek of falen toe te schrijven. We bespreken per verkiezing kort de verhaallijn in de media waarbinnen die positieve of negatieve berichtgeving paste.

In 1994 wordt de grootste regeringspartij, het CDA, bij voorbaat als grote verliezer afgeschilderd (-0,57), terwijl aan de liberale oppositiepartijen VVD (+0,32) en D66 (+0,36) voorspoed wordt toegeschreven. In 1993 staat in het CDA-partijprogramma dat er een 'waterscheiding' moet komen met de te zachte politiek tot dan toe, maar dat loopt uit op ruzie tussen de nieuwe CDA-leider Brinkman en de zittende CDA-premier Lubbers, die uiteindelijk zegt niet op Brinkman te zullen gaan stemmen. Brinkman neemt geen afstand van de econoom uit de CDA-programmacommissie die in het NOS-journaal zegt de AOW te willen bevriezen en 'zoveel mogelijk mensen op de nullijn' te willen krijgen. Peilingen van de KRO dat driekwart van de CDA'ers

Tabel 21.4 Aan partijen toegeschreven succes of falen (uitsluitend succes = +1, uitsluitend falen = -1)

	1994	*1998*	*2002*	*2003*	*2006*	*2010*
SP	0,23	0,81	0,27	0,61	0,49	-0,26
GroenLinks	-0,37	0,34	-0,08	-0,26	-0,02	0,39
PvdA	-0,04	0,09	-0,35	0,15	-0,22	0,11
D66	0,36	-0,38	-0,16	-0,31	-0,28	0,02
ChristenUnie			0,25	-0,38	0,59	0,22
CDA	-0,57	0,00	0,11	-0,13	-0,08	-0,40
VVD	0,32	-0,19	-0,44	-0,34	-0,29	0,58
CD	0,12	-0,73				
LPF			-0,02	-0,42		
PVV					-0,26	-0,09

Bron: VU Verkiezingscampagneonderzoek 1994-2010

ook tegen zulke maatregelen zijn, leiden vervolgens tot verdere imagoschade. De val van het CDA wordt het grote verhaal van de verkiezingen, met de mogelijkheid van een eerste kabinet zonder het CDA als tweede verhaallijn. Een paars kabinet van D66, VVD en PvdA lonkt.

In 1998 wordt de PvdA (+0,09) van de regeringspartijen als de winnaar afgeschilderd. De paarse partijen zitten nog stevig in het zadel. De media stellen de verkiezingscampagne al vroegtijdig voor als een strijd tussen PvdA-leider Kok en VVD-leider Bolkestein. Omdat Bolkestein ervoor gekozen heeft als VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer te blijven, kan PvdA-premier Kok als staatsman boven de partijen blijven staan. Ondertussen gaat PvdA-fractievoorzitter Wallage van dag tot dag de confrontatie aan met Bolkestein. Opiniepeilingen wijzen al maanden voor de verkiezingen uit dat Bolkesteins VVD (-0,19) niet zal winnen van Koks PvdA (+0,09). De media verliezen hun interesse in de verkiezingsstrijd en schrijven de campagne af als een campagne die nergens over ging. Het CDA wordt overigens nagenoeg geheel genegeerd.

In 2002 worden alle drie de regeringspartijen PvdA (-0,35), VVD (-0,44) en D66 (-0,16) als verliezers afgeschilderd. In het najaar van 2001 vertelt het paarse kabinet nog dat het met Nederland beter gaat dan ooit. Het einde van de internethype op de financiële markten en vooral 9/11 zorgen echter voor onzekerheid, die zijn weerslag krijgt op de regeringspartijen. Aan het CDA (+0,11) wordt daarentegen weer succes toegeschreven. De paarse partijen wil-

len Pim Fortuyn, die de immigratiepolitiek op harde toon aan de orde stelt, negeren, maar als hij op 9 februari zijn boekje te buiten lijkt te gaan door artikel 1 van de Grondwet af te willen schaffen lopen ze in het tv-nieuws toch met z'n allen tegen Fortuyn te hoop, die dan krijgt wat hij wilde: een strijd van hem tegen de gevestigde partijen. Fortuyn wordt zelfs uit zijn partij, Leefbaar Nederland, gezet. Afgaande op het nieuws boekt hij dan alleen maar tegenslagen, maar daarmee is tevens het referentiepunt voor toekomstig succes geschapen. Vanuit het niets lijkt hij met een nieuwe partij in korte tijd de grootste van het land te kunnen worden. Ondanks de tegenslagen komt de LPF daardoor uit op een gemiddelde score van -0,02, met een variatie die groter is dan bij de andere partijen. Het drama van Pim Fortuyn wordt het drama van de verkiezingen van 2002.

In 2003 wordt de PvdA weer als winnaar afgeschilderd (+0,15). Het nieuws wordt gemaakt door de PvdA, die tot laat in 2002 wacht met het kiezen van een nieuwe lijsttrekker. De relatief onbekende Bos wordt in het eerste televisiedebat bij RTL van begin januari 2003 uitgeroepen tot winnaar. De verkiezingen worden vervolgens door de media als een race tussen de PvdA en het CDA afgeschilderd. De VVD, die ook dacht te kunnen profiteren van de strubbelingen binnen de LPF, wordt als een verliezende partij neergezet (-0,34). De media hebben geen belangstelling voor de aanvallen van VVD-lijsttrekker Zalm op het financiële beleid van het CDA, omdat het CDA niet reageert.

In 2006 wordt de PvdA evenals in 2002 weer als de verliezende partij afgeschilderd (-0,22). Na de gewonnen gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 stevende de partij, afgaande op de peilingen nog af op meer dan zestig zetels in de Tweede Kamer. Die zestig zetels werden het referentiepunt. De PvdA heeft geen overtuigende verklaring voor de terugval in de peilingen die onvermijdelijk moest komen. De media nemen vervolgens de verklaringen voor het verlies van de PvdA die de politieke tegenstanders van het CDA aandragen over. Met Bos de klos, aldus CDA-fractievoorzitter Verhagen, daarbij ook doelend op het AOW-beleid van de PvdA. Het CDA lanceert een campagne waarin als ultieme verklaring voor het falen van de PvdA het gedraai van Wouter Bos wordt aangevoerd. Na de zomer wordt de verkiezingsstrijd in het televisienieuws eerst nog geportretteerd als de 'titanenstrijd' tussen Bos en Balkenende, maar een persbericht van een bekende opiniepeiler meldt ruim een maand voor de verkiezingen al dat de titanenstrijd over is: de PvdA gaat verliezen. Vervolgens wordt de aanstaande val van Bos nog vijf weken het nieuws van de dag. De SP, die ter linkerzijde de stemmers op de PvdA overneemt, wordt in die weken tot grote winnaar uitgeroepen (+0,49).

In 2010 wordt het CDA in het nieuws in de maanden voor de verkiezingen als de grote verliezer geportretteerd (-0,40). Peilingen lijken het steeds opnieuw geventileerde verwijt te bevestigen dat CDA-premier Balkenende geen van zijn vier kabinetten over de eindstreep getrokken heeft. Een week voor de verkiezingen opent het NOS-journaal van 1 juni 2010 zelfs met het bericht dat men ook binnen het CDA niet meer gelooft in verkiezingswinst voor Balkenende, hoewel geen enkele CDA'er dat voor de camera wil bevestigen. De VVD, die in de peilingen van de maanden ervoor steevast minder dan twintig zetels haalde, wordt al vroeg als winnaar gezien (gemiddeld +0,58), daarbij geholpen door een bezuinigingsprogramma dat aan lijkt te sluiten bij ambtelijke bezuinigingsrapporten en de Griekse crisis. De PvdA boekt gemiddeld succes (+0,12), maar dat cijfer verhult dat de nieuwe PvdA-leider Cohen in maart bejubeld werd, maar in mei, toen het erop aankwam, als een verliezer werd afgeschilderd.

Een blik op tabel 21.4 leert dat partijen aan wie in het nieuws relatief veel succes wordt toegeschreven vaak winnen bij de verkiezingen. Dat geldt voor D66 en de VVD in 1994, voor GroenLinks en de PvdA in 1998, voor het CDA en voor de LPF in 2002, voor de PvdA in 2003, voor de SP en de ChristenUnie in 2006 en voor de VVD in 2010. Uit tabel 21.4 blijkt natuurlijk niet of een grotere steun bij het publiek voorafging aan het toeschrijven van succes aan een partij, of dat omgekeerd het toeschrijven van succes aan een partij leidt tot een grotere steun bij het publiek. Uit nieuwseffectonderzoek bij afzonderlijke kijkers en lezers blijkt dat op de korte termijn het laatste waar is (Kleinnijenhuis e.a. 2007), maar dat neemt niet weg dat op de lange duur de media vooral succes zullen toeschrijven aan sterke partijen. Op een termijn van weken of maanden laten kiezers zich echter leiden door het nogal arbitraire referentiepunt voor succes of falen in de media. Soms kan een partij het referentiepunt nog veranderen. D66 wist in 1998 het tij nog te keren, nadat de partij al maanden als een verliezende partij was afgeschilderd. D66 zei minimaal 14 zetels te willen halen. Daarna werd aan D66 ook weer succes toegeschreven. Het heeft niet veel zin om opiniepeilingen te verbieden, maar winst of verlies zou in het nieuws voornamelijk afgezet moeten worden tegen eerdere Tweede Kamerverkiezingen. Dan zouden de PvdA met Bos in 2003 en de VVD met Rutte in 2010 minder snel als absolute winnaar zijn uitgeroepen, louter alleen omdat de PvdA en de VVD er kort geleden nog zo slecht voorstonden. Zou het nieuws daar echt minder spannend van worden?

21.6 PARTICIPATIEVE DEMOCRATIE: MEER STANDPUNTEN VANUIT DE MAATSCHAPPIJ?

In tabel 21.5 wordt de media-aandacht voor de standpunten van politieke partijen vergeleken met de aandacht voor standpunten vanuit de maatschappij, dat wil zeggen, voor standpunten van vakbonden, werkgevers, milieugroeperingen, afzonderlijke bedrijven en burgers, inclusief de 'man van de straat'. Daarnaast wordt weergegeven hoeveel aandacht er is voor standpunten van allerhande aan de overheid gerelateerde organisaties in de publieke sfeer en in de publiek-private sfeer, zoals voor standpunten van de Raad voor de Veiligheid, de WRR of van wethouders van gemeenten. Als de vertegenwoordigende democratie op haar retour zou zijn, en er sprake zou zijn van een tendens naar een meer open, participatieve democratie, dan zou er in het nieuws steeds meer aandacht moeten komen voor standpunten vanuit de maatschappij.

Tabel 21.5 Aandacht voor standpunten vanuit partijen en vanuit de maatschappij (kolompercentages)

	1994	*1998*	*2002*	*2003*	*2006*	*2010*
Standpunten vanuit de politiek	75,1%	73,8%	74,7%	73,3%	68,3%	67,1%
Standpunten vanuit de maatschappij	16,0%	18,8%	17,2%	18,5%	19,1%	19,1%
Standpunten vanuit de publieke sfeer	8,9%	7,4%	8,2%	8,2%	12,6%	13,8%

Bron: VU Verkiezingscampagneonderzoek 1994-2010

Uit tabel 21.5 blijkt dat er inderdaad sprake is van een lichte stijging in de weergave van standpunten vanuit de maatschappij, van 16,0% in 1994 naar 19,1% in 2010. Ook de aandacht voor standpunten vanuit de publieke sfeer neemt toe van 8,9% in 1994 tot 13,8% in 2010. Media krijgen meer oog voor individuen en organisaties die het reilen en zeilen van de politiek volgen. Zo bezien is er niet alleen sprake van een meer participatieve democratie, maar ook van een tendens naar een monitor-democratie (Keane 2009), waarin allerlei instanties voortdurend gegevens en rapporten op tafel leggen, waardoor politieke partijen nu vaker dan vroeger een commentariërende in plaats van een initiërende rol toegeschreven krijgen.

21.7 DELIBERATIEVE DEMOCRATIE: GROTERE DIVERSITEIT AAN STANDPUNTEN VANUIT DE MAATSCHAPPIJ?

Vanuit een deliberatieve opvatting van democratie vormt de verscheidenheid aan gezichtspunten, ofwel de pluriformiteit, een belangrijk criterium om de kwaliteit van het deliberatieve beraad in de maatschappij (ook wel 'civil society') te bepalen. In tabel 21.6 wordt de pluriformiteit van standpunten in de media vergeleken met de pluriformiteit van standpunten vanuit de maatschappij. Om een overzichtelijk beeld te krijgen nemen we hier alle verkiezingsjaren samen.

Tabel 21.6 Standpunten vanuit partijen en vanuit de maatschappij 1994-2010 (gem. = gemiddelde [-1..+1], SD = standaarddeviatie [0..1]

		Partijen		*Civil society*	
		Gem.	*SD*	*Gem.*	*SD*
Links-rechts	Rechtse thema's (positief = tegen hoge belastingen, financieringstekort)	-0,01	0,92	-0,08	0,95
	Linkse thema's (positief = vóór sociale zekerheid, incl. aow)	0,11	0,90	0,19	0,90
Culturele dimensie	Immigratie, integratie, islam (positief = vóór multiculturele samenleving)	-0,10	0,92	0,21	0,92
	Criminaliteitsbestrijding (negatief = harde aanpak criminaliteit)	-0,32	0,90	0,02	0,97
	Nieuw links (burgerrechten, feminisme, homo's, zelfbeschikking)	0,32	0,88	0,20	0,94
Consensus issues (positief = vóór banen, vóór groei)		0,28	0,90	0,26	0,93

Bron: VU Verkiezingscampagneonderzoek 1994-2010

Uit tabel 21.6 blijkt allereerst dat het gemiddelde standpunt van maatschappelijke groeperingen die in het nieuws aan het woord worden gelaten niet altijd overeenkomt met het gemiddelde standpunt van politieke partijen. Maatschappelijke groeperingen die aan het woord komen zijn in het algemeen vaker tegen rechtse standpunten, vaker voor linkse standpunten, aanmerkelijk positiever over de multiculturele samenleving, en minder hard als het gaat om criminaliteitsbestrijding. Zo bezien hebben hetzij maatschappelijke groepe-

ringen, hetzij de media die selecteren welke standpunten zij zullen weergeven, een voorkeur voor naar links hellende standpunten, maar uit tabel 21.6 kan de oorsprong van die voorkeur niet worden afgeleid.

De verscheidenheid aan standpunten vanuit de maatschappij kan worden afgemeten aan hun standaarddeviatie. Die is bij bijna alle thema's groter dan de verscheidenheid aan standpunten van politieke partijen. Hieruit blijkt dat de ideologische tegenstellingen in de maatschappij groter zijn dan de ideologische tegenstellingen tussen politieke partijen. Bij het immigratievraagstuk en bij linkse thema's zijn de tegenstellingen tussen politieke partijen echter even groot als de tegenstellingen in de maatschappij. Omdat in tabel 21.6 alle verkiezingsjaren zijn samengenomen, laat deze tabel niet zien dat de verscheidenheid aan standpunten van nieuwswaardige politieke partijen in de afgelopen vier verkiezingsjaren toegenomen is in vergelijking met 1994 en 1998. Al dan niet toevallig is dat hand in hand gegaan met een groter zeteltal voor partijen aan de uiteinden van het politieke spectrum.

21.8 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De politieke berichtgeving in de Nederlandse media voldoet op verschillende punten niet aan de criteria die men er vanuit normatieve theorieën over democratie aan mag stellen. Vanuit een liberaal-competitieve opvatting van democratie is het van groot belang om te kunnen beoordelen of de zittende regering het goed gedaan heeft. Daarvoor zijn burgers afhankelijk van nieuws over feitelijke ontwikkelingen. Op veel punten blijkt de ernst van de feitelijke ontwikkelingen afgaande op het nieuws echter eerder ingegeven te zijn door de aandacht die spraakmakende politieke partijen aan die ontwikkelingen schenken dan door die ontwikkelingen zelf.

Om een partij te kunnen kiezen, moeten de burgers informatie krijgen over de standpunten van politieke partijen. Het blijkt echter dat in het ene jaar de standpunten waarop één partij sterk staat veel aandacht krijgen, terwijl in een ander verkiezingsjaar weer heel andere thema's waarop andere partijen sterk staan op de voorgrond treden. De afwisseling van politieke thema's tussen verkiezingsjaren heeft wel iets te maken met de ernst van de feitelijke ontwikkelingen, maar is toch vooral een tamelijk onvoorspelbare resultante van de manier waarop afzonderlijke politieke partijen het politieke campagnespel spelen.

Vanuit een competitieve opvatting van democratie is het voor kiezers van belang te weten welke partijen successen boeken en welke niet. Het succes dat aan politieke partijen in de nieuwsmedia wordt toegeschreven lijkt echter afhankelijk te zijn van het gekozen referentiepunt voor succes.

Vanuit een participatieve opvatting van democratie is het van belang dat standpunten vanuit de maatschappij aan bod komen. Dat is in toenemende mate het geval, al is de toename niet spectaculair. Vanuit een deliberatieve opvatting van democratie is het essentieel dat een grote verscheidenheid aan standpunten vanuit de maatschappij aan bod komt. Hoewel de standpunten vanuit de maatschappij die in het nieuws weerklinken gemiddeld gesproken enigszins naar links tenderen, is de verscheidenheid aan standpunten die uit de maatschappij weerklinken op de meeste punten inderdaad groter dan de verscheidenheid vanuit de politieke partijen.

Uitgaande van participatieve en deliberatieve opvattingen van democratie gaat het de goede kant op, maar in termen van de liberaal-competitieve opvatting van democratie valt er wel wat te verbeteren. Kunnen de media ook de taken beter gaan vervullen die zij volgens de liberaal-competitieve opvatting van democratie hebben?

Hoewel journalisten van een verkiezingscampagne een spannend vervolgverhaal moeten maken, zouden ze toch bij hun beschrijving van feitelijke ontwikkelingen minder moeten afgaan op wat politici ernstig noemen, bij hun beschrijving van partijstandpunten minder het oor moeten laten hangen naar spraakmakende partijen die hun eigen thema naar voren schuiven, en bij hun toeschrijving van succes en falen aan politieke partijen consistente en expliciete criteria voor succes en falen moeten hanteren. Sofokles en Shakespeare zouden niet verbaasd geweest zijn over de dynamiek in onze mediademocratie, want de interesse voor democratische politiek wordt gewekt met politiek drama. Journalisten zouden er echter goed aan doen om te berichten over realistisch drama.

LITERATUUR

Brants, K.L.K. & P. van Praag (2005). Gefascineerd door de 'horse race'. *Politiek en Media in verwarring: de verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*. Amsterdam: Het Spinhuis, 66-91.

Budge, I. & D.J. Farlie (1983). *Explaining and Predicting Elections: Issues Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. Londen: George, Allen and Urwin.

Hetherington, M.J. (1996). The Media's Role in Forming Voters' National Economic Evaluations in 1992. *American Journal of Political Science, 40*(2), 372-395.

Kahneman, D. & A. Tversky (2000). *Choices, values, and frames*. Cambridge: Cambridge University Press.

Keane, J. (2009). Monitory democracy and media-saturated societies. *Griffith Review* 24, Special Issue on 'Participation Society'. Available from: www.griffithreview.com (dec 2010).

Kleinnijenhuis, J., J.A. de Ridder & E.M. Rietberg (2008). Reasoning in Economic Discourse: A Network Approach to the Dutch Press, in: K. Krippendorff & M.A. Bock (eds.), *The Content Analysis Reader*. Thousand Oaks: Sage, 430-442.

Kleinnijenhuis, J., A.M.J. van Hoof, D. Oegema & J.A. de Ridder (2007). A test of rivaling hypotheses to explain news effects: news on issue positions of parties, real world developments, support and criticism, and success and failure. *Journal of Communication, 57*(2), 366-384.

Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschier & T. Frey (2006). Globalization and the transformation of the national political space: six European countries compared. *European Journal of Political Research, 45*(6), 921-956.

Martinsen, R. (2009). Öffentlickeit in der 'Mediendemokratie' aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorieen. *Politische Vierteljahreschrift*(42), 37-69.

Petrocik, J.R. (1996). Issue ownership in Presidential Elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science, 40*(3), 825-850.

Price, V. (1989). Social Identification and Public Opinion: Effects of Communicating Group Conflict. *The Public Opinion Quarterly, 53*(2), 197-224.

Sanders, D., & N. Gavin (2004). Television News, Economic Perceptions and Political Preferences in Britain, 1997-2001. *The Journal of Politics, 66*(4), 1245-1266.

Soroka, S. (2006). Good News and Bad News: Asymmetric Responses to Economic Information. *Journal of Politics, 68*(2), 372-385.

Strombäck, J. (2005). In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies, 6*(3), 331-345.

Inleiding op deel VI

BUREAUCRATIE VERSUS DEMOCRATIE?

Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

Over de beleidsvorming in Nederland bestaan twee gerelateerde punten van zorg: stroperigheid en verambtelijking. Met stroperigheid wordt bedoeld dat het beleid verzandt in te veel overleg met allerlei instanties binnen en buiten de overheid. Het begrip 'maatschappelijk draagvlak' is in ons taalgebruik ingeburgerd, maar is vrijwel onvertaalbaar. Het streven naar draagvlak zou ten koste gaan van de daadkracht, en de waterige compromissen die het beleid uiteindelijk kenmerken zouden de kwaliteit niet ten goede komen. Toen de Commissie-Deetman zich in 1990 boog over ons democratisch bestel meende zij niet alleen een legitimiteitscrisis waar te nemen, maar ook een kwaliteitscrisis. In zijn bijdrage aan dit deel onderzoekt Hendriks de relatie tussen de Nederlandse stijl van beleidsvorming en de effectiviteit van die beleidsvorming.

Zorg over de rol van ambtenaren in het beleidsproces heeft twee tegengestelde gezichten. Als het gaat om verambtelijking in de zin van bureaucratisering, past die zorg naadloos in de kritiek op stroperigheid en geringe daadkracht. Verambtelijking kan ook inhouden dat ambtenaren een (te) grote vinger in de pap hebben. Er is dan wel daadkracht, maar in handen van de verkeerde mensen: het zijn dan niet de politici die, als vertegenwoordigers van het volk, de richting van het beleid aan geven, maar de ambtenaren die een grote beleidsvrijheid zouden hebben om zelf die richting te bepalen. De term 'de vierde macht' is ooit door de bestuurskundige Crince le Roy gelanceerd om deze zorg te verwoorden. In hun bijdrage gaan Bovens en Schillemans na welke ontwikkelingen er de laatste jaren zijn geweest om dit potentiële democratisch tekort op te vangen. Grote ambtelijke zelfstandigheid is welhaast per definitie een kenmerk van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die vooral vanaf 1982 een grote rol in het beleidsproces spelen. In dit deel brengt Van

Thiel de rol van de zbo's in kaart en analyseert zij de spanning tussen de autonomie van veel zbo's en de ministeriële verantwoordelijkheid

Het meest zorgelijke potentiële gevolg van ambtelijke beleidsvrijheid is dat daarvan misbruik wordt gemaakt ten eigen bate. In andere landen wordt vaak een verband gelegd tussen corruptie en het vertrouwen dat burgers in het bestel hebben. De Graaf en Huberts onderzoeken het aantal geconstateerde integriteitsschendingen en gaan na wat het beleid is om corruptie tegen te gaan, en in hoeverre dat verbetering behoeft.

22 Iedereen bemoeit zich met alles: over effectiviteit en geloofwaardigheid van de Nederlandse democratie

Frank Hendriks

22.1 INLEIDING

De Nederlandse democratie kent, zo lijkt het, een relatief zwakke 'outputstructuur'. Die indruk krijgt men als men actuele observaties omtrent de Nederlandse democratie verbindt met categorieën ontleend aan de vergelijkende politicologie en bestuurskunde.

In een nog steeds zeer lezenswaardig artikel getiteld 'Bringing the Constitution Back In', onderscheidt Dearlove (1989) staten met een sterke versus een zwakke outputstructuur. Het eerste type kent veel doorzettingsmacht en effectueringsvermogen in zijn relatie met de samenleving – in hedendaags jargon zou men kunnen zeggen dat zo'n staat goed weet 'door te pakken' en veel 'voor elkaar krijgt' – terwijl het tweede type daarvan weinig kent. In termen waarmee we de afgelopen twintig jaar vertrouwd zijn geraakt zouden we kunnen stellen dat een democratische staat met een zwakke outputstructuur een 'stroperige staat' is, die zich weinig doortastend of slagvaardig toont in het 'doorhakken' van knopen en het realiseren van maatschappelijk gewenst beleid.

De stroperigheid wordt doorgaans in verband gebracht met een overmaat aan 'bestuurlijke drukte' en een overspannen maatschappelijk 'verwachtingspatroon', gekenmerkt door veel verschillende belangen die tegelijkertijd aandacht opeisen. Het laatste heeft te maken met wat Dearlove een open 'inputstructuur' noemt – een structuur die relatief open staat voor allerhande, ook tegenstrijdige, invloeden vanuit de samenleving – te onderscheiden van een gesloten inputstructuur die zulke maatschappelijke invloeden meer kanaliseert of buiten de deur houdt. Het eerste, de bestuurlijke drukte, heeft minder te maken met de staat-samenlevingsrelaties en meer met de wijze waarop

en de mate waarin de staat intern geleed en georganiseerd is. Kortom: een relatief zwakke outputstructuur, die samenhangt met een relatief open inputstructuur en een relatief ingewikkelde interne organisatie van de democratie (vgl. Scharpf 1988; 1999).

In dit hoofdstuk wordt deze analyse aan nader onderzoek onderworpen.[1] Eerst ga ik in op veelgehoorde klachten over bestuurlijk onvermogen en stroperigheid, gerelateerd aan bestuurlijke drukte en een systeem dat Hoogerwerf (1986) ooit met het acroniem IBZMA – Iedereen Bemoeit Zich Met Alles – verbond. Zulke klachten gaan vaak gepaard met democratische hervormingsvoorstellen die een beweging wég van de consensusdemocratie voorstaan, voorstellen die meestal niet zoals de bedenkers wensen effect krijgen. Vervolgens betrek ik, na de indicaties, ook de contra-indicaties voor een dergelijke diagnose in de beschouwing. Het steeds weer oplaaiende stroperigheidsvertoog wordt daarmee in perspectief geplaatst en op belangrijke punten gerelativeerd. Met recent vergelijkend (beleids)onderzoek in de hand betoog ik dat moeilijk hard te maken is dat de Nederlandse democratie comparatief ondermaats presteert als men louter kijkt naar de instrumentele kant van de beleidsontwikkeling. Kijkt men voorbij de louter instrumentele performance dan heeft de Nederlandse democratie wel een serieus probleem, maar dat is eerder een geloofwaardigheidsprobleem dan een effectiviteitsprobleem. Daarmee schets ik de contouren van een alternatieve diagnose waarmee dit hoofdstuk wordt afgesloten.

22.2 DE HARDNEKKIGE STROPERIGHEIDSKRITIEK

Eind jaren '90 van de vorige eeuw verscheen een bundel met beschouwingen over wat in die jaren nogal tobberig de 'stroperige staat' werd genoemd (Hendriks & Toonen 1998). Toen die bundel verscheen was de stroperigheidskritiek net over zijn hoogtepunt heen en was een rivaliserend vertoog, over de zegeningen van het toen zo gemunte 'poldermodel' stevig in opmars. De voorspelling luidde dat de *wav*e voor het poldermodel weliswaar krachtig en ook niet zonder grondslag was, maar dat de stroperigheidskritiek onvermijdelijk weer de kop op zou steken. Die voorspelling is uitgekomen. In het eerste decennium van de nieuwe eeuw kreeg het overlegmodel opnieuw veel kritiek te verduren, en werd de vermeend zwakke outputstructuur van de consensusdemocratie opnieuw geproblematiseerd. Ondanks accentverschillen zijn er opvallende parallellen in de kritiek van de jaren '90 en de kritiek van de 'jaren nul'.

De kritiek wordt treffend verwoord door Louise O. Fresco, die de Duitse eenheidskanselier Bismarck opvoert om politiek als 'de kunst van het mogelijke' neer te zetten. 'En wat mogelijk is, houdt tegenwoordig niet over,' schrijft Fresco: 'Werkelijk knopen doorhakken lijkt er nauwelijks meer bij te zijn. Snelwegen en openbaar vervoer, investeringen in innovatie en lerarensalarissen, niet-fossiele energie – het schiet niet op, ondanks de urgentie [...]. In arren moede wordt er triomfantelijk gedaan over spaarlampen en een paar kilometer A4. Die pas-op-de-plaats stapjes weerspiegelen de apathie van Den Haag.' Fresco hekelt de 'tendens tot voorgekookte, weinig transparante compromissen', gesmeed door 'middelmatige en angstige figuren die ons de weg moeten wijzen', maar dat niet kunnen omdat ze niet op grond van merites maar van machtsverhoudingen zijn geselecteerd. 'Uit de huidige combinatie van democratie en achterkamertjespolitiek komen geen werkelijke leiders naar voren. Te weinig visie, te veel compromissen, te veel mensen en partijen die te vriend gehouden moeten worden [...] Politiek wordt zo de kunst van het minimaal mogelijke.'[2]

Het is een welluidende echo van de serie artikelen die Marc Chavannes in de jaren '90 in *NRC Handelsblad* schreef onder de noemer van 'De stroperige staat'.[3] Chavannes kreeg in die jaren volop bijval van politieke kopstukken. Bram Peper, toenmalige burgemeester van Rotterdam, hekelde 'de stuitende traagheid van onze besluitvorming, de traagheid van rinse appelstroop (...) het oeverloos gebabbel dat in ons land zo vaak voor zorgvuldige besluitvorming doorgaat (...) de verwentraditie' die de slagvaardigheid van het bestuur zou nekken. 'Zo wordt er gezellig bestuurd in een sfeer van iedereen doet leuk mee, maar in feite komt er niet veel van de grond,' sprak Elco Brinkman, toenmalig CDA-kopstuk. En VVD-kamerlid Te Veldhuis bekritiseerde, gelijk veel anderen, het gebrek aan 'durf, daadkracht, en duidelijkheid' in het Nederlands bestuur.[4]

Natuurlijk is er ook verbale vernieuwing. In plaats van over stroperigheid wordt tegenwoordig vaker geklaagd over een gebrek aan 'bestuurskracht' en over een overmaat aan 'bestuurlijke drukte', maar in essentie gaat het over hetzelfde. De remedies die aan de diagnoses worden gekoppeld zijn ook gelijkluidend: minder consensusmodel, minder polderen, meer politieke concurrentie en uiteindelijk meer stem voor degenen die met hun voorstellen of voorlieden de concurrentieslag winnen.

Onderscheidt men de alternatieven voor de consensusdemocratie zoals ik doe in onderstaande typologie (zie de parallellen met de centrale indeling van de redacteuren van deze bundel), dan kan men een duidelijke hang naar de meer aggregatieve of majoritaire linkerkant van de typologie waarnemen. Modellen van democratie die zich aan deze kant van het spectrum bevinden

hebben met elkaar gemeen dat ze stemmingen onder het volk krachtig willen laten doorklinken in publieke besluitvorming. In de penduledemocratie worden politieke vertegenwoordigers daarvoor verantwoordelijk gemaakt, in de kiezersdemocratie de burgers zelf. In het poldermodel zou noch de politiek noch de burger hierbij een duidelijke stem krijgen; de verantwoordelijkheid zou teveel versnipperd worden en daarmee zoek raken.

Marc Chavannes ventileerde deze diagnose al in de jaren '90 en na journalistieke omzwervingen in Frankrijk en Amerika is hij terug met een alternatieve therapie: gekozen burgemeesters, wethouders, provinciebestuurders en rechtstreekse verkiezing van de minister-president; bundeling van verkiezingen om aldus meer stemmacht te genereren; meer openheid van een zelfbewuster en krachtiger openbaar bestuur; 'integer populisme' à la Obama.[5]

Figuur 22.1 De consensusdemocratie en haar alternatieven

	Aggregatieve/majoritaire democratie (stemmingen)	Integratieve/nonmajoritaire democratie (overleggen)
Indirecte democratie (representatie)	*Penduledemocratie*	***Consensusdemocratie***
Directe democratie (zelfbeschikking)	*Kiezersdemocratie*	*Participatiedemocratie*

Bron: Hendriks, 2006/2010

In de politiek vindt dit geluid weerklank. 'De politiek orkestreert haar eigen falen, doordat de burger in een uit de 19e eeuw daterend stelsel geen stem heeft,' stelt D66-voorman Alexander Pechtold: 'Zo doen we alsof het een keuze is tussen Bos óf Balkenende maar krijgen we gewoon Bos én Balkenende.'[6] Net als bij eerdere D66-leiders is de remedie van Pechtold dat de burger meer stem moet krijgen via referenda (kiezersdemocratie) en rechtstreekse verkiezingen van politieke gezagsdragers (penduledemocratie). Zijn pleidooi voor het opheffen van provincies en het samenvoegen van gemeenten neigt ook naar de penduledemocratie, die in het binnenlands bestuur voor de klare lijn staat: bestuur over weinig schijven, zo eenvoudig en gestroomlijnd mogelijk, met korte lijnen en duidelijke gezagsverhoudingen. *NRC Weekblad* brengt vijf kamerleden bijeen op het Muiderslot en daar is behalve Pechtold ook Martin Bosma van de rivaliserende PVV bij: die constateert dat D66 en PVV, ondanks de felle rivaliteit over de multiculturele samenleving, opvallend gelijk denken over democratische vernieuwing.[7] De achterliggende diagnose

is in essentie ook gelijk, hoewel Geert Wilders het natuurlijk nog scherper zegt: 'Dit land gaat kapot aan consensus'.[8]

Ergo: minder consensusdemocratie en meer anderssoortige democratie, wat PVV, D66 en andere (vleugels van) politieke partijen thans vooral in majoritaire richting zoeken. Na de 'kiezersrevolte' van 2002 zoekt de PvdA van Wouter Bos het ook in deze richting, opvallenderwijs gevolgd door de VVD van Jozias van Aartsen – die veertig jaar na dato plotseling een D66-achtige vernieuwingskoers voorstaat. De grootste tegenstander van zulke vernieuwingen blijft het CDA, waar vooral referenda en andere vormen van kiezersdemocratie op grote weerstand kunnen rekenen. Voor krachtiger leiderschap in de traditie van Edmund Burke – de zweep van de kiezer mag eens in de zoveel jaar stevig knallen, maar politici moeten wel hun eigen verantwoordelijkheid nemen – is in het CDA wel enig draagvlak, maar voor zulk leiderschap wordt geen struktuurverandering maar eerder gedragsverandering bepleit. CDA-senator Hans Hillen: 'Een heel belangrijk begin is dat politieke partijen topmensen in het bestuur halen. Er moet weer trekkracht komen van boven, niet alleen correctiemacht van onderen [...]. En dan regeren!' Hillen bepleit krachtig leiderschap voor het volk maar niet door het volk: 'een goede tambour maître staat met zijn rug naar zijn volgers. Enkel dan kan hij zijn blik op de weg richten'. Op dit vlak ziet hij wel een democratisch tekort: 'Onze politiek imponeert niet [...]. Het is een afgescheiden grootheid geworden, ze maakt te weinig onderdeel uit van de samenleving.'

22.3 HET EVEN HARDNEKKIGE POLDERMODEL

De kritiek op de veronderstelde stroperigheid van de Nederlandse consensusdemocratie laait iedere keer weer op, maar interessant genoeg laat naast de kritiek ook de verdediging van het poldermodel zich niet onbetuigd. Kort na het hoogtepunt in de klaagzang over de stroperige staat – halverwege de jaren '90 van de vorige eeuw – wordt vrij plotseling een opvallende, positief getoonzette, *wave* ingezet voor wat dan het 'poldermodel' gaat heten. Premier Wim Kok mag in 1997 aanschuiven bij de economische grootmachten van de G7 om hen bij te praten over de Nederlandse 'derde weg' tussen staat en markt, die in de links-liberale, rood-blauwe of 'paarse' coalitie van het moment een mooie illustratie lijkt te hebben. Het akkoord van Wassenaar uit 1982 – een typische uitruil van belangen en pacificatie van spanningen in de traditie van de consensusdemocratie – wordt algemeen gezien als een belangrijke bouwsteen in het succes.

De beroemdste politicoloog van Nederlandse bodem, Arend Lijphart, publiceert eind jaren '90 grootschalig vergelijkend onderzoek waarin de consensusdemocratie met uitgebreid feitenmateriaal tegen haar critici wordt verdedigd, juist ook op het vlak van de *performance* aan de outputkant van het systeem. In de samenballende studie *Patterns of Democracy* betoogt Lijphart (1999) dat de klassieke opvatting over de consensusdemocratie – geschikt voor de representatie van verschillende waarden en belangen in pluriforme samenlevingen, maar minder goed in staat tot het snel en adequaat leveren van prestaties dan een majoritaire democratie – op een belangrijk punt niet klopt. De representatie is inderdaad ruimhartiger georganiseerd in consensusdemocratieën, maar de veronderstelde keerzijde – een mindere *performance* – kan in het algemeen niet hard worden gemaakt. Als het gaat om het handhaven van de openbare orde en het managen van de nationale economie doet de consensusdemocratie het gemiddeld genomen zelfs iets beter dan de zogenaamd meer slagvaardige majoritaire democratie. Een vaste hand zou daarbij weleens belangrijker kunnen zijn dan een harde hand, suggereert Lijphart. In het beheersen van corruptie en nepotisme en het bevorderen van burgersatisfactie doen consensusdemocratieën het relatief goed, en bij het verdedigen van het milieu en het behartigen van andere zwakke belangen in de samenleving, ook internationaal, opereren consensusdemocratieën evident *kinder and gentler* (Lijphart, 1999).

Latere studies – van onder meer Roller (2005) en Norris (2008) – bevestigen de conclusie dat machtsdelende en -spreidende democratieën niet functioneel inferieur zijn aan de machtsconcentrerende en -centraliserende zoals eerder wel werd aangenomen (onder meer door Lijphart zelf in vroeger werk). Ook eerdere studies hadden de stroperigheidskritiek al sterk gerelativeerd. Schmid (1987) liet bijvoorbeeld al zien dat eenheidsstaten met minder 'bestuurlijke drukte' en 'politieke vervlechting' gemiddeld genomen niet als effectiever en succesvoller uit de bus komen met hun economisch beleid dan federale staten die op deze punten afwijken. Binnen het cluster van federaties bleken de overzeese federaties (Canada, Australië, VS) weer wat achter te blijven bij de continentale – nog sterker vervlochten en gelede – federaties (Zwitserland, Oostenrijk, BRD).

Het beschikbare onderzoek dat *inzoomt* op de Nederlandse consensusdemocratie maakt het ook niet eenvoudig om inferioriteit op het beleidstechnische, instrumentele vlak hard te maken – hoewel die inferioriteit wel regelmatig wordt verondersteld en als verklaring wordt geopperd voor de 'kiezersrevolte' van 2002 en de plotseling scherp dalende politieke vertrouwenscijfers tussen 2002 en 2005. Het consensussysteem zou te weinig *value for money* leveren, en vooral daarom zouden de burgers ontevreden zijn. In

het geval van België, waar de vertrouwenscijfers al eerder in de jaren '90 omlaag gingen, was deze *performance theory* al eerder ontkracht, en bij de casus Nederland gebeurt hetzelfde (Hoogwout 2003; Zouridis 2004; Arentsen & Trommel 2005; Korsten & De Goede 2006; Halman 2006; Bovens & Wille 2008; Hendriks 2009).

In 2002 – het jaar van de veelbesproken 'puinhopen van paars' – publiceert *The Economist* een 'Survey of the Netherlands'. Het blad signaleert het aanwakkerend ongenoegen, maar kan het internationaal-vergelijkend niet goed plaatsen: '...to an outside visitor, especially one from Britain or America, this catalogue of woes seems asthonishing.'[9] Waarop een lovende typering van verschillende Nederlandse beleidssectoren volgt. In beleidswetenschappelijk onderzoek van Trommel en Arentsen (2005) wordt het beeld van massief bestuursfalen in een reeks van beleidssectoren – integratie, veiligheid, zorg, onderwijs, verkeer, werkgelegenheid en arbeidsongeschiktheid – ook sterk gerelativeerd. Het SCP-rapport over de kwaliteit van de kwartaire sector uit 2002 wordt op dit punt bevestigd. Macro-indicatoren roepen evenmin het beeld op van een systeem met een fundamenteel prestatietekort. In 2002 – het politieke 'rampjaar' – staat Nederland bovenaan op de Europese ranglijst van materiële welvaart en levensstandaard van huishoudens, opgesteld door het Franse instituut voor statistiek INSEF. Terwijl de politieke vertrouwenscijfers onderuit gaan, tussen 2002 en 2005, behoudt Nederland zijn plek in de hoogste regionen van *The World Competitiveness Scoreboard* van het Zwitserse IMD. Hoge noteringen heeft het Nederlandse systeem ook op de index van overheidskwaliteit van de Wereldbank en de Europese Centrale Bank, evenals op internationale ranglijsten van welzijn en geluk; sociale inclusie, vrijheid en gelijkheid; integriteit; onderwijs-, zorg-, pensioen-, water- en architectuurbeleid.[10]

Voor een reeks beleidssectoren vraagt het SCP regelmatig aan burgers of ze het beleid terzake als voldoende of onvoldoende kwalificeren, of ze hiermee tevreden of ontevreden zijn. Voor 'voldoende' en 'tevreden' opteert meestal een meerderheid. Zelfs het veelbesproken onderwijs kwam in 2002 – het jaar van de 'kiezersrevolte' – goed uit de bus: met tevredenheidscijfers variërend van 63% tot 70% voor de verschillende onderwijsniveaus. De gemeentelijke dienstverlening vond bijna driekwart van de bevolking in 2002 goed tot uitstekend. Op het terrein van de zorg ogen de cijfers paradoxaal: in 2002 vond 74% van de respondenten de kwaliteit van de zorg goed tot uitstekend; in 2004, slechts twee jaar later, gaf een meerderheid van 59% plotseling een onvoldoende voor het zorgbeleid (SCP 2002; 2005).

Uit de meest recente *Sociale Staat van Nederland* van het SCP (2009), komt het zorgbeleid ook als het slechtst beoordeelde beleidsterrein naar vo-

ren uit een reeks van veertien beleidsvelden die gevolgd worden voor een langere periode (1998 tot 2008/2009). De percentages Nederlanders die waarderingscijfers van een 7 of hoger geven aan verschillende beleidsterreinen blijken een stuk minder te fluctueren dan de politieke vertrouwenscijfers, die tussen 2002 en 2005 fors lager staan dan de periode erna en ervoor. De enige waarderingsscore die tegelijk met de politieke vertrouwenscijfers sterk omlaag gaat is die voor werkgelegenheidsbeleid, maar het laatste kan moeilijk als een verklaring voor het eerste worden gezien omdat de waardering voor dit beleidsterrein rond de eeuwwisseling juist boven alle andere uittorent. Samenhang met de economische conjunctuur ligt in dit geval meer voor de hand. Ondanks de economische crisis noemt 75% van de ondervraagden in het SCP-rapport van 2009 Nederland een welvarend land, terwijl 87% meent dat in het eigen gezin welvaart heerst en 84% zich gelukkig of zeer gelukkig noemt. Nederland scoort in 2008 van alle Europese landen het laagst op de zogenaamde 'misère-index', die een indicatie geeft van de maatschappelijke sores in een land (SCP 2009).

De consensusdemocratie in het algemeen, en die welke in Nederland dominant is geworden, werkt op beleidstechnisch niveau dus minder slecht dan de critici voor mogelijk houden. Degenen die de hedendaagse *governance* literatuur kennen zullen minder verbaasd zijn (Pierre 2000; Kjaer 2004; Koppenjan & Klijn 2004). In deze literatuur worden bestuurlijke drukte en stroperigheid – men spreekt liever van *requisite variety*, overlap en interdependentie in netwerken – voorgesteld als onvermijdelijke kenmerken van besluitvormingssystemen die moeten omgaan met variëteit en complexiteit, met *wicked problems* die zowel empirisch als normatief betwist worden. Intensieve netwerkverbindingen tussen besluitvormers onderling, en tussen besluitvormers en de omgevingen waarin zij opereren, worden hier juist functioneel geacht voor beleidsgericht leren en voor kwalitatief hoogstaande besluitvorming. Desondanks wringt het, maar dat moet minder vanuit instrumenteel perspectief en meer vanuit cultureel perspectief worden begrepen.

22.4 CONCLUSIE: EFFECTIVITEITSPROBLEEM OF GELOOFWAARDIGHEIDSPROBLEEM?

Op grond van het beschikbare onderzoek is moeilijk hard te maken dat de Nederlandse democratie vanwege de manier waarop ze is georganiseerd een uit de hand lopend effectiviteitsprobleem heeft dat de politieke turbulentie in de eerste jaren van het nieuwe millennium goed kan verklaren. Daarmee is niet gezegd dat er op het vlak van de effectiviteit van het systeem niets te

wensen over blijft. Dat zou zot zijn. Aan elk democratiemodel zitten onlosmakelijk functionele zwaktes vast en dat geldt zeker ook voor de in Nederland dominante consensusdemocratie. Het punt is dat die niet nieuw zijn en ook niet dermate sterk en plotseling zijn opgetreden dat daarmee een belangrijke vraag van de *democratic audit* – wat is er met de Nederlandse democratie anno nu aan de hand? – afdoende kan worden beantwoord.

In het verlengde van bovenstaande analyse kom ik tot de conclusie dat de Nederlandse democratie eerder een geloofwaardigheidsprobleem heeft dan een effectiviteitsprobleem. De technisch-instrumentele aard van de problemen mag om *governance* vragen, om *network management* en om *requisite variety* – en het Nederlandse poldermodel mag hier redelijk goed op afgestemd en toegerust zijn – het probleem is dat de sociaal-culturele ontwikkeling van de afgelopen jaren tendeert naar een minder consensuele en integratieve benadering van democratie. In een eerdere paragraaf (22.2 De hardnekkige stroperigheidskritiek) heb ik publicisten en politici aangehaald die bewegingen in de richting van een meer aggregatieve en majoritaire (stemmingen) democratie voorstaan. Zulke pleidooien zijn op zich niet nieuw; sinds de geboorte van D66 zijn ze in golfjes opgekomen en teruggezakt. Wat anders is dan voorheen is dat ze in de ogen van het bredere publiek sterk aan betekenis en geloofwaardigheid hebben gewonnen. Daarmee zijn de betreffende pleidooien *an sich* niet krachtiger geworden; ze vallen echter wel veel beter in de smaak.

In hedendaags opinieonderzoek blijkt een stabiele en ruime meerderheid voorstander te zijn van referenda en rechtstreeks gekozen bestuurders. Door ontwikkelingen in de technologie – internet, mobiele telefonie – en vooral ook in het medialandschap – de explosieve doorgroei van de (internet)peiling en de herontdekking van de stemming als succesformule op radio en tv – zijn mensen steeds meer vertrouwd geraakt met competitieve stemmingen voor zowel personen als issues. Als je op tv mag aangeven wie je de beste zanger vindt (Jim of Jamai?), of de beste burgemeester van het land (Cohen of Leers?), waarom zou je dan in het echt niet mogen stemmen in competitieve 'winner-takes-all' verkiezingen voor politieke ambten? Als de krant iedere dag een soort plebisciet kan organiseren over een onderwerp ('Bent u voor of tegen rekeningrijden?'), waarom gebeurt dat in het openbaar bestuur dan zo weinig en alleen lokaal? De ANWB doet opinieonderzoek om het gevoelen van de leden bij het rekeningrijden te achterhalen, de ambtenarenbond van de FNV doet hetzelfde bij een CAO-onderhandeling, en veel politieke partijen organiseren inmiddels competitieve 'winner-takes-all' verkiezingen voor voorzitterschappen en lijsttrekkerschappen (via *primaries* en aanverwante procedures).

Aldus zijn de geesten rijp gemaakt voor democratische modellen die het openbaar bestuur in formele zin slechts mondjesmaat toestaat. Het is bepaald niet bewezen dat het openbaar bestuur zichzelf daarmee op achterstand zet in termen van effectiviteit en performance – doen lokale bestuurssystemen met een gekozen burgemeester het systematisch beter? leiden referenda consequent tot betere publieke besluitvormingsprocessen? – maar in termen van legitimiteit en geloofwaardigheid is hiermee wel een knelpunt ontstaan. Het gaat hier om een fundamentele spanning tussen een blijvende noodzaak van consensusdemocratie en een groeiende hang naar stemmingendemocratie: een democratie waarin stemmingen – in de zin van emoties én in de zin van stemprocedures – steeds belangrijker worden geacht versus een democratie die de werkzaamheid juist zoekt in het dempen van emoties en het afzwakken van stemprocedures.

Het mag zo zijn dat maatschappelijke problemen beleidstechnisch gezien meer dan ooit om *network governance* en overlegdemocratie vragen, het is tegelijkertijd zo dat culturele voorkeuren meer dan ooit uitgaan naar het doorbreken van zulke vormen van besluitvorming. De consensusdemocratie mag in vergelijkend beleidsonderzoek als redelijk functionerend uit de bus komen, maar dat wil niet zeggen dat ze door betrokkenen ook als geloofwaardig – letterlijk: het geloven waard – wordt gezien. Dáár wringt de schoen. De democratie werkt weliswaar niet zo slecht, maar desondanks voelt ze toch niet zo goed. De cognitieve dissonantie leidt tot poetsdrift die minder met een bouwvallige staat van het huis – het Huis van Thorbecke – te maken heeft en meer vanuit de mentale achtergrond van de huishouders en schoonmakers verklaard zou moeten worden.

LITERATUUR

Arentsen, M. & W. Trommel (eds) (2005). *Moderniteit en overheidsbeleid: Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Coutinho.

Bovens, M. & A. Wille (2008). Deciphering the Dutch Drop: Ten Explanations for Decreasing Political Trust in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences* 74: 283-305.

Chavannes, M. (1994). *De stroperige staat: Kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*. Amsterdam/Antwerpen: Contact.

Chavannes, M. (2008). *Niemand regeert: De privatisering van de Nederlandse politiek*. Rotterdam: NRC boeken.

Dearlove, J. (1989). Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State. *Political Studies* 37: 521-539.

Halman, L. (2006). De politiek vertrouwen? Waarom zou je? Een empirische analyse in 33 Europese landen. In: A. Korsten & P. de Goede (eds.) *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Elsevier, pp. 79-100.

Hendriks, F. (2009). Where Did The Trust Go: Contextualizing the Dutch Drop in Political Trust. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 473-491.

Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Hendriks, F. & Th.A.J. Toonen (1998). *Schikken en plooien: De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.

Hoogerwerf, A. (1986). *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite*. Amsterdam: Sijthoff.

Hoogwout, M. (2003). *De burger bevraagd*. Enschede: Twente University.

Kjaer, A. (2004). *Governance.* Cambridge: Polity Press.

Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing Uncertainty in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making.* Londen: Routledge.

Korsten, A. & P. de Goede. (eds.) (2006). *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Elsevier.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Norris, P. (2008). *Driving Democracy: Do Power-sharing Institutions Work?* New York: Cambridge University Press.

Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Governance.* New York: Oxford University Press.

Roller, E. (2005). *The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F.W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66: 239-278.

Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective or Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schmid, J. (1987). Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu? *Politische Vierteljahreschrift* 28(4): 446-452.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002: De kwaliteit van de quartaire sector.* Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). *De sociale staat van Nederland 2009*. Den Haag: SCP.

Zouridis, S. (2004). *Wegen naar vertrouwen*. Leusden: BMG.

NOTEN

1 Dit onderzoek is eerder in een wat andere vorm gepubliceerd in: *Bestuurskunde*, nr. 3, jg. 19, 2010: pp. 32-42.
2 In *NRC Handelsblad*, 15 september 2009: Louise O. Fresco, de kunst van het mogelijke.
3 Zie de bundeling in M. Chavannes 1994
4 Citaten uit Hendriks & Toonen 1998.
5 In *NRC Handelsblad*, 25 januari 2009: Marc Chavannes, Obama's boodschap: werken aan integer populisme in Nederland. Zie ook Chavannes 1994; 2008.
6 Hij stelt dit in een opiniestuk in *de Volkskrant* van 14 februari 2009: Alexander Pechtold, Ons democratisch stelsel is ziek en moe.
7 Zie *NRC Weekblad*, 24 december 2009, Marmottenrace in het Muiderslot.
8 In een interview in *Spits*, 27 november 2009, Geert Wilders: Dit land gaat kapot aan consensus.
9 *The Economist*, Model Makers, A Survey of the Netherlands, 2002, p. 12.
10 Periodiek verschijnende surveys en scorekaarten van de World Bank, de Europese Centrale Bank, het IMD en INSEF zijn te vinden op en geraadpleegd via internet: www.worldbank.org/reference/; www.ecb.int/pub/html/index.en.html; www.imd.ch/research/publications/; www.insee.fr/en/publications-et-services/. Zie ook Oosterbaan (2005) voor een overzicht van postitieve statistieken en bevindingen met betrekking tot de performance van het Nederlandse systeem.

23 Publieke verantwoording: de staat van de verantwoordingsstaat

Mark Bovens & Thomas Schillemans

23.1 DE VERZORGINGSSTAAT ALS VERANTWOORDINGSSTAAT

Publieke verantwoording is een van de hoekstenen van het huis van de democratische rechtsstaat. Ze voorziet kiezers en gekozenen van cruciale informatie over het optreden van bestuurders en zorgt ervoor dat de *checks and balances* van de rechtsstaat in evenwicht blijven.

Een jaar of vijftien geleden, in het midden van de jaren negentig, waren er zorgen over de kwaliteit van de publieke verantwoording. De politieke besluitvorming had zich of was verplaatst, weg van het Binnenhof, naar zelfstandige bestuursorganen (zbo's), *street level* bureaucraten, private partijen en Europese instellingen, zonder dat de verantwoording was mee verplaatst (Bovens e.a. 1995). In het maatschappelijk debat waren verantwoordings*tekorten* het voornaamste thema. In het afgelopen decennium zijn er flinke ontwikkelingen geweest op het gebied van openbaarheid, verantwoordingsnormen en verantwoordingsarrangementen. Het huidige debat gaat eerder over verantwoordings*overlast* dan over verantwoordingstekorten. Bestuurders en professionals klagen dat ze bedolven worden onder verantwoordingsplichten, waardoor zij nauwelijks meer aan hun echte werk toekomen. De toenemende klachten over verantwoordingsoverlast houden gelijke tred met de toename van het aantal verantwoordingsarrangementen en -processen in de publieke sector. De verzorgingsstaat is ook een verantwoordingsstaat geworden. Uitvoerders van publieke taken hebben te maken met veel verschillende partijen die verantwoording vragen, daarbij tal van mechanismen hanteren, en een keur aan signalen afgeven.

In deze bijdrage zullen we kijken wat de stand van de publieke verantwoording in ons land is. We geven eerst aan wat we onder publieke verant-

woording verstaan en welke evaluatieperspectieven we hanteren. Vervolgens laten we zien hoe een aantal belangrijke verantwoordingsleemten de laatste jaren geheel of gedeeltelijk zijn opgevuld. Dit is gepaard gegaan met een groei van het aantal verantwoordingsarrangementen en een aanscherping van de verantwoordingsvereisten. De komende jaren is het tijd voor de vervolgvraag naar de kwaliteit van verantwoording en de bijdrage van verantwoording aan goed bestuur.

23.2 VERANTWOORDING: BEGRIPPEN EN BEOORDELINGSKADERS[1]

Begrippen

Verantwoording wordt in het dagelijkse spraakgebruik en in de literatuur op verschillende manieren ingevuld. Vaak worden bijvoorbeeld de begrippen verantwoordelijkheid en verantwoording door elkaar gebruikt. Wij maken hier een duidelijk onderscheid tussen de twee. 'Verantwoordelijkheid' is een stand van zaken; 'verantwoording' daarentegen is een proces. Verantwoordelijkheid dragen, in de zin van taken, bevoegdheden en plichten hebben of aansprakelijk zijn, gaat vaak vooraf aan verantwoording; wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft, moet daar veelal verantwoording over afleggen. Een analyse van publieke verantwoordelijkheden is daarom een andere analyse dan een analyse van publieke verantwoording. In het eerste geval gaat het om de inhoudelijke vraag wie bepaalde publieke taken, verplichtingen en aansprakelijkheden heeft of zou moeten hebben. In het tweede geval gaat het om een analyse van het publieke proces van vraag en antwoord, waarin de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid wordt beoordeeld.

Tegen die achtergrond hanteren we de volgende, vrij precieze, definitie van verantwoording:

Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een *actor* en een *forum*, waarbij de actor zich *verplicht* voelt om *informatie* en uitleg te geven over zijn optreden, het forum *nadere vragen* kan stellen, een *oordeel* uit kan spreken en dit oordeel *consequenties* kan hebben voor de actor.

Het is een definitie met verschillende elementen. Bij publieke verantwoording zal de *actor* vaak een publieke organisatie of semi-publieke instelling zijn, maar het kan ook gaan om individuele politieke bestuurders of ambtenaren. Ook het *forum*, degene aan wie verantwoording wordt afgelegd, zal bij publieke verantwoording meestal een specifieke institutie zijn, zoals de Tweede Kamer, een inspectie, een panel of een commissie. De *verplichting* die de actor voelt, kan zowel formeel als informeel van aard zijn. Bij publieke

verantwoording is er vaak sprake van een formele verplichting om tegenover specifieke fora in min of meer gestructureerde vorm, of op vaste tijdstippen, in het openbaar verantwoording af te leggen. Een voorbeeld hiervan is de Wet op de jaarrekening die instellingen nauwkeurig omschreven verplichtingen oplegt om jaarlijks financiële verantwoording af te leggen. Ook de Wet op de parlementaire enquête, het vragenrecht van de Kamer en tal van bestuursrechtelijke regelingen kennen precies omschreven formele verantwoordingsplichten waar individuele bestuurders en ambtenaren zich niet aan kunnen onttrekken. In andere gevallen is de verplichting informeel van aard, zoals bij persconferenties en briefings, of zelf opgelegd, zoals bij maatschappelijke jaarverslagen, academische visitaties en bij verantwoording via publieke websites.

Beoordelingskaders

Waarom is publieke verantwoording eigenlijk belangrijk? In de academische literatuur en in het beleidsproza over publieke verantwoording komen, veelal impliciet, drie antwoorden telkens weer terug (zie ook Bovens & 't Hart 2005). Elk van deze antwoorden biedt in feite een apart kader om praktijken van publieke verantwoording te beoordelen.

Het democratisch perspectief: volkssoevereiniteit: Vanuit het perspectief van de populistische democratietheorie die bij deze audit naast de liberale theorie van de democratie wordt gehanteerd, is publieke verantwoording vooral belangrijk omdat zij het mogelijk maakt dat de publieke machtsuitoefening democratisch kan worden gecontroleerd (Mulgan 2003). Dit is een perspectief dat vaak theoretisch wordt uitgewerkt met behulp van de principaal-agent benadering (Strom 2000). Burgers, de primaire principalen in een democratie, hebben hun soevereiniteit overgedragen aan volksvertegenwoordigers die op hun beurt het maken en uitvoeren van wetten en beleid hebben overgedragen aan de regering. De bewindslieden in de regering dragen de uitvoering van hun taken vervolgens weer op aan de vele duizenden ambtenaren op de ministeries, die vervolgens ook weer een deel van hun taken delegeren aan min of meer zelfstandige organen en instellingen. Elke principaal in de keten van delegatie wil graag de uitvoering van de overgedragen publieke taken controleren en roept daartoe de agent ter verantwoording. Aan het einde van de verantwoordingsketen staan dan weer de burgers die het optreden van de regering beoordelen en haar kunnen afstraffen door op andere volksvertegenwoordigers te stemmen. Publieke verantwoording is aldus een noodzakelijke voorwaarde voor dit democratische proces omdat zij de volksvertegenwoordigers en de kiezers de nodige informatie verschaft om de behoorlijkheid en

doelmatigheid van het overheidsoptreden te kunnen beoordelen (Przeworski e.a. 1999). In dit democratisch perspectief is het centrale beoordelingscriterium voor een verantwoordingsarrangement de mate waarin het democratisch gelegitimeerde fora de gelegenheid biedt om het overheidsoptreden te beoordelen en zo nodig bij te sturen.

Het rechtsstatelijke perspectief: tegengaan van machtsconcentratie en corruptie: De liberale, rechtsstatelijke traditie van onder anderen Locke, Montesquieu en de Amerikaanse Federalisten (O'Donnell 1999) biedt een ander klassiek ijkpunt voor publieke verantwoording. De belangrijkste zorg die aan dit perspectief ten grondslag ligt, is het voorkomen van tirannie door absolute heersers of door al te drieste gekozen leiders, dan wel door een omvangrijke en 'verzelfstandigde' uitvoerende macht. De remedie voor een allesoverheersende, onbehoorlijke of corrupte overheid zoekt men in het organiseren van institutionele tegenmacht. Naast kiezer, parlement en politieke bestuurders worden andere publieke instituties geplaatst, zoals een onafhankelijke rechterlijke macht of de Algemene Rekenkamer, die bevoegd zijn op onderdelen verantwoording te vragen. Publieke verantwoording is in dit rechtsstatelijke of Madisoniaans perspectief essentieel om machtsconcentratie en machtsmisbruik bij de uitvoerende macht tegen te gaan. Het centrale beoordelingscriterium dat daaruit volgt is dat verantwoordingsarrangementen verantwoordingsfora in staat moeten stellen om bestuurlijke organen rekenschap te vragen en gebleken fouten en tekortkomingen van voelbare sancties te voorzien.

Het cybernetische perspectief: vergroting van leervermogen: Vanuit een meer cybernetisch perspectief op publieke verantwoording is de zin van verantwoording vooral gelegen in het op peil houden en versterken van het leervermogen in de publieke sector (Van den Bergh 1999: 40; Aucoin & Heintzman 2000: 52-54) en daardoor uiteindelijk ook van de effectiviteit van het openbaar bestuur. Publieke verantwoording heeft in dit perspectief zin omdat het publieke organisaties scherp houdt en *feedback* genereert waarvan bestuurders en andere betrokkenen kunnen leren hoe zij zich in de toekomst kunnen verbeteren. Publieke verantwoordingsprocessen – zeker wanneer zij zich in het openbaar afspelen – kunnen in zichzelf gekeerde politieke en bestuurlijke systemen openbreken en hen gevoeliger maken voor nieuwe inzichten of ervaringen vanuit maatschappelijke velden. Zo werpen parlementaire onderzoeken – zeker wanneer ze op tv worden uitgezonden – hun schaduw vooruit, ver voorbij de concrete affaire die het onderwerp van onderzoek vormt, en kunnen talloze bestuurders en ambtenaren nopen om hun beleid en gedrag

bij te stellen. Het centrale beoordelingcriterium is hier of publieke verantwoording nieuwe inzichten oplevert die bijdragen aan het leervermogen en de effectiviteit van publieke organisaties.

23.3 DE STAAT VAN VERANTWOORDING

Wat is de staat van de publieke verantwoording in ons land? Wij lopen de drie perspectieven langs en bespreken de belangrijkste ontwikkelingen.

Evaluatie vanuit democratisch perspectief: deficits gedicht

Vanuit het democratische perspectief is het beeld overwegend positief. De focus van publieke verantwoording is om te beginnen verbreed: niet langer gaat het primair om rechtmatigheid en financiën, steeds meer zijn ook de prestaties een belangrijk onderdeel van publieke verantwoording (Van Montfort 2009; Linker 2009). Ook is een aantal wezenlijke verantwoordingsdeficits (gedeeltelijk) gedicht door verduidelijking en vaak aanscherping van normen. Zo zijn sinds de Commissie Cohen (1997) de spelregels aangescherpt voor publieke organisaties die opereren op markten. Het meest in het oog springt de toegenomen verantwoording rond zelfstandige bestuursorganen. In 1995 luidde de Algemene Rekenkamer nog de noodklok over de wildgroei aan zbo's die onvoldoende verantwoording zouden afleggen en als *runaway bureaucrats* buiten het zicht van Kamer en kabinet zouden opereren. Lang golden zbo's als zorgenkinderen van de publieke verantwoording (Van Thiel 2000; Schillemans & Bovens 2008). In de afgelopen jaren is de feitelijke controle op zbo's echter nadrukkelijk toegenomen en is met de Kaderwet zbo's uit 2006 veel van de onduidelijkheid rond de verantwoording door zbo's verdwenen (samen met een deel van hun feitelijke autonomie). Langzaamaan komen de meeste zbo's nadrukkelijk binnen het bereik van de democratische verantwoording.

In de tweede plaats is er meer activisme bij de klassieke democratische verantwoordingsfora, zoals gemeenteraden en het nationale en Europese parlement. Binnen gemeenten heeft de dualisering van de verhoudingen tussen College en Raad de gekozen volksvertegenwoordigers nadrukkelijker in de rol van controleur en verantwoordingsforum gemanoeuvreerd. Of die dualisering in het algemeen een succes is, valt door ons niet te zeggen. Wel is zichtbaar dat gemeenteraden veel actiever omgaan met hun controlerende bevoegdheden, onder meer door het heenzenden van veel wethouders (122 in 2008). Ook de Tweede Kamer is veel actiever geworden. Het aantal verantwoordingsarrangementen waarover de kamer beschikt is de laatste jaren niet wezenlijk veran-

derd, op de toevoeging van Verantwoordingsdag na (Schillemans & Bovens 2009). Wel is het gebruik dat de Tweede Kamer maakt van haar belangrijkste verantwoordingsinstrumenten de afgelopen jaren sterk gestegen (BZK 2009). Het aantal schriftelijke vragen nam enorm toe, van ongeveer duizend per jaar in de vroege jaren tachtig, tot meer dan 3.000 in de afgelopen jaren. Ook het aantal mondelinge vragen steeg, vooral sinds 2004, sterk. Het aantal interpellaties neemt weliswaar af, maar dat wordt ruimschoots gecompenseerd door een sterke toename van het aantal spoeddebatten, nadat de mogelijkheid hiervoor was verruimd. Men zou kunnen tegenwerpen dat Kamervragen en spoeddebatten naar hun aard wat oppervlakkige en op de waan van de dag gerichte instrumenten zijn. Daar staat echter tegenover dat ook het gebruik van de veel dieper gravende parlementaire verantwoordingsinstrumenten is toegenomen – met name het aantal parlementaire onderzoeken is sterk gestegen vanaf de jaren negentig, terwijl het aantal parlementaire enquêtes, na een stijging in de jaren tachtig, ongeveer gelijk is gebleven.

Een derde vanuit democratisch oogpunt relevante ontwikkeling is de toegenomen *transparantie* van het openbaar bestuur. Die stelt niet alleen volksvertegenwoordigers in staat om machthebbers ter verantwoording te roepen maar biedt ook burgers als de ultieme democratische principalen de gelegenheid soms als verantwoordingsforum op te treden. Dit biedt de mogelijkheid van *bypasses* van directe democratie naast de kanalen van de vertegenwoordigende democratie. In formele zin is de Wet openbaarheid bestuur uit 1980 uiteraard een belangrijk ijkpunt in de ontwikkeling naar een transparanter bestuur. Vervolgens is de opkomst van internet sinds de jaren negentig een belangrijke technologische katalysator die het mogelijk maakt dat publieke gezagsdragers zich in toenemende mate actief, aan wie het maar lezen wil, kunnen verantwoorden. Vooral in de sfeer van onderwijs en gezondheidszorg zijn daardoor nu veel meer gegevens beschikbaar over de prestaties van scholen, ziekenhuizen en individuele specialisten. Aanvankelijk werd dit afgedwongen door journalisten, maar inmiddels maken veel publieke organisaties vrijwillig veel meer informatie over hun presteren via internet beschikbaar (Meijer e.a. 2009). Tal van gemeenten, provincies en zelfstandige bestuursorganen zetten beleidsstukken, jaarverslagen, prestaties en handhavinginformatie op internet. Uit empirische studies blijkt overigens dat gewone burgers maar in beperkte mate geïnteresseerd zijn in openbare informatie over publieke organisaties. Zelfs bij de met veel publiciteit omgeven openbaarmaking van de rapporten van de onderwijsinspecties over scholen, blijft het gebruik ervan door burgers beperkt (Meijer e.a. 2009). Het zijn vooral intermediairs als de media en belangenorganisaties die deze toegenomen transparantie gebruiken om publieke organisaties ter verantwoording te roepen.

Ofschoon de media geen formele verantwoordingsrelatie hebben met politieke bestuurders en ze ook niet over bevoegdheden of sancties beschikken, is hun rol als publieke verantwoordingsfora de afgelopen decennia sterk gegroeid. Sinds de ontzuiling en de komst van commerciële media en het internet, vormen de media een niet te onderschatten forum voor publieke verantwoording. Dit wordt nog versterkt door de toename van het aantal mediakanalen (televisie en natuurlijk internet) en de toename van het aantal parlementaire journalisten. Waren er in 1965 bijvoorbeeld nog maar 31 geaccrediteerde parlementaire journalisten, in 2000 was hun aantal gestegen naar 200 (Van Vree e.a. 2003). De combinatie van meer journalisten en meer mediakanalen leidt tot een toename van het aantal (vaak) kritische berichten over het bestuur. Daarin worden niet alleen politieke actoren ter verantwoording geroepen, maar ook tal van andere bestuurlijke actoren zoals maatschappelijke dienstverleners (ziekenhuizen; woningcorporaties) en zelfstandige bestuursorganen. Zo rapporteert een meerderheid van bestuurders in de sectoren zorg, onderwijs, welzijn, en wonen dat ze zeker wekelijks contact hebben met journalisten (Schillemans e.a. 2008).

Een vijfde relevante ontwikkeling is de opkomst van cliëntenraden en klantenfora, die eveneens elementen van directe democratie introduceren naast de vertegenwoordigende democratie. Dit zijn organen waarin vertegenwoordigers van afnemers van een dienst zitting hebben, die periodiek spreken met het bestuur van de publieke organisatie die de dienst levert. Er zijn vooral veel cliëntenraden in de zorg- en welzijnsector, maar ze komen ook voor in de sociale zekerheid, bij sommige gemeenten, pensioenfondsen, onderwijsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen (Trappenburg e.a. 2009).

Al met al kunnen burgers, die als *klant of afnemer* een bijzondere relatie met specifieke organisaties hebben, dus gebruik maken van veel meer directe kanalen dan in het verleden. Dat wil niet zeggen dat de gerealiseerde praktijken altijd goed verlopen – er is veel terechte kritiek op de representativiteit, effectiviteit en kwaliteit van dergelijke organen (Trappenburg e.a. 2009) – maar dat doet er niets aan af dat uit oogpunt van democratische verantwoording er sprake is van toegenomen mogelijkheden.

Uit democratisch oogpunt zijn er zo de nodige positieve ontwikkelingen te noemen. Wat alleen nauwelijks is toegenomen zijn de mogelijkheden van burgers om politieke bestuurders rechtstreeks ter verantwoording te roepen en eventueel weg te sturen. Voorstellen voor invoering van een nationaal correctief wetgevingsreferendum en voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester hebben het niet gehaald. De burger *als burger* heeft alleen de indirecte weg van de nationale of lokale verkiezingen. Daarnaast bestaat er een zekere spanning tussen de burger als kiezer en de burger als klant: de

opvattingen van zijn vertegenwoordigers in het parlement kunnen afwijken van die van de vertegenwoordigers in de cliëntenraad. Met name bij meer interactieve vormen van beleid, waarin (vertegenwoordigers van) burgers vaak samen met ambtenaren aan beleid werken, wordt deze spanning tussen de directe democratie en de vertegenwoordigende democratie vaak manifest (De Graaf 2007: 171).

Evaluatie vanuit rechtsstatelijk perspectief: meer toezicht maar is het ook beter?

Vanuit rechtsstatelijk perspectief draait publieke verantwoording vooral om de vraag of het helpt om corruptie en machtsmisbruik te voorkomen en daarmee om de vraag of het optreden van de overheid voldoet aan wezenlijke normen, zoals rechtmatigheid of behoorlijkheid. Ook in dit perspectief is een aantal positieve ontwikkelingen te noemen.

Om te beginnen zijn sinds de eeuwwisseling de verantwoordingsnormen waaraan de belangrijkste onderdelen van de overheid moeten voldoen allemaal herzien en aangescherpt (Wieles 2009). De financiële verslaggeving door het Rijk is met de Comptabiliteitswet uit 2001 herzien en voor provincies en gemeenten geldt sinds 2004 het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Ook voor bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's uit 2006), agentschappen (of ook baten-lasten diensten), jeugdzorginstellingen, zorgkantoren en onderwijsinstellingen zijn de normen voor de financiële verantwoording en de rechtmatigheid in de afgelopen jaren aangescherpt. Mede door deze veranderingen is de rechtmatigheid van het publieke optreden sinds de jaren tachtig spectaculair verbeterd: 'Het percentage onzekerheid over de rechtmatigheid van de rijksuitgaven [is] teruggebracht van 30,1 in de rijksrekening 1988 naar 0,2 in de rijksrekening 1995 en het percentage onrechtmatigheid van 1,5 naar 0,3. Deze cijfers zijn sindsdien niet noemenswaard meer veranderd' (Wieles 2009: 46).

Een tweede wezenlijke ontwikkeling is de toename van het aantal onafhankelijke toezichthouders en inspecties. In het oog springen relatief nieuwe markttoezichthouders zoals de Nma en de Zorgautoriteit, maar daarnaast bestaat er nog een veelvoud aan inspecties en toezichthouders. Yesilkagit (2009) komt tot 22 inspecties en toezichthouders die zich richten op het gedrag van de overheid en publieke instellingen, en dan neemt hij de algemene en lokale rekenkamers, de bestuursrechter, de Raad van State en de nationale en gemeentelijke ombudslieden niet eens mee. Daarnaast bestaat er nog een belangrijk aantal toezichthouders en inspecties dat optreedt in de private sector. Er is de laatste jaren zodoende een steeds dichter web geweven van toezichthouders.

Waar inspecties en toezichthouders zich richten op complete sectoren, zien raden van toezicht toe op specifieke publieke organisaties. Steeds meer publieke organisaties kennen een raad van toezicht, die soms ook als raad van commissarissen, raad van advies of commissie van toezicht door het leven gaat. Dit betreft steeds min of meer onafhankelijke organen die toezicht houden op het bestuur van publieke organisaties. Vaak worden de leden van deze raden benoemd door de minister. Sinds de jaren negentig is het aantal raden van toezicht toegenomen. Zo beschikken veel regionale opleidingscentra, hogescholen, universiteiten, zorginstellingen, woningcorporaties en zelfstandige bestuursorganen tegenwoordig over een raad van toezicht (Boers & Van Montfort 2009). In sommige gevallen is deze bij wet verplicht, zoals bij universiteiten, of bij zbo's zoals TNO of het Kadaster; in andere gevallen gaan publieke organisaties vrijwillig over tot het instellen van een raad van toezicht, bijvoorbeeld op basis van een eigen governance-code.

Ten slotte is ook het stelsel van juridische verantwoording verdicht en verbreed en is het gebruik ervan toegenomen. De invoering van de Algemene wet bestuursrecht heeft een zeer fijnmazig stelsel van normen voor behoorlijk bestuur in het leven geroepen. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid wordt stap voor stap uitgebreid en het beroep op de (bestuurs)rechter is sterk gegroeid. Zo is de 'instroom' in het bestuursrecht in dit millennium substantieel en stijgend – van ruim 37.000 naar zo'n 50.000 omstreeks 2005 (Moolenaar e.a. 2009: 36).

Het stelsel van controles op de behoorlijkheid van het handelen van de overheid is de afgelopen jaren al met al sterk uitgebreid. Ook is de rechtmatigheid van het handelen van de drie Nederlandse bestuurslagen toegenomen. Uit rechtsstatelijk perspectief is dat alles positief te noemen. Desondanks is er uit rechtsstatelijk oogpunt wel een punt van lichte zorg te noteren: over het feitelijk functioneren en de effectiviteit van de formele toezichthouders is vaak minder bekend. We weten wel dát ze er zijn en wát ze moeten doen, maar inzichten in de opbrengsten zijn niet altijd erg groot (zie Yesilkagit 2009; Boers & Van Montfort 2009; Schillemans 2007). Toezichthouders opereren zelf vaak niet heel transparant en dat roept periodiek de vraag op wie er toeziet op het toezicht. Een ander punt van zorg daarbij is de mate van *focus* van de toezichthouder. Richt deze zich wel scherp op de meest cruciale normen of verbreedt hij het toezicht en gaat hij vooral meedenken met de organisatie? Volgens De Ridder is het een harde wetmatigheid dat dit gebeurt. Hij schrijft: 'In elke toezichtsrelatie bestaat een tendens tot vermindering van de afstand tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde. De toezichthouder wordt: adviseur/ partner/ vraagbaak/ vertrouwenspersoon' (De Ridder 2004: 11). Onderzoek bij raden van toezicht ondersteunt deze observatie (Meurs & Schra-

ven 2006; Schillemans 2007). Dit roept de vraag op of het uitgebreide stelsel van (diagonaal) toezicht nu werkelijk helpt om machtsmisbruik en corruptie te bestrijden. Het gegeven dat belangrijke fraudes en crises van de afgelopen jaren (fraude bij HBO, woningcorporaties en zorginstellingen, UWV-affaire, financiële crisis) niet via toezichthouders aan het licht kwamen, geeft voeding aan deze zorg.

Evaluatie vanuit cybernetisch perspectief: verantwoordingsoverlast is het nieuwe probleem

Het cybernetisch perspectief richt zich niet op verantwoordelijkheids- en schuldvragen, maar adresseert de dieperliggende vraag of verantwoording bijdraagt aan de kwaliteit en effectiviteit van het openbaar bestuur. Positief uit cybernetisch oogpunt is vooral de opkomst van een aantal professionele vormen van verantwoording die minder het karakter hebben van een afrekening en meer zijn gericht op de kwaliteit van het handelen.

Er zijn allereerst steeds vaker visitaties (Schillemans 2009). Een visitatie is een officiële inspectie van een publieke organisatie waarbij het optreden van de organisatie wordt geëvalueerd. Het meest bekend zijn de visitaties in de onderwijssector, maar visitaties komen ook voor bij gemeenten, de publieke omroep, zelfstandige bestuursorganen, ministeries en in de zorg. De onderwijs- en onderzoeksvisitaties zijn bijzonder omdat zij met een vaste regelmaat worden georganiseerd en integraal onderdeel zijn van het aansturings- en kwaliteitsbeleid van het ministerie. Veel andere visitaties hebben geen sectorbrede focus maar richten zich op een deel van de organisaties daarbinnen. Ook zijn er *stand-alone* visitaties. In de meeste sectoren wordt ongeveer de helft van de instellingen gevisiteerd, bij hbo-instellingen en ziekenhuizen ligt dit cijfer beduidend hoger (Schillemans e.a. 2008).

Een tweede interessante innovatie is beschreven door Van Rijn en Van Twist (2009) en noemen wij, bij ontstentenis van een betere overkoepelende benaming, *x-stat*. Het is een verzamelnaam voor initiatieven waarin publieke verantwoording steeds wordt teruggebracht tot een beperkt aantal scherp gedefinieerde prioriteiten. Via geavanceerde registratie- en weergave systemen wordt statistische informatie sterk verdicht en gelaagd weergegeven. Informatie over bijvoorbeeld onveiligheid of leefklimaat wordt samengevat in enkele *powerpoints* en enkele A4's met daarop de belangrijkste ontwikkelingen of beleidsresultaten. Deze informatie wordt vervolgens in hoorzittingen besproken, met leidinggevenden én collega's. Daarbij wordt geanalyseerd wat de betekenis is van de gepresenteerde informatie voor de kwaliteit van de beleidsuitvoering. Zodoende ontstaat een fijnmazig inzicht

in de maatschappelijke ontwikkelingen en de effectiviteit en kwaliteit van het beleid.

Een derde uit cybernetisch oogpunt positieve trend is ook beschreven door Van Rijn en Van Twist (2009) en is ook uit de Angelsaksische wereld overgewaaid: *delivery*. De *Prime Minister's Delivery Unit* werd door Blair na zijn herverkiezing in 2001 opgericht. Deze kleine eenheid, direct onder de premier, zorgde ervoor dat 'deliverables' werden onderscheiden, dat er cijfers over de voortgang van het gevoerde beleid beschikbaar kwamen, en dat de regering zich kon verantwoorden over de realisatie van beleid. Deze Britse innovatie is door het kabinet Balkenende voor het eerst in 2009 bij Verantwoordingsdag toegepast, zij het in aangepaste vorm. Belangrijk is opnieuw de focus op een beperkt aantal maatschappelijke effecten, en het 'leveren' van gespecificeerde producten of resultaten. 'Dit type delivery-achtige verantwoordingsarrangementen lijkt in niets op de schriftelijke, gestructureerde, formalistische en bureaucratisch aandoende maandrapportages en kwartaalrapportages zoals we die in veel geïnstitutionaliseerde verantwoordingsarrangementen binnen de Nederlandse publieke sector kennen. Alle informatie wordt op slechts één A4-tje gepresenteerd en de kracht zit in de mondelinge toelichting, die van elke bespreking eerder een hoorzitting maakt dan een geritualiseerd overleg. Per verantwoordingsgesprek wordt stilgestaan bij één prioriteit en de verantwoordelijke minister wordt daarbij stevig aan de tand gevoeld indien onvoldoende voortgang is bereikt over een bepaalde periode' (Van Rijn & Van Twist 2009: 264).

Ondanks deze ogenschijnlijk positieve ontwikkelingen is er ook veel zorg over de negatieve effecten van publieke verantwoording voor de kwaliteit en de effectiviteit van het openbaar bestuur, zowel in ons land als erbuiten (Power 1996). Noordegraaf en Sterrenburg (2009: 231) vatten die kritiek als volgt samen: 'Professionals en hun instellingen worden in de weg gezeten door bestuurders, managers, bureaucratie, regels en "overhead", die hen dwingen om steeds meer te administreren, waardoor er minder tijd overblijft voor primaire taken. Professionals moeten steeds meer vastleggen en verantwoording afleggen over hun werkzaamheden, bijvoorbeeld aan toezichthouders. Voorbeelden van "beklemde professionals" kunnen we bijna dagelijks vernemen. Medewerkers in de GGZ die naar eigen zeggen in toenemende mate verantwoording moeten afleggen over hun bestede tijd en geld, wijkagenten die soms urenlang bezig zijn met het verantwoorden van hun activiteiten, en leraren die steeds minder uren toekomen aan lesgeven.'

De kritiek is tot op zekere hoogte gerechtvaardigd en vraagt om bezinning over hoe verantwoording vorm moet krijgen. Toch is het nodig er enkele kanttekeningen bij te plaatsen.

Allereerst: *verantwoording moet pijn doen*. Vanuit het perspectief van de burger is het een goed teken dat bestuurders en uitvoerders klagen over verantwoordingslast. Dat betekent dat de verantwoording wat voorstelt. Verantwoording moet immers democratische controle mogelijk maken en de macht van uitvoerders aan banden leggen. Competente verantwoordingsfora stellen stekelige vragen, zoeken naar zwakke plekken in redeneringen, proberen ontbrekende informatie boven tafel te krijgen en ongefundeerde keuzes expliciet te maken. Dat is van nature een enigszins onaangenaam proces. Verantwoording gaat naar haar aard nu eenmaal gepaard met een zekere focus op fouten en falen (zie ook Mulgan 2003). Kritiek op verantwoording betekent soms ook dat een arrangement er goed in slaagt om zaken boven tafel te krijgen waar bestuurders liever niet al te veel aandacht aan zouden hebben geschonken. Dat is onprettig voor individuele bestuurders, maar heel belangrijk voor de vitaliteit van de democratische rechtsstaat.

Verder: *niet alle last is verantwoordingsoverlast*. Veel administratie wordt als noodzakelijk ervaren, de ervaren last is groter dan de feitelijke last, verantwoording biedt helderheid en houvast. Noordegraaf en Sterrenburg (2009) geven een overzicht van de hoeveelheid tijd dat een aantal publieke professionals besteedt aan administratieve handelingen. Voor medisch specialisten, verpleegkundigen en wijkagenten schommelt dit percentage rond de 20%; bij rechercheurs ligt het percentage op 38%. Deze tijdsinvestering staat zeker niet gelijk aan 'verloren tijd', omdat veel van die administratieve handelingen ook uit professioneel oogpunt noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor de opbouw van een goed straf- of medisch dossier. Bovendien kan de beleving sterk verschillen van de feitelijke tijdsinvestering: veel van de ervaren verantwoordingsoverlast heeft vooral te maken met onhandige systemen, dubbel werk of gebrekkige ondersteuning. Zo blijkt uit onderzoek onder wijkagenten dat zij zich niet zozeer ergeren aan de hoeveelheid administratie die zij op een dag moeten verrichten, maar vooral aan de gebruikersonvriendelijkheid van hun systemen. Ze moeten herhaald inloggen, gegevens dubbel invoeren of meerdere schermen doorlopen. Veel verantwoordingsoverlast is derhalve terug te voeren op gebrekkige organisatie (zie verder: Noordegraaf & Sterrenburg 2009; zie ook Schillemans & Bovens 2009).

Deze relativeringen nemen niet weg dat er uit cybernetisch oogpunt wel de nodige kritiek te uiten is op de ontwikkelingen op het gebied van publieke verantwoording.

Om te beginnen gaat publieke verantwoording nogal eens gepaard met hoge *transactiekosten*. Betekenisvolle verantwoordingsprocessen vergen veel tijd en aandacht van de leidinggevenden binnen een organisatie; tijd die ook aan andere zaken had kunnen worden besteed. Daar komt bij dat verantwoor-

dingsprocessen de neiging hebben te *formaliseren*. Verantwoordingsprocessen gaan dan niet meer over feitelijke praktijken maar over formele systemen. Alleen de prestaties op papier worden beoordeeld en niet meer de feitelijk geleverde kwaliteit. Dit is opgetekend bij veel visitaties, bijvoorbeeld in de zorg. Zij richten zich op de kwaliteit van de kwaliteitsbewaking en nauwelijks meer op de kwaliteit van de zorg zelf (Schillemans 2009). Dit leidt tot *goal displacement*. Het voldoen aan een norm wordt dan een doel op zichzelf, en de organisatie richt zich niet langer op het bereiken van het achterliggende doel waar die norm een indicator voor was. Politieagenten gaat het dan om aantallen processen-verbaal – en niet om veiligheid – en wetenschappers tellen alleen nog aantallen publicaties – en niet de kenniswinst door hun onderzoek (zie ook Meijer e.a. 2009).

Dit leidt er soms toe dat publieke verantwoording een tijdrovend maar uiteindelijk *betekenisloos ritueel* is. Ze kost een heleboel tijd en enorm veel papier, maar leidt niet werkelijk tot een scherp en inhoudelijk debat over die informatie en heeft ook geen verdere consequenties voor het beleid. Deze kritiek vindt men bij resultaatverantwoording (Linker 2009), raden van toezicht (Boers & Van Montfort 2009), cliëntenraden (Trappenburg e.a. 2009) en Verantwoordingsdag (Schilleman & Bovens 2009: 275). Het geeft aan dat verantwoordingsarrangementen kunnen ritualiseren. Ze verliezen aan betekenis en scherpte; worden een verplichting en een routine, waardoor ze als overlast worden beleefd.

Vanuit cybernetisch perspectief is het beeld daarom gematigd negatief: publieke verantwoording heeft te vaak geen of zelfs een contraproductief effect op het leervermogen van publieke organisaties. De positieve aanzetten die we hier beschreven zijn tamelijk perifeer en leggen het in aandacht en aanzien nog af tegen de klassieke, formalistische verantwoordingsinstrumenten die het leren ontmoedigen. Tijd daarom voor een nieuwe agenda: verbetering van verantwoording en het waar nodig verhelpen van verantwoordingsoverlast.

23.5 CONCLUSIE: VERDICHTING EN VERBREDING

In de afgelopen decennia was er sprake van een dubbele trend van verdichting en verbreding van publieke verantwoording (Bakker & Yesilkagit 2005; Brandsen e.a. 2005). Publieke gezagsdragers verantwoorden zich steeds vaker aan verschillende verantwoordingsfora die uiteenlopende beoordelingskaders hanteren. Deze ontwikkeling past in de mondiaal beschreven overgang van uniforme stelsels van *government* naar meer pluriforme stelsels van *governance* (Pierre & Peters 2000; Salamon 2002).

Er is sprake van een *verdichting* van publieke verantwoording door de proliferatie van verantwoordingsarrangementen in een groot deel van de publieke sector. Een recent onderzoek naar acht sectoren van publieke dienstverlening op het gebied van zorg, onderwijs, welzijn en wonen (Schillemans e.a. 2008) leerde bijvoorbeeld dat een gemiddelde Nederlandse publieke dienstverlener zich aan dertien andere partijen verantwoordt over een groot aantal onderwerpen.

Dit hangt samen met de *verbreding* van publieke verantwoording van verticaal naar diagonaal en horizontaal. Naast de klassieke min of meer verticale vormen van verantwoording, zoals het departementaal toezicht en de verantwoording aan de Kamer, waarbij er veelal een principaal-agent verhouding is tussen forum en actor, komen er steeds meer verantwoordingsrelaties op die meer diagonaal of zelfs horizontaal van karakter zijn. De Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, die niet in een hiërarchische verhouding staan tot zelfstandige bestuursorganen en publieke instellingen, zijn activistischer geworden en vullen hun rol breder in. Omdat zij mede rapporteren aan de Tweede Kamer zou je dit diagonale vormen van verantwoording kunnen noemen – verantwoording in de schaduw van de democratische controle. Ook raden van toezicht en visitatiecommissies zijn te beschouwen als diagonale vormen van verantwoording omdat hun oordelen en rapporten ook tot de minister doordringen. Daarnaast zijn er ook meer horizontale verantwoordingsrelaties ontstaan, bijvoorbeeld door de instelling van cliëntenpanels en de toegenomen openbaarmaking, waarbij publieke instellingen min of meer vrijwillig verantwoording afleggen aan burgers, belanghebbenden en de media.

Het gevolg van de verdichting en verbreding van publieke verantwoording is dat de belangrijkste zorg van de afgelopen decennia – *verantwoordingstekorten* – kan worden gerelativeerd. Vanuit democratisch en rechtsstatelijk perspectief is de omvang en de aard van de publieke verantwoording sterk verbeterd. Wel dient zich een nieuwe problematiek aan: de kwaliteit van al die vormen van verantwoording en de bijdragen van verantwoording aan lerend gedrag en goed bestuur. In zekere zin lijkt er sprake van een uitruil tussen de winst in democratisch en rechtsstatelijk perspectief en de wat zorgelijke observaties in cybernetisch perspectief. Deze trade-off wordt in tabel 23.1 wat gechargeerd uitgedrukt doordat de positieve ontwikkelingen vanuit de eerste twee perspectieven gespiegeld worden met de negatieve ontwikkelingen vanuit cybernetisch perspectief. De tegenstelling laat goed de centrale opgave voor de komende jaren zien: hoe kan publieke verantwoording zo worden ingericht dat ze effectief bestuur versterkt in plaats van verhindert?

Tabel 23.1 Positieve en negatieve ontwikkelingen in de verantwoordingsstaat

	Democratisch perspectief	***Rechtsstatelijk perspectief***	***Cybernetisch perspectief***	
Positieve ontwikkelingen	Deficits gedicht	Verbetering rechtmatigheid	Transactie-kosten	Negatieve ontwikkelingen
	Politiek activisme	Verscherping normen	Formalisme	
	Transparantie	Toezichthouders en inspecties	Goal displacement	
	Cliëntenraden en klantenfora	Raden van toezicht	Ontmoediging lerend en innovatief gedrag	
Negatieve ontwikkelingen	Spannings-verhouding directe en indirecte democratie	Kwaliteit van toezicht?	Visitaties	Positieve ontwikkelingen
			X-stat	
			Delivery	

LITERATUUR

Aucoin, P. & R. Heintzman (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences* 66, p. 45-55.

Bakker, W. & K. Yesilkagit (2005). *Publieke Verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.

Bergh, J.Th.J. van den (1999). *Verantwoorden of vertrekken: Een essay over politieke verantwoordelijkheid.* Den Haag: VNG uitgeverij.

Boers, I. & C.J. van Montfort (2009). Raden van toezicht. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 143-160. Den Haag: Lemma.

Bovens, .M, W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker & P. Kalma (1995). *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam 1995.

Bovens, M.A.P. & T. Schillemans (2009). *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Lemma.

Brandsen, T., A. Meijer. & C.J. van Montfort (2005). Themanummer: De dubbele helix van publieke rekenschap. *Bestuurskunde* (14) 2005-1.

Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.

Linker, P. (2009). Verantwoording over prestaties. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 55-78. Den Haag: Lemma.

Meijer, A.J., S. Grimmelikhuijsen & G.J. Brandsma (2009). Transparantie: verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording? In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 205-228. Den Haag: Lemma.

Meurs, P.L. & T. Schraven (2006). Raden van toezicht opnieuw langs de meetlat. In: P.L. Meurs & H. Schraven. *Naar stimulerend en slim toezicht* (themanummer Zorgvisie), p. 11-24. Maarssen: Elsevier.

Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2009). *Beleidsdruk in beeld: politieke druk in de periode 1981-2008, een analyse van Kamerinterventies*. Den Haag: Programma Vernieuwing Rijksdienst.

Montfort, C.J. van (2009). Verantwoording aan departementen. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 81-100. Den Haag: Lemma.

Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder & M. van Gammeren-Zoeteweij (2009). *Terug naar de toekomst. Het beroep op Justitie, 1997-2007: raming en realisatie*. Den Haag: WODC.

Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies.* Basingstoke: Palgrave.

Noordegraaf, M. & J.P. Sterrenburg (2009). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 231-254. Den Haag: Lemma.

O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In: A. Schedler, L. Diamond & M.F. Plattner (red), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* p. 29-51. Londen: Lynne Rienner Publishers.

Pierre, J. & B.G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Londen: MacMillan Press.

Power, M. (1996). *The Audit Society. Rituals of Verification.* Oxford: Oxford University Press.

Przeworski, A., S.C. Stokes & B. Manin (1999). *Democracy, Accountability, and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Rijn, van R. & M. van Twist (2009). Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red).

Handboek publieke verantwoording, p. 255-274. Den Haag: Lemma.
Salamon, L.M. (2002). *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Lemma.
Schillemans, T. (2009). Visitaties als vorm van verantwoording. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 161-179. Den Haag: Lemma.
Schillemans, T., T. Brandsen, E. van Hout & M. Oude Vrielink (2008). *Horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen. Een verkenning in opdracht van het Platform Maatschappelijke Ondernemingen*. Delft: PMO.
Schillemans, T. & M.A.P. Bovens (2008). Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties in Nederland. *Burger Bestuur & Beleid*, 5-1, p. 58-75.
Schillemans, T. & M.A.P. Bovens (2009). Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 275-294. Den Haag: Lemma.
Strom, K. (2000). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. European Journal of Political Research (37) p. 261-289.
Thiel, S. van (2000). *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Utrecht: ICS.
Trappenburg, M. (2005). *Gezondheidszorg en democratie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
Trappenburg, M., T. Schillemans & H. van de Bovenkamp (2009). Cliëntenraden en klantenfora. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 181-204. Den Haag: Lemma.
Vree, F. van, C. Vos, H. Wijfjes & J. Bardoel (2003). Het ontstaan van een politiek-publicitair complex 1960-2002. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica,* p. 71-98. Den Haag: Sdu.
Wieles, J. (2009). Verantwoording over financiën en rechtmatigheid. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 35-54. Den Haag: Lemma.
Yesilkagit, K. (2009). Inspecties. In: M.A.P. Bovens & T. Schillemans (red). *Handboek publieke verantwoording,* p. 117-142. Den Haag: Lemma.

NOOT

1 Deze paragraaf is grotendeels overgenomen uit Bovens & Schillemans 2009.

24 Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid

Sandra van Thiel

In 1982 trad het kabinet Lubbers I aan. Dit kabinet werd geconfronteerd met een aantal grote problemen zoals te hoge overheidsuitgaven, een snel stijgende werkloosheid en een dalend vertrouwen van burgers in de overheid. Diverse maatregelen werden voorgesteld om dit aan te pakken: bezuinigingen, het privatiseren van staatsonderdelen, het afstoten van taken die niet als kerntaak van de overheid werden gezien, en het vergroten van de efficiëntie van de overheid door deze bedrijfsmatiger te laten werken. Nederland was overigens niet uniek in dit opzicht; andere landen hadden vergelijkbare problemen en pasten vergelijkbare oplossingen toe (Pollitt & Bouckaert 2004).

Als gevolg van deze maatregelen werden tal van taken en onderdelen van de overheid op afstand gezet. Dat gebeurde op verschillende manieren zoals privatisering (verkopen van eigen bedrijven), uit- of aanbesteding (taak opdragen aan private organisaties), en verzelfstandiging (een overheidsonderdeel losweken en omzetten in een zelfstandige organisatie of bedrijf). Op rijksniveau leidde verzelfstandiging in Nederland tot het oprichten van zelfstandige bestuursorganen. Daar gaat dit hoofdstuk over.

Anno 2010 zijn er naar schatting meer dan 600 zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in Nederland. Ze voeren tal van taken uit voor de overheid, zoals het uitbetalen van uitkeringen of vergoedingen (UWV, SVB, IB Groep), het houden van toezicht (AFM, OPTA, Zorgautoriteit, College Bescherming Persoonsgegevens), keuren en certificeren van bijvoorbeeld landbouwgewassen en technische apparaten (NMI), het beslechten van geschillen (Commissie Gelijke Behandeling, Huurcommissies), en diverse andere taken (Luchtverkeersleiding Nederland, ProRail, RDW, Staatsbosbeheer, Onderzoeksraad voor de Veiligheid). Er zijn ook clusters van zbo's, zoals de poli-

tieregio's, grondkamers, rijkshavenmeesters, kunst- en cultuurfondsen en de kamers van koophandel. Het exacte aantal zbo's is niet bekend. Dit komt omdat er veel verschillende definities in omloop zijn (Van Thiel & Van Buuren 2001).

Vanuit theoretisch oogpunt kan verzelfstandiging worden gezien als een vorm van delegatie. Theorieën over delegatie gaan traditioneel over het opdragen van taken door politici aan bureaucraten (Braun & Gilardi 2006; Strøm, Müller & Bergman 2003; Bendor, Glazer & Hammond 2001). Door verzelfstandiging wordt een taak nogmaals gedelegeerd, maar nu door bureaucraten aan zbo's. Het centrale probleem uit de delegatietheorie blijft echter bestaan; hoe kan de opdrachtgever (principaal) er zeker van zijn dat de agent (zbo) zijn taak naar behoren zal uitvoeren? De uitvoeringsorganisatie beschikt namelijk over veel meer informatie en expertise dan de opdrachtgever. Door deze informatie-asymmetrie wordt ook de democratische controle van zbo-prestaties bemoeilijkt. Daar komt bij dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's beperkt is. De grenzen van die beperkte ministeriële verantwoordelijkheid staan echter nergens omschreven, ook niet in recente wetgeving zoals de Kaderwet zbo's (Schillemans 2007).

Vanuit een democratisch oogpunt roept de groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen daarom verschillende vragen op. Ten eerste, wat is nu precies een zelfstandig bestuursorgaan? Zonder overzicht kan er immers ook geen controle plaatsvinden. Ten tweede: wat zijn de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's? En ten derde, hoe worden (of kunnen worden) de tekortkomingen ten aanzien van democratische controle ondervangen? In dit hoofdstuk loop ik deze drie vragen één voor één langs.

24.1 WAT IS EEN ZBO?

In de loop van de tijd zijn er heel wat verschillende definities gegeven van wat een zelfstandig bestuursorgaan is. In tabel 24.1 zijn enkele van deze definities opgenomen.

Het begrip 'zbo' werd in 1974 geïntroduceerd door Scheltema als een orgaan dat een gedeelte van de bestuurstaak van de overheid uitvoert, maar dat tot bepaalde hoogte zelf mag inrichten. Deze definitie is weinig precies, maar dat valt Scheltema niet aan te rekenen. De praktijk laat namelijk een te grote verscheidenheid zien om alles in één omschrijving te kunnen vatten. Zo hebben sommige zbo's wel rechtspersoonlijkheid, andere niet (zoals de Kiesraad). Er zijn zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke zbo's (40%

Tabel 24.1 Verschillende definities van zelfstandige bestuursorganen

Bron	*Definitie*
Oratie Scheltema (1974)	Zbo's zijn organen die een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten. De minister is niet bevoegd om precies te vertellen hoe het moet.
Nota 'Functionele Decentralisatie' (1990)	Zbo's zijn organen van functioneel bestuur met een bestuurstaak maar niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Het kan daarbij zowel om publiekrechtelijke organen gaan (met en zonder rechtspersoonlijkheid) als om privaatrechtelijke organen die met openbaar gezag zijn bekleed. De oprichting van zbo's wordt aangeduid als externe verzelfstandiging.
Algemene Rekenkamer (1995)	Zbo's zijn publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag bekleed zijn.
'Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen' (1996)	Een zbo is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege. De bestuurstaak kan heel Nederland of een onderdeel (regio) beslaan. Een zbo is in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.
Kaderwet zbo's (2006)	Een zbo is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.

Bron: Van Thiel & Van Buuren (2001)

in 2001). Sommige zbo's worden via de rijksbegroting gefinancierd, anderen uit andere bronnen of eigen inkomsten (zoals tarieven of premies). Ook de inrichting van zbo's is heel verschillend, bijvoorbeeld wat betreft het wel/niet hebben van een raad van toezicht. Ongeveer de helft van alle zbo's heeft een eigen CAO (Van Thiel & Yesilkagit 2006), enzovoorts.

Om al deze variëteit te kunnen doorgronden, is het belangrijk om te weten hoe zbo's worden opgericht. Dat kan op twee manieren (vgl. Zijlstra 1997). Ten eerste, een bestaande organisatie kan worden aangewezen om een taak uit te voeren. Dit gebeurt in de (materiële) wet waarin de betreffende taak is vastgelegd, zie bijvoorbeeld de AWBZ waarin zorgverzekeraars tot taak krijgen de betaling uit te voeren. De betreffende organisatie wordt door deze aanwijzing 'met openbaar gezag bekleed' om de taak uit te mogen voeren. Dat openbaar

gezag is nodig om het zbo bevoegd te maken om handelingen te plegen die rechtsgevolgen hebben zoals het afgeven van beschikkingen of keurmerken. De tweede manier om een zbo op te richten is door een (formele) instellingswet, zoals de Wet informatiseringsbank die leidde tot de verzelfstandiging van een directie van het ministerie van Onderwijs (Informatiseringsbank) tot het zbo IB-Groep in 1994.[1] In een instellingswet kunnen allerlei zaken worden geregeld ten aanzien van het zbo, zoals de bestuursstructuur, verantwoordingsmomenten en de taakomschrijving. Instellingswetten komen meestal voor bij publiekrechtelijke zbo's en/of zbo's die voorheen een afdeling of directie van een ministerie waren. Een aanwijzing tot zbo komt vaker voor – maar niet uitsluitend – bij privaatrechtelijke zbo's en organisaties waarbij de zbo-taak slechts een klein deel van hun werk uitmaken (zoals garages die de APK uitvoeren). Omdat er dus verschillende manieren zijn om zbo's op te richten, zijn er ook veel verschillende soorten zbo's. Daar komt bij dat een zbo formeel een orgaan is, en niet noodzakelijkerwijs een organisatie. Een zbo kan bijvoorbeeld ook één persoon zijn (zoals het Bureau Beheer Landbouwgronden; dat is de directeur van het agentschap Dienst Landelijk Gebied) of een college, commissie of raad (zoals de Faunaraad of het College ter beoordeling van geneesmiddelen).

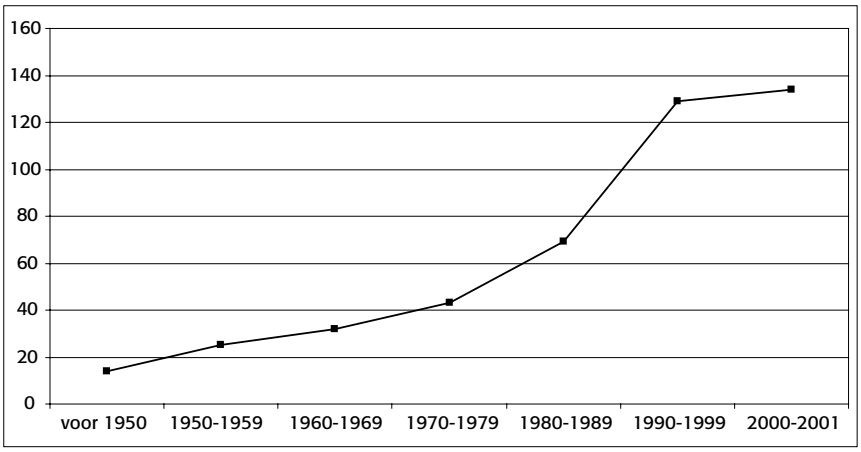
Er is dus geen vaste procedure voor het delegeren van taken aan zbo's. Bijgevolg is het moeilijk om vast te stellen welke organen/organisaties wel een zbo zijn, en welke niet.[2] Zo staat op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken sinds 2006 een register van zbo's. Hierin zijn alleen zbo's opgenomen die onder de definitie uit de Kaderwet vallen. Dat sluit een hoop organen en organisaties uit zoals: zbo's op lager niveau, zbo's met beheerstaken zoals Staatsbosbeheer, alle onderwijsinstellingen, de Nederlandse Bank, adviesraden, publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties, de politieregio's, de publieke omroep, enzovoorts (Van Thiel 2001). Het register biedt dus geen volledig overzicht. En dat maakt het moeilijk voor parlementariërs, ministers en burgers om te controleren welke zbo's er zijn, wat ze doen, wat dat kost en wie verantwoordelijk is voor hun functioneren.

Er zijn diverse pogingen gedaan om een volledig overzicht te krijgen. De eerste inventarisatie werd in 1994 door de Algemene Rekenkamer (1995) gehouden. Wanneer we clusters volledig meetellen – dus niet als één zbo – kwam de rekenkamer op een totaal van 545 zbo's in Nederland. In 2001 hebben Van Thiel en Van Buuren deze telling herhaald. Door een groot aantal mutaties, voornamelijk samenvoegingen, was het absolute aantal zbo's gedaald tot 431. Een hernieuwde telling in 2005 liet echter zien dat het aantal toch hoger lag, op 630, omdat in eerdere tellingen een aantal organen over het hoofd was gezien (Jongeneel 2005).

Het aantal zbo's wordt dus pas sinds begin jaren '90 bijgehouden. Ze bestaan echter al veel langer – maar onder andere benamingen. Zo sprak de WRR (1983) over paragouvernementele organisaties. Andere noemers zijn organen van functioneel bestuur (Nota functionele decentralisatie 1990) en externe verzelfstandiging (Commissie Sint 1994).[3] Zbo's passen in de lange traditie van corporatisme en subsidiariteit die zo typisch is voor Nederland (Andeweg & Irwin 2009; Lijphart 2007). Taken zijn en worden niet altijd door de overheid zelf uitgevoerd. Het bekendste voorbeeld daarvan zijn de waterschappen (openbare lichamen ingevolge artikel 134 Grondwet).

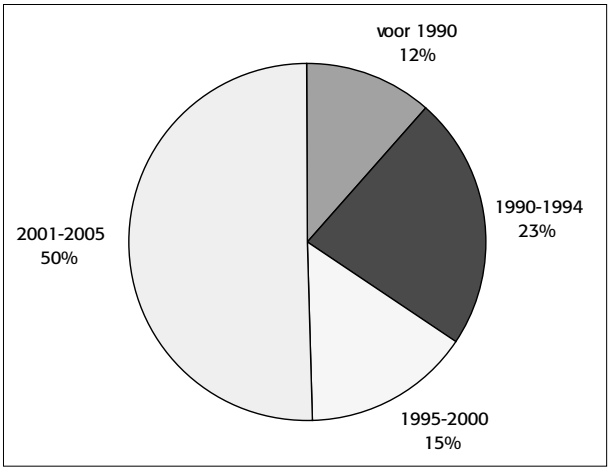
Door het hoge aantal mutaties is het vaak lastig om te achterhalen wanneer een zbo oorspronkelijk is opgericht. Figuur 24.1 laat zien wanneer zbo's die bestonden in 2001 oorspronkelijk werden opgericht of aangewezen (clusters zijn maar één keer meegeteld omdat elk cluster op dezelfde wettelijke basis berust). Er is een duidelijke stijging over de tijd te zien, vooral in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw. Die stijging wordt echter deels veroorzaakt door de grote aantallen fusies die zbo's in de laatste decennia hebben ondergaan. Hierdoor zijn veel 'nieuwe' zbo's ontstaan; de helft van de zbo's die in 2005 bestonden zijn op die manier in de afgelopen vijf jaar 'opgericht' (zie figuur 24.2 op pagina 462).

Figuur 24.1 Jaar van oprichting van zbo's in 2001



Bron: Van Thiel & Van Buuren 2001

Figuur 24.2 Jaar van oprichting van zbo's in 2005



Bron: Jongeneel 2005

Uit het voorgaande blijkt dat er veel zbo's zijn, waarvan een deel al langere tijd bestaat (sommige dateren van voor 1900). Zbo's worden zelden opgeheven (3-6%; Van Thiel & Van Buuren 2001). Zbo's zijn dus een belangrijk deel van het Nederlands openbaar bestuur. Er zijn zelfs schattingen dat er bij zbo's evenveel of zelfs meer mensen werken dan bij alle ministeries, en dat er evenveel of zelfs meer geld in omgaat als in de gehele rijksbegroting (Algemene Rekenkamer 2009; Schillemans 2007; Ministerie van Financiën 2006).

Wat merken burgers hier nu van? De overheid lijkt te verwachten dat de burger vooral zal profiteren van het oprichten van zbo's. Dat blijkt uit de motieven die worden genoemd voor verzelfstandiging – als er motieven worden gegeven, want aanvankelijk gebeurde dat niet altijd (Algemene Rekenkamer 1995). Met de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor het oprichten van zbo's in 1996 werd motivering van besluiten verplicht. Er zijn nu drie erkende motieven (vgl. Boxum, De Ridder & Scheltema 1989):

1. het deskundigheidsmotief; als taken expertise vereisen die de overheid niet zelf bezit, dan moet de taak overgelaten worden aan een zbo dat die expertise wel heeft;
2. het participatiemotief; taken kunnen soms beter worden uitgevoerd door maatschappelijk betrokken groepen of organisaties (vgl. subsidiariteitsbeginsel) omdat deze meer kundig zijn, meer betrokken of in nauwer contact staan met de klant/burger; en

3. het onafhankelijkheidsmotief; als taken onafhankelijkheid vereisen, bijvoorbeeld geschilbeslechting, moeten zij op afstand van de overheid worden uitgevoerd.

Daarnaast wordt vaak een vierde motief genoemd: het efficiencymotief. Dit motief staat niet in de Aanwijzingen maar werd volgens de rekenkamer wel het meest frequent genoemd. Omdat zbo's minder gebonden zijn aan bijvoorbeeld de beheersregels ten aanzien van financiën en personeel, wordt verwacht dat ze bedrijfs- en doelmatiger kunnen werken. Alle vier de motieven veronderstellen dat de burger profiteert van taakuitvoering door zbo's; het is onafhankelijker (geen storende invloed van politiek, geen willekeur), het is deskundiger (betere kwaliteit), dichter bij de klant/burger (maatwerk) en het is efficiënter (goedkoper).

Evaluatiestudies laten zien dat deze verwachtingen in de praktijk niet altijd worden waargemaakt. Er zijn nooit rijksbrede evaluaties van zbo's gehouden, alleen per individueel zbo (eens in de vijf jaar). Die rapporten geven een wisselend beeld. Zo gaat soms de kwaliteit van de dienstverlening omhoog, maar de investeringen die daarvoor nodig zijn gaan ten koste van de efficiëntie (zie bijvoorbeeld studies over IB-Groep door Van Thiel 2000 en Ter Bogt 1997). Soms is er een daling van tarieven voor klanten, zoals bij het Kadaster (Deelen & Eertink 2004) – tot de huizencrisis intrad (Van Thiel, Van Meerkerk & Canté 2009). Al met al is het niet mogelijk om een eenduidige conclusie te trekken over zbo-prestaties. Daarvoor bevatten de meeste evaluatiestudies te weinig harde gegevens (Homburg & Van Thiel 2001). In het algemeen lijken er echter geen grote problemen te zijn met de prestaties van zbo's, maar er zijn wel af en toe incidenten en klachten over individuele zbo's, bijvoorbeeld over de verbouwingskosten van het UWV, de financiële reserves van politieregio's en de dienstverlening door CAK (zorg). Dergelijke incidenten trekken veel aandacht, vooral van de media die sowieso een overwegend negatief beeld schetsen van zbo's (Schillemans & Van Thiel 2009). Nota bene: dat beeld leidt er niet toe dat burgers weten wat zbo's zijn en wat het betekent dat een organisatie waar zij klant bij zijn, een zbo is (*ibid*).

Dat er niet zoveel bekend is over de prestaties van zbo's heeft verschillende oorzaken. Bij oudere zbo's ontbreekt vaak de motivering voor verzelfstandiging, zodat onduidelijk is welke doelen zouden moeten worden geëvalueerd. Bij jongere zbo's is een motivering verplicht maar wordt dat zelden uitgedrukt in streefcijfers of normen (De Kruijf & Mol 2007). Bovendien zijn veel zbo's monopolisten waardoor het lastig is om prestaties te benchmarken (maar zie de Rijksbrede Benchmarkgroep, www.rbb-groep.nl). Ook vergelijkingen

over de tijd zijn moeilijk omdat zbo's andere systemen gebruiken voor de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld een baten-lastensysteem in plaats van het oude kas-verplichtingensysteem (Ter Bogt 2003). Prestaties worden ten slotte beinvloed door externe ontwikkelingen, zoals beleidswijzigingen of economische ontwikkelingen.

24.2 DE GRENZEN VAN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Aanvankelijk werd delegatie van taken aan zbo's dus gezien als een oplossing voor problemen waar de overheid mee kampte. Zbo's zouden efficiënter zijn en een betere kwaliteit dienstverlening leveren. Begin jaren negentig veranderde echter de toon van het (politieke) debat. Er was vooral kritiek op het gebrek aan controlemogelijkheden door minister en parlement. De combinatie van autonomie voor zbo's en beperkte ministeriële verantwoordelijkheid maakte het onduidelijk wie nu precies ter verantwoording kan worden geroepen voor het handelen van zbo's. Dit leidt volgens de critici tot een uitholling van de democratie en een aantasting van de legitimiteit van de overheid (vgl. Bovens 2000). In deze paragraaf bespreek ik het verloop van dit debat (zie tabel 24.2 op pagina 465) en evalueer daarna een aantal van de voorgestelde oplossingen.

In 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over zbo's. Dit was in feite het startpunt van het kritische debat. Eerdere rapporten zoals van de Commissie Sint (1994) waren wel kritisch, maar niet veroordelend. De rekenkamer constateerde veel tekortkomingen in de wetgeving waarin zbo's werden aangewezen of opgericht, en concludeerde dat er sprake was van 'wildgroei' van regelingen. Het kabinet reageerde met een nota 'Herstel van het primaat van de politiek' (1995) en kondigde diverse maatregelen aan. Ten eerste, er kwamen Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zbo's (1996). Deze aanwijzingen bevatten bijvoorbeeld voorschriften over de noodzaak om een besluit tot verzelfstandiging te motiveren, en spraken een voorkeur uit voor publiekrechtelijke zbo's. Vervolgens werd, onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken, voor alle zbo's onderzocht of en in welke mate hun onderliggende wetgeving voldeed aan de vereisten van de Aanwijzingen. Deze 'doorlichting' bevestigde het bestaan van een grote verscheidenheid, maar dit werd nu veel positiever beoordeeld (Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen 1997). Differentiatie werd noodzakelijk en wenselijk geacht, omdat zbo's verschillende taken uitvoeren en verschillende achtergronden hebben. Elders heb ik dit de strijd tussen de uniformisten en de pluralisten genoemd (Van Thiel 2001). De uniformisten (rekenkamer, Par-

Tabel 24.2 Hoofdlijnen van het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen

1982	Kabinet Lubbers I kondigt Grote Operaties aan, inclusief verzelfstandiging. Aantal zbo's stijgt snel.
1994	Commissie Sint (secretarissen-generaal) stelt voor minder externe verzelfstandiging (zbo's) toe te passen en meer interne verzelfstandiging (agentschappen).
1995	Rapport van Algemene Rekenkamer over tekortkomingen in de ministeriële verantwoordelijkheid van zbo's. Kabinet reageert in notitie 'Herstel van het primaat van de politiek' met pakket aan maatregelen.
1996	Richtlijnen voor oprichting en aanwijzing van zbo's worden van kracht, in elk geval voor alle nieuwe zbo's.
1997	Kabinet houdt doorlichting waarbij wordt nagegaan of voldaan is aan de richtlijnen uit 1996 voor alle bestaande zbo's. Indien nodig wordt reparatiewetgeving in gang gezet.
1997-2004	Eerste voorstel voor een Kaderwet voor zbo's wordt niet goedgekeurd door de ministerraad. Interdepartementaal overleg leidt tot een nieuwe versie die aan parlement wordt voorgelegd.
2004	Tweede Kamer gaat akkoord met voorstel Kaderwet zbo's na meer dan 40 amendementen te hebben ingediend. Kabinet houdt voorstel aan in afwachting van het advies van de Commissie Kohnstamm over zbo's.
2005	Commissie Kohnstamm adviseert het kabinet nagenoeg alle zbo's af te schaffen vanwege onduidelijkheden ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid. Kabinet volgt maar beperkt deel van het advies op en stuurt het voorstel Kaderwet alsnog naar de Eerste Kamer. Wetsvoorstel wordt aangenomen. BZK opent een register met zbo's op website.
2006-2009	Kaderwet treedt in werking. Commissie Gerritse controleert voor alle bestaande zbo's of en in welke mate de Kaderwet van toepassing kan/moet zijn. Per zbo worden aanpassingen doorgevoerd in wetgeving, bijvoorbeeld: omzetting van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk, afschaffing van raden van toezicht, en toepassing van beloningscode (Balkenende-norm).
2008-2010	Secretaris-generaal voor vernieuwing van de rijksdienst Bekker wil aantal fte's bij zbo's reduceren.

lement) willen één regime voor alle zbo's, terwijl de pluralisten (vakdepartementen, zbo's) vinden dat rekening gehouden moet worden met verschillende kenmerken van een zbo. Deze strijd komt steeds terug.

De derde maatregel betrof een Kaderwet voor zbo's.[4] Het eerste concept werd afgewezen in de ministerraad. De vakdepartementen waren niet gediend van de pogingen van BZK om het zbo-beleid te coördineren; zij wilden zelf zeggenschap houden over 'hun' uitvoeringsorganen. Na langdurige interdepartementale onderhandeling werd een tweede concept in 2000 ingediend bij

de Tweede Kamer. Dit was een uitgekleed compromis, met beperkte uniforme vereisten voor zbo's en inclusief een bepaling dat het altijd mogelijk is om af te wijken van de Kaderwet (enumeratie-beginsel). Hier hadden de pluralisten duidelijk een slag gewonnen.

De Tweede Kamer wilde – kamerbreed – veel meer uniformiteit dan het wetsvoorstel bood en diende meer dan 40 amendementen in. Uiteindelijk ging de kamer akkoord met het voorstel in 2003 (alleen de VVD stemde tegen). Behandeling van de Kaderwet in de Eerste Kamer werd uitgesteld door het (nieuwe) kabinet in afwachting van de uitkomsten van een nieuw interdepartementaal beleidsonderzoek. De Commissie Kohnstamm rapporteerde in 2004 en stelde dat de onduidelijke juridische grondslag van zbo's niet opgelost kon worden en derhalve de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende geborgd kon worden. Daarom adviseerde de commissie om bijna alle zbo's af te schaffen. Het kabinet was verdeeld en kwam pas eind 2005 met een reactie. Hierin werden de problemen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid erkend, maar het afschaffen van zbo's werd als ongewenst gezien onder andere vanwege de hoge kosten die daaraan verbonden zouden zijn. Daarop werd de Kaderwet alsnog voorgelegd aan de Eerste Kamer, die akkoord ging, waarna de wet per 2007 in werking trad. Er kwam een register van zbo's en de Commissie Gerritse werd ingesteld om per zbo na te gaan in welke mate de Kaderwet van toepassing zou moeten zijn (rapport in 2007). Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot aanpassing van bijvoorbeeld de rechtspersoonlijkheid (publiek- in plaats van privaatrechtelijk, zie bijvoorbeeld SVB) en een andere bestuursstructuur (bijvoorbeeld vervangen van colleges door raden van bestuur bij zbo's in de zorg zoals CVZ). Dergelijke veranderingen vinden anno 2010 nog altijd plaats. Voor alle nieuw op te richten zbo's – ook als er sprake is van bijvoorbeeld samenvoeging van bestaande organen – geldt het principe dat 'de Kaderwet wordt toegepast tenzij'. Afwijken van de Kaderwet is toegestaan, maar moet altijd gemotiveerd worden. Bij recente voorstellen (zoals de fusie van de Raden voor de Rechtsbijstand) is gebleken dat zowel de Raad van State als de Tweede Kamer sterk hechten aan volledige naleving van de Kaderwet. Het ministerie van BZK coördineert het beleid ten aanzien van zbo's en begeleidt ministeries en zbo's bij omzetting van de wetgeving.

Het politieke debat over zbo's is sterk normatief-juridisch (Schillemans & Van Thiel 2009). Er wordt, vooral door het parlement, geprobeerd om tot meer uniformiteit te komen met als doel om de democratische controle te versterken en meer greep te krijgen op uitvoeringsorganen. De toon van het debat is uiterst kritisch; zbo's worden niet langer als oplossing gezien, maar als probleem. Schillemans (2007) spreekt van 'zbo-chagrijn'. Ook over meer recente onderwerpen zoals de beloning van topbestuurders en de verminde-

ring van het aantal ambtenaren (in het kader van bezuinigingen) kunnen de gemoederen hoog oplopen. Het is echter maar de vraag of (1) de problemen inderdaad zo groot zijn en (2) of de voorgestelde maatregelen een oplossing vormen voor de tekortkomingen in ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle.

Er lijkt namelijk weinig bewijs voor de stelling dat zbo's niet goed functioneren, dat gaf zelfs de commissie Kohnstamm (2004) toe. Zoals in de eerste paragraaf al werd geconstateerd, geven evaluaties een gemengd beeld van de prestaties van zbo's Het blijkt vooral moeilijk om objectieve maatstaven te vinden en gebruiken. Desondanks bestaat – vooral bij politici en de media – een hardnekkig beeld dat er van alles mis is met zbo's (Schillemans & Van Thiel 2009). Waarschijnlijk wordt dit negatieve beeld veroorzaakt doordat onduidelijk is wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is. Dat is nergens duidelijk vastgelegd, ook niet in de Kaderwet. Deze schrijft wel een aantal bevoegdheden toe aan de minister (zoals het benoemen van de directie), maar niet aan zbo's en ook niet aan het parlement. Ook kan in de instellings- of aanwijzingswet altijd (gemotiveerd) worden afgeweken van de Kaderwet. De praktijk leert dat de minister vooral op systeemniveau verantwoordelijk wordt geacht, dat wil zeggen voor (1) het beleid dat het zbo uitvoert, (2) het besluit om dat aan een zbo te delegeren en (3) toezicht op het zbo. Maar dat weerhoudt parlementsleden er niet van om ook te vragen naar andere zaken bijvoorbeeld met betrekking tot de dienstverlening en/of bedrijfsvoering, iets wat de verantwoordelijkheid van zbo's is. Sommige ministers geven geen gehoor aan dit soort vragen (bijvoorbeeld minister Dijkstal over herschikking van financiële reserves van politieregio's), andere ministers bemoeien zich wel met de interne gang van zaken en grijpen desgevraagd in (zoals minister De Geus die directeur Joustra van het UWV van zijn taak onthief naar aanleiding van te hoge kosten voor verbouwingen).

Een tweede oorzaak voor het overwegend negatieve beeld is dat in de discussie orgaan en taak nogal eens door elkaar worden gehaald. Zo laat een onderzoek door de Raad voor Openbaar Bestuur (2005) zien dat slechts 9% van alle Kamervragen in 2001, 2002 en 2004 betrekking had op zaken waarbij zbo's zijn betrokken. Meestal betrof het vragen over de inhoud van beleid en toezicht door de minister; onderwerpen die ook inderdaad de verantwoordelijkheid van de minister betreffen. Het is dus een mythe (Van Thiel 2006) dat ministers om de haverklap naar de Kamer worden geroepen om vragen te beantwoorden over zbo's die feitelijk niet (meer) de ministers' verantwoordelijkheid betreffen.

Overigens is het een prerogatief, of zelfs de rol en taak, van het parlement om vragen te stellen en de ministers te controleren (Zijlstra 2004). Probleem

is echter dat daar waar politici aanvankelijk het delegeren van taken een goede zaak vonden, ze nu (1) moeite lijken te hebben met de consequenties van hun besluiten en (2) geen maatregelen hebben getroffen om de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid te compenseren. Het daadwerkelijk loslaten van uitvoeringsorganisaties blijkt voor veel politici en minister(ie)s een lastige opgave (Van Thiel 2008). Politieke interventies – zoals bezuinigingen, het toekennen of laten vervallen van taken, reorganisaties en fusies van organisaties – vormen echter een bedreiging voor het bedrijfsmatig functioneren van zbo's (Plug e.a. 2004). En de voortdurende negatieve discussie heeft ook nadelige gevolgen voor de verhouding tussen opdrachtgevende minister(ie)s en zbo's (Schillemans 2007; 't Hart e.a. 2002).

24.3 HORIZONTALISERING VAN VERHOUDINGEN

Het inzicht dat ministeries ook na een verzelfstandiging relaties moeten onderhouden met zbo's, is pas laat doorgedrongen (Van Thiel 2008). Daarenboven vereisen deze nieuwe relaties heel andere competenties van ministeries dan het maken van beleid (Van Thiel e.a. 2004; Plug e.a. 2004). Relatiemanagement en sturen op afstand vragen dat ambtenaren[5] – als opdrachtgever – in staat zijn om goede, volledige contracten af te sluiten met zbo's (Van Meerkerk e.a. 2009; Kraak & Van Oosteroom 2002) – en deze zelf ook na te leven. Tussentijdse beleidswijzigingen, bezuinigingen en verkiezingen leiden regelmatig tot tussentijdse aanpassingen van de afspraken met zbo's, en dat ondermijnt de kwaliteit en efficiëntie van de prestaties van zbo's.

Ministeries verschillen sterk in hun aanpak van de aansturing van zbo's en het onderhouden van relaties. Vaak zijn meerdere afdelingen van één ministerie betrokken bij een zbo; tussen deze afdelingen moet dan wel coördinatie plaatsvinden om te voorkomen dat het zbo tegenstrijdige signalen krijgt (Plug e.a. 2004; Van Twist & Plug 1998). Het *belang* van goed relatiemanagement is ook lange tijd niet onderkend door moederdepartementen. De ontevredenheid van zbo's over het gebrek aan eenduidigheid en waardering voor de onderlinge relatie is één van de voornaamste onderwerpen in officiële evaluaties. Zbo's blijken dan ook minder vertrouwen in hun moederdepartement te hebben dan andere uitvoeringsorganisaties; in 2006 gaven agentschappen gemiddeld een 7,8 en zbo's een 7,2 (schaal 1-10, verschil is statistisch significant; Van Thiel & Yesilkagit 2006). Een goede samenwerking is echter wel vereist voor een goede taakuitvoering en dienstverlening aan burgers.

Dat het zolang heeft geduurd voordat ministeries inzagen dat verzelfstandiging leidt tot nieuwe verhoudingen tussen ministeries en uitvoeringsorgani-

saties (vgl. Van Thiel 2008) heeft geleid tot een verschuiving van de machtsverhouding. De veronachtzaming van zbo's gaf hen immers ook alle ruimte om zich te ontwikkelen. Zbo's hebben de afgelopen jaren een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt; ze hebben zich losgemaakt van de ministeries (Hakvoort & Veenswijk 2004) en een eigen positie in het beleidsproces verworven (Verschuere 2009). Ze zijn de ogen en oren van het moederdepartement; zij weten als enige hoe het beleid in de praktijk uitwerkt, wat wel werkt en wat niet omdat ministeries deze kennis zijn kwijtgeraakt met de verzelfstandiging. Deze expertise stelt zbo's in staat zijn om beleidsvoorstellen van ministeries te beoordelen (in zogenoemde uitvoeringstoetsen). De uitkomsten van deze toetsen zijn een belangrijke bron van informatie voor bijvoorbeeld de Raad van State en het parlement; sommige ministeries (zoals OCW) hebben de uitvoeringstoets dan ook al standaard opgenomen in de wetgevingsprocedure. En veel zbo's (zoals RDW en Kadaster) hebben juristen in dienst die beleidsvoorstellen maken of beoordelen. Bovens (2000) spreekt in dit verband van 'verplaatsing' van de politiek; besluiten over de inhoud van het beleid worden genomen op het niveau van de uitvoering in plaats van in het parlement. Zbo's hoeven echter geen democratische verantwoording af te leggen; dat is voorbehouden aan de minister. Hun groeiende invloed op het beleid wordt dus niet gecontroleerd (zie Vibert 2007, voor alternatieve voorstellen om dit wel te doen).

De 'emancipatie van uitvoeringsorganisaties' ('t Hart e.a. 2002) heeft geleid tot een kanteling van de macht (Bovens 2000). Zbo's richten zich steeds meer op andere partijen dan alleen hun moederdepartement. Ze werken allang niet meer uitsluitend voor het moederdepartement maar ook voor tweeden (andere overheden en publieke organisaties) en derden (commerciële opdrachtgevers). En zbo's richten zich ook op andere *stakeholders*, zoals burgers/klanten door bijvoorbeeld het oprichten van klantenpanels en cliëntenraden. Zbo's leggen vrijwillig en in het openbaar verantwoording af aan al deze *stakeholders*, en dus niet meer uitsluitend aan het moederdepartement. Deze nieuwe vormen van verantwoording worden ook wel horizontale verantwoording genoemd (Schillemans 2007). Eén van de bekendste voorbeelden is het Handvest Publieke Verantwoording dat in 2000 door vijf zbo's werd ondertekend (zie: www.publiekverantwoorden.nl). Anno 2010 doen er al twaalf (grote) zbo's aan mee en is er een gedragscode over 'good governance' aan het initiatief toegevoegd. De openbaarheid van dit soort vormen van verantwoording zorgt ervoor dat er steeds meer informatie beschikbaar is over de prestaties van zbo's. Toch hebben deze nieuwe vormen van verantwoording nog geen plaats gekregen in ons huidige politiek-democratisch bestel. Zo zijn er zeer weinig directe contacten tussen parlementariërs en zbo's (Schillemans 2007), in te-

genstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk waar bestuurders van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties jaarlijks verantwoording afleggen in het parlement. In Nederland wordt nog altijd het strikt juridische paradigma van de ministeriële verantwoordelijkheid beleden (zie ook paragraaf 24.2); de minister legt verantwoording af aan het parlement. Het democratisch tekort dat is ontstaan door de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's wordt dus maar beperkt opgevuld door de nieuwe vormen van verantwoording (*ibid.*). Daarenboven is het de vraag in hoeverre burgers bekend zijn met deze nieuwe vormen van verantwoording (hierover zijn geen onderzoeksresultaten bekend).

24.4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk staan de gevolgen centraal van de sterke groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland vanaf het begin van de jaren '80. De enorme verscheidenheid aan soorten en vormen van organen en organisaties maakt het moeilijk om overzicht te verkrijgen en eenduidige conclusies te trekken. Duidelijk is in elk geval wel geworden dat de democratische controle van deze uitvoeringsorganen belemmerd wordt door (1) het bestaan van verschillende definities, (2) de onduidelijke grenzen van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid en (3) het vertraagde inzicht in de noodzaak om nieuwe sturingsrelaties en nieuwe vormen van verantwoording te ontwikkelen ter compensatie van het democratisch tekort en het verlies aan kennis (informatie-asymmetrie) dat ministeries hebben geleden als gevolg van verzelfstandiging. Op dat laatstgenoemde vlak zijn in de afgelopen jaren wel vorderingen geboekt, ook door zbo's zelf. Horizontale verantwoording wordt echter (nog) niet gezien als een mogelijke bron van democratische controle.

Van zbo's werd verwacht dat ze tot betere en goedkopere beleidsuitvoering zou leiden. Dat is moeilijk te toetsen maar over het algemeen lijken er geen grote problemen te zijn met de prestaties van zbo's. (Dat wil overigens niet zeggen dat de verwachtingen zijn waargemaakt!) Voor burgers zijn zbo's onbekende grootheden; burgers kennen de individuele organisaties wel maar weten niet dat het zbo's zijn noch wat dat betekent (Schillemans & Van Thiel 2009). De onduidelijkheid en onbekendheid van zbo's zorgt voor een overwegend negatieve beeldvorming in de media.

Op basis van het voorgaande kunnen diverse aanbevelingen worden gegeven. Ik beperk me hier tot drie aanbevelingen die allen tot doel hebben om de democratische controlemogelijkheden te versterken:

1. Er zou meer (in)zicht moeten komen in het aantal en typen zbo's, bijvoorbeeld door het register van BZK volledig te maken. Dit is geen oproep tot meer uniformering, maar wel tot meer overzicht.
2. Er zou meer (systematisch) onderzoek gedaan moeten worden naar de prestaties van zbo's en de effecten van verzelfstandiging voor burgers. Nu is onduidelijk of verwachtingen bij de oprichting van een zbo ook worden waargemaakt. Hiervoor is het ook nodig om verwachtingen en afspraken te expliciteren, in meetbare termen.
3. Er zou meer duidelijkheid moeten komen over de grenzen van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Voor onderwerpen waarvoor de minister niet meer verantwoordelijk is, zouden nieuwe vormen van verantwoording (door zbo's) kunnen worden ontwikkeld en toegepast.

LITERATUUR

Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen (1996). Staatscourant, 177, 13 september 1996, p. 16-21.

Algemene Rekenkamer (1995). *Verslag 1994, deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid.* Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3.

Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 831, nr.1-2.

Algemene Rekenkamer (2009). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009.* [rapport]. Den Haag.

Andeweg, R.B. & G.A. Irwin (2009). *Governance and Politics of the Netherlands.* Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Bendor, J., A. Glazer & T. Hammond (2001). Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science, 4,* 235-269.

Bogt, H. ter (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. [dissertatie RUG]. Groningen.

Bogt, H. ter (2003). A transaction cost approach to the autonomization of government organizations: a political transaction cost framework confronted with six cases of autonomization in the Netherlands. *European Journal of Law and Economics, 16*(2), 149-186

Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording.* [oratie UU]. Utrecht, Universiteit Utrecht.

Boxum, J., J. de Ridder & M. Scheltema (1989). *Zelfstandige bestuursorganen in soorten. Verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen.* Deventer, Kluwer.

Braun, D. & F. Gilardi. (eds.) (2006). *Delegation in contemporary democracies.* Londen etc.: Routledge.

Commissie-Gerritse (2007). *Zbo's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's.* Den Haag.

Commissie-Kohnstamm. (2004). *De herkenbare staat. Investeren in één overheid. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau.* Den Haag.

Commissie-Sint (1994). *Verantwoord verzelfstandigen.* Tweede Kamer, 1994-1995, 21 042, nr. 15.

Deelen, M. & D. Eertink (2004). Het Kadaster tien jaar zbo: op zoek naar evenwicht. in: In S. van Thiel. (ed.). (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties.* Kadaster, Apeldoorn. [pp.115-126]

Hakvoort J. & M. Veenswijk (2004). *Cultuurverandering na verzelfstandiging.* Delft: Eburon.

Hart, P. 't, e.a. (Eds.). (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging.* Amsterdam: Boom.

Herstel van het primaat van de politiek. Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 5.

Homburg, V.M.F. & S. van Thiel (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur, 12*(2), 21-24.

Jongeneel, C. (2005). *Verzelfstandiging: stijl of trend? De stijlen van verzelfstandiging van de beleidssectoren van de Rijksoverheid; en hun consistentie met de institutionele context.* [scriptie Bestuurskunde EUR/Algemene Rekenkamer]. Rotterdam.

Kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' (2005). Den Haag.

Kaderwet zbo's. (2006). Staatsblad 2006, nr. 587.

Kraak, A. & R. van Oosteroom (red.) (2002). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid.* Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU.

Kruijf, J.A.M. de, & N.P. Mol. (2007). Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 81(*11), 564-573

Lijphart, A. (2007). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek.* Amsterdam: AUP.

Ministerie van Financiën, N*ieuwsbericht: hoeveel mensen werken er bij zbo's?* Den Haag, 14 december 2006.

Nota 'Functionele Decentralisatie'. (1990). Den Haag.

Plug, P.J., R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij & S. ten Have (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering.* Berenschot.

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004, 2nd ed.). *Public management reform: a comparative analysis.* Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C.C. Talbot, J. Caulfield & A. Smullen (2004). *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations.* Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen. (1997). [rapport]. Den Haag.

ROB – Raad voor Openbaar Bestuur (2003). *Andere openbare lichamen in de Grondwet.* [advies]. Den Haag. (www.raadopenbaarbestuur.nl)

ROB – Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*. [rapport]. Den Haag.

Rommel, J. & J. Christians. (2009). Steering from ministers and departments: coping strategies of agencies in Flanders. *Public Management Review, 11*(1), 79-100.

Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen.*[oratie RUG]. Groningen, H.D. Tjeenk Willink.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties.* [dissertatie UU]. Den Haag.

Schillemans T. & S. van Thiel (2009). Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen, 63*(6), 53-72

Strøm, K., W.C. Müller & T. Bergman (eds.) (2003). Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford, Oxford University Press.

Thiel, S. van (2001). Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen, 55*(2), 189-193.

Thiel, S. van (2006). Commissie Kohnstamm vindt weinig gehoor bij kabinet. *Openbaar bestuur, 16* (maart), 16-18.

Thiel, S. van (2008). Het lege nest syndroom: ministeries na verzelfstandiging. In: F. Ankersmit & L. Klinkers. (red.). *De tien plagen van de staat: de bedrijfsmatige overheid gewogen.* Amsterdam, Van Gennep. [pp. 170-188]

Thiel, S. van & A. van Buuren (2001). Ontwikkelingen van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000. Zijn ZBOs uit de mode? *Bestuurswetenschappen, 55*(5), 386-404.

Thiel, S. van & K. Yesilkagit (2006). *Respondentenrapport COBRA enquête.* [rapport]. Rotterdam / Utrecht.

Thiel, S. van, A. Jansen, R. Timmerman & P. Plug (2004). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen, 58*(6), 495-514.

Thiel, S. van, I. van Meerkerk & L. Canté (2009). Eigenaarschap bij zbo's. *Openbaar Bestuur, maart,* 12-14.

Twist, M.J.W. van & P.J. Plug (1998). Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kerndepartementen. *Beleidsanalyse, 98*/3, 15-22.

Verschuere, B. (2009). The role of public agencies in the policy making process. *Public Policy and Administration, 24*(1), 23-46

Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected.* Cambridge: Cambridge University Press.

Werf, J. van der (2004). Relatiemanagement bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In: S. van Thiel. (red.). *Governance van uitvoeringsorganisaties: nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein.* [Publikatie van het Kadaster], hoofdstuk 6.

WRR – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1983). *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid.* [rapport V35, delen 1-3]. Den Haag.

Zijlstra, S. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau.* [dissertatie]. Den Haag.

Zijlstra, S. (2004). Weg met de zelfstandige bestuursorganen? *Nederlands Juristenblad, 38.*

NOTEN

1 In 2009 besloot het kabinet om het zbo IB-Groep samen te voegen met het agentschap CFI, ook van het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen. Hieruit komt één nieuw agentschap voort onder de naam DUO: dienst uitvoering onderwijsregelingen.

2 De Algemene Rekenkamer heeft de begripsverwarring vergroot door in haar onderzoeken over rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) te spreken. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook musea, schoolbesturen en academische ziekenhuizen. Afgezien van schoolbesturen is er een behoorlijke mate van overlap (75%) tussen rwt's en zbo's. Ook tussen zogenoemde overheidsstichtingen en zbo's is veel overlap.

3 Er is ook interne verzelfstandiging; dat leidt tot het oprichten van agentschappen of baten-lastendiensten. Agentschappen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid. Het betreft voormalige onderdelen van departementen die een zelfstandig financieel beheer – een baten-lastenstelsel – mogen voeren (Kraak & Van Oosteroom 2002). Hiervan wordt een grotere doelmatigheid verwacht. De eerste agentschappen zijn in 1993 opgericht. Anno 2010 zijn er meer dan 40 agentschappen. Voor agentschappen geldt vol-

ledige ministeriële verantwoordelijkheid en het personeel valt geheel onder het ambtenarenreglement. Er is een stringente instellingsprocedure, onder regie van het ministerie van Financiën (zie www.minfin.nl).

4 Er is ook nog sprake geweest van een voorstel om zbo's op te nemen in de Grondwet, in artikel 134 dat de basis vormt voor openbare lichamen zoals waterschappen, productschappen en bedrijfsschappen. De Raad van State heeft een voorstel hiertoe echter afgewezen. Zbo's ontberen daarom tot op de dag van vandaag een constitutionele basis (vgl. ROB 2003). Wel geldt voor alle zbo's de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de ombudsman.

5 Opvallend is overigens dat de meeste contacten met zbo's op ambtelijk niveau spelen ('t Hart et al. 2002). In het buitenland is dat vaak anders. Zo zijn in Vlaanderen politici en leden van de ministeriële kabinetten uitgebreid betrokken bij de contacten met extern verzelfstandigde agentschappen (voor meer informatie over Vlaanderen zie www.vlaanderen.be/bb; Rommel & Christiaens 2009).

25 Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur

Gjalt de Graaf & Leo Huberts

25.1 INLEIDING

De discussie in deze bundel over de kwaliteit van de democratie en het openbaar bestuur in Nederland sluit mooi aan op de aandacht die *good governance* (goed besturen) krijgt in Nederland, zowel in de wetenschap als in het publieke discours. De groeiende aandacht voor good governance is enigszins verassend omdat traditioneel het concept geassocieerd wordt met ontwikkelingsissues en -landen. Zo moeten in de internationale politiek ontwikkelingslanden voldoen aan criteria en principes van goed besturen om in aanmerking te komen voor hulp of een lening. In westerse landen als Nederland wordt 'goed besturen' echter steeds vaker gebuikt om nieuwe bestuursvormen (multi-actor en multi-level) te beschrijven en ontwerpen. Zodra traditionele overheidsinstituties niet meer maatgevend zijn voor wat werkt en wat goed is, duiken automatisch in academia vragen op over de kwaliteit van het bestuur. Vragen over de effectiviteit en efficiëntie van bestuur, maar ook over transparantie, integriteit, democratie en legitimiteit.

De literatuur over *good governance* is zeer breed en verdeeld, maar een overeenkomst van veel studies is dat ze zich richten op het verhogen van de kwaliteit van bestuur door een focus op resultaten. Dit brengt het gevaar met zich mee dat andere relevante dimensies, zoals de integriteit van het bestuurlijk handelen, verwaarloosd worden (Trommel 2008). Kettl (1993: 17-20) schreef: 'government's fundamental challenge in serving the public interest is to balance the pursuit of different inevitable contradictory standards.' Effectiviteit, integriteit, democratie, transparantie, rechtmatigheid, etc., zijn belangrijke publieke waarden die in het spel zijn bij goed besturen (zie bijvoorbeeld: Van den Heuvel e.a. 2002; Bovens e.a. 2007). Deze publieke waarden worden in de

praktijk steeds vaker in hun onderlinge – spanningsvolle – samenhang bezien; trade-offs tussen publieke waarden zijn onvermijdelijk in het ontwerpproces (LeGrand, 2007).

Vrijwel elke sector in het publieke domein kent tegenwoordig een code voor goed bestuur (governance codes); de EU heeft recent een lijst ontwikkeld met criteria van goed besturen en het ministerie van Binnenlandse Zaken kwam onlangs met een soort modelcode 'goed besturen' voor het publieke domein, waarin wederom bekende publieke waarden en spelregels worden neergelegd (zonder dat daarbij het spanningsvolle karakter overigens expliciet wordt benoemd, aldus Van den Heuvel 2009). De recente ontwikkelingen rondom het concept *good governance* volgend, zou good governance gedefinieerd kunnen worden als de algemeen aanvaarde waarden die het bestuur moet nastreven (Bouckaert & Van de Walle 2003; Bovaird & Löffler 2003; Van Montfort 2008). Bovens e.a. (2007) onderscheidden vier clusters van waarden die relevant zijn voor een oordeel over goed besturen: rechtmatigheid, integriteit, democratie en effectiviteit/ efficiëntie. Ze merken op dat deze waarden onvermijdelijk zullen botsen in de bestuurpraktijk.

Welk rijtje van principes of waarden aangaande *good governance* we ook aantreffen, integriteit is er vrijwel altijd één van. Integriteit zal het centrale concept zijn van dit hoofdstuk. Het thema integriteit maakt deel uit van het standaardvocabulaire van bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Dat betekent echter niet dat er duidelijkheid, laat staan overeenstemming, bestaat over de betekenis van integriteit, over integriteitsdilemma's die zich in de praktijk voordoen, over omvang van integriteitsschendingen, of de inhoud van het beste integriteitsbeleid.

Integriteit definiëren we als *handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels* (Huberts 2003). Het fundament voor wat als integer wordt beschouwd is terug te vinden in de ethiek, in geldende algemene morele beginselen en waarden. Daarbij gaat het zowel om organisatie-ethiek – de morele waarden en normen van de organisatie – als om de beroepsethiek, die verwijst naar de morele waarden en normen die inherent zijn aan het goed uitoefenen van het beroep of de professie. Bij *waarden* zoals rechtmatigheid, eerlijkheid en collegialiteit, gaat het om kwaliteiten die gewaardeerd worden omdat ze constitueren, of bijdragen aan, wat goed is of mooi, of onze bewondering of lof verdienen (De Graaf 2003). *Normen* drukken handelingsvoorschriften uit die een duidelijke grens stellen aan wat in een bepaalde situatie mag of verboden is. Toegepast op het openbaar bestuur staat integriteit voor goed besturen en goed ambtenaarschap. Integere politici, bestuurders en ambtenaren vervullen hun taak en functie naar

de professionele eisen die eraan worden gesteld, in overeenstemming met hun positie en de verantwoordelijkheden waarop zij in redelijkheid aanspreekbaar zijn en, tegenwoordig ook nadrukkelijk, overeenkomstig de geldende morele normen. Daarnaast kunnen zij zich verantwoorden voor de keuzes die zij maken. Meer specifiek betekent dit dat de politicus, bestuurder en ambtenaar op zorgvuldige wijze omgaan met de bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemene belang beschikken en dat zij burgers en collega's op correcte wijze behandelen.

Integriteitsdilemma's doen zich voor wanneer een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende, soms tegenstrijdige, waarden die in het geding zijn (Karssing 2006). Een agent wil het liefst zowel eerlijk als collegiaal zijn, maar die twee gaan niet altijd samen. Een politicus wil zowel democratisch zijn en luisteren naar de eigen achterban als onafhankelijk en onkreukbaar zijn en zelfs de schijn vermijden de eigen groep te bevoordelen. *Integriteitsschendingen* doen zich voor wanneer wordt gehandeld in strijd met de daarvoor geldende normen, waarden en regels. We onderscheiden tien typen integriteitsschendingen: corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare (neven)functies of activiteiten, misbruik van de geweldsbevoegdheid, misbruik van andere bevoegdheden, misbruik van de (toegang) tot informatie, ongewenste omgangsvormen of bejegening, verspilling of wanprestatie en wangedrag in de vrije tijd. Maar of het werkelijk om een integriteitsschending gaat, hangt van de aard van de daad af, van de context (de omstandigheden) en van de normen en waarden die in het geding zijn. Gewaakt moet worden voor moralisme en *integritisme*, waarvan sprake is als ten onrechte morele oordelen worden geveld doordat het belang dat in het geding is of de foute handeling wordt overdreven (Huberts 2005).

Speciale aandacht verdient de eerste onderscheiden vorm van integriteitsschendingen: corruptie. Ook aan dit concept wordt veel verschillende betekenissen verleend (De Graaf 2007, Hoetjes 2000). In de meest ruime zin wordt het opgevat in de oorspronkelijke etymologische zin – alles wat bedorven is. Dan is corruptie het tegendeel van integriteit en wordt dus met het concept alle integriteitsschendingen gevangen. Als we in de kroeg horen dat 'alle politici corrupt zijn', zal zoiets bedoeld worden. Ter onderscheiding van de andere typen integriteitsschendingen wordt hier echter met corruptie 'omkoping' bedoeld. Corruptie doet zich in het openbaar bestuur voor als ambtenaren, bestuurders of politici in hun functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijk financiële of andere (materiële of immateriële) voordelen, diensten of gunsten van derden te verwerven. Daarbij kan het ook gaan om indirecte persoonlijke gunsten of voordelen, bijvoorbeeld voor de eigen politieke partij, familie of vrienden (Huberts 2005).

25.2 DARK NUMBERS EN PARADOXEN

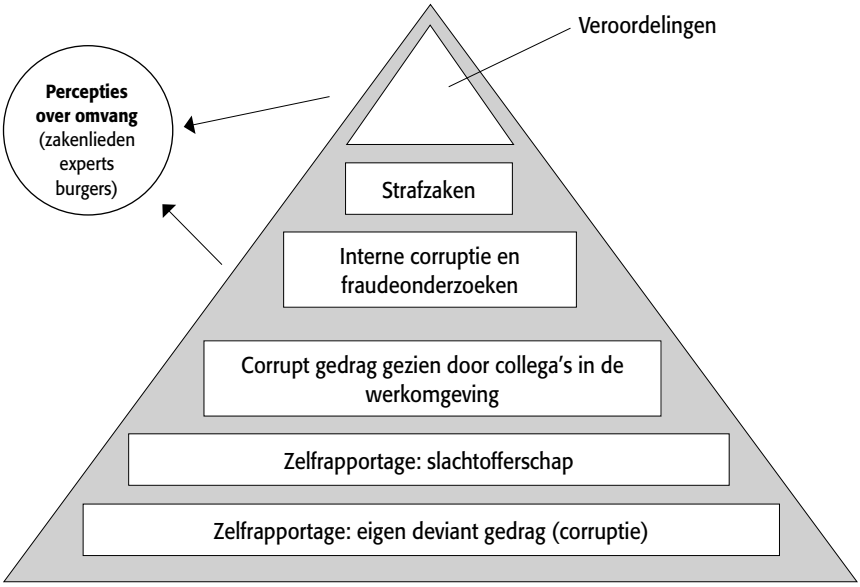
Voordat we gaan kijken hoe het staat met de integriteit van het Nederlands bestuur, nu eerst een overzicht hoe vaak het echt fout gaat; hoeveel integriteitsschendingen vinden er jaarlijks in Nederland eigenlijk plaats? Op het eerste gezicht lijkt dit makkelijker vast te stellen dan een 'mate van integriteit' – wat immers veel abstracter is. Het aantal schendingen, in tegenstelling tot de mate waarin overeenkomstig relevante morele waarden en normen gehandeld wordt (hierover in de volgende paragraaf meer).

Hoeveel corruptie is er dus in Nederland? 'Nederland fraudeland' zo concludeerde de Socialistische Partij in maart 2004 naar aanleiding van een aantal affaires dat zich de maanden daarvoor had voorgedaan, zoals de slepende bouwfraudeaffaire met steeds meer informatie over de betrokkenheid van de hele sector op alle niveaus, de discussie over bonussen en salarisverhoging van bestuurders van ondernemingen, affaires rond politici zoals Oudkerk van Amsterdam, of de commotie over de inrichting van het nieuwe gebouw van het UWV (Huberts & Lasthuizen 2005). Vijf jaar later is de stroom aan incidenten niet afgenomen. Als we aan de afgelopen maanden denken werd bijvoorbeeld de integriteit van de burgemeester van Utrecht in twijfel getrokken vanwege vermeende aantasting van de persvrijheid, is de burgermeester van Tilburg afgetreden vanwege het niet volledig informeren van de gemeenteraad, een affaire waarin overigens ook de mogelijke corruptie van één van de raadsleden een rol speelt, en is de burgemeester van Maastricht afgetreden vanwege belangenverstrengeling. En tóch staat Nederland bekend als één van de minst corrupte landen ter wereld. Op de meest recente lijst van Transparency International met de corruptiereputaties van 180 landen neemt ons land de gedeelde zesde plaats in van minst corrupte landen (www.transparency.org). Let wel, dit is een *perceptie* index, de betrouwbaarheid wordt nogal eens betwijfeld (Van Hulten 2009). Nogmaals de vraag, is er nu veel of weinig corruptie in Nederland?

Voordat we de uitkomsten van onderzoeken naar de omvang van corruptie in Nederland weergeven, past het relativerende besef dat bij onderzoek naar de omvang van corruptie het onoplosbare probleem van het *dark number* zich voordoet. Daarbij gaat het om het gegeven dat een (groot) deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat wordt ook wel verbeeld met de metafoor van de ijsberg. Vaak wordt gesteld dat we slechts 'het topje van de ijsberg' in beeld hebben en dat onderzoek nodig is om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Zo zou duidelijker worden welk deel van de ijsberg zich onder of boven water bevindt. In figuur 25.1 wordt het onbekende gesymboliseerd met een groot grijs gebied. Dat illustreert dat het de moeite waard

is om op diverse manieren te proberen iets meer te weten te komen over de omvang van de ijsberg. De figuur verduidelijkt de typen onderzoek en informatieverzameling die te onderscheiden zijn. Wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het aantal interne onderzoeken, dan ontstaat duidelijkheid over een deel van de ijsberg.

Figuur 25.1 Typen gegevens over de omvang van corruptie en fraude



Bron: Huberts & Nelen 2005

In 2005 is door de Vrije Universiteit een inventarisatie gedaan van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht (Huberts & Nelen 2005). Daarover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen hoeveel corruptieonderzoeken binnen die overheidsinstellingen werden uitgevoerd. Met het oog daarop is een enquête uitgezet binnen departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Teneinde vergelijkbaarheid mogelijk te maken, werd de gehanteerde vragenlijst qua begrippenkader en vraagstelling zo veel mogelijk afgestemd op een enquête die in 2003 is afgenomen bij gemeentesecretarissen. In totaal zijn 341 overheidsorganisaties

aangeschreven; uit 71% van die instellingen kwam informatie terug. In tabel 25.1 zijn de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

Tabel 25.1 Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar

	Aantal interne corruptie-onderzoeken per jaar (over onderzochte periode)		Corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar
Departementen	43	(1999-2003)	0,19
Provincies	2	(1999-2003)	0,13
Rechterlijke macht	1	(1999-2003)	0,10
Waterschappen	2	(1999-2003)	0,17
Zbo's	3	(1999-2003)	0,06
Gemeenten	61	(1998-2002)	0,31
Politie	13	(1999-2000)	0,22
Gevangeniswezen	5	(1997-1999)	

Bron: Huberts & Lasthuizen 2005

De absolute aantallen geven wellicht de indruk dat het bij gemeenten (61 onderzoeken) en departementen (43 onderzoeken) om relatief kwetsbare overheidsorganisaties gaat. Verdisconteren we echter het aantal medewerkers in de beschouwing, dan blijken de verschillen niet erg groot te zijn. Binnen gemeenten vinden relatief iets meer corruptieonderzoeken plaats, maar gegeven het takenpakket en de vele directe contacten met burgers en bedrijven is dat niet zo verwonderlijk.

Zowel het gemeenteonderzoek als het onderzoek binnen de overige onderdelen van het openbaar bestuur laten ruwweg dezelfde verdeling zien tussen de onderzoeken die intern worden afgewikkeld en de zaken die ter kennisgeving worden gebracht van politie en justitie: deze verhouding is 60:40%. Uitgaande van 130 onderzoeken per jaar worden dus ruim 50 vermeende corruptiegevallen gemeld bij politie en justitie.

Het onderzoek bevestigt al met al het beeld dat uit eerdere onderzoeken opdoemt: gegevens over de interne onderzoeken in de overheidssector en over het aantal strafrechtelijke onderzoeken leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in de zin van omkoping. Bovens (2006) is dan ook van mening dat we op moeten passen voor een inflatie van het integriteitsbegrip. Steeds meer gedragingen zouden onder het integriteitsbegrip vallen (Bovens 2006: 65). Bovendien is ondanks de toename van de aandacht voor integriteit van de media, en de intensivering van het integriteitsbeleid (hierover zo meer), het aantal veroordelingen voor

ambtelijke corruptie (op basis van de art. 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht; het topje van de ijsberg) in de afgelopen 50 jaar op een stabiel zeer laag niveau; vrijwel elk jaar te tellen op de vingers van twee handen. 'Afgezet tegen de groei van het aantal ambtenaren in ons land is het aantal veroordelingen voor corruptie verhoudingsgewijs zelfs sterk afgenomen' (Bovens 2006: 68).

De beschikbare data geven in onze ogen echter geen aanleiding tot zelfgenoegzaamheid en rustig achterover leunen. Een vergelijking van het aantal interne en strafrechtelijke onderzoeken aan de ene kant en van de gegevens over wat wordt gesignaleerd in de werkomgeving aan de andere kant tendeert in de richting van de conclusie dat op gedrag dat 'officieel' als corruptie wordt aangemerkt anders en serieuzer wordt gereageerd dan op gedrag dat in officiele registratiesystemen niet wordt weggeschreven als corruptie maar daar wel dicht tegen aankruipt, zoals vriendjespolitiek, belangenverstrengeling en collusie (Van den Heuvel 1998). Keer op keer blijkt uit onderzoek, ook uit internationaal onderzoek, dat hoewel zowel het verschijnsel corruptie als het toekennen van dat label een sociale constructie is (Hoetjes 1982), en het op zeer veel verschillende wijzen wordt gedefinieerd en toegepast, het altijd als een sterke afwijking van moreel correct gedrag wordt gezien en het daarmee een moreel zwaar beladen term is (De Graaf 2007; Johnston 1996). Mensen deinzen dan ook sterk terug voor het gebruik van het stempel 'corruptie'. Zelfs ambtenaren die veroordeeld zijn voor het aannemen van steekpenningen, noemen zichzelf zelden 'corrupt' (De Graaf 2006; Dohmen & Verlaan 2004).

Zelfgenoegzaamheid lijkt bovendien voorbarig als we de aannemelijkheid van de integriteits- of corruptieparadox (Nieuwenburg 2007) in ogenschouw nemen (zie: Huberts & Lasthuizen 2005; meer aandacht en meer interne onderzoeken wijst op meer strijd tegen corruptie, niet op meer corruptie). Met name uit het gemeenteonderzoek is gebleken dat gemeenten met meer corruptieonderzoeken dat te 'danken' hadden aan alert zijn en beter zoeken en niet aan meer corruptie van de medewerkers. De gemeente Amsterdam is met haar Bureau Integriteit sinds 1997 veel actiever in haar integriteitsbeleid, niet alleen in preventie, maar ook in de opsporing van corruptie. En het blijkt dat het aantal Amsterdamse interne onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in de periode 1997-2003 fors stijgt, waar het gemiddeld aantal onderzoeken in andere (vergelijkbare) gemeenten in die periode ruwweg gelijk blijft. Amsterdam lijkt wakker geworden waar andere gemeenten dommelen. Ook de afgelopen jaren is het aantal integriteitsonderzoeken in Amsterdam niet afgenomen.

25.3 ONTWIKKELING VAN INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND

De overheid heeft niet alleen als bevoegd gezag tegenover de samenleving, maar ook als werkgever tegenover talloze bestuurders en ambtenaren de zorg en verantwoordelijkheid om een volwaardig en doeltreffend integriteitsbeleid te voeren (Karssing & Spoor 2009; Huberts & Van den Heuvel 2009). Dit houdt in dat de organisatie zo wordt ingericht dat politici, bestuurders en ambtenaren niet onnodig aan verleidingen worden blootgesteld en dat zij zich door regels en procedures en door waarden en normen van de organisatie tegen mogelijke integriteitsinbreuken van buitenaf beschermd weten. Vanuit dit perspectief is goed integriteitsbeleid een recht dat de politicus, bestuurder en ambtenaar toekomt en een plicht voor de overheid om daar als rechtspersoon zorg voor te dragen.

Sinds het onderwerp integriteit bijna twintig jaar geleden op de publieke en politieke agenda kwam, zijn in Nederland veel beleidsregels ingevoerd om het gevaar van integriteitsschendingen bij de overheid in te dammen. Zoals ook met veel andere eisen het geval is, moet de morele eis van onkreukbaarheid in handelingsvoorschriften worden neergelegd. Een integere organisatie kan nu eenmaal niet zonder regels en voorschriften functioneren (Van Tankeren 2008). De laatste jaren is die bewustwording gegroeid en is ook de eigen verantwoordelijkheid toegenomen van hen die in het openbaar bestuur werken. Nu er al veel regels en procedures zijn ingevoerd om integriteit in de overheidsorganisatie te borgen, ligt momenteel vooral de nadruk op het integriteitsbewustzijn in de overheidsorganisatie, op de organisatiecultuur. Integriteitsbewustzijn appelleert aan verantwoordelijk handelen en verantwoordelijkheid nemen, *accountablity*. Maar ook verantwoordelijk handelen behoeft een maatstaf waaraan dat handelen kan worden afgemeten. Die maatstaf moet nu eenmaal in regels en procedures worden vastgelegd, afgesproken zijn en kenbaar gemaakt (Van Tankeren 2008). Integriteit in de overheidsorganisatie is derhalve gegrondvest op tal van regels en procedures, die samen als het ware de infrastructuur van het politieke, bestuurlijke en ambtelijke bestel vormen. Zij maakt het overheidsfunctioneren voorspelbaar, kenbaar en controleerbaar. Daar bovenop is er de gezindheid om het functioneren zo goed mogelijk te laten verlopen: rechtmatig, legitiem, democratisch, effectief, efficiënt en integer.

Uiteraard is het van groot belang dat een organisatie een proactief beleid voert op het gebied van integriteit, want voorkomen is beter dan genezen. In de eerste plaats heeft proactief beleid betrekking op regels en voorschriften over mandatering, vergunningverlening, functiescheiding, subsidiebeslissingen, informatiebeveiliging, het aannemen van geschenken, regels op het gebied van handhaving en controle en procedureregels. In de tweede plaats

zijn het maatregelen die op de integriteitsbeleving zijn gericht, zoals het bevorderen van betrouwbaarheid, loyaliteit, plichtsbetrachting, eerlijkheid en openheid (vgl. Karssing & Spoor 2009). Ten slotte is het nodig door middel van repressief beleid misstanden in de organisatie aan te pakken: sancties bij overtredingen (onterecht ziekteverzuim, verkeerde onkostendeclaraties, geschenken aannemen, slordig met werktijden omgaan, seksuele intimidatie, plichtsverzuim, belangenverstrengeling). Repressief beleid heeft ook een preventieve uitwerking, het zet de toon en kan integriteitsschendingen voorkomen. Overtredingen moeten dus worden aangepakt.

De risico's waaraan politici, bestuurders en ambtenaren bloot staan, liggen vooral in de sfeer van misbruik van bevoegdheden, oneigenlijk gebruik van de overheidspositie, belangenverstrengeling en misbruik van overheidsinformatie. Of dit de belangrijkste zijn of de meest voorkomende, weten we niet. Zoals gezegd: integriteitsschendingen spelen zich in het geniep af en zo af en toe komt er – meer bij toeval dan door systematisch onderzoek – wat aan de dag. Maar we weten wel zeker dat de verleidingen groot zijn en overal op de loer liggen, zoals bij het verlenen van vergunningen en het toekennen van subsidies, het aanbesteden van opdrachten, het uitbesteden van diensten en het bevoordelen van familie, vrienden en relaties. Het invullen van onkostendeclaraties hebben velen nog niet onder de knie. Veel risico's worden in de hand gewerkt door onvoldoende toezicht en controle, diffuse regels, ontoereikende procedures, een gebrekkige functiescheiding, een gesloten organisatiecultuur (ons-kent-ons), publiek-private samenwerkingsverbanden, nevenfuncties en het door private organisaties laten uitvoeren van overheidstaken waarin familie- en vriendschapsrelaties een (vaak onzichtbare) rol spelen. Denk aan de woningbouwcorporaties.

Een belangrijke verdere stap op het pad van het integriteitsbeleid is gezet met de aanvulling van de Ambtenarenwet, bedoeld om zowel de integriteit als het integriteitsbewustzijn aan te scherpen. Naast de reeds bestaande bepaling dat de ambtenaar verplicht is zich als een goed ambtenaar te gedragen, moet de overheid krachtens de Ambtenarenwet een integriteitsbeleid voeren, dat op het bevorderen van goed ambtelijk handelen is gericht en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. De overheid moet zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel wordt van het personeelsbeleid door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door scholing en vorming op het gebied van integriteit aan te bieden. Ten slotte moet zij zorg dragen voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen en moet zij jaarlijks verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving

van de gedragscode. Verder horen in Nederland een ambtseed en het regelen van nevenactiviteiten tot het huidige arsenaal van het integriteitsbeleid. Ook heeft elk zichzelf respecterend overheidsorgaan één of meer vertrouwenspersonen bij wie (klachten over of vermoedens van) integriteitsschendingen kunnen worden gemeld.

Bij die vertrouwenspersonen hoeft het niet alleen te gaan om corruptie, fraude of belangenverstrengeling, maar alle mogelijke integriteitsschendingen kunnen er worden aangekaart, zoals vriendjespolitiek, pesten, seksuele zinspelingen, intimidatie en ongewenste intimiteiten. Daarmee is integriteit uitgebreid tot de kern die deze waarde in de organisatie vertegenwoordigt: het gaat om de morele insteek, de onkreukbaarheid tegenover de eigen organisatie en tegenover de ander. Daar komt bij dat onkreukbaarheid voor de gehele keten geldt, alle onderdelen (ambtelijke dienst, politiek bestuur en volksvertegenwoordiging) moeten onkreukbaar zijn anders is het resultaat per definitie 'besmet'.

25.4 HOE STAAT HET NU MET DE INTEGRITEIT VAN HET NEDERLANDS OPENBAAR BESTUUR?

We hebben hier de beschikbare cijfers over de omvang van corruptie in Nederland gegeven en een schets van het huidige integriteitsbeleid. Hoe staat het nu met de integriteit van het Nederlands openbaar bestuur? Integriteit in het politiek, bestuurlijk en ambtelijk handelen betekent immers meer dan alleen de afwezigheid van corruptie en fraude. Corruptie en fraude zijn concrete uitingsvormen van het tegendeel. Zoals elk deviant gedrag, springen ze meer in het oog dan normconform gedrag. Ze worden, vaak ten onrechte, gebruikt om uitsluitend daaraan het morele gehalte van een organisatie – ook van de overheid – af te meten. Politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit duiden echter op iets ruimers, op een gezindheid van onkreukbaarheid en rechtschapenheid, loyaliteit en onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. Het lastige is evenwel dat dit moeilijk valt vast te stellen; de problemen van empirische onderzoek zijn groter dan een 'telprobleem' zoals dat van een *dark number* bij corruptieonderzoek; de problemen zijn epistemologisch van aard. Al is het maar omdat er geen objectief standpunt is van waaruit de 'relevante morele waarden en normen', onderdeel van de integriteitsdefinitie, beschreven kunnen worden.

Een mogelijkheid om toch een beschrijving te geven van de integriteit van de Nederlandse democratie, is het kiezen van het perspectief van onze bestuurders. Hoe denken ambtenaren en bestuurders in het Nederlandse openbaar bestuur over integriteit en integriteitsbeleid? Een enquête die *Bin-*

nenlands Bestuur met medewerking van de Vrije Universiteit in oktober 2008 uitvoerde, werpt licht op de perceptie van bestuurders en ambtenaren (Lasthuizen e.a. 2009). Aandacht werd onder meer besteed aan de aanwezigheid van beleidsinstrumenten, de bekendheid met de inhoud van deze beleidsinstrumenten, een inschatting van de effectiviteit van beleidsinstrumenten en de aandacht van diverse groepen voor het onderwerp integriteit.

Opvallend was dat gemeenten een goed arsenaal aan integriteitsbeleidsinstrumenten hebben. Regelingen zijn ruimschoots aanwezig: voor geschenken, nevenfuncties, klokkenluiders, over de gedragscode, het afleggen van de ambtseed en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon. Maar medewerkers wisten nauwelijks of getuigschriften op echtheid worden gecontroleerd, of integriteitsschendingen worden bijgehouden en of er managementrapportages over integriteit worden uitgebracht.

Tabel 25.2 Integriteitsbeleid bij gemeenten (n = 508)

Instrument	***Gemeld door de organisatie***	***Aanwezig volgens medewerkers***	***Bekendheid met de inhoud***	***Geschatte effectiviteit***
	Ja	Ja	Ja	(Zeer) effectief
Controle juistheid diploma's en getuigschriften bij indiensttreding	65%	37%	62%	71%
Gedragscode voor medewerkers	91%	88%	76%	48%
Regels voor het aannemen van geschenken	95%	96%	87%	52%
Regeling voor nevenfuncties en activiteiten	83%	91%	79%	58%
Ambtseed	80%	77%	90%	41%
Klokkenluidersregeling	88%	57%	65%	32%
Vertrouwenspersoon integriteit	73%	77%	66%	46%
Centrale registratie integriteitsschendingen	41%	25%	49%	48%
Managementrapportages over integriteit	16%	20%	64%	44%

Bron: Van den Heuvel & Huberts 2009

Er is veel beleid, vooral veel beleid dat de laatste jaren is ingevoerd, zoals een gedragscode en regels voor het aannemen van geschenken en voor nevenfuncties. Maar optimisme zou misplaatst zijn, want er wordt in managementrapportages zeer weinig aandacht besteed aan of verslag gedaan van het integriteitsbeleid, ofschoon het gros van de respondenten de in de eigen gemeente aanwezige integriteitsbeleidsinstrumenten als behoorlijk effectief beoordeelde, behalve de effectiviteit van de klokkenluidersregeling en de ambtseed.

Welke aandacht krijgt het thema integriteit van de ambtenaren? Er is eerst gevraagd naar de aandacht die integriteit in hun ogen heeft onder medewerkers, het management, leidinggevenden, toezichthouders, de politiek-bestuurlijke omgeving en burgers. De antwoorden tonen een gevarieerd beeld. De burgers scoren duidelijk het laagst, hebben er in de ogen van de respondenten de minste aandacht voor (met als belangrijkste uitkomsten: 18% geen aandacht, 46% geringe aandacht, 29% behoorlijk of veel aandacht), het management van de organisaties heeft er relatief de meeste aandacht voor: 63% besteedt er behoorlijke of veel aandacht aan, terwijl dat percentage voor medewerkers 46% is, voor toezichthouders 43% en voor de politiek-bestuurlijke omgeving 47%. Verder is 42% het (zeer) eens met de stelling dat 'in mijn organisatie ambtenaren meer aandacht (hebben) voor integriteit dan politici/bestuurders'.

Politici en bestuurders zijn in de ogen van de respondenten wat minder integer dan ambtenaren; in de politiek wordt vaker belangenverstrengeling gesignaleerd dan onder ambtenaren. Het totale percentage dat belangenverstrengeling onder politici en bestuurders signaleert is 38. Het wekt geen ver-

Tabel 25.3 Integriteit van ambtenaren en politici

In hoeverre bent u het met onderstaande stellingen (zeer) eens?	*Politici en bestuurders (Zeer) eens*	*Ambtenaren (Zeer) eens*	*Totaal (n = 671) (Zeer) eens*
In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici/bestuurders.	23,3%	41,2%	39%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstrengeling bij ambtenaren	16,3%	21,7%	22%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstrengeling bij politici en bestuurders	37,2%	37,6%	38%
Politici zijn minder integer dan ambtenaren	27,9%	43,2%	42%

Bron: Van den Heuvel & Huberts 2009

bazing dat politici en ambtenaren op dit punt verschillen. Ambtenaren vinden dat ze zelf meer aandacht voor integriteit hebben en dat ze zelf meer integer zijn. Politici en ambtenaren signaleren echter in ongeveer gelijke mate belangenverstrengeling in hun werkomgeving; de percentages zijn opvallend hoog (meer dan eenderde).

Welk rapportcijfer krijgen overheden en andere sectoren voor integriteit en integriteitsbeleid? Het bedrijfsleven scoort het laagst, gevolgd door zelfstandige bestuursorganen. De rechterlijke macht doet het beter met een dikke voldoende, gevolgd door de Eerste Kamer en de politie. De Tweede Kamer scoort lager dan rijksoverheid en gemeenten.

Tabel 25.4 Rapportcijfer integriteit(sbeleid) (n = 671)

Organisatie/sector		***Rapportcijfer integriteit en integriteitsbeleid*** **1 (zeer slecht)** **10 (uitstekend)**
Eigen organisatie		6,8
a.	Rijksoverheid/ministeries	6,4
b.	Provincies	6,4
c.	Gemeenten	6,6
d.	Waterschappen	6,5
e.	Zbo's	5,9
f.	Rechterlijke macht	7,3
g.	Politie	6,7
h.	Eerste Kamer	6,9
i.	Tweede Kamer	6,2
j.	Bedrijfsleven	5,2

Bron: Van den Heuvel & Huberts 2009

Dat integriteit een belangrijk thema moet blijven, wordt nauwelijks betwist. Een behoorlijke meerderheid vindt dat er meer aandacht nodig is, vooral in het openbaar bestuur in algemene zin. Dichterbij en meer concreet wordt aandacht belangrijker gevonden, namelijk in de eigen organisatie en bij de eigen leidinggevende. De stelling dat het goed is de aandacht op *goed bestuur* in bredere zin te richten (democratisch gehalte, integriteit, effectiviteit, efficientie), kan op grote instemming rekenen, ongeveer 90% van de respondenten is het ermee eens.

Tabel 25.5 Meer of minder aandacht voor integriteit en goed besturen (n = 671)

Stellingen	*Zeer mee oneens*	*Mee oneens*	*Oneens noch eens*	*Mee eens*	*Zeer mee eens*
Het openbaar bestuur moet meer aandacht besteden aan corruptiebestrijding en bescherming van integriteit	1%	8%	29%	51%	10%
Mijn organisatie moet meer aandacht aan integriteit besteden	1%	29%	36%	30%	4%
Mijn leidinggevende moet meer doen om de integriteit van onze werkeenheid te bevorderen	6%	37%	34%	20%	2%
'Goed bestuur' in bredere zin, met aandacht voor democratisch gehalte, integriteit en effectiviteit zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn	1%	2%	8%	64%	24%

Bron: Van den Heuvel & Huberts 2009

Perspectief van de burger

Veel onderzoek naar het perspectief van de burger op de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur is er niet gedaan. Het is echter wel bekend dat de burger kritisch en cynisch is als het gaat om het openbaar bestuur in het algemeen (de kloof!) en dat dat vaak wordt gekoppeld aan concepten als integriteit ('ze zitten er alleen voor de eigen portemonnee') en corruptie ('alle politici zijn corrupt'). In 2005 werd abusievelijk vermeld in het *NRC Handelsblad* dat VU-onderzoek vast zou hebben gesteld dat 5% van de Nederlandse politici corrupt zijn. Eén van de (anonieme) commentaren op Geenstijl.nl: 'Vijf procent? Die onderzoekers zijn het woordje 'niet' vergeten.'

In de burgermonitor Amsterdam 2008 zijn enkele vragen opgenomen over de perceptie van integriteitsschendingen door Amsterdamse functionarissen. De uitkomsten hiervan geven voeding aan het vermoeden van een algehele ontevredenheid van burgers over het openbaar bestuur, en een koppeling hiervan met concepten als integriteit en corruptie. Van de 2.854 respondenten hebben 286 respondenten in de afgelopen twee jaar een ambtenaar iets zien doen dat niet-integer is; dat is dus ongeveer 10%. In de vragenlijst werd niet-integer gedrag omschreven als 'gedrag dat niet mag of niet door de beugel kan'. Op basis van de specificaties en de beschreven incidenten van de

respondenten, bleken echter veel antwoorden (48% van de 286 beschreven incidenten) die niet als integriteitsschending kunnen worden aangemerkt zoals hier eerder gedefinieerd. Zo vindt een aantal respondenten het ontvangen van een parkeerbon niet-integer. Sommige antwoorden wekken de indruk dat respondenten de vragen gebruikten om hun onvrede over bijvoorbeeld het parkeerbeleid te uiten of over procedures van instanties. Hier doet zich het probleem voor dat de begrippen 'integriteit' en 'corruptie' in de volksmond vaak vrij breed worden geïnterpreteerd, en worden gebruikt bij alle onwelkome situaties. Voor sommige burgers is het krijgen van een parkeerbon altijd een integriteitsschending, of de bon nu wel of niet terecht is uitgedeeld.

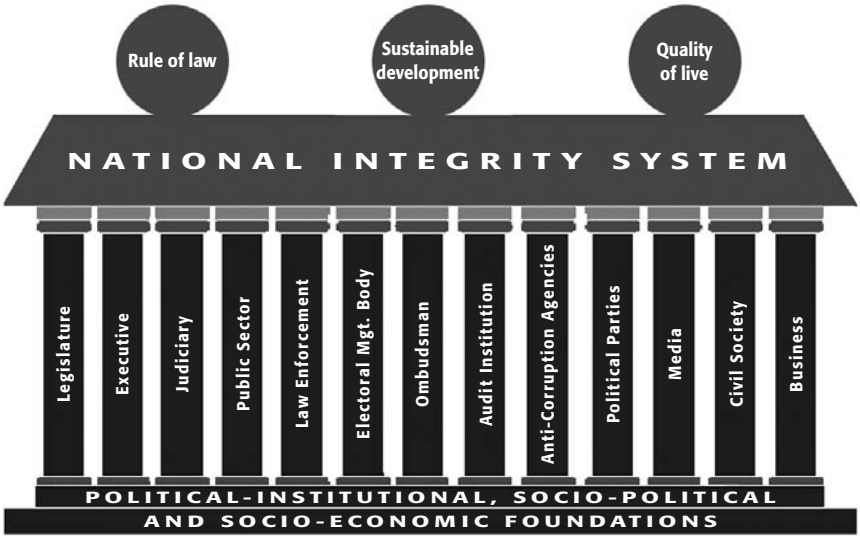
Van de respondenten gaf 5,2% aan de afgelopen twee jaar een Amsterdamse ambtenaar of politicus iets te hebben zien doen dat niet-integer is volgens de hier gebruikte definitie van een schending. Van de genoemde integriteitsschendingen vallen de meeste in de categorie 'omgangsvormen' en in de categorie 'verspilling en wanprestatie'.

National Integrity Systems

Een andere mogelijkheid – naast het perspectief van bestuurders en burgers – om een beschrijving te geven van de integriteit van de Nederlandse democratie, meer specifiek het integriteitsbeleid, wordt geboden door het zogenaamde National Integrity System (NIS), ontwikkeld door Transparancy International en Jeremy Pope (zie ook: Huberts e.a. 2008). Het NIS is een raamwerk waarmee landen internationaal worden geanalyseerd aangaande het integriteitsbeleid en anti-corruptiemaatregelen (www.transparency.org). 'This analysis is undertaken via a consultative approach, involving the key anti-corruption agents in government, civil society, the business community and other relevant sectors with a view to building momentum, political will and civic pressure for relevant reform initiatives' (www.transparency.org). Het model en raamwerk is samengevat in figuur 25.2 op pagina 492.

In 2001 heeft Huberts (zie www.transparency.org) alle elementen van het NIS voor Nederland geanalyseerd. Hij concludeerde dat alle elementen van het NIS in Nederland aanwezig zijn. Toch zijn er enkele zwakke elementen in de Nederlandse democratie: 'First, there appears to be a broad reluctance concerning managing conflict-of-interest situations and monitoring assets, income, liabilities and business interests of politicians and civil servants as well as political parties. There is no *system of financial disclosure* which makes it transparent whether improper interests play a role in decision-making processes. Second, there are clear differences between the integrity framework for the public service in general and the political and administrative *elites*

Figuur 25.2 De elementen van een National Integrity System



Bron: Pope 1996

(ministers, parliamentarians, top civil servants). Third, the framework shows a *weakness on institutions*. The integrity system lacks an (independent) institution with a more general responsibility for corruption information, prevention (including advice) and investigation. Fourth, public involvement to secure integrity in the *private sector* is very limited, business corruption gets no political or judicial attention.'

Binnenkort zal het NIS van Nederland opnieuw grondig worden geanalyseerd. Op basis van onze eerste indrukken kunnen we echter vaststellen dat er ontwikkelingen zijn geweest aangaande de zwakke plekken van 10 jaar geleden – zij het soms marginaal.

De transparantie rondom giften, belangen en functies is in Nederland iets verbeterd. Zo hebben regering en parlement alle andere overheden opgelegd een integriteitsbeleid te voeren, inclusief specificatie wat dat dient in te houden. Zelf zijn ze echter terughoudend geweest dezelfde richtlijnen ook voor parlementariërs en kabinetsleden van toepassing te verklaren. Sinds een aantal jaren is er wel een, vrijwillige, registratie van de nevenfuncties en -inkomen van de leden der Staten Generaal (www.tweedekamer.nl), evenals een geschenkenregister (www.tweedekamer.nl). Het vrijwillige karakter blijkt uit de gedetailleerde informatie die we daar van bijvoorbeeld PvdA-Kamerleden, en de summiere informatie die we van bijvoorbeeld CDA'ers aantreffen.

Een nationaal instituut ter voorkoming en opsporing van corruptie is er niet gekomen, evenmin als beleid aangaande de integriteit in het bedrijfsleven. Al lange tijd wordt er gediscussieerd over een landelijk meldpunt voor klokkenluiders en/of integriteitsschendingen en er liggen ook wel plannen om een meldpunt bij de ombudsman onder te brengen, maar vooralsnog is het daarbij gebleven (Bovens & Pikker 2009). Ook zijn er verschillende verplichtingen aangaande klokkenluidersregelingen voor overheidspersoneel ingevoerd, maar gelden die niet in de private sector.

Heel actueel is de discussie rondom partij financiering. GRECO (Group of States against Corruption), deed in 2003 onderzoek naar het Nederlandse financieringsstelsel van politieke partijen en concludeerde dat de Nederlandse regelgeving over giften aan politieke partijen summier is en weinig effectief. Voormalig minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst had een Wetsvoorstel financiering partijen in de maak om naast politieke partijen ook bewegingen zoals die van Rita Verdonk en Geert Wilders te verplichten openheid te geven over hun financiën; net als de openbaarmaking van donaties. Nu dient elke partij, volgens de Wet subsidiering politieke partijen uit 1999, een gift pas openbaar te maken als die boven de 4537,80 euro (10.000 gulden) is, én van een bedrijf of instelling komt. Mochten deze minimale regels aan de laars worden gelapt, dan staat daar overigens geen boete op. Waar in vrijwel alle andere Europese democratieën, en in een land als de Verenigde Staten, het verboden is aan politieke partijen en bewegingen om donaties van buitenlanders te ontvangen, is dat in Nederland dus niet alleen toegestaan, het kan zelfs anoniem. Daarbij kan de verwachting van de gulle gever 'voor wat hoort wat', en dus oneigenlijke beïnvloeding, niet worden uitgesloten, met alle risico's van integriteitsschendingen als belangenverstrengeling van dien. We kunnen ons afvragen wat de gevolgen zijn voor de democratie Nederland.

25.5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De Nederlandse democratie scoort goed op integriteit in vergelijking met veel andere landen. Er is vrij veel aandacht voor integriteit, in beleidsontwikkeling lopen we internationaal voorop en het aantal integriteitsschendingen zoals corruptie – voor zover zichtbaar – blijft kennelijk binnen de perken van wat we betamelijk vinden. Toch is de burger tegelijkertijd erg kritisch over het Nederlandse openbaar bestuur en politiek cynisch. Als integriteit van bestuur belangrijk en zelfs noodzakelijk is voor vertrouwen van de burger, en als Nederland goed scoort op integriteit, hoe kan het dan dat in andere bijdragen

aan deze audit duidelijk wordt gemaakt dat het vertrouwen in overheidsinstituties en bestuurders in Nederland laag is? Hoe kunnen de vele discussies over 'de kloof' tussen burger en gekozene worden begrepen?

Het maakt ons inziens allereerst duidelijk dat integriteit een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor vertrouwen van de burger is. Daarbij speelt de integriteitsparadox een rol. Veel aandacht voor integriteit houdt ook in dat meer schendingen worden opgespoord en openbaar gemaakt, waardoor de perceptie van een niet-integere overheid kan toenemen. Dat leidt tot het gevaar minder aandacht aan de integriteit van het bestuur te besteden, maar op den duur zal dat funest uitwerken. Verwaarlozing zal de facto – zo blijkt uit onderzoek – tot meer schendingen leiden, en daarmee op de lange termijn tot meer kwaadriekende zaken in de openbaarheid en verminderd vertrouwen. Belangrijk is dat de aandacht voor integriteit als een van de basiswaarden van een goed bestuur overeind blijft en dat die aandacht gepaard gaat met enig zelfvertrouwen (het is goed dat we alert zijn op dat wat mis gaat). Tegelijk ligt het voor de hand dat de aandacht voor integriteit wordt verbonden met andere waarden van goed besturen, met ook het besef van de spanningen en dilemma's die dat oplevert.

Bij goed besturen gaat het om de samenhang van en het evenwicht tussen belangrijke waarden zoals rechtmatigheid, legitimiteit en democratisch gehalte en effectiviteit en doelmatigheid. Die lopen ook door de geschiedenis van de democratische rechtsstaat heen. Eerst werd in ons land in de negentiende eeuw het beginsel van de legaliteit van het openbaar bestuur gegrondvest (elk overheidsingrijpen in de samenleving moet op regelgeving zijn gebaseerd), daarna kwamen in de twintigste eeuw vooral de legitimiteit en het democratisch gehalte van bestuur en beleid op de agenda (de geloofwaardigheid van het bestuur, de aanvaardbaarheid van het beleid en de invloed en de betrokkenheid van de burger), alsmede effectiviteit (de doeltreffendheid van het beleid) en de efficiëntie (de kosten en baten van bestuur en beleid). Vandaag de dag is daar de aandacht voor integriteit, de onkreukbaarheid van de overheid aan toegevoegd.

Zelfgenoegzaamheid, zo kunnen we concluderen, is niet op zijn plaats, ook niet met betrekking tot integriteit. Dat glas is half vol, maar ook half leeg, vandaar dat er nog werk aan de winkel is, werk voor de volgende fase. Daarin zal het bestuur zich rekenschap moeten geven van te overwinnen drempels. Want zoals bij zo veel beleidsprogramma's, slaan ook bij integriteit vermoeidheid, verwatering, vervlakking en versimpeling toe.

Wel is het aanvullend zinvol om over te schakelen op een hogere bestuurlijke versnelling gericht op *good governance*, goed besturen. Het kabinet-Balkenende IV maakte met de *Code voor goed openbaar bestuur* daarmee een begin.

Openheid, integriteit, participatie, behoorlijk contact met de burger, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit, zelfreinigend vermogen en bereidheid zich regelmatig te verantwoorden, zijn belangrijke ingrediënten.

We pleiten daarvoor, ook vanuit het besef van de spanningen tussen de waarden en beginselen van goed besturen. Een van die spanningen is die tussen integriteit en 'democratie'. Het is goed dat de afstand tussen burger en bestuurder zo klein mogelijk is, maar het dichter op de huid van burger en bedrijf kruipen, kent ook nadelen. Dat brengt, zo blijkt uit empirisch onderzoek, ook integriteitsrisico's met zich mee, zoals toename van corruptie (De Graaf & Huberts 2008). Hetzelfde geldt voor eenzijdige nadruk op andere criteria.

Al met al lijkt ons de tijd rijp voor de volgende fase: een visie op democratie en besturen die recht doet aan *good governance* in brede zin: integriteit integreren in al het overheidshandelen, de rechtsstaat en de democratie respecteren, legaliteit en legitimiteit van beleid realiseren en streven naar effectiviteit en efficiëntie. Feitelijk zien we daar in de politiek-bestuurlijke praktijk nog weinig van terug. De neiging tot het centraal stellen van één waarde domineert ('daadkracht', 'terug naar de burger'). Toch ligt in de verbinding ervan én het besef van de dilemma's, ons inziens de kracht en potentie van een aansprekende visie en invulling van 'goed besturen'.

LITERATUUR

Bouckaert, G. & S. van de Walle (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 329-344.

Bovaird, T. & E. Löffler (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 313-328.

Bovens, M. (2006). Het ongelijk van Dales. *Bestuurskunde*, 15, 64-74.

Bovens, M. & G. Pikker (2009). Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende, in: Karssing, E. & Zweegers, M. (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag, CAOP.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Dordrecht, Kluwer.

Dohmen, J. & J. Verlaan (2004). *De Bouwbeerput*. Amsterdam/Rotterdam, Prometheus.

Graaf, G. de (2003). *Tractable Morality. Customer Discourses of Bankers, Veterinarians and Charity Workers*. Rotterdam, Erim.

Graaf, G. de (2006). Oorzaken van corruptie: naar een contextuele theorie. *Beleidswetenschap*, 20, 3-19.

Graaf, G. de (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31, 39-86.

Graaf, G. de & L. Huberts (2008). Portraying the Nature of Corruption. Using an Explorative Case-Study Design. *Public Administration Review*, 68, 640-653.

Heuvel, G.A.A.J. van den (1998). *Collusie tussen Overheid en Bedrijf. Een Vergeten Hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht, Oratie Universiteit Maastricht.

Heuvel, H. van den, L. Huberts & S. Verberk (2002). *Het Morele Gezicht van de Overheid*. Utrecht, Lemma.

Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid: een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, 's-Gravenhage, VUGA.

Hoetjes, B.J.S. (2000). *De Kreukbare overheid*. Utrecht, Lemma.

Huberts, L. (2003). *Mag het Ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijnenveld van de Moraal*. Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen VU.

Huberts, L., F. Anechiarico & F. Six (2008). *Local Integrity Systems. World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

Huberts, L. & H. van den Heuvel (2009). Bestuurlijke integriteit vandaag, in: Karssing, E. & Zweegers, M. (red.) *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag, CAOP.

Huberts, L.W.J.C. (2005). Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past .... In: O. F. D. S. (Ed.), *Wetenschappen*, Amsterdam.

Huberts, L.W.J.C. & K. Lasthuizen (2005). Tussen corruptie en corruptieparadox; over de omvang van corruptie in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 7, 9-25.

Huberts, L.W.J.C. & J.M. Nelen (Eds.) (2005). *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening*. Utrecht: Lemma.

Hulten, M. van (2009). How Ethical is Science That Ignores the Truth? EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance. Malta.

Johnston, M. (1996). The Search for Definitions: The Vitality of Plotics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, 48, 321-335.

Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum.

Karssing, E. & S. Spoor (2009). Integriteit 3.0, in: E. Karssing & M. Zweegers (Eds.) *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag: CAOP.

Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C,: Brookings Institution Press.

Lasthuizen, K., M. van Voorst & L. Huberts (2009). Integriteit in de praktijk van het openbaar bestuur. *Openbaar bestuur*, 19, 2-5.

Legrand, J. (2007). *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton, Princeton University Press.

Montfort, C. van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Oratie Universiteit van Tilburg.

Nieuwenburg, P. (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity*, 9, 213-224.

Pope, J. (1996). *National Integrity Systems: The Transparency International Source Book*. Berlin, Transparency International.

Trommel, W. (2008). Good Governance as Reflexive Governance. Towards Second-Order Evaluations of Public Performance. EGPA Conference, September 3-6 2008. Rotterdam.

Tankeren, M. van (2008). Leve de regels! Verantwoording afleggen als beroepstrots, in: R. Niessen & E. Karssing (Eds.) *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. Den Haag, CAOP.

www.transparency.org/policy_research/nis

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

www.tweedekamer.nl/images/Geschenkenregister_Tweede_Kamer_2009_118-89851.pdf

www.tweedekamer.nl/images/Nevenfuncties_Tweede_Kamer _2009_118-98211.pdf

Inleiding op deel VII

EUROPA EN DE NEDERLANDSE DEMOCRATIE

Jacques Thomassen & Rudy Andeweg

Een van de belangrijkste uitdagingen waarmee de democratie in Nederland geconfronteerd wordt is de Europese integratie en het lidmaatschap van de Europese Unie. Besluiten over regelgeving en beleid worden in toenemende mate niet in Den Haag maar in Brussel genomen. Daarmee wordt de nationale soevereiniteit en dus het vermogen van de nationale overheid om sturing te geven aan maatschappelijke processen sterk ingeperkt. Al decennia lang wordt in dit verband over een dubbel democratisch tekort gesproken. Enerzijds is de logische consequentie van een overdracht van bevoegdheden op een groot aantal beleidsterreinen naar de Europese Unie dat de democratische controle van de besluitvorming op deze beleidsterreinen ook op Europees niveau plaatsvindt, dat wil zeggen via het Europees Parlement. Alhoewel de bevoegdheden en de macht van het Europees Parlement gedurende de afgelopen decennia zonder enige twijfel zijn toegenomen, is er toch geen sprake van een volwaardig syteem van politieke representie op het niveau van de Europese Unie. Veel beslissingen worden genomen via procedures waarbij het Parlement amper is betrokken.

In deze audit zijn wij vooral geïnteresseerd in een tweede democratisch tekort: de beperkte mogelijkheden van de nationale parlementen om de inbreng van hun eigen regering in de Europese besluitvorming te beïnvloeden en te controleren. Het verdrag van Lissabon heeft de rol van de nationale parlementen weliswaar versterkt, maar zoals uit de volgende drie hoofdstukken blijkt, is ook in Nederland de invloed van de Tweede Kamer op de standpuntbepaling van de Nederlandse regering in het Europese besluitvormingsproces beperkt. De aard van het besluitvormingsproces brengt met zich mee dat het parlement – los van de formele mogelijkheden daartoe – de facto nauwelijks de mogelijkheid heeft veel invloed uit te oefenen op de totstandkoming van

besluiten. Besluiten komen veelal tot stand in een onderhandelingsproces tussen nationale delegaties. Dat proces zou uitermate moeizaam verlopen als iedere nationale regering bij iedere stap in het onderhandelingsproces de last van een gedetailleerd mandaat van het eigen parlement met zich mee zou dragen en bij iedere stap gedwongen zou zijn tot ruggespraak. Dit brengt met zich mee dat de informatieverstrekking aan het parlement vaak laat en summier is. De rol van de Tweede kamer beperkt zich de facto dan ook grotendeels tot het achteraf ter verantwoording roepen van de regering. Maar de vraag is hoe effectief die controle is. Achteraf nog wijzigingen aanbrengen in een vaak moeizaam tot stand gekomen Europees besluit is een nauwelijks begaanbare weg.

In de volgende hoofdstukken wordt mede aan de hand van enkele casestudy's onderzocht hoe effectief de democratische controle van het Nederlandse parlement op het handelen van de Nederlandse regering in Brussel is, zowel vooraf als achteraf.

26 Onder nationale beleidsambtenaren: Europese beleidsvoorbereiding en de rol van het Nederlandse parlement

Bernard Steunenberg[1]

26.1 INLEIDING

Op 17 april 1996 informeerde de PvdA-staatssecretaris Anneke van Dok-van Weele de Tweede Kamer over het op handen zijn van nieuwe Europese regelgeving ten aanzien van de bescherming van biotechnologische uitvindingen. De inzet van deze nieuwe richtlijn was het 'verduidelijken van het octrooirecht' van dergelijke uitvindingen waarbij het ontwerp volgens de staatssecretaris 'op hoofdlijnen de steun van Nederland verdient'. Dat leverde grote verontwaardiging in de Tweede Kamer op want kort daarvoor was in Nederlandse wetgeving afgesproken dat octrooien op genetisch gemodificeerde planten en dieren niet mogelijk zijn. Het Commissievoorstel dat op tafel lag bood die mogelijkheden wel. Terwijl de staatssecretaris betoogde dat de Nederlandse wetgeving tot 'vragen en onduidelijkheden' heeft geleid die onvoldoende rekening houden met 'nieuwe omstandigheden', was de Kamer onverbiddelijk. Onder aanvoering van haar partijgenote Tineke Witteveen-Hevinga werd een Kamerbrede motie aangenomen waarin de regering 'met klem' werd verzocht te bevorderen dat het Commissievoorstel meer in overeenstemming werd gebracht met de Nederlandse regelgeving. Helaas werd die hartenkreet geen werkelijkheid. De krachtsverhoudingen in de Europese beleidsarena waren al ten gunste van de bescherming van biotechnologische uitvindingen uitgekristalliseerd. Toen de biotechnologierichtlijn in 1998 werd aangenomen had de Kamer het nakijken. Wijzigingen waren niet meer mogelijk. Op verzoek van de Kamer werd nog een procedure bij het Europese Hof van Justitie gestart, maar dat leidde tot de voorzienbare uitkomst dat Nederland de richtlijn moest uitvoeren.[2]

De gang van zaken rondom de biotechnologierichtlijn illustreert een aantal zaken in de relatie tussen Nederland en de Europese Unie. De Nederlandse

politiek functioneert al jaren in het bredere verband van de Europese Unie. Het is daarmee op verschillende terreinen nauw met de Europese verbonden. Dat biedt mogelijkheden, maar maakt de binnenlandse verhoudingen tussen politiek en bestuur ook meer complex. Nederland kan, met de steun van andere landen, proberen om voor Nederland belangrijke onderwerpen op de Europese agenda te krijgen. Door op een doortastende wijze te onderhandelen met oog voor een brede coalitie kan Nederland eigen beleid naar Brussel 'exporteren'. Indien succesvol stelt de Unie beleid vast dat ook in Nederland wordt gewenst. Soms is ook het omgekeerde het geval, zoals bij de biotechnologie richtlijn. Omdat haar standpunt op Europees niveau onvoldoende werd gesteund, kreeg Nederland te maken met de 'import' van ongewenst beleid. Deze consequentie van ons lidmaatschap van de Unie past nog steeds niet goed bij de wijze waarop wij in Nederland menen beleid te moeten maken.

De Europese gelaagdheid van beleidsprocessen heeft een belangrijke invloed op de Nederlandse verhoudingen. Besluitvorming in Brussel biedt uiteenlopende mogelijkheden voor politici en ambtenaren om beslissingen die in de Nederlandse context niet haalbaar zijn, toch te nemen. Het politieke proces binnen de EU is sterk sectoraal georganiseerd waardoor het makkelijker is om besluiten te nemen, zeker wanneer de sector die besluiten graag wil. Daarnaast zijn de Europese processen vanwege hun vorm en veelheid soms lastig te volgen. Dat levert vooral problemen op voor ons nationale parlement dat pas in tweede instantie door de regering wordt geïnformeerd en vooral zichzelf ten aanzien van Europese dossiers zou moeten informeren. Dat kan ertoe leiden dat beslissingen al min of meer zijn genomen voordat het parlement er kennis van heeft genomen. In het geval van de biotechnologierichtlijn was dat ontoereikend en te laat. De fracties in de Tweede Kamer waren onder de indruk dat 'hun' net aangepaste Rijksoctrooiwet nog een tijd mee zou kunnen, terwijl ambtenaren van het ministerie van economische zaken in Brussel besprekingen hielden over een nieuw wetgevingskader. Dat het Europese kader bovendien haaks stond op de Nederlandse wet, kwam als een donderslag bij heldere hemel.

Deze bijdrage gaat in op die gelaagdheid en verwevenheid van Nederland met de Europese Unie en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse democratie. Is de weg naar Brussel voor regerende politici aantrekkelijker dan de gang naar het nationale parlement? Wat is de rol van nationale ambtenaren en is er sprake van voldoende regie?

26.2 VERSCHUIVINGEN VAN NATIONALE NAAR SECTORALE BESLUITVORMING

De weg naar Brussel kan soms lang duren, maar het biedt nationale politici ook belangrijke voordelen. Die voordelen worden duidelijk wanneer we naar de organisatie van het Europese besluitvormingsproces kijken in vergelijking met het nationale proces.

In Nederland, maar ook in de andere lidstaten, is politieke besluitvorming een proces waarin een keuze wordt gemaakt *tussen* zeer verschillende belangen. Die verschillende belangen kunnen worden ingebracht binnen de ministerraad, door de specialisten van de verschillende politieke partijen binnen de vaste Kamercommissies of door Kamerleden in een plenair debat. In ieder geval bestaan er ruime mogelijkheden om uiteenlopende visies op een onderwerp aan de orde te stellen. Vanzelfsprekend varieert de toegang tot de politieke agenda voor maatschappelijke groepen, maar het nationale besluitvormingproces is zo georganiseerd dat uiteenlopende belangen een rol kunnen spelen. Indien de minister met verantwoordelijkheid voor milieu een belastingmaatregel voorstelt om de uitstoot van koolmonoxide te beperken, kan haar collega voor economische zaken daar bezwaar tegen maken vanwege de lastenverzwaring voor het bedrijfsleven en de mogelijke, negatieve effecten op de werkgelegenheid. Uiteenlopende belangen worden dus in dit proces bij elkaar gebracht om via een afweging tot een uiteindelijke keuze van het te voeren beleid te komen. Tegelijkertijd is dat minder prettig voor vakministers die, aangemoedigd door hun partij of de sector die zij vertegenwoordigen, binnen beperkte tijd enkele belangrijke beleidsinitiatieven wil realiseren.

Binnen Europa is sprake van een veel sterkere sectorale organisatie van het besluitvormingsproces. Beslissingen worden door vakspecialisten voorbereid en, indien nodig, besproken door de vakministers. Zo kent de Raad van Ministers een complexe structuur waarbij werkgroepen van nationale beleidsambtenaren de voorstellen van de Europese Commissie als eerste bespreken en bezien of een, voor de meeste lidstaten, aanvaardbaar compromis is te vinden. Deze raadswerkgroepen worden per dossier ingesteld. Daarnaast bestaat de Raad uit verschillende formaties waarbinnen de vakministers met collega's uit de andere lidstaten over 'hun' politieke dossiers discussiëren. Zo zijn er vakraden op het terrein van economische en financiële zaken, buitenlandse zaken, milieu, landbouw en visserij, justitie en binnenlandse zaken, en werkgelegenheid, sociaal beleid, volksgezondheid en consumentenzaken. Het nemen van een besluit over bijvoorbeeld de vermindering van de uitstoot van schadelijke stoffen door lastenverzwaring is nu een stuk eenvoudiger omdat de verschillende milieuministers al van meet af aan een positieve houding

hebben ten aanzien van milieumaatregelen. Andere vakministers, zoals die van economische zaken, die thuis in het kabinet wel hun bezwaren kunnen uiten, hebben in Europa hun eigen vakraden. Hun standpunten spelen daarom maar indirect mee bij de onderhandelingen binnen de andere vakraden. Bij de instelling destijds van deze aparte vakraden, die mede geïnspireerd waren op de voormalige pijlerstructuur van de Unie, bestond de gedachte dat de Raad op het terrein van algemene zaken de behandeling van dossier zou coördineren, maar dat heeft niet geleid tot een inhoudelijke afstemming binnen de Raad. Indien andere vakministers informatie willen hebben over een dossier dat niet direct op hun terrein ligt, dan moet dat vooral via nationale afstemming en overleg plaatsvinden. Dat geldt ook wanneer collega-ministers invloed zouden willen uitoefenen op het standpunt dat door Nederland binnen de Unie wordt uitgedragen.

De sectorale taakdeling binnen de Raad heeft als voordeel dat ministers of hun ambtenaren beslissingen onder gelijkgestemden kunnen nemen (Steunenberg 2004). Dat is prettig omdat het op deze wijze mogelijk is om relatief snel tot overeenstemming te komen en wetgeving te maken. Ook maken de aan werkgroepen en de getrapte behandelingswijze van dossiers (ik kom daar in de volgende paragraaf uitvoerig op terug) het proces voor de buitenstaander minder goed te volgen. Dat helpt om in de initiële, maar belangrijke onderhandelingsfase zo min mogelijk slapende honden wakker te maken. Daarom is het voor vakministers vaak aantrekkelijk om wetgevingsinitiatieven via het Europese niveau te laten verlopen, zeker wanneer het op voorhand duidelijk is dat bij een binnenlands debat vanuit andere sectoren stevige oppositie is te verwachten. Dat levert, mede gedifferentieerd naar beleidssectoren en thematiek, een verschuiving van voorstellen op van het nationale naar het Europese niveau.

De vraag is of andere actoren voldoende tegenwicht kunnen bieden. Wat de andere vakministers betreft, die hebben hun 'eigen' vakraad en kunnen ook op hun terrein gebruik maken van de voordelen van de Europese U-bocht. Dat kan tot 'non-interventie'-gedrag leiden waarbij ministers minder geneigd zijn om elkaar op hun gedrag aan te spreken. In het geval van een te grote 'alleingang' zal dit wel gebeuren, vooral voor de politiek meer zichtbare dossiers, maar dan is het aan het politieke spel tussen de verschillende bewindspersonen hoe verschillende dossiers tegen elkaar worden uitgeruild. Voor deze vorm van tegenwicht is een goed georganiseerde nationale interministeriële en de interdepartementale afstemming essentieel.

Een tweede groep van actoren zijn de nationale parlementen die in wisselende mate geprobeerd hebben om meer greep op deze processen te krijgen. Ik kom hier later in deze bijdrage op terug. In Nederland heeft het parlement

sinds kort de mogelijkheid van een behandelvoorbehoud. De hoop is dat het parlement zich eerder verdiept in Europese dossiers. De vraag is wel of bij een meerderheid van de Tweede Kamer de (coalitie-)politieke wil bestaat om sommige vakministers te dwingen de door hen gekoesterde plannen op te geven.

Tot slot zou ook het Europese Parlement tegengas kunnen geven. Hoewel de codecisie- of medebeslissingsprocedure nu tot de belangrijkste Europese besluitvormingsprocedure is verheven, worden veel beslissingen nog via andere procedures genomen waarbij het parlement amper is betrokken. Verder is het Europese Parlement vaak warm voorstander van verdere Europese integratie. Eerder meer dan minder Europese wetgeving. In dat licht is het niet waarschijnlijk dat het Europese Parlement de vraag naar nieuw, Europees beleid zal afremmen. Sterker, het parlement zal nieuwe initiatieven waarschijnlijk aangrijpen om het bereik van het Europese beleid te vergroten.

Het Europese Parlement kent evenals nationale parlementen ook een duidelijke arbeidsverdeling en organisatie naar beleidssectoren. Standpunten worden voorbereid binnen vaste sectorale commissies, waarbij de rapporteur een belangrijke rol speelt. De rapporteur neemt het initiatief in het formuleren van een meerderheidsstandpunt en speelt een rol in het zoeken naar een compromis met de vakraad. In de afgelopen jaren heeft zich een praktijk van vroegtijdige akkoorden ontwikkeld, waarbij de rapporteur en vertegenwoordigers van de raadswerkgroepen in de eerste lezing informeel een compromis proberen te formuleren met de ambtenaren van de Europese Commissie (Farrell en Héritier 2003, 2004). Dat levert grote tijdwinst op omdat formeel de medebeslissingsprocedure pas directe onderhandelingen kent in het kader van een bemiddelingscomité. Het kan al gauw twee jaar duren voordat een dergelijk comité wordt ingesteld. Voor politici, waaronder de rapporteur, is dat erg lang omdat men maar voor een beperkte periode is gekozen. Bij een snel akkoord wordt die periode in belangrijke mate verkort. Daarnaast levert de snelheid van handelen een tweede voordeel op: nog niet iedereen is op de hoogte van de verschillende aspecten en gevolgen van een dossier zodat de onderhandelaars meer een eigen stempel op de inhoud kunnen drukken. Dat is ook een voordeel voor de rapporteurs die natuurlijk ook eigen prioriteiten willen realiseren. Het succes van de informele, tripartiete onderhandelingen blijkt uit recente cijfers: recent wordt 65% van de codecisievoorstellen in de eerste lezing afgehandeld tegen 28% in het verleden.[3] Verder laten Costello en Thomson (2010: 233) in hun onderzoek zien dat rapporteurs een invloed hebben op het standpunt van het parlement op het moment dat een dossier op basis van een vroeg akkoord wordt bezegeld. Snelheid betekent dus ook invloed.

De combinatie van sectorale organisatie en, in sommige gevallen, snelheid, maakt Europese besluitvorming aantrekkelijk. In vergelijking met besluitvorming thuis, in de nationale beleidsarena, levert Europese besluitvorming het voordeel op van besluiten die meer aansluiten bij deelbelangen. Dat is interessant voor de vakministers, de betreffende beleidsambtenaren binnen het ministerie en politieke specialisten, maar ook natuurlijk voor de betreffende sector. In Europa kun je dus iets 'leuks' doen voor de eigen achterban. Die zuigende kracht van het Europese besluitvormingsproces, waarvan de intensiteit per beleidssector verschillend kan zijn, draagt bij aan een verschuiving van de aandacht binnen de nationale vakministeries: in plaats van een onderwerp nationaal te agenderen wordt het op de Europese agenda geplaatst. Eén hobbel moet dan wel worden genomen: andere landen moeten bereid zijn het voorstel te steunen. Daarbij is de meer sectorale organisatie een voordeel. Indien de verschillen tussen landen *binnen* een sector minder groot zijn dan die *tussen* sectoren binnen een land, is Europese besluitvorming een stuk eenvoudiger.

26.3 EEN GROTE ROL VOOR NATIONALE BELEIDSAMBTENAREN

Een tweede kenmerk van Europese besluitvorming is de grote nadruk op de inzet en deskundigheid van nationale beleidsambtenaren. Hoewel de voorbereiding van nieuw beleid formeel in handen is van de Europese Commissie, is de Commissie als orgaan onvoldoende toegerust om dat werk zelf te doen. Met 30.000 ambtenaren, inclusief een groot aantal tolken, is de Commissie net zo groot als de Nederlandse Belastingdienst. Voor een gebied bestaande uit 27 lidstaten en in totaal 491 miljoen inwoners is het dus een illusie te menen dat de Commissie in staat is dit zelfstandig te overzien en daarvoor zinvolle beleidsvoorstellen te ontwikkelen. Het ontwerpen en vormgeven van nieuw beleid dat vervolgens in 27 verschillende rechtssystemen tot uitvoering moet worden gebracht, is niet eenvoudig. De Commissie heeft die kennis en capaciteit niet en moet dus in belangrijke mate op de lidstaten steunen.

Binnen de lidstaten komt die hulp vooral uit de hoek van de verschillende vakministeries en in het bijzonder de ambtelijke specialisten. In nauw overleg met collega's uit andere landen en de ambtenaren van de Commissie werken zij aan specifieke dossiers waarvoor hun ministerie nationaal de leiding heeft. Zij nemen deel aan uiteenlopende commissies om de wens voor nieuw beleid te verkennen en de mogelijkheden van Europees compromis af te tasten. Verder blijkt ook dat de politiek het soms laat afweten. Op basis van zijn onderzoek laat Häge (2008: 248) zien dat ministers de onderhandelingen van vooral juridisch complexe dossiers aan hun ambtenaren overlaten.

De ambtelijke betrokkenheid in het Europese besluitvormingsproces komt vooral op twee plaatsen duidelijk naar voren. Dat zijn de raadswerkgroepen binnen de Raad van Ministers, welke een rol spelen in de formele wetgevingsprocedures (zoals de medebeslissings- en raadgevingsprocedure), en de comitologie-comités die een toezicht houden op wetgeving die, op basis van eerdere besluiten, door de Europese Commissie wordt vastgesteld. Die comitologie-comités zijn omstreden, zoals ik nog zal bespreken. Het belang van de verschillende procedures wordt duidelijk wanneer we op het volume van Europese wetgeving letten. In tabel 26.1 geeft een overzicht van de regelproductie in 2009. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 kunnen daar enige verschuivingen in gaan optreden, maar de verachting is dat dit geen substantieel ander beeld gaat opleveren.

Tabel 26.1 Wetgeving vanuit Europa: het aantal Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten in 2009

Procedure	*Verordeningen*			*Richtlijnen*			*Besluiten*			*Totaal*		
Codecisie	59	*34%*	*5%*	*78*	*82%*	48%	*24*	*8%*	3%	161	*28%*	*7%*
Consultatie	49	*28%*	*4%*	*13*	*14%*	8%	*61*	*19%*	9%	123	*21%*	*6%*
Overige procedures	68	*39%*	*5%*	*4*	*4%*	2%	*229*	*73%*	32%	301	*51%*	*14%*
Subtotaal	***176***	***100%***	***14%***	***95***	***100%***	***58%***	***314***	***100%***	***44%***	***585***	***100%***	***27%***
Commissie	1115		*86%*	69		*42%*	402		*56%*	1586		*73%*
Totaal	***1291***		***100%***	***164***		***100%***	***716***		***100%***	***2171***		***100%***

Bron: Eur-Lex, op basis van in 2009 aangenomen maatregelen en zonder corrigenda (http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm). Met dank voor assistentie aan Dimiter Toshkov en Atie de Ruiter.

Uit tabel 26.1 blijkt dat, wat de procedures die in het verdrag zijn beschreven, de medebeslissingsprocedure inderdaad de meest gebruikte is. Van de 585 afgeronde besluitvormingsprocessen zijn 161 op basis van de medebeslissingsprocedure (28%) en 123 op basis van de raadgevings- of consultatieprocedure (21%). In de raadgevingsprocedure – en dat geldt nog sterker voor de overige procedures – is de Raad het centrale besluitvormingsorgaan. Alleen in de medebeslissingsprocedure wordt de beslissingsmacht met het Europese Parlement gedeeld. De resterende 51% van de afgeronde voorstellen volgt andere procedures, vooral vormen waarbij alleen de Raad het besluit neemt. Het hoge

aandeel van besluiten die niet langs de weg van de medebeslissingsprocedure tot stand zijn gekomen, heeft te maken met veel nieuwe regelgeving op onder meer het terrein van justitie en binnenlandse zaken, fiscaliteit en de uitvoering van de Lissabon-agenda ten aanzien van het concurrentievermogen van de Europese economie. Verder valt op dat de Commissie, vooral in het kader van de huidige comitologie-procedures, de meeste wetgeving genereert. Zoals de tabel laat zien, komt ongeveer 86% van de verordeningen en 42% van de richtlijnen op die wijze tot stand.

Over de inbreng van ambtenaren in die verschillende procedures is nader onderzoek gedaan. Wat de formele wetgevingsprocedures betreft, volgt de behandeling van nieuwe voorstellen binnen de Raad via een getrapte procedure. Zodra het voorstel van de Europese Commissie is ontvangen, gaan de ambtelijke specialisten vanuit de nationale vakministeries als eerste aan de slag. Zij proberen, indien daarvoor steun bestaat, een zo breed mogelijk gedragen compromis te formuleren. Vanzelfsprekend kunnen niet alle nationale wensen in die onderhandelingen worden gehonoreerd: alleen sommige maken kans om in het uiteindelijke voorstel meegenomen te worden wanneer die punten op geen bezwaar van de andere landen stuiten. Ook moet worden bedacht dat onder de gekwalificeerde meerderheidsregel niet alle landen zich in het voorstel hoeven te vinden. Zoals we al zagen in het voorbeeld van de biotechnologierichtlijn kunnen sommige landen zich tegen een voorstel verzetten, terwijl de overgrote meerderheid het steunt.

Lukt het de werkgroep niet om een besluit te nemen, dan wordt Coreper – het Comité van (Plaatsvervangende) Permanente Vertegenwoordigers – als volgende besluitvormingsorgaan ingeschakeld. Voor landbouw is dat het Speciaal Comité Landbouw, terwijl ten aanzien van financieel-economische vraagstukken het Economisch en Financieel Comité een die rol vervult.[4] Komen deze comités er niet uit dan wordt een voorstel aan de voor dat onderwerp relevante vakraad aangeboden. Die vakraad behandelt het voorstel en dat kan tot een 'politiek akkoord' leiden wat voor nadere uitwerking weer naar de werkgroep wordt terugverwezen. Zo kan het dus voorkomen dat sommige voorstellen heen en weer bewegen van werkgroep via Coreper naar de vakraad en weer terug.

Indien de werkgroep tot overeenstemming komt, dan wordt het voorstel niet meer door de Raad inhoudelijk besproken. Dit geldt ook voor voorstellen waarover Coreper overeenstemming over weet te bereiken. Dat zijn de zogenoemde 'A'-punten die als hamerstukken ongezien door een Raad worden aangenomen. Alleen de 'B'-punten worden in de Raad besproken en vragen een beslissing. Die werkwijze betekent dat sommige beleidsvoorstellen niet in een vakraad worden besproken. Uit onderzoek van Häge

(2008: 93) blijkt dat in 37% van de Europese wetsvoorstellen een voorstel uitsluitend door de specialisten in de raadswerkgroep is besproken. Dit percentage is gebaseerd op een steekproef van 439 wetsvoorstellen die in de periode 2000-2004 door de Commissie in de consultatie- of medebeslissingsprocedure zijn gelanceerd. In de overige 63% is sprake van een discussie of een beslissing in de Raad. Deze percentages zijn gebaseerd op een nogal conservatieve aanpak: ook wanneer de behandeling in de Raad maar betrekking heeft op één openstaand politiek punt, wat af en toe voorkomt, gaat Häge ervan uit dat het gehele voorstel het resultaat is van besluitvorming door de Raad. Dit betekent in de praktijk dat een veel groter deel van beleidsvoorstellen niet op politiek niveau wordt besproken. Wat verder in het onderzoek opvalt, is dat in sommige Europese beleidsterreinen de werkgroepen meer zelfstandig lijken te opereren. Voor terreinen met een redelijk volume aan dossiers valt vooral de relatieve zelfstandigheid van de werkgroepen op het terrein van economische en financiële zaken, visserij en landbouw op.

Binnen de huidige comitologie-procedures werkt de Commissie nauw samen met beleidsambtenaren uit de vakministeries in comités. Die comités, afhankelijk van hun formele status, mogen over de Commissie voorstellen adviseren of beslissen voordat deze worden vastgesteld. Die procedures leunen dus sterk op de inbreng van nationale beleidsambtenaren. De politieke 'principalen', zoals de ministers in de Raad, en voor zover relevant, de fracties in het Europese Parlement, zijn op grote afstand geplaatst en kunnen formeel een zeer lichte vorm van toezicht uitoefenen. Het toezicht in deze procedures moet daarom vooral komen van de nationale coördinatie van Europees beleid binnen de vakministeries.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn de comitologie-procedures opnieuw een punt van conflict geworden tussen de Commissie en het Europese Parlement. Het nieuwe verdrag introduceert een nieuwe systematiek van gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen waarbij de Commissie het voortouw heeft. Bij de gedelegeerde handelingen of besluiten (artikel 290 van het Verdrag) gaat het om de nadere invulling door de Commissie van aspecten van beleid zoals dat in wetgeving (bijvoorbeeld verordeningen of richtlijnen van de Raad en het Europees Parlement) is neergelegd. Bij uitvoeringshandelingen (artikel 291 van het Verdrag) gaat het vooral de rol van de Commissie om een beoogde uniforme uitvoering van Europees beleid te borgen (zie verder hierover Voermans 2010).

Meteen in december 2009 komt de Commissie met een mededeling over de wijze waarop het meent hoe de uitvoering van aan de Commissie gedelegeerde beleidsbevoegdheden zou moeten plaatshebben. In die mededeling

buigt de Commissie de interpretatie zo dat het autonoom is in de vaststelling van nadere besluiten. Wel, zo stelt de Commissie, zal sprake zijn van raadpleging van 'nationale deskundigen' (Europese Commissie 2009: 7), waarmee een verwaterde voortzetting van de bestaande comitologie praktijk dreigt. Het Europees Parlement (2010: 11) reageert furieus en stelt, bij monde van de rapporteur, dat "the time has come to abandon this way of thinking." Het parlement wenst, zoals al veel langer het geval is, een meer volwaardige rol te vervullen bij het toezicht op deze vorm van regelgeving.

Ook ademt het recente Commissie voorstel voor de interpretatie van artikel 291 een sfeer van voortzetting van de huidige comitologie-praktijk uit. In dat voorstel worden verschillende waarborgen geformuleerd bij beslissingen van de Commissie (Europese Commissie 2010). Ook in dat geval zal het parlement zich naar alle waarschijnlijkheid buitengesloten voelen en een grotere inbreng willen hebben.

Brandsma (2010) heeft het toezicht binnen de huidige comitologie-comités onderzocht door te letten op de wijze waarop de vertegenwoordigers binnen deze comités thuis verantwoording afleggen. Daarbij let hij op formele waarborgen maar ook op communicatiestrategieën zoals het hebben van een bespreking of discussie over het in te nemen standpunt. In het empirische deel gaat hij uit van gevallen uit Nederland en Denemarken die als lidstaten bekend staan als zijnde goed georganiseerd met een professioneel ambtelijk apparaat. Minder positieve bevindingen voor die landen betekent zeer waarschijnlijk dat de situatie in andere lidstaten nog veel minder rooskleurig is. Brandsma komt tot de conclusie dat die verantwoording in de comitologie comités niet altijd is gewaarborgd. Naar zijn schatting is in 41% van de dossiers sprake van grote kans op geen of onvoldoende verantwoording aan leidinggevenden vanwege het ontbreken van sanctiemogelijkheden of discussie over het te voeren beleid (Brandsma 2010: 190). In die omstandigheden ligt het voor de hand dat de betrokken ambtenaar naar 'eigen' inzicht handelt en dus niet 'politieke' prioriteiten vanuit de eigen organisatie meeneemt.

Nationale beleidsambtenaren zijn in Europa de bestuurlijke sherpa's die veel werk verzetten maar ook, gelet op hun deskundigheid, een stempel op de inhoud van het beleid kunnen zetten. Dit betekent dat toezicht en afstemming belangrijk is om te voorkomen dat vooral 'eigen' inzichten in het besluitvormingsproces gaan domineren. Op Europees niveau heeft dat toezicht niet altijd plaats, zoals we dat bijvoorbeeld zagen voor de raadswerkgroepen. Dit betekent dat Europa in belangrijke mate op nationale coördinatie leunt wanneer het gaat om de ambtelijke inbreng. Het onderzoek van Brandsma laat zien dat op dat vlak soms grote autonomie kan bestaan. Binnen de ver-

schillende vakministeries in Nederland is die afstemming soms onvoldoende geborgd. Gecombineerd met de sectorale organisatie van het besluitvormingsproces, waarbij dossiers in eigen circuits worden besproken, biedt dat de mogelijkheid om eigen 'stokpaardjes' te berijden. Ieder departement kan in Europa wel iets naar zijn gading vinden en dat komt de samenhang van beleid niet ten goede.

26.4 DE ROL VAN HET NEDERLANDSE PARLEMENT IN DE NATIONALE AFSTEMMING[5]

De snelheid van Europese besluitvorming betekent dat de ambtelijke onderhandelaars in korte tijd hun standpunten moeten afstemmen met anderen binnen het departement en met, in beginsel, de politieke top, met andere ministeries die een belang bij het dossier hebben, via de minister met de collega's in het kabinet, en ten slotte met de vertegenwoordigers van de verschillende partijen in het parlement. In dat kluwen van afstemmingsrelaties moet snel worden geopereerd om op tijd een standpunt te hebben voor de volgende stap in de onderhandelingen.

Per dossier wordt in Nederland een leidend of penvoerend departement aangewezen dat contacten onderhoudt met andere departementen. Dat gebeurd in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Deze werkgroep formuleert ook de contouren van het Nederlandse standpunt dat via de Coördinatie Commissie (CoCo) aan het kabinet wordt aangeboden. Een beknopte vorm van dit ambtelijke fiche wordt uiteindelijk ook aan de Kamer doorgezonden. Bij deze voorbereidingen neemt het eerder aangewezen departement de leiding en is het verantwoordelijk voor de uiteindelijke input voor de onderhandelingen. Voor dossiers waarbij meerdere departementen zijn betrokken worden zogenoemde kaderinstructies opgesteld die ervoor moeten zorgen dat de onderhandelaars binnen de kaders blijven van de interdepartementale wensen. De instructies aan de Nederlandse vertegenwoordiger in Coreper komen aan de orde in het interdepartementale PV-instructieoverleg (zie Van Haersolte en Van den Oosterkamp 2003; Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden 2005), maar, zoals duidelijk mag zijn, is dat in een fase nadat de ambtelijke werkgroepen in de Raad hun inbreng hebben gehad.

Het Nederlandse parlement wordt in dit proces geïnformeerd door middel van een fiche, een informatieblad ten aanzien van een Commissievoorstel. Daarvan bestaan twee versies, een uitgebreid fiche voor intern gebruik en een beknopt fiche voor de Tweede Kamer. Vooral gevoelige informatie ten be-

hoeve van de onderhandelingen wordt niet op papier gezet en zeker niet aan de Kamer aangeboden. Daarmee zijn we beland bij één van de nadelen van de fiches. De informatie is redelijk beknopt zodat de Kamer op basis van alleen deze informatie nauwelijks een beeld over het dossier kan vormen. In de tweede plaats zijn de fiches niet altijd even goed onderbouwd. De Algemene Rekenkamer (2009: 11, 2004) laat in onderzoek zien dat in de fiches de financiële gevolgen van Europees beleid vaak worden onderschat. Ook constateert de Rekenkamer dat de informatie over die gevolgen gebrekkig is. Een derde probleem is dat fiches nog steeds vaak laat aan de Kamer wordt aangeboden (Algemene Rekenkamer 2009: 11), waarbij die praktijk per beleidsterrein lijkt uiteen te lopen. In een aantal gevallen ontvangt de Kamer het fiche op het moment dat de besluitvorming op het Europese niveau *de facto* is afgerond. Het fiche is dan door de feiten ingehaald.

Door de procedure die in Nederland door de regering wordt gevolgd, is de Tweede Kamer de laatste in een lange rij van nader te informeren betrokkenen. Daarmee is de Nederlandse coördinatie van Europees beleid vooral één op ambtelijk niveau waarbij het leidende vakdepartement het initiatief neemt (Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, 2005: 11). Dat versterkt in Nederland de verambtelijking van de Europese politiek. De klacht is soms dat de Tweede Kamer nauwelijks belangstelling heeft voor de fiches, maar dat is wellicht een gevolg van de kwaliteit van deze stukken. Verder is het, volgens sommigen, geen verstandig idee om het Nederlandse standpunt in alle openheid te bespreken terwijl de Europese onderhandelingen nog aan de gang zijn. Ook dat probleem kan worden vermeden door die discussies achter gesloten deuren te houden. Bovendien kan het in Brussel helpen wanneer het nationale parlement een bewindspersoon steunt en daarmee medestander wordt in het onderhandelingsproces.

In de afgelopen jaren probeert de Kamer meer zelfstandig informatie over nieuwe Europese beleidsvoorstellen te verzamelen. Het wordt daarbij geholpen door het initiatief van Commissievoorzitter Barroso (2006) om alle Commissievoorstellen die naar de regeringen van de lidstaten gaan ook aan de nationale parlementen aan te bieden. Dat zijn stappen in de goede richting maar vergen verdere aandacht en energie. Het vroegtijdig signaleren van voor Nederland mogelijk belangrijke beleidsontwikkelingen en het selecteren van voor de Kamer politiek belangrijke dossiers moet nog verder vorm krijgen. Daarbij horen voldoende ambtelijke capaciteit bij de Kamer en belangstelling aan de kant van Kamerleden.

26.5 DE VERAMBTELIJKING VAN DE NEDERLANDSE POLITIEK TEN AANZIEN VAN EUROPA

Wanneer wij de voorbereiding van nieuw Europees beleid overzien, valt een aantal zaken op. In de eerste plaats worden de feitelijke beslissing voor een belangrijk deel door ambtenaren genomen. Indien een voorstel op basis van de consultatieprocedure wordt ingediend en er vervolgens overeenstemming wordt bereikt in de raadswerkgroep, vindt er in Europa geen verdere politieke discussie plaats. Het Europese Parlement heeft alleen een belangrijke rol bij voorstellen die onder de codecisieprocedure vallen. Maar die dossiers tracht men vooral in de beslotenheid van trilogen te bezegelen.

In de tweede plaats is Europese besluitvorming vooral sectoraal georganiseerd, dat wil zeggen, specialisten werken aan voorstellen en nemen in belangrijke mate beslissingen over het Europese beleid. De raadswerkgroepen zijn naar dossier ingericht, zodat daar de verschillende nationale ambtenaren op hetzelfde terrein elkaar ontmoeten. Dat geldt ook voor de Raad. Dat maakt compromisvorming makkelijker: milieuexperts zijn het onderling eerder met elkaar eens dan experts met verschillende en mogelijk tegenstrijdige invalshoeken zoals milieu en economische groei. Tegelijkertijd levert dit een zuigende kracht op van nog meer op sectoren gerichte Europese initiatieven. Die zege van de deelbelangen draagt bij aan een fragmentatie van het Europees beleid op.

In de derde plaats is het Nederlandse parlement nog in onvoldoende mate bij de beleidsvoorbereiding betrokken. Dat geldt overigens ook voor andere groepen die op wat grotere afstand van de vakministeries staan, zoals lagere overheden en andere uitvoeringsorganisaties.[6] De coördinatie van de voorbereiding van het Nederlandse standpunt is vooral een ambtelijke. De fiches geven beperkte, soms slecht onderbouwde informatie, die bovendien soms laat in het parlement arriveert.[7] Debatten, zoals die over de onderwerpen van komende vergaderingen van de Raad van Ministers, vinden in een laat stadium plaats waarbij beslissingen op het Europese niveau in belangrijke mate al zijn genomen.

De vraag is of de nieuwe 'gele'- of 'oranje kaart'-procedure uit het Verdrag van Lissabon die onbalans zal doen herstellen. Het kabinet ziet dit als een belangrijke verandering, maar onzeker is of deze procedure de werkwijze van de Kamer doet veranderen. In de afgelopen jaren heeft een gemengde commissie van de Eerste en Tweede Kamer al met een vergelijkbare procedure gewerkt en verschillende Europese voorstellen getoetst op subsidiariteit en proportionaliteit (Van Dijk 2007). Uit die ervaringen opgedaan met die werkzaamheden komt naar voren dat de advisering onder hoge tijdsdruk staat en

het aantal adviezen dat men per jaar kan voorbereiden beperkt is (Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets 2007: 36-8, 42). Verder blijkt ook dat het animo onder vooral Tweede Kamerleden om de vergaderingen van de gemengde commissie bij te wonen nogal gering is. In de woorden van de opstellers van de evaluatie blijkt '...dat de deelname van met name Tweede Kamerleden aan de TCS-vergaderingen verbetering behoeft' (Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets 2007: 35).

Recent heeft het Nederlandse parlement een andere opening gemaakt om over Europees beleid te kunnen praten. Op basis van een motie van de Kamerleden Wiegman-van Meppelen Scheppink en Ten Broeke dat bij de behandeling van het Verdrag van Lissabon in juni 2008 aangenomen is, is nu de mogelijkheid van een parlementair behandelvoorbehoud geïntroduceerd.[8] Kamerleden kunnen nu kort na de publicatie van een nieuw Commissievoorstel de regering om nadere informatie vragen, waarbij vanaf dat moment de onderhandelaars in Brussel een voorbehoud moeten maken. In het overleg dat volgt kan de Kamer met de vakminister afspraken maken over hoe men verder betrokken wil worden bij het betreffende dossier. Op deze wijze kan het parlement, en in het bijzonder de Tweede Kamer, haar greep op de beleidsvoorbereiding ten aanzien van Europese dossiers vergroten (zie ook Steunenberg en Voermans 2005a: 65-6; 2005b).

In verschillende ons omringde landen wordt al veel langer met zo'n voorbehoud gewerkt. Denemarken is het klassieke voorbeeld, maar ook verschillende andere en vooral nieuwe lidstaten hebben ervoor gekozen hun nationale parlement meer bij Europese beleidsvorming te betrekken. Recent heeft Voermans een overzicht gegeven van landen waarin de onderhandelingen in Brussel pas kunnen beginnen nadat het voorstel met het nationale parlement is besproken. Het daarbij om 14 van de 27 lidstaten (Voermans 2007: 159). Dit behandelingsvoorbehoud betekent overigens niet dat alle voorstellen ook daadwerkelijk door het parlement worden besproken. In sommige landen wordt een selectie aan voorstellen gemaakt waarbij de politiek onbeduidende voorstellen geen nadere discussie vragen (bijvoorbeeld Denemarken, Litouwen en het Verenigd Koninkrijk). In andere landen wordt gewerkt met een tijdslimiet waarbinnen het parlement iets van zich moet hebben laten horen. Na het verstrijken van die termijn kan men in Brussel aan de slag (bijvoorbeeld in Tsjechië en Italië).

Overigens is een behandelingsvoorbehoud niet gelijk aan een onderhandelingsmandaat. In veel landen is de parlementaire discussie over het Commissievoorstel alleen een politiek oriëntatiepunt voor de regering en zijn die twee aspecten dus niet gekoppeld. Dat geldt voor de meeste landen en ook Nederland. In een aantal landen is een behandelingsvoorbehoud wél gekop-

peld aan een mandaatsysteem. In dat geval moet de regering zich tijdens de Brusselse onderhandelingen houden aan de kaders die met het parlement zijn afgesproken. Tegelijkertijd bestaat per land variatie ten aanzien van de mate waarin de onderhandelaars zijn gebonden en de wijze waarop deze regeling in praktijk wordt toegepast. Onder de nieuwe lidstaten hanteren Estland, Polen en Slowakije een vorm van mandatering, terwijl wat betreft de oude lidstaten Denemarken, Finland, Zweden en Oostenrijk een dergelijk systeem kennen (Voermans 2007: 160).

Hoe zou de Nederlandse politiek, en in het bijzonder het Nederlandse parlement, het verloren terrein van de Europese beleidsvorming kunnen heroveren? Een behoefte aan meer integrale beleidsvorming waarbij vanuit de politieke sturing wordt gegeven aan de inhoud van Europees beleid is evident. Ook het nationale parlement kan in dat proces een meer prominente rol spelen door Europa een plaats te geven in de Nederlandse politiek. Dat kan door het eerder politiek aankaarten van belangrijke Europese initiatieven, door Europese dossiers in een vroeg stadium inhoudelijk in de Kamer te bespreken, en door te eisen dat de steun van de Kamer belangrijker is dan de steun van een sector. Om meer greep te krijgen op Europees beleid zou het Nederlandse parlement een aantal maatregelen kunnen overwegen.

De eerste mogelijkheid is om nu het geïntroduceerde behandelvoorbehoud intensief te gaan gebruiken. Het hebben van een bevoegdheid is één ding, maar het gebruik ervan is wat anders. Op 1 juli jl. is dit instrument nu voor het eerst ingezet. Op advies van de commissie voor de Rijksbegroting heeft de Kamer een voorbehoud geplaatst bij het voorstel voor herziening van het financieel regelement van de EU, waarmee de opstelling en uitvoering van de Europese begroting wordt geregeld. Dit is een mooie stap in de goede richting. Tegelijkertijd moet uit een meer frequent gebruik van dit instrument blijken of de Kamer nu vaker en actiever Europese dossiers gaat volgen. Ook moet de wijze waarop de Kamer na het eerste overleg inhoud gaat geven aan het voorbehoud nog vorm krijgen. Dat zal in de komende jaren duidelijk worden, maar het zou heel goed zij wanneer de Kamer regelmatig met enige vasthoudendheid een tiental dossiers per jaar gaat volgen.

In de tweede plaats zou de Kamer de Vaste Commissie voor Europese Zaken kunnen opheffen. Deze commissie heeft ondermeer als functie de vakcommissies te attenderen en adviseren over nieuw Europees beleid. Dat is een nogal omslachtige en indirecte manier om de vakcommissies bij Europa te betrekken. Ook stimuleert die werkwijze niet een meer proactieve aanpak aan de kant van de verschillende vakcommissies. Verder is het Europese beleid is zo diep geworteld in de werkterreinen van verschillende vaste Kamercom-

missies dat een dergelijke aanpak niet meer van deze tijd is. De vakcommissies moeten zelf het initiatief nemen in het signaleren en bediscussiëren van nieuwe initiatieven. Het wachten totdat een signaal komt van de Commissie Europese Zaken betekent dat de vakcommissies pas in een laat stadium zich in een voorstel verdiepen. Vaak te laat om nog invloed te hebben op de al lopende onderhandelingen in Brussel. Daarom moeten de vakcommissies zelf hun politieke voelsprieten uitzetten en, indien gewenst, meteen op voorgenomen beleid reageren.

In de derde plaats zou de Kamer de eigen procesgang ten aanzien van Europese beleidsinitiatieven kritisch tegen het licht moeten houden. Het traditionele, nationale wetgevingsmodel gaat ervan uit dat de Kamer als laatste een voorstel ontvangt en behandelt. Europese beleidsvoorstellen, zoals in deze bijdrage is besproken, volgen een andere route. Alleen wanneer de Kamer meteen aan het begin van het voorbereidingsproces van zich laat horen, kan de Kamer invloed uitoefenen op de inhoud van het voorstel. Dat vraagt om een andere manier van werken. Enerzijds vereist dit een tijdige signalering van politiek belangrijke voorstellen waarvoor wel expertise en capaciteit vrijgemaakt moet worden. Anderzijds moet de Kamer, indien zij dat wil, meteen haar wensen onder de aandacht van de regering brengen door gebruik te maken van het behandelvoorbehoud.

Met het behandelvoorbehoud, maar ook op basis van een andere werkwijze binnen de diverse Kamercommissies, kan het Nederlandse parlement haar greep op Europa vergroten. Maar de tijd dringt. Het ongenoegen over Europa heeft mede te maken met een beeld van een doordenderende trein die maar moeilijk is te stoppen. Het is lastig om daar greep op te krijgen. Dat komt mede door de sterke verambtelijking van het Europese beleidsproces. Nu is politisering van dat proces noodzakelijk. En daarvoor is ook de Nederlandse politiek aan zet. Europa moet een onderdeel worden van de Nederlandse politiek.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2004). Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid, *Kamerstukken II* 2003-04, 29.751, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2009). Aandacht voor financiële gevolgen van Europees Beleid: Terugblik 2009, *Kamerstukken II* 2009-10, 29.751, nr. 5.

Brandsma, G.J. (2010). *Backstage Europe: Comitology, accountability and democracy in the European Union*. Utrecht: Utrecht University (PhD manuscript).

Costello, R. en R. Thomson (2010). The policy impact of leadership in committees: Rapporteurs' influence on the European Parliament's opinions. *European Union Politics* 11: 219-40.

Europese Commissie (2009). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Tenuitvoerlegging van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Union*. Brussel, 9.12.2009, COM(2009)673 definitief.

Europese Commissie (2010). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de raad tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren*. Brussel, 9.3.2010, COM(2010)83 definitief.

Europees Parlement (2010). *Report on the power of legislative delegation, Committee on Legal Affairs*. A7-0110/2010.

Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (2005). *Eindrapport*. Den Haag: Programma Andere Overheid/Rijksbrede takenanalyse, 7 juni 2005 (Commissie Van Voorst tot Voorst).

Farrell, H. en A. Héritier (2003). Formal and informal institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *Governance* 16: 577-600.

Farrell, H. en A. Héritier (2004). Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies* 37: 1184-212.

Häge, F.M. (2008). *Decision-Making in the Council of the European Union: The role of Committees*. Leiden: Leiden University (PhD manuscript).

Mastenbroek, E. (2007). *The politics of compliance: Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*. Leiden: Universiteit Leiden (PhD manuscript).

Mulder, E.J. (2006). *De uitvoeringsorganisaties in Europa: Niet langer een muurbloem. Verkenning van een effectieve Europese strategie voor de Nederlandse uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Stichting Het Expertise Centrum.

Steunenberg, B. (2004). Coordinating sectoral policy-making: Searching for countervailing mechanisms in the EU legislative process. In: C.B. Blankart en D.C. Mueller (eds) *A constitution for the European Union*. Cambridge, MA: MIT Press, 139-67.

Steunenberg, B. (2008). De hartkwaal van de Nederlandse politiek: mythes over de invloed van Europa. *RegelMaat* 2008: 169-79.

Steunenberg, B. en W. Voermans (2005a). *The Transposition of EU Directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member*

States. Leiden/Den Haag: Leiden University and Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice.

Steunenberg, B. en W. Voermans (2005b). De Bermuda-driehoek van de versnelde implementatie. *RegelMaat* 2005: 205-17.

Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (2007). Bijlage bij de Brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 april 2007, *Kamerstukken I/II* 2006/07, 30.953, C. nr. 3.

Van Dijk, J.J. (2007). Hoe verging het de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)?, *RegelMaat* 2007: 141-9.

Van Haersolte, J.S. en J.S. van den Oosterkamp (2003). De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees recht en Europees beleid in de Haagse praktijk, *SEW* 2003(4): 129-40.

Voermans, W.J.M. (2007). Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de buren dat?, *RegelMaat* 2007: 150-62.

Voermans, W.J.M. (2010). *Delegation is a matter of confidence: The new EU delegation system under the Treaty of Lisbon* (10 August 2010), available at Social Science Research Network http://ssrn.com/abstract=1656368.

NOTEN

1 Met dank aan Ida Petter en Wim Voermans voor commentaar en suggesties.

2 Belangrijke stukken bij dit dossier zijn de Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 17 april 1996, *Kamerstukken II*, 1995/96, 19 744, nr. 15: 5 en 10; Motie van het lid Witteween-Hevinga c.s. van 27 juni 1996, *Kamerstukken II*, 1995/96, 19 744, nr. 18; Richtlijn 98/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen, *Publicatieblad*, L213 (30/07/1998): 13-21. Zie over deze zaak ook Mastenbroek (2007: 107-9).

3 In de periode 2004-2007 is 65% (125 dossiers) van de codecisie-dossiers in de eerste lezing besloten, tegen 28% (55) in de tweede lezing en 8% (16) in de derde lezing. In de periode 1999-2004 was dat 28% (115) in de eerste lezing, 50% (200) in de tweede lezing en 22% (84) in de derde lezing. Zie European Parliament, Co-decision and conciliation guide of the EP (www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf).

4 Verder functioneren er op verschillende beleidsterreinen ook nog zogenoemde hoge comités van hoge nationale ambtenaren. Die comités hebben veelal een adviserende taak en bespreken in de regel voorstellen nadat deze

door werkgroepen zijn behandeld. Zie de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (2005: 40-4).

5 Deze en de volgende paragraaf steunen in belangrijke mate op Steunenberg (2008).

6 Zie Mulder (2006) en de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 september 2007, *Kamerstukken II* 2007/08, 31.200 VII, nr. 4.

7 Ook de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) ontvangen de BNC fiches, maar daarmee is nog geen structuur gecreëerd voor een inbreng van deze organisaties naast die van anderen in een bespreking van de mogelijke inzet van Nederland in de onderhandelingen.

8 Zie de twee moties van de leden Wiegman-van Meppelen Scheppink en Ten Broek van 5 juni 2008, *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 384, nr. 23 en nr. 25 bij de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon.

27 Het Nederlandse parlement en europeanisering: is democratische controle van de regering nog steeds mogelijk?

Marianne van de Steeg

27.1 HET EUROPESE DEMOCRATISCHE TEKORT EN HET NEDERLANDSE PARLEMENT[1]

De kleine Europese Economische Gemeenschap is inmiddels een volwassen Europese Unie geworden. De Nederlandse regering heeft hier namens haar burgers altijd een actieve rol in gehad. De Europese integratie heeft vooral de afgelopen twee decennia een grote vlucht genomen. Het aantal Europese richtlijnen is bijvoorbeeld toegenomen van 1.056 in 1970, via 4.800 in 1990, tot wel 27.817 in 2007. Op steeds meer beleidsterreinen moet rekening gehouden worden met Europese regelgeving. Toen de effecten van het Verdrag van Maastricht uit 1991 duidelijk werden, nam de zorg over de democratische legitimiteit van de Europese Unie (EU) toe. De democratische controle op de Europese besluitvorming leek achter te lopen op de versnelling in het proces van de Europese integratie. Dit staat bekend als het Europese democratische tekort. Het Europese democratische tekort beperkt zich niet per se tot de Europese besluitvorming, maar heeft ook consequenties voor de democratie op nationaal niveau (Auel 2007, Raunio & Hix 2000). Is er een Nederlands Europees democratisch tekort?

Het normatieve perspectief dat dit hoofdstuk gebruikt om te bepalen of er een Nederlands-Europees democratisch tekort is, is de populistische democratietheorie waarin het begrip 'volkssoevereiniteit' centraal staat. Het idee is dat de beslissingsmacht van de overheid uiteindelijk onder de controle van het volk, ofwel de burgers, gebracht dient te worden. Via verkiezingen en de vorming van een regeringscoalitie wordt beslissingsmacht gedelegeerd van burgers via gekozen vertegenwoordigers in het parlement aan de regering. Ideaal typisch hebben zowel burgers, als parlementsleden, voordat ze beslissingsmacht

overdragen, de kans om vooraf te vernemen wat er met de gedelegeerde beslissingsmacht gedaan gaat worden. Vervolgens dient achteraf verantwoording afgelegd te worden over hoe de gedelegeerde beslissingsmacht gebruikt is. In de tegengestelde richting van de keten van delegatie van beslissingsmacht loopt er dus een keten van verantwoording: door een publiek optreden in het parlement, legt de regering achteraf verantwoording af aan zowel de gekozen vertegenwoordigers als de burgers. Voor zowel het parlement als de burgers kan de verantwoording achteraf over hoe de gedelegeerde beslissingsmacht gebruikt is als informatie dienen voor de volgende keer dat beslissingsmacht gedelegeerd wordt. In dit democratiebegrip is het belangrijk dat de burgers in staat worden gesteld om te controleren hoe de door hun gedelegeerde beslissingsmacht gebruikt wordt. Deze informatie over het verleden kan namelijk gebruikt worden wanneer opnieuw een keuze voor delegatie van beslissingsmacht gemaakt wordt. Vanuit dit normatieve perspectief is het dus essentieel dat de controle van de regering door het parlement (in ieder geval deels) publiek zichtbaar is.

Het is te verwachten dat de praktijk waarbij het parlement beslissingsmacht delegeert en de regering zich verantwoordt beïnvloed wordt door europeanisering. Het feit dat sinds 1990 steeds meer besluitvorming zowel op nationaal als op Europees niveau plaatsvindt, levert een risico op voor zowel delegatie met instemming vooraf, als voor verantwoording achteraf. Het risico bestaat dat de delegatie van beslissingsmacht verwordt tot het afgeven van een blanco cheque en de verantwoording achteraf verwordt tot een goed nieuwsshow. De Nederlandse regering is in de Europese onderhandelingen achter gesloten deuren slechts één van velen en het parlement is de laatste halte in een lange keten van besluitvorming. Zowel wijzigingen aanbrengen in een Europees voorstel, als een voorstel compleet afwijzen is dan moeilijk. Of dit de nationale parlementaire controle ook daadwerkelijk bemoeilijkt is vooral een empirische vraag: *'Is ondanks de voortschrijdende europeanisering, het Nederlandse parlement in staat het handelen van de regering op een zodanige publiek zichtbare wijze te controleren dat het de burger in staat stelt haar vertegenwoordigers te controleren?'*

De criteria aan de hand waarvan de democratische controle door het parlement beoordeeld wordt zijn:

1. Keten delegatie van beslissingsmacht: het parlement bespreekt *vooraf* met de regering welk standpunt Nederland in het besluitvormingsproces zal innemen. Als wetgevende macht is dit de gelegenheid voor het parlement om invloed op de Europese besluitvorming uit te oefenen.
2. Keten van verantwoording over het gebruik van de gedelegeerde beslissingsmacht: het parlement zorgt er *achteraf* voor dat de regering uitlegt waarom ze wat heeft gedaan.

Voor beide criteria geldt dat ze publiek zichtbaar dienen te zijn. Hoewel het voor de parlementariërs waarschijnlijk makkelijker is om achter gesloten deuren of informeel de regering te controleren, is het essentieel voor een democratie dat deze controle ook publiekelijk zichtbaar is. Alleen door openbaarheid kan de burger hiermee rekening houden wanneer die besluit aan wie de volgende 4 jaar zijn soevereiniteit toe te vertrouwen.

Hoewel europeanisering de democratische controle moeilijker maakt, heeft het Nederlandse parlement net als andere nationale parlementen (formele) maatregelen genomen om de uitholling van haar democratische functie tegen te gaan. Bij de vraag of een nationaal parlement in staat is zijn regering te controleren, gaat het er om wat een parlement echt doet. Het kan namelijk zijn dat wat formeel mogelijk is, in de praktijk niet gebruikt wordt. Duitsland en Oostenrijk hebben het recht de regering een onderhandelingsmandaat te geven, maar doen dit bijna nooit (Auel & Benz 2005; Holzhacker 2002; Pollak & Slominski 2003). In hoeverre gebruikt het Nederlandse parlement haar formele positie om democratische controle *vooraf* en *achteraf* te garanderen?

Kennis over de formele positie van de nationale parlementen in de EU is breed beschikbaar; kennis over wat de parlementen met hun formele rechten doen wordt lastiger. Voor Nederland is vooral het proefschrift van Del Grosso (2000) een belangrijke bron. Zij heeft de betrokkenheid van het Nederlandse parlement voorafgaand aan besluitvorming in Brussel uitgebreid in kaart gebracht. Om een vergelijking te maken met andere nationale parlementen, zijn empirische studies naar de praktijk in het Oostenrijkse, Deense, Britse en Duitse parlement gebruikt. Het nadeel van al deze studies is echter dat ze kijken naar wat er *vooraf* gebeurt. De enige beschikbare studie die democratische controle via verantwoording *achteraf* onderzoekt, heb ik zelf gemaakt door elf parlementsdebatten tussen 1996 en 2005 na afloop van een Europese topbijeenkomst te analyseren.

27.2 PROBLEMEN VOOR PARLEMENTAIRE CONTROLE DOOR EUROPEANISERING

De Europese integratie bemoeilijkt op verschillende manieren de democratische controle van de regering door een nationaal parlement (Benz 2004; Maurer & Wessels 2001; Raunio & Hix 2000; Steunenberg 2008). Europeanisering kan voor de keten van delegatie van beslissingsmacht leiden tot het risico dat een blanco cheque wordt afgegeven. Ten eerste verschuift het

machtscentrum steeds meer van Den Haag naar Brussel. Hadden de coalitiepartijen in het parlement vroeger de macht besluiten die hen niet bevielen tegen te houden, nu kan voor Europese besluiten alleen de regering als nationale vertegenwoordiger in Brussel een veto uitspreken, en in sommige gevallen slechts tegenstemmen. Voorheen konden de coalitiepartijen meer invloed uitoefenen omdat de regering in Den Haag de politieke agenda grotendeels zelf bepaalde. Nu is de macht om de politieke agenda te controleren deels verschoven naar de Europese Commissie en de Raad van Ministers. De Nederlandse regering, en daarmee het Nederlandse parlement, is slechts één van de velen geworden. Tijdens onderhandelingen met de andere 26 lidstaten worden de besluiten genomen. Voor de Nederlandse regering is het belangrijk onderhandelingsruimte te hebben om flexibel te kunnen reageren op wat er tijdens de onderhandelingen gebeurt.

Ten tweede is de macht in de nationale politiek verschoven van parlement naar regering, en van de politiek naar het ambtelijke bestuur. Voordat de Raad van Ministers over een voorstel een beslissing neemt, heeft het al een lang traject achter de rug van overleggen in commissies waarin ambtenaren vanuit de ministeries van alle lidstaten samenkomen, tot het overleg van de ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie. Hét moment om invloed uit te oefenen is in dit ambtelijke vooroverleg, nog voordat de Commissie een voorstel voorlegt aan de Raad van Ministers. Ambtenaren en de regering voeren op Europees niveau onderhandelingen achter gesloten deuren. Hierdoor weet de regering beter wat er gebeurt op Europees niveau dan het parlement. Afgeleid daarvan betekent het ook dat de parlementariërs van de coalitiepartijen beter op de hoogte zullen zijn dan de oppositie. In het algemeen is het de vraag in hoeverre de parlementsleden op de hoogte zijn van wat er namens Nederland door ambtenaren en de regering onderhandeld wordt in Brussel.

Europeanisering kan voor de keten van verantwoording over de gedelegeerde beslissingsmacht leiden tot het risico dat verantwoording wordt tot een show. Het is voor het parlement vooral sinds het Verdrag van Maastricht moeilijker geworden om te controleren hoe de regering de gedelegeerde beslissingsmacht in de Brusselse onderhandelingen gebruikt heeft. Op steeds meer terreinen hebben de nationale delegaties namelijk geen veto meer, omdat er met een gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd. Aan het resultaat waarmee de regering de onderhandelingsruimte verlaat is niet meer af te lezen of ze voor of tegen heeft gestemd. Voor nationale consumptie kan later in het eigen parlement de zwarte piet op anderen afgeschoven worden.

De meeste nationale parlementen (met uitzondering van het Deense en Britse parlement) lieten in de jaren '80 en begin jaren '90 veel steken vallen

in de democratische controle van wat de regeringen namens hun landen en burgers op Europees niveau besloten. Sinds de tweede helft van de jaren '90 is er echter volgens Raunio en Hix (2000) een kentering gaande. De sterke toename van Europese regelgeving en het debat over het Europese democratische tekort zouden de nationale parlementen wakker geschud hebben. Volgens Raunio en Hix hebben de nationale parlementen sindsdien hun positie ten opzichte van hun regeringen versterkt en zijn ze actiever geworden. Gaat dit ook voor het Nederlandse parlement op?

Het is te verwachten dat de parlementariërs van de coalitiepartijen en van de oppositie een andere rol innemen bij het controleren van de regering. Parlementariërs van de coalitiepartijen hebben meer mogelijkheden dan de oppositie om zowel vooraf als achteraf de regering te controleren, maar ze zullen hiervoor vooral informele en besloten overleggen gebruiken. Het is niet te verwachten dat coalitiepartijen regelmatig hun minister of staatssecretaris publiekelijk zullen proberen vast te leggen op een onderhandelingspositie. Ook het verzoeken om verantwoording lijkt in eerste instantie vooral het terrein voor de oppositie. Aangezien het voor een verzoek om verantwoording niet nodig is om de eigen regering af te branden, noch om publiekelijk de onderhandelingspositie van de regering vast te leggen, is het te verwachten dat parlementariërs van de coalitie wel publiekelijk hun minister of staatssecretaris uitnodigen verantwoording af te leggen over hun optreden in Brussel (Auel 2007). Het idee is dus dat het parlement actiever zal zijn in de democratische controle achteraf, dan vooraf.

De focus in dit hoofdstuk is gericht op de Tweede Kamer, omdat deze in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de democratische controle op het handelen van de Nederlandse regering in Brussel. De Eerste Kamer houdt zich vooral bezig met de controle op een correcte omzetting van Europese regelgeving naar Nederlandse wetgeving.

27.3 AANPASSING PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN AAN RUROPA: FORMELE MAATREGELEN

Om de regering te controleren heeft het parlement natuurlijk alle rechten die het ook heeft als het om nationaal beleid gaat. Daarnaast zijn in de loop van de tijd specifieke maatregelen genomen die als doel hebben enkele van de problemen die door europeanisering ontstaan zijn te ondervangen. Het belangrijkste probleem voor het parlement is tijdig de relevante informatie te ontvangen en te verwerken. Dit probleem is vooral nijpend voor de controle vooraf. Het parlement komt aan het eind aan zet, vlak voordat in

Brussel een besluit genomen zal worden. In tegenstelling tot de ambtenaren die over het voorstel hebben meegepraat tijdens de voorbereiding, hielden de parlementariërs en hun medewerkers zich er nog niet eerder mee bezig en hebben dus een informatieachterstand. De volgende maatregelen hebben tot doel de positie van het parlement te verbeteren: een commissie Europese Zaken die nauw samenwerkt met de sectorcommissies; afspraken over het tijdig ontvangen van de relevante informatie; en een mandaat- of instemmingsrecht.

Alle nationale parlementen, dus ook het Nederlandse, hebben inmiddels een speciale commissie waar alle EU voorstellen binnenkomen (Travers 2002). In de literatuur wordt het als essentieel gezien dat er één commissie is waar de Europese voorstellen binnenkomen en van waaruit de behandeling in de relevante andere parlementaire commissies gecoördineerd wordt. Sinds 1986 heeft de Tweede Kamer een vaste commissie voor Europese Zaken. De commissie voor Europese Zaken bespreekt wekelijks in een openbaar overleg de Europese agenda. De vergadering vindt vaak plaats in samenhang met de vergadering van een sectorale vaste commissie op wiens terrein in de week erna een overleg is van de Raad van Ministers (Del Grosso 2000). Dit systeem werkt natuurlijk alleen goed als naast de Europa-specialisten ook de sectorspecialisten deelnemen aan de gezamenlijke vergaderingen en als de agendapunten waar de commissie Europese Zaken de sectorcommissies op attendeert tijdig door de sectorspecialisten worden opgepakt.

Ook hebben de Tweede en de Eerste Kamer gezamenlijk sinds 28 maart 2006 een tijdelijke gemengde commissie Toepassing Subsidiariteit. Deze commissie toetst wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie aan het beginsel dat zaken alleen op Europees niveau geregeld dienen te worden als dat het meest efficiënt is. Op deze manier willen de Kamers meer controle houden op de Europese regelgeving.

Stapsgewijs zijn de afspraken tussen de regering en het parlement over het tijdig toezenden van relevante informatie verbeterd. Sinds 1 mei 1991 krijgt de Kamer voor ieder ontwerp van een Europese richtlijn informatie over de nationale implicaties van het voorstel, over de subsidiariteitstoets en over welke ministeries erbij betrokken zijn (Del Grosso 2000: 174). Sinds 1994 geven sommige ministeries ook aan welk standpunt de Nederlandse delegatie in Brussel in zal nemen (Del Grosso 2000: 178). Het Nederlandse parlement krijgt de agenda van ieder overleg van de Raad van Ministers. Bij iedere ontwerprichtlijn zit een bijlage waarin de context wordt geschetst en eventueel het standpunt van de regering en de standpunten van andere landen. Zeker in vergelijking tot de jaren '80 en begin jaren '90, wordt het Nederlandse parlement nu over het algemeen sneller en beter geïnformeerd door de regering

(Del Grosso 2000: 167). Hoewel de informatievoorziening sterk verbeterd is, is het nog steeds de vraag of de kwaliteit van de informatie het parlement werkelijk in staat stelt om het Europese beleid van de regering te controleren.

Het Nederlandse parlement heeft geen mandaatrecht, zoals het Deense, Duitse en Oostenrijkse parlement. De algemene regel is dat de Nederlandse regering de bevoegdheid heeft om namens Nederland besluiten te nemen op internationaal niveau en daarover achteraf verantwoording aflegt aan het parlement (Del Grosso 2000: 63). Een minder vergaande vorm van het mandaatrecht is het instemmingsrecht. Op een beperkt aantal terreinen heeft het Nederlandse parlement wel instemmingsrecht verkregen. Toen het Schengen Verdrag onderdeel werd van het Verdrag van Maastricht, sprak het parlement met de regering af dat zolang het Europese Parlement (EP) nog niet bevoegd is besluiten op een aantal specifieke onderwerpen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken democratisch te controleren, de regering vooraf instemming dient te verkrijgen van het Nederlandse parlement. Het instemmingsrecht werd bij de ratificatie van latere verdragen opnieuw bevestigd voor die terreinen waar het EP nog niet bevoegd is de besluitvorming democratisch te controleren. Aangezien het Nederlandse parlement slechts een beperkt instemmingsrecht heeft, heeft het ook geen algemeen behandelingsvoorbehoud zoals vele andere nationale parlementen wel hebben. Het parlement kan dus niet aangeven over welke Europese besluiten ze per se voorafgaand aan besluitvorming in Brussel met de regering wil praten. De vraag bij deze rechten die het Nederlandse parlement niet heeft, maar andere parlementen wel, is in hoeverre er ook echt gebruik van wordt gemaakt.

Volgens Maurer en Wessels (2001) en Bergman e.a. (2003) hoort het Nederlandse parlement qua procedures voor de controle van besluitvorming vooraf bij de zes beste parlementen van de oude EU, de EU-15. Het probleem is dat deze inschatting vooral te maken heeft met het instemmingsrecht dat voor een beperkt aantal onderwerpen geldt. De maatregelen die gericht zien op de tijdige uitwisseling van informatie met de regering zullen belangrijker zijn dan dit beperkte instemmingsrecht. Wat uiteindelijk vooral telt is in hoeverre het parlement zijn formele mogelijkheden om de regering vooraf en achteraf te controleren ook echt gebruikt.

27.4 EEN BEPERKTE PARLEMENTAIRE CONTROLE VOORAF

Zoals al te zien is aan de maatregelen die het Nederlandse parlement genomen heeft om de informatiestroom te verbeteren, is sinds het Verdrag van Maastricht en vooral het Verdrag van Amsterdam de bewustwording van het

belang van Europese besluitvorming toegenomen. Del Grosso concludeert in 2000 dat dankzij een vernieuwde werkwijze van de Commissie voor Europese Zaken, de bespreking vooraf van Europese kwesties beter gaat dan voorheen. In vergelijking tot het Duitse parlement, ziet Holzhacker in 2002 dat er voor Nederlandse parlementariërs meer mogelijkheden zijn om een publieke discussie met de regering te hebben over het Europese beleid. Aan de andere kant geven parlementariërs zelf aan dat ze veel minder aandacht hebben voor de Europese dimensie van hun werkzaamheden dan eigenlijk zou moeten (Wessels 2005). Dit blijk ook uit de beschikbare empirische studies. Het Nederlandse parlement haalt zeker niet het maximale uit haar formele rechten om vooraf de regering te controleren.

De commissie voor Europese Zaken speelt een belangrijke coördinerende rol, maar de sectorale commissies realiseren zich volgens Del Grosso (2000) niet voldoende het belang van de Europese besluitvorming. Europa wordt vaak overgelaten aan de Europaspecialisten, terwijl vanwege de verwevenheid van Europees en nationaal beleid het juist zo belangrijk is dat de sectorspecialisten zich met de Europese dimensie van hun beleidsterrein bezighouden.

Volgens Del Grosso (2000) is er in een overleg te veel aandacht voor de agenda van de Raad van Ministers, waardoor de bespreking van de ontwerprichtlijnen die de Tweede Kamer ook krijgt ondergesneeuwd raakt. Alleen een paar ontwerprichtlijnen worden besproken, de meeste passeren de parlementaire commissies zonder werkelijke bespreking. Naast politieke prioriteiten en keuzes, kan een reden voor de geringe aandacht voor het bespreken van ontwerprichtlijnen liggen aan de wijze waarop de ontwerprichtlijnen aan het parlement gepresenteerd worden. Bij elke ontwerprichtlijn zit een fiche met informatie, die gebruikt kan worden om de relevantie van de ontwerprichtlijn in te schatten. De kwaliteit van de informatie in de fiches stelt de parlementariërs echter vaak niet in staat om de belangrijke aspecten en de gevolgen van de ontwerprichtlijn goed in te schatten (Steunenberg 2008).

Dat de wijze waarop het parlement door de regering geïnformeerd wordt het verschil kan maken laat de bespreking van de ontwerprichtlijn REACH over hoe om te gaan met chemische stoffen zien (Van Asselt e.a. 2008). Vanuit het betreffende ministerie, VROM, was er een informatiestrategie om het parlement al in een vroeg stadium te informeren en bij de voorbereiding van REACH te betrekken. In tegenstelling tot veel Europees beleid, werd deze ontwerprichtlijn wel uitgebreid besproken in de verschillende sectorale commissies die met dit onderwerp te maken hadden. Dit was een uitzondering.

Het Nederlandse parlement is vaak volgend en afwachtend. Daardoor reageert het op een moment dat er weinig meer te veranderen is. Het parlement wacht af totdat de regering een ontwerprichtlijn toestuurt, terwijl tijdens de

eerdere stappen in de complexe beleidscyclus van onderhandelingen tussen lidstaten en Europese instituties, ook ambtenaren namens Nederland onderhandelen over hoe de ontwerprichtlijn er uiteindelijk uit zal zien (Del Grosso 2000; Steunenberg 2008). Verder is er door de focus op de agenda van de Raad geen aandacht voor Europese besluiten waarover al vóórdat de Raad bijeenkomt tussen de ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten overeenstemming bereikt is en die daarom door de Raad bij hamerslag afgedaan worden (Del Grosso 2000; Steunenberg 2008).

Wat betreft het sterkste formele recht, het instemmingsrecht op een beperkt aantal onderwerpen, zijn er geen aanwijzingen dat dit recht ook echt als een wapen door het parlement gebruikt wordt. Dit zou ook ingaan tegen het adagium in de Nederlandse politiek dat de regering flexibel moet kunnen opereren in Brussel, zodat betere compromissen bereikt kunnen worden in de onderhandelingen met de andere 26 lidstaten. Uit interviews gehouden voor het REACH-project concluderen Van Asselt e.a. (2008) dat ook als er duidelijke afspraken gemaakt zijn tijdens het overleg vooraf tussen parlement en regering, het kan voorkomen dat Nederland tijdens de onderhandelingen een ander standpunt – aangepast aan de situatie tijdens de onderhandelingen – inneemt. Het normatieve idee dat het parlement vooraf publiekelijk het Nederlandse standpunt met de regering bespreekt en zo in de gaten kan houden welke besluiten mede namens Nederland in Brussel genomen gaan worden staat hier ver vanaf.

Daarin staat het Nederlandse parlement niet alleen. Het Oostenrijkse en het Duitse parlement hebben wel het mandaatrecht, maar dit recht wordt bijna nooit gebruikt. In Oostenrijk heeft de coalitiemeerderheid voorstellen van de oppositie om de regering een mandaat te geven alleen gesteund in de beginperiode, toen de coalitie voor een andere interne kwestie de steun van de oppositie nodig had. Vanaf het moment dat deze interne kwestie geregeld was, is er geen meerderheid meer gevonden in het parlement voor een onderhandelingsmandaat (Polak & Slominski 2003). In Duitsland vinden de werkelijk belangrijke discussies over de Duitse positie in Brussel vooraf vooral plaats binnen de fractie en binnen de coalitie (Auel & Benz 2005; Holzhacker 2002). Het enige parlement dat met strikte onderhandelingsmandaten werkt is het Deense. In dit parlement is het gebruikelijk dat de minderheidsregering voor iedere kwestie de steun van een meerderheid zoekt. Toch wordt ook dit parlement net als het Nederlandse parlement verweten dat het veel te laat in de beleidscyclus actief wordt, namelijk pas aan het einde als een ontwerprichtlijn door de Commissie bij de Raad ingediend wordt (Esmark 2008). Ook is het de vraag of het Deense parlement wel een goed voorbeeld is vanuit de democratietheorie van volkssoevereiniteit en actief

burgerschap. Aan de Europese gesloten deuren zijn namelijk Deense gesloten deuren toegevoegd (Auel 2007; Auel & Benz 2005; Esmark 2008). Om uitgebreid vooraf het onderhandelingsstandpunt met de regering te bespreken, zal dit namelijk achter gesloten deuren dienen te gebeuren. In landen met meerderheidscoalities als Nederland, Oostenrijk en Duitsland zijn dit de gesloten deuren van de regeringsfracties; in een land als Denemarken met een minderheidsregering zijn het de gesloten deuren van een parlementaire commissie.

Gezien het normale parlementaire spel is het niet verwonderlijk dat het parlement minder aandacht heeft voor het publiek bespreken van de Nederlandse positie vooraf, dan gezien de formele instrumenten mogelijk zou zijn. In Nederland loopt sinds 1965 de belangrijkste conflictlijn tussen aan de ene kant de regering en de coalitiepartijen en aan de andere kant de oppositie (Andeweg 1992; Andeweg & Nijzink 1995). In deze verhoudingen is het te verwachten dat de coalitiepartijen informeel de Nederlandse onderhandelingspositie met de regering bespreken. De parlementaire vergaderingen zijn vooral van belang voor de oppositie. De coalitiepartijen hebben deze publieke bijeenkomsten niet nodig en zullen de onderhandelingsruimte van de regering niet vooraf willen beperken. Ook voor de oppositie zijn er gegronde redenen om niet fors in te zetten op beïnvloeding vooraf. Naast dat de regering verzoeken van de oppositie die niet gesteund worden door een coalitiepartij makkelijk naast zich neer kan leggen, zal ook voor de oppositie het garanderen van een goede onderhandelingsruimte een belangrijk argument zijn om de regering niet vooraf vast te leggen op een positie (Auel 2007; Auel & Benz 2005). Wel zou het voor de democratische controle, en waarschijnlijk ook voor de latere implementatie van de Europese besluiten, gunstig zijn als er meer discussies tussen parlement en regering plaatsvinden zoals bij de ontwerprichtlijnvoor REACH.

27.5 PARLEMENTAIRE CONTROLE ACHTERAF

In plaats van publiekelijk de onderhandelingspositie te bespreken, is de kans groter dat een parlement haar instrumenten gebruikt om de regering publiekelijk ter verantwoording te roepen (Auel 2007; Auel & Benz 2005). Bij publieke verantwoording wordt de regering gevraagd uit te leggen en te verdedigen welke acties ze namens Nederland achter de Brusselse gesloten deuren ondernomen heeft. Dit past het meest bij de rol van de oppositie, maar geeft ook coalitiepartijen de kans zich te onderscheiden. Net als voor controle vooraf, is het ook voor publieke verantwoording achteraf noodzakelijk dat de

oppositie steun krijgt van parlementariërs uit de coalitie. In een parlement waarin de meerderheid geen belang hecht aan publieke verantwoording, is de kans groot dat verantwoording achteraf verwordt tot een goed nieuwsshow. Alleen als een meerderheid wenst dat de regering verantwoording aflegt, kan het parlement als instituut druk uitoefenen.

Het is te verwachten dat er in het Nederlandse parlement in de praktijk steun is van een meerderheid voor publieke verantwoording achteraf. Verantwoording raakt namelijk het basisrecht van het parlement om correct geïnformeerd te worden door de regering. Andeweg (1992) geeft aan dat als het gaat om door de regering correct geïnformeerd te worden, het Nederlandse parlement zich verenigt om als institutie tegenover de regering te staan. Ook de vragen van parlementariërs van kleine partijen dienen beantwoord te worden. Wanneer dit basisrecht met voeten getreden wordt, bijvoorbeeld doordat een regeringslid weigert antwoord te geven op vragen, zullen meestal ook de coalitiepartijen bezwaar aantekenen. Het is te verwachten dat we deze algemene tendens van het Nederlandse parlement ook terugzien als het gaat om Europese besluitvorming.

Het enige beschikbare empirische materiaal over publieke verantwoording na afloop van Europese besluitvorming is een analyse van zeven plenaire en vier commissiedebatten gehouden tussen 1996 en 2005 vlak na een Europese Topbijeenkomst (Van de Steeg 2010). Aangezien we alleen een analyse van deze elf debatten voor het Nederlandse parlement hebben, is het jammer genoeg niet mogelijk een vergelijking met andere landen te maken, noch een vergelijking over tijd.

In de meeste van de elf parlementaire debatten droegen zowel parlement als regering bij aan publieke verantwoording. Bij alle geselecteerde onderwerpen verscheen de Nederlandse regering binnen een week na een Europese bijeenkomst voor het parlement om informatie te verschaffen. Zoals te verwachten was, werd het verzoek om verantwoording harder en vaker naar voren gebracht door de oppositieleden dan door de parlementariërs van de coalitie. Als het nodig was oefenden ze door de vraag te herhalen extra druk uit. Hoewel de oppositie vaker vragen opnieuw stelde en uitgebreider aan het woord was, was er in acht van de elf debatten minstens één coalitiepartij die ook een expliciet verzoek deed om verantwoording. Hiermee gaf het parlement het signaal af, dat de regering diende uit te leggen waarom ze namens Nederland bepaalde posities in had genomen.

Hoewel coalitiepartijen en de oppositie zich anders uitten, speelde tijdens de debatten na afloop van Europese topbijeenkomsten het adagium dat het parlement de regering controleert een belangrijke rol. De norm is dat de regering het parlement correct informeert. Over het algemeen nam de regering

in haar antwoord de vragen vanuit de oppositie mee. Wanneer de regering weigerde in te gaan op de kern van een vraag, liep ze het risico dat ze daarvoor berispt werd door andere parlementsleden. Ook door coalitiepartijen. Dit waren momenten dat het parlement als institutie opstond en voor haar rechten opkwam.

Een voorbeeld hiervan speelt zich af tijdens het debat op dinsdag 1 februari over de verklaring van 31 januari 2000, waarin de lidstaten van de Europese Unie stellen dat ze geen directe contacten zullen onderhouden met Oostenrijk zolang Haiders FPÖ daar aan de regering deelneemt. Het GroenLinks-oppositieparlementslid Rosenmöller had erop gewezen dat de regering op de dag van de Europese verklaring van koers was veranderd en plotseling harder wilde optreden tegen Oostenrijk. Ook na een herhaling van deze opmerking antwoordt de premier dat hij het al die tijd met het oppositielid eens was. Hij zei dat de eerdere mildere reactie die de minister van Buitenlandse Zaken namens de regering had afgelegd te maken had met voorzichtigheid voordat er met de andere lidstaten overlegd zou worden. Na verloop van tijd krijgt D66 bij monde van De Graaf het woord, een coalitiepartner: 'Het moet mij wel van het hart dat dit standpunt – dat ik van harte ondersteun – zeer afwijkt van de eerste reactie [...]. Het is opmerkelijk dat de minister-president op vragen van collega Rosenmöller daarvan geen kwalificatie heeft gegeven. Ik wil de minister-president vragen of hij met mij van mening is dat die eerste reactie dat wij ons niet hebben te bemoeien met de Oostenrijkse kabinetsformatie, op zijn minst ongelukkig en misplaatst was.' De premier herhaalt voor de derde keer zijn antwoord en laat dus de vraag naar het waarom van de plotselinge koerswijziging liggen. Op de meeste vragen van het parlement geeft de premier echter wel een feitelijk antwoord dat de kern van de vraag raakt. De regering gaat tijdens dit debat over het algemeen dus wel in op het verzoek tot verantwoording van het parlement.

Of het parlementaire oordeel over de wijze waarop de regering verantwoording aflegde consequenties had, is moeilijk te zeggen. In Nederland valt er geen kabinet op Europa, noch worden er verkiezingen door gewonnen (Binnema 2009). Wel is het zo dat aangezien ook coalitiepartners hun eigen regering berispen wanneer een vraag van de oppositie met een half antwoord wordt afgedaan, een regering voor een goede werkrelatie met het parlement beter het verzoek om publieke verantwoording serieus kan nemen. Het blijft wel de vraag of het parlement net zo actief is in het verzoeken om publieke verantwoording als het gaat om Europese besluitvorming die minder in de publieke belangstelling staat dan bijeenkomsten van de Europese Raad. In ieder geval vond er tijdens de meeste geanalyseerde debatten na een bijeen-

komst van de Europese Raad via publieke verantwoording democratische controle achteraf plaats.

27.6 INGREDIËNTEN DIE EEN DEMOCRATISCHE CONTROLE BEVORDEREN

De democratische controle van Europese besluitvorming door het Nederlandse parlement *vooraf* is sinds de jaren '80 zeker verbeterd, maar nog steeds problematisch. In een studie naar verantwoording na Europese Topbijeenkomsten zijn aanwijzingen gevonden dat de democratische controle *achteraf* via publieke verantwoording beter verloopt. Als het gaat om een discussie vooraf, in plaats van achteraf, over hoe de regering de aan haar gedelegeerde beslissingsmacht tijdens de onderhandelingen in Brussel gaat gebruiken, dan zien zowel wetenschappers als de parlementariërs zelf dat het Nederlandse parlement veel laat liggen. Het parlement is reactief, afwachtend en besteedt te weinig tijd aan de voorbespreking van de meeste van de Europese besluiten. Tegelijkertijd blijkt dat naast de oppositie ook de coalitiepartijen de Nederlandse regering verzoeken om publieke verantwoording.

Hoewel het Nederlandse parlement minder sterke formele rechten heeft dan andere nationale parlementen om de handelingen van de regering tijdens de Brusselse onderhandelingen te controleren, is dit niet de belangrijkste reden voor de problematische democratische controle vooraf. De parlementen in Oostenrijk en Duitsland hebben wel een sterkere formele positie, maar kennen net als Nederland meerderheidsregeringen op basis van coalities, en – geen verassing – net als in het Nederlandse parlement verloopt daar de democratische controle moeizaam. Zeker als als maatstaf wordt gebruikt dat de democratische controle in ieder geval deels zichtbaar is voor de burgers. Sterkere formele rechten zijn dus niet een voldoende ingrediënt voor een betere democratische controle, en mogelijk zelfs niet een noodzakelijk ingrediënt. Daarom is het niet te verwachten dat binnenkort alles beter zal worden nu de nationale parlementen een plek hebben gekregen in het Verdrag van Lissabon. Waarvan is dan wel een verbetering te verwachten?

Daarvoor is het belangrijk een stap terug te doen naar de populistische democratietheorie die de basis voor deze evaluatie vormde. Democratische controle betekent niet alleen dat het parlement vooraf en achteraf in staat is de wijze waarop de regering de aan haar gedelegeerde beslissingsmacht gebruikt te controleren. Het betekent ook dat de burger in staat wordt gesteld haar vertegenwoordigers (parlement en, indirect, de regering) te controleren. Dit wordt niet bereikt wanneer het parlement besprekingen achter gesloten deuren toevoegt aan de Brusselse gesloten deuren. Daarom is Denemarken

geen nastrevenswaardig voorbeeld voor het Nederlandse parlement. Dan is het Britse parlement een beter voorbeeld. Hoewel het Britse parlement, als wordt gekeken naar de mate dat een parlement een stempel kan drukken op de onderhandelingspositie van zijn regering, in vergelijking tot het Deense parlement weinig voorstelt, speelt het Britse parlement wel een belangrijke rol in het publiekelijk kritisch bediscussiëren van Europese voorstellen (Auel 2007; Auel & Benz 2005). Dit geeft de burger informatie over het Britse Europese beleid en vooral over de wijze waarop haar vertegenwoordigers hun politieke standpunt beargumenteren. In die zin is de wijze waarop in Nederland de ontwerprichtlijn voor de registratie van chemische stoffen (REACH) vooraf werd besproken (Van Asselt e.a. 2008) een voorbeeld dat navolging verdient. Gezien het politieke spel tussen coalitie en oppositie is in Nederland echter te verwachten dat er meer kans is dat het parlement achteraf dan dat het vooraf de regering kritisch zal bevragen naar haar positie in Europa.

Het gevaar voor de Nederlandse democratische controle van de Europese besluitvorming komt niet uit Brussel, maar uit Den Haag. Het is de Nederlandse neiging tot monisme (dus een nauw verbond tussen regering en coalitiepartijen) dat de democratische controle bemoeilijkt. Twee soorten ingrediënten vergroten de kans dat in de toekomst het Nederlandse parlement vaker een kritische gedachtewisseling met de regering zal hebben over Europees beleid. In de eerste plaats kan een parlement dat zich actiever opstelt en de verwevenheid van Europees en nationaal beleid doorziet de benodigde druk op de regering uitoefenen om beter geïnformeerd te worden. Ten tweede zou het 'nee' van de Nederlandse burgers in het referendum over de Constitutie voor Europa tot een verandering in de houding van het parlement ten opzichte van Europa kunnen leiden. Er is nu een geïnstitutionaliseerd koor van critici die de zorgen die onder een deel van de burgers leven in de politieke arena naar voren brengt. Sindsdien willen ook pro-Europapartijen als het CDA en de PvdA aan de burger (en de toekomstige kiezer) het signaal geven dat zij niet zomaar instemmen met alles wat er uit Brussel komt. Deze politisering vergroot de kans dat het parlement zich actiever opstelt.

LITERATUUR

Andeweg, R. (1992). Executive-Legislative relations in the Netherlands: Consecutive and coexisting patterns, *Legislative Studies Quarterly* 17(2): 161-82.

Andeweg, R. & L. Nijzink (1995). Beyond the two-body image: Relations between Ministers and MPs, in: H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 152-178.

Asselt, M. van, R. Bauch, J. Braun, M. Kanen, C. Neuhold, R. de Ruiter & E. Versluis (2008). Nederland en REACH. De interactie tussen het nationale en het Europese krachtenveld in de totstandkoming van het EU stoffenbeleid, http://www.bureauklb.nl/content/downloads/documents/EindversierapportUM27Mei2008.pdf.

Auel, K. (2007). Democratic accountability and national parliaments – Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU affairs. *European Law Journal*, 13: 4, 487-504.

Auel, K. & A. Benz (2005). The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. *Journal of Legislative Studies*, 11: 3, 372-393.

Benz, A. (2004). National parliaments in the EU. *West European Politics* 27(5), November 2004, pp. 875-900.

Bergman, T., W.C. Müller & K. Strøm (2003). Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns, in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Binnema, H. (2009). *How parties change. EU integration and the flexible response of political parties*. Amsterdam: VU University.

Del Grosso, Y. (2000). *Parlement en Europese Integratie*. Deventer: Kluwer.

Esmark, A. (2008). Tracing the national mandate: Administrative Europeanization made in Denmark. *Public Administration* 86(1), 243-257.

Holzhacker, R. (2002). National parliamentary Scrutiny over EU Issues. Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties. *European Union Politics* 3(4), pp. 459-479.

Maurer, A. & W. Wessels (eds.) (2001). *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?* Baden-Baden: Nomos.

Pollak, J. & P. Slominski (2003). Influencing EU politics? The Case of the Austrian Parliament. *Journal of Common Market Studies* 41(4), 707-29.

Raunio, T. & S. Hix (2000). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. *West European Politics* 11(3/4), 142-168.

Steeg, M. van de (2010). The European Council's evolving political accountability, in: M. Bovens, D. Curtin & P.'t Hart, *The real World of EU accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Steunenberg, B. (2008). De hartkwaal van de Nederlanse politiek: mythes over de invloed van Europa. *RegelMaat* 2008/5: 169-179.

Travers, D. (2002). *European Affairs Committees. The influence of national parliaments on Europan policies. An overview.* Brussels: European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

Wessels, B. (2005). Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? *The Journal of Legislative Studies*, 11: 3, 446-465.

NOOT

1 Het onderzoek voor dit hoofdstuk werd mogelijk gemaakt door een project binnen het NWO-programma *Shifts in Governance* (450-04-319) getiteld *Multilevel governance and public accountability in Europe* en geleid door Mark Bovens, Deirdre Curtin en Paul 't Hart.

28 De invloed van EU soft law op het functioneren het Nederlandse parlement

Rik de Ruiter

28.1 INLEIDING

Wetenschappers, journalisten en politici hebben in de afgelopen decennia hun zorgen geuit over de negatieve invloed van de overheveling van taken en bevoegdheden naar de EU op de (mede)wetgevende en controlerende taak van het Nederlandse parlement. Dit is echter niet het hele verhaal. In de afgelopen 15 jaar hebben niet-bindende beleidsinstrumenten – ook wel *soft law* of *new modes of governance* genaamd – aan terrein gewonnen op EU niveau, zonder dat uitvoerig onderzoek is gedaan naar de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij deze nieuwe beleidsinstrumenten. Dit hoofdstuk richt zich daarom op beleidsterreinen waar geen overheveling van bevoegdheden naar de EU heeft plaatsgevonden, maar de meest prominente *new mode of EU governance* wordt toegepast, i.e. de Open Methode van Coördinatie (OMC). Deze vorm van *soft law* bestaat uit het vergelijken en uitwisselen van informatie over nationale beleidspraktijken tussen vertegenwoordigers van EU-lidstaten, met als uiteindelijk doel een leerproces op gang te brengen tussen lidstaten over hoe nationaal beleid te formuleren op terreinen waar onzekerheid bestaat over de meest geschikte beleidsoplossing, maar ook een sterke voorkeur alle competenties nationaal te houden (Chalmers & Lodge 2003). Het toepassen van de OMC op verschillende dossiers zoals pensioenen, sociale insluiting, werkgelegenheid, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling (O&O), en internetbeleid (e-Europe) heeft er toe geleid dat gebieden die niet eerder waren blootgesteld aan Europese integratie, toch een EU-dimensie hebben gekregen. Het EU-karakter bestaat eruit dat discussies plaatsvinden tussen de Europese Commissie en vertegenwoordigers van nationale ministeries van de lidstaten over hoe beleid te formuleren op nationaal niveau op de

genoemde beleidsterreinen. Dit kan leiden tot niet-bindende aanbevelingen door de Europese Commissie en Raad aan lidstaten in het geval van slechte beleidsprestaties, of aansporingen door te gaan met het ingezette beleid in het geval van goede beleidsprestaties (López-Santana 2006).

Verschillende auteurs betogen dat het betrekken van nationale parlementariërs cruciaal is voor de effectiviteit en democratische legitimiteit van de OMC, evenals voor het versterken van de controlefunctie van nationale parlementen. In dit kader zijn transparantie van het besluitvormingsproces op EU-niveau, en het afleggen van verantwoording over besluiten door de regering naar gekozen volksvertegenwoordigers toe belangrijke criteria waaraan voldaan dient te worden. Deze toetsingscriteria, ontleent aan een liberale democratieopvatting, staan centraal in dit hoofdstuk. In de context van OMC's betekent dit dat de regering parlementariërs informeert over de afspraken die de regering op EU niveau maakt met betrekking tot OMC's. Het kan worden verondersteld dat als de regering deze informatie verschaft, parlementariërs voldoende op de hoogte zijn van OMC's om de informatie over de beleidsprestaties die beschikbaar komt door de internationale beleidsvergelijkingen te gebruiken om bewindslieden aan te spreken op hun beleidskeuzes in het geval van slecht presterend beleid (De Ruiter 2010b). Verschillende onderzoekers hebben laten zien dat in de beginjaren van de OMC-werkgelegenheid de informatievoorziening vanuit de regering gebrekkig was (Jacobsson 2005; Visser 2005; Tsakatika 2007, Kröger 2007, Duina & Raunio 2007). Het dient empirisch vastgesteld te worden of in het geval van Nederland en andere OMC's in de periode 1999-2009 de transparantie- en verantwoordingscriteria *wel* worden gerespecteerd.[1]

In de volgende paragraaf zullen de centrale kenmerken van de OMC worden besproken, alsmede de problemen voor de effectiviteit en democratische legitimiteit die ontstaan als nationale parlementariërs niet zijn betrokken in de OMC. Door middel van een analyse van plenaire debatten en commissievergaderingen zal worden vastgesteld wat de precieze betrokkenheid is geweest van de Nederlandse Tweede en Eerste Kamer in zes OMC's in de periode 1996-2009. Uit de analyse van de data blijkt dat de transparantie- en verantwoordingscriteria in grote lijnen worden gerespecteerd door de Nederlandse regering. Dit hoofdstuk sluit af met aanbevelingen omtrent de vraag hoe OMC's beter gestructureerd en ingezet kunnen worden op EU-niveau zodat Nederlandse parlementariërs meer betrokken raken bij OMC's.

28.2 DE OMC: OORSPRONG, EFFECT EN NATIONALE PARLEMENTEN

De regeringsleiders van de EU-lidstaten formuleerden een blauwdruk voor de OMC door de volgende elementen op te nemen in de raadsconclusies van de Lissabon top: 1) doelstellingen, 2) indicatoren en streefwaarden (*benchmarks*), 3) rapportering over de nationale beleidsvoortgang via Nationale Actie Plannen (NAP), en 4) werkgroepen bestaande uit ambtenaren van nationale ministeries waarin wederzijds beleidsleren dient plaats te vinden (Raad van de Europese Unie 2000). Deze vier elementen zijn vervolgens gebruikt voor het implementeren van verschillende OMC's op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals sociale insluiting, pensioenen, onderwijs, O&O, en internetbeleid (e-Europe).

Door het gebruik van deze blauwdruk spelen nationale regeringen een centrale rol in alle OMC's; zij dienen overeenstemming te bereiken in de Raad van Ministers over de doelstellingen, indicatoren en streefwaarden waarop het nationale beleid in de lidstaten gescoord gaat worden, en formuleren de Nationale Actie Plannen waarin wordt gespecificeerd hoe het nationale beleid te verbeteren dat onderwerp is van een OMC. De Europese Commissie, experts en ambtenaren van nationale ministeries kijken vervolgens naar de actieplannen en identificeren factoren die nationaal beleid goed of slecht laten presteren en reflecteren hierop verder in werkgroepen. Door het scoren van het nationale beleid op indicatoren en het uitwisselen van informatie met betrekking tot goede en slechte beleidsprestaties op nationaal niveau wordt wederzijds beleidsleren tussen vertegenwoordigers van nationale ministeries gestimuleerd. Vervolgens schrijven de Europese Commissie en Raad van Ministers een rapport waarin een samenvatting wordt gegeven van de voortgang voor elke lidstaat op de overeengekomen doelstellingen en streefwaarden.

Ondanks het niet-bindende karakter kan een OMC een indirect effect hebben op het nationale beleidsvormingsproces in lidstaten door het (her) definiëren van issues en problemen in een vroege fase van de nationale beleidscyclus (López-Santana 2006). OMC's geven door middel van beleidsvergelijkingen inzicht welk beleid beter dan wel slechter presteert. Als een lidstaat niet bereikt wat andere lidstaten wel bereiken qua beleidsprestaties, dan kan dit worden gedefinieerd als een binnenlands probleem dat dient te worden aangepakt door nationale beleidsmakers. Door een dergelijk *framing*-effect kan een neutrale beleidssituatie worden gedefinieerd als problematisch, waardoor nationale beleidsmakers worden overgehaald beleidsplannen op te stellen binnen het kader gesteld door de OMC (López-Santana 2006). Dit raamwerk is echter geen neutrale definitie van het 'objectief' best mogelijke

beleid, maar geeft een duidelijke politieke richting aan door de bandbreedtes te definiëren waarbinnen gezocht dient te worden naar beleidsoplossingen. Een goed voorbeeld van hoe de 'objectieve' aanbevelingen door experts en de Commissie politiek gekleurd kunnen zijn, is de grote nadruk in de OMC-werkgelegenheid op activerend werkgelegenheidsbeleid.

Er zijn verschillende redenen waarom het noodzakelijk is dat parlementariërs op nationaal niveau betrokken worden bij de OMC. Ten eerste, de architecten van de OMC beschouwen openheid naar *stakeholders* en parlementariërs toe als een van de belangrijkste elementen van de OMC. De regeringsleiders namen deze belofte in 2000 over in de Lissabon-conclusies. Ten tweede, de OMC kan alleen een effectieve methode zijn wanneer regeringen ter verantwoording worden geroepen op het nationale niveau voor de prestaties van het nationale beleid binnen de beleidsvergelijkingen die plaatsvinden in de OMC. Zonder betrokkenheid van nationale parlementariërs zijn er geen actoren die een regering formeel ter verantwoording kunnen roepen voor de prestatie van nationaal beleid in internationale beleidsvergelijkingen, waardoor tevens de druk op nationale regeringen om hun beleid aan te passen afneemt. Ten derde, de uitwisseling van informatie binnen de OMC over nationale beleidspraktijken in lidstaten is nuttig voor parlementariërs op nationaal niveau. De OMC verschaft parlementariërs informatie over de relatieve prestaties van het regeringsbeleid (Duina & Raunio 2007). Hierdoor kunnen parlementariërs de prestaties van het regeringsbeleid beter op waarde schatten en kunnen zij eenvoudiger controle uitoefenen op regeringsbesluiten.

De criteria van transparantie van besluitvorming en het afleggen van verantwoording door de regering met betrekking tot haar activiteiten op EU-niveau naar gekozen vertegenwoordigers toe, dienen gerespecteerd te worden wil de OMC 1) de belofte van de participatie van *stakeholders* en parlementariërs waarmaken, 2) een effectieve methode zijn, en 3) de controlefunctie van parlementariërs op het nationale niveau versterken. Het respecteren van deze criteria betekent in de context van de OMC dat de regering parlementariërs informeert over de afspraken die op EU niveau worden gemaakt met betrekking tot de infrastructuur van de OMC en het beleidsterrein waarop een OMC wordt toegepast. Er kan worden verondersteld dat als de regering deze informatie verschaft, parlementariërs voldoende op de hoogte zijn van OMC's om de informatie over de beleidsprestaties die beschikbaar komt door de beleidsvergelijkingen te gebruiken om bewindslieden aan te spreken op hun beleidskeuzes in het geval van slecht presterend beleid (De Ruiter 2010b). Met andere woorden, de passieve betrokkenheid van parlementariërs in OMC's (i.e. de informatievoorziening

van de regering naar parlementariërs toe) is een voorwaarde voor de actieve betrokkenheid van parlementariërs in OMC's (i.e. parlementariërs die informatie gebruiken uit de OMC om beleidskeuzes van bewindslieden te bekritiseren). In de volgende paragraaf zal duidelijk gemaakt worden hoe deze veronderstelling is onderzocht.

28.3 HET METEN VAN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID

In dit hoofdstuk zullen alle OMC's bestudeerd worden die langer dan 5 jaar in werking zijn en door de Europese Commissie en de Raad worden beschouwd als OMC's. Dit zijn drie OMC's die betrekking hebben op sociaal beleid (de *European Employment Strategy* (EES/OMC-werkgelegenheid), OMC-sociale insluiting en de OMC-pensioenen) en drie OMC's die nauw samenhangen met de kennissamenleving (OMC-onderwijs, OMC-O&O, OMC-e-Europe (internetbeleid). De periode die is bestudeerd loopt voor de EES van 1996 tot en met 2009, en voor de overige OMC's – die alle later zijn gestart – van 1999 tot en met 2009.

Door een studie van Commissie- en Raadsdocumenten is inzicht verworven in de hoeveelheid en toon van de berichten met betrekking tot de prestaties van het Nederlandse beleid en de infrastructurele ontwikkeling van de OMC's op EU-niveau. De betrokkenheid van de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer is gemeten door het coderen van parlementaire documenten (verkregen uit de database http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous) zoals brieven van ministers aan het parlement, notulen van plenaire debatten en commissievergaderingen, vragen van parlementariërs aan bewindslieden en antwoorden van de ministers. Documenten voor codering zijn verkregen door het opstellen van *search strings* bestaande uit verwijzingen naar de Europese Unie, het desbetreffende beleidsterrein, de OMC, en elementen en output van de methode zoals nationale actieplannen, sessies van de werkgroepen voor wederzijds beleidsleren, gezamenlijke rapporten van de Europese Commissie en de Raad, en indicatoren en streefwaarden.

De resultaten zijn ingedeeld aan de hand van vier categorieën (zie tabel 28.1). Drie categorieën hebben betrekking op de 'passieve' betrokkenheid van het Nederlandse parlement in de OMC, bestaande uit het verschaffen van informatie over de werking en inhoud van de OMC door de regering aan parlementariërs. Documenten waarin de rapportering van de regering aan het parlement omtrent de ontwikkeling van de infrastructuur van OMC's centraal staat, zijn ingedeeld in de categorie 'informatie infrastructuur'. De rapportering van de regering aan parlementariërs over het beleidsterrein

waarop de OMC van toepassing is, vormt de categorie 'informatie beleid'. Deze twee categorieën dienen in ruime mate aanwezig te zijn om aan de criteria van transparantie en het afleggen van verantwoording te voldoen. Een derde categorie richt zich op beweringen door bewindslieden gebaseerd op informatie gegenereerd door de OMC over de prestaties van nationaal beleid. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat bewindslieden informatie uit de OMC gebruiken om hun eigen beleid te roemen (De Ruiter 2010b). Deze categorie draagt daarom het label *faming*. Parlementariërs maken geen gebruik van de OMC op deze manier. Deze eerste drie categorieën zeggen iets over de passieve betrokkenheid van parlementariërs bij de OMC, eerder gedefinieerd als een voorwaarde voor de actieve betrokkenheid van parlementariërs. De vierde categorie verschaft informatie over de actieve betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs in de OMC. Deze categorie bestaat uit alle beweringen van parlementariërs – gebaseerd op informatie uit de OMC – die tot doel hebben het regeringsbeleid te bekritiseren. Deze categorie heeft daarom het label *shaming* gekregen, en wordt gebruikt door parlementariërs die lid zijn van oppositiepartijen in het parlement (De Ruiter 2010b).

Tabel 28.1 Aantal beweringen in de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer in de periode 1996-2009 (OMC-werkgelegenheid) en 1999-2009 (overige OMC's)

Soort betrokkenheid parlementariërs	***Passief***			***Actief***
	Verantwoording en transparantie			
	Informatie over infrastructuur OMC's door regering	*Informatie over beleid OMC's door regering*	*Faming door regering*	*Shaming door parlementariërs*
OMC-werkgelegenheid	288	241	42	57
OMC-sociale insluiting	151	124	17	11
OMC-pensioenen	95	83	25	10
OMC-onderwijs	99	109	29	43
OMC-e-Europe	51	132	25	10
OMC-O&O	58	137	36	73
Totaal	742	826	174	204

In het resterende deel van dit hoofdstuk zullen de bevindingen van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse worden gepresenteerd. Aangezien wordt verondersteld dat de passieve betrokkenheid van parlementariërs een voorwaarde is voor de actieve betrokkenheid, zal eerst de informatievoorziening door de regering naar parlementariërs toe besproken worden (i.e. de categorieën informatie infrastructuur, informatie beleid, *faming*) en vervolgens de actieve betrokkenheid van parlementariërs (i.e. de categorie *shaming*). De bevindingen worden gepresenteerd in grafieken, uitgesplitst naar de twee hoofdterreinen waar de OMC's op van toepassing zijn, i.e. 1) sociaal en werkgelegenheidsbeleid (OMC's sociale insluiting, werkgelegenheid, pensioenen), en 2) de kennissamenleving (OMC's onderwijs, O&O, internet beleid/e-Europe). Tevens zullen de data geanalyseerd worden aan de hand van een *Ordinary Least Square* (OLS) regressie analyse, met de actieve betrokkenheid van parlementariërs als afhankelijke variabele en de drie indicatoren voor de passieve betrokkenheid als onafhankelijke variabelen.

28.4 PASSIEVE PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID IN DE PRAKTIJK

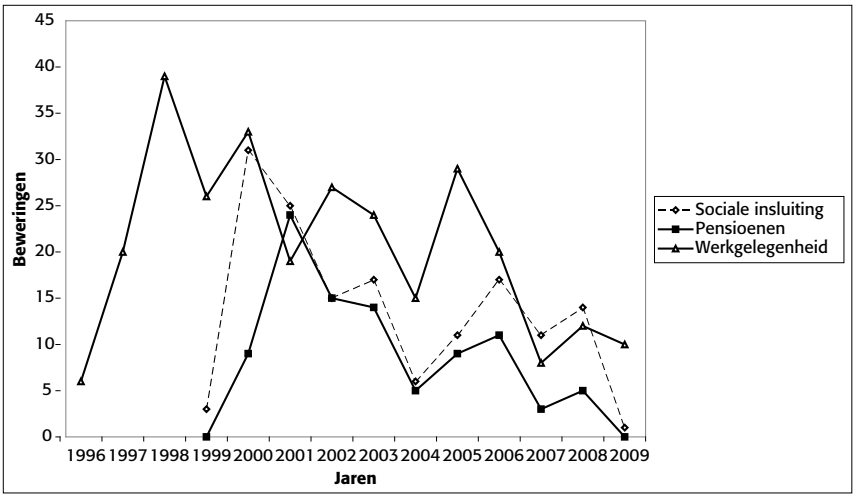
Informatieverschaffing infrastructuur en beleid OMC's

De scores op de eerste twee indicatoren voor de passieve betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs in OMC's vertonen vergelijkbare patronen. Alleen de meest opmerkelijke bevindingen worden hier besproken. De informatie verstrekt door de Nederlandse regering aan parlementariërs met betrekking tot de infrastructuur en het beleid waarop de OMC's van toepassing zijn, houdt gelijke tred met de werkelijke ontwikkeling van OMC's op EU-niveau. Illustratief hiervoor zijn de pieken in de rapportage van de Nederlandse regering naar parlementariërs toe in het geval van de OMC-werkgelegenheid eind jaren negentig, en de OMC-pensioenen en OMC-sociale insluiting rondom de Lissabon top in 2000. Rond 2005 vond een herstructurering plaats van de infrastructuur van de OMC-sociale insluiting, OMC-pensioenen, en OMC-werkgelegenheid. Dit komt naar voren in pieken in de periode 2005-2006 voor deze drie OMC's in figuur 28.1 op pagina 542.

De kennissamenleving-OMC's vertonen een afwijkende ontwikkeling. De regering rapporteert pas een aantal jaren na de Lissabon top van 2000 over de ontwikkeling van de OMC's op het gebied van onderwijs en O&O. Beide OMC's kenden een vertraagde institutionele ontwikkeling op EU-niveau (De Ruiter 2010a). Ook de beleidsfocus van deze OMC's werd pas in een

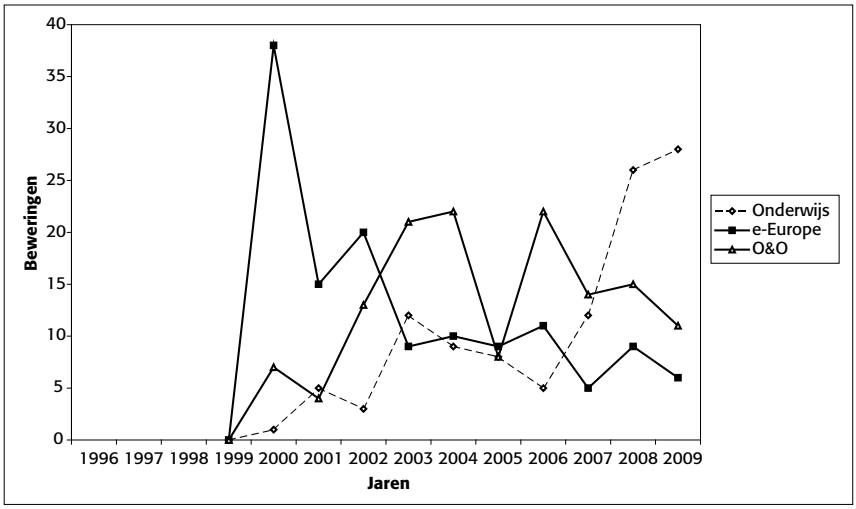
later stadium bekend, om vervolgens gecommuniceerd te worden door de Nederlandse regering naar parlementariërs toe (zie figuur 28.2).

Figuur 28.1 Beweringen regering m.b.t. ontwikkeling infrastructuur van OMC's werkgelegenheid, sociale insluiting en pensioenen



Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

Figuur 28.2 Beweringen regering m.b.t. beleid OMC's kennissamenleving



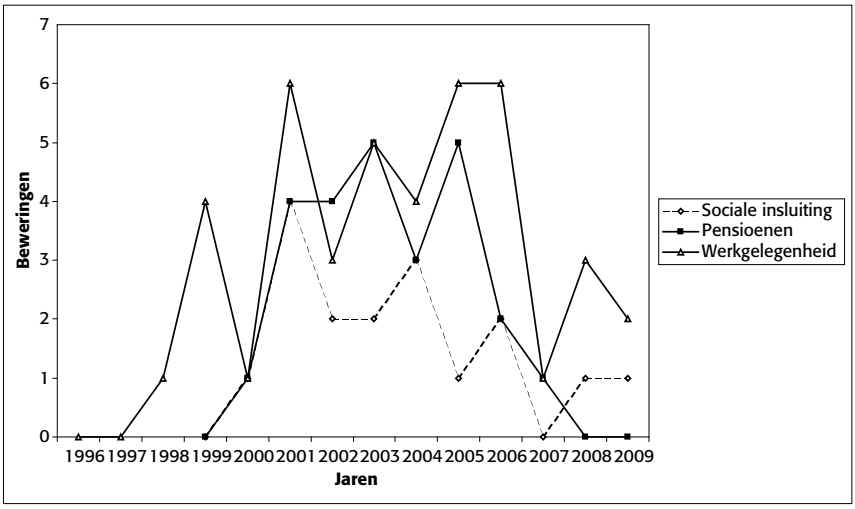
Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

Het voornaamste verschil tussen de 'informatie infrastructuur'- en 'informatie beleid'-categorie, vormt de informatieverschaffing door de regering naar het parlement toe in het kader van de OMC-e-Europe. Het blijkt dat de Nederlandse regering in de informatieverschaffing naar het parlement toe veel aandacht besteedt aan de beleidsontwikkelingen op EU-niveau betreffende internetbeleid. Het beleidsinstrument dat deze ontwikkeling dient te structureren op EU-niveau krijgt beduidend minder aandacht. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien de infrastructuur van de OMC-e-Europe op EU-niveau nauwelijks ontwikkeld is (De Ruiter 2008).

Faming

Een eerste opvallende bevinding met betrekking tot de derde indicator voor de passieve betrokkenheid van parlementariërs in OMC's, is dat na 2005 een sterke daling in *faming* van Nederlands beleid door de regering optreedt in het geval van de OMC-pensioenen, OMC-sociale insluiting en de OMC-werkgelegenheid (zie figuur 28.3). De daling valt samen met herzieningen in de infrastructuur van deze OMC's op EU-niveau. Toen de institutionele stroomlijning werd aangekondigd in 2004, uitten enkele lidstaten de zorg dat door lichtere rapportageverplichtingen minder informatie over de prestatie van het nationale beleid

Figuur 28.3 Beweringen faming door regering van eigen beleid werkgelegenheid, sociale insluiting en pensioenen

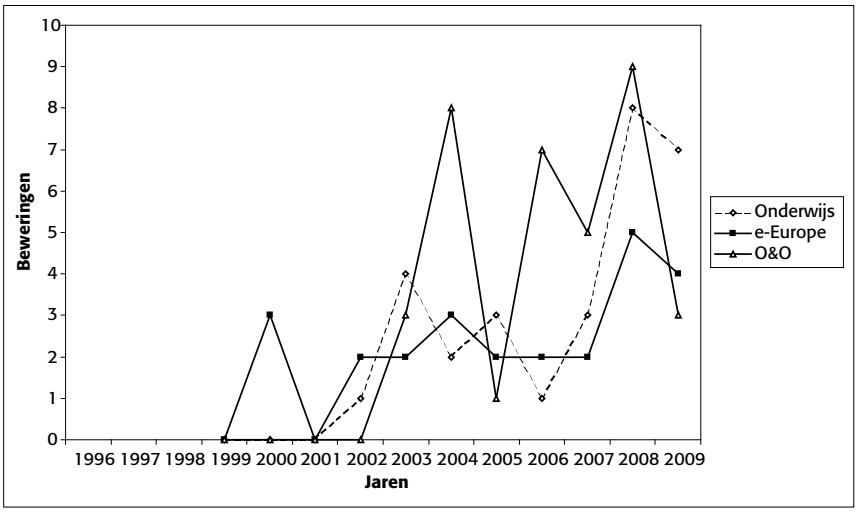


Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

gepubliceerd zou gaan worden in de gezamenlijke rapporten van de Europese Commissie en de Raad. Deze vrees is uitgekomen en heeft een neerwaartse uitwerking gehad op de mogelijkheden voor de Nederlandse regering het eigen beleid te roemen met gebruikmaking van informatie uit deze OMC's.

Met name binnen de OMC-O&O hebben de Europese Commissie en de Raad verschillende Nederlandse beleidsoplossingen aangemerkt als *best practices*. De Nederlandse regering heeft deze informatie uit de OMC vervolgens gebruikt om nadruk te leggen in de communicatie naar het parlement toe op de hoge productiviteit van het Nederlandse wetenschaps- en technologiebeleid, en de beleidsmix die is gekozen om investeringen in onderzoek en ontwikkeling te stimuleren (zie figuur 28.4). Het Nederlandse innovatieplatform en de innovatievouchers voor bedrijven zijn ook herhaaldelijk aangehaald door de regering als *best practices* die – volgens de Commissie en de Raad – internationaal navolgers zouden moeten krijgen.

Figuur 28.4 Beweringen faming door regering van eigen beleid kennissamenleving



Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

Conclusie passieve betrokkenheid

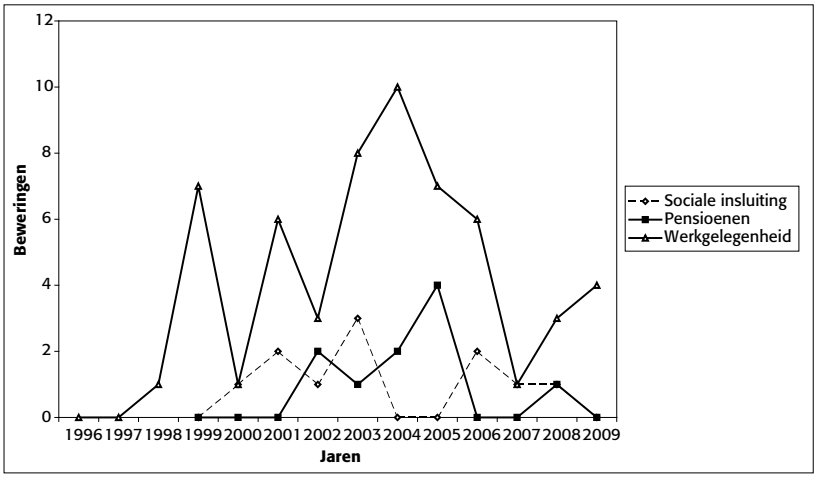
De bevindingen wijzen op een hoge passieve betrokkenheid van het Nederlandse parlement in OMC's. De Nederlandse regering verschaft uitgebreid informatie aan Nederlandse parlementariërs over deze OMC's – zowel qua

infrastructuur als beleidsinhoudelijk – en voldoet daarmee aan de eerder geformuleerde democratie criteria, i.e. transparantie van besluitvorming en het afleggen van verantwoording aan gekozen volksvertegenwoordigers. In het resterende deel van dit hoofdstuk zal duidelijk worden of het respecteren van deze criteria voor democratisch bestuur door de Nederlandse regering in praktijk samengaat met een actieve betrokkenheid van parlementariërs in de OMC.

28.5 ACTIEVE PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID IN DE PRAKTIJK

Er bestaat een grote variatie tussen OMC's met betrekking tot het gebruik door parlementariërs van informatie uit OMC's voor het bekritiseren van de beleidsprestaties van de zittende regering. De scores zijn laag voor de OMC-sociale insluiting en de OMC-pensioenen omdat het Nederlandse beleid in deze OMC's behoorlijk goed presteert ten opzichte van andere lidstaten. De daling in *shaming* rond 2005 kan opnieuw verklaard worden door de stroomlijning van de OMC-sociale insluiting en OMC-pensioenen. Door deze herstructurering bevatten de gezamenlijke rapporten van de Europese Commissie en de Raad minder informatie over de prestaties van nationaal beleid en zijn deze OMC's dus minder bruikbaar geworden voor parlementariërs om het beleid van de zittende regering te bekritiseren.

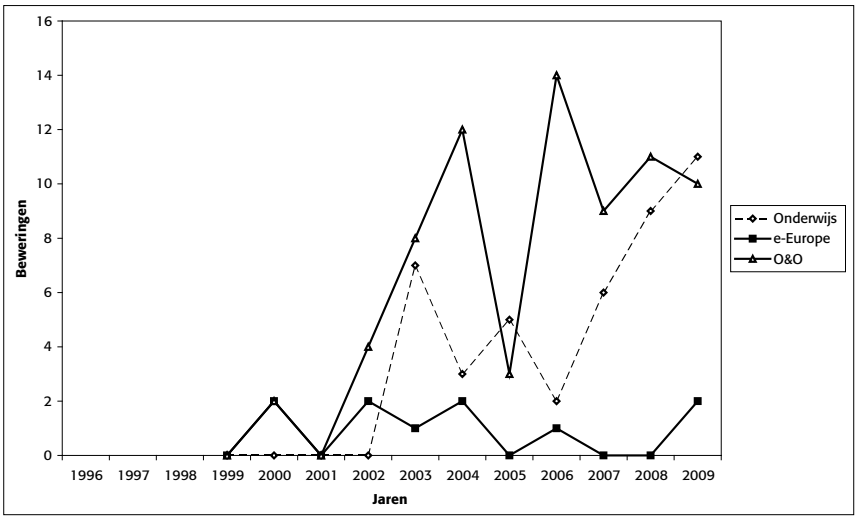
Figuur 28.5 Beweringen parlementariërs shaming van beleid sociale insluiting, pensioenen en werkgelegenheid



Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

Nederlandse parlementariërs maken het meest gebruik van informatie uit de OMC's werkgelegenheid, onderwijs en O&O om het beleid van de Nederlandse regering te bekritiseren. De hoge scores voor de OMC-werkgelegenheid in figuur 28.5 zijn te verklaren door de publicatie van uitgebreide gezamenlijke rapporten door de Europese Commissie en de Raad. Een gedetailleerde studie van de pieken (1999, 2001, en 2003-2004) in figuur 28.5 laat zien dat deze informatie uit de OMC-werkgelegenheid wordt gebruikt door fractiespecialisten van oppositiepartijen (PvdA, SP, GroenLinks) in debatten met de regering om de Nederlandse arbeidsparticipatie gemeten in uren, het begeleiden van werklozen naar een baan, en salarisverschillen tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt aan te kaarten.

Figuur 28.6 Beweringen parlementariërs shaming van regeringsbeleid kennissamenleving



Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

De relatief hoge mate van *shaming* door parlementariërs via het gebruik van informatie gegenereerd door de OMC-onderwijs en OMC-O&O (zie figuur 28.6) hangt samen met twee factoren. Ten eerste, het Nederlandse beleid presteert relatief slecht op enkele streefwaarden en indicatoren opgenomen in de OMC-onderwijs en OMC-O&O. Dit resulteert in kritische beschouwingen van deelaspecten van Nederlands beleid door de Europese Commissie en de Raad. De verwijzingen naar informatie uit de gezamenlijke rapporten van de

Europese Commissie en de Raad door parlementariërs (van VVD- en CDA-huize) leidt in het geval van de OMC-O&O tot twee pieken (2004, 2006), beiden gerelateerd aan het lage percentage van private investeringen in Nederlands onderzoeksbeleid. In de context van de OMC-onderwijs valt op dat het Nederlandse onderwijsbeleid internationaal achter blijft vanwege de hoge schooluitval en het lage aantal studenten en leerlingen in technische opleidingen. Met name parlementariërs van D66 en SP-huize gebruikten deze informatie om kritiek te uitten op het onderwijs beleid van de Nederlandse regering.

Een tweede reden voor de relatief hoge *shaming* scores voor de OMC-onderwijs en OMC-O&O is dat deze OMC's – in tegenstelling tot de andere OMC's in deze studie – slechts enkele simpele streefwaarden kennen.[2] Hierdoor genereren deze OMC's eenvoudig te interpreteren informatie en is het mogelijk voor fractiespecialisten de informatie direct te gebruiken in debatten met de regering, zonder tussenkomst van ambtenaren van ministeries die de OMC-resultaten eerst dienen uit te leggen (Benz 2007; De Ruiter 2010b).

De geaggregeerde data over de passieve en actieve betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs in de zes OMC's zijn geanalyseerd aan de hand van een OLS-regressiemodel. Voor elke OMC is per half jaar gescoord hoe

Tabel 28.2 Passieve en actieve betrokkenheid van het Nederlandse parlement

	Model 1 (Shaming)	***Model 2 (Shaming)***
Aantal beweringen regering m.b.t. infrastructuur OMC's	-0,037 (0,039)	
Aantal beweringen regering m.b.t. beleid OMC's	0,152*** (0,043)	0,099*** (0,029)
Aantal beweringen regering *faming*	0,613*** (0,086)	0,631*** (0,084)
Aantal beweringen parlementariërs *shaming* van een half jaar eerder	0,329*** (0,088)	0,275*** (0,061)
Aantal beweringen regering m.b.t. infrastructuur OMC's half jaar eerder	0,012 (0,039)	
Aantal beweringen regering m.b.t. beleid OMC's half jaar eerder	-0,068 (0,045)	
Aantal beweringen regering *faming* half jaar eerder	0,002 (0,105)	
Constant	-0,206 (0,214)	-0,366* (0,198)
N	131	131
F-test	26,588***	59,992***
Adjusted R-squared	0,578	0,575

*p<0,10, **p<0,05; ***p<0,01. OLS-regressie model. *Standard errors* zijn weergegeven tussen haakjes. De afhankelijke variabele is 'aantal beweringen parlementariërs *shaming*'.
Bron: http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous

vaak de regering een bewering doet in de interactie met parlementariërs met betrekking tot 1) de infrastructuur van OMC's, 2) het beleid waar OMC's op van toepassing zijn, en 3) het roemen van het eigen beleid door de regering met gebruikmaking van informatie uit OMC's. Er is ook per half jaar gescoord hoe vaak parlementariërs een kritische opmerking hebben gemaakt over het regeringsbeleid met gebruikmaking van informatie uit OMC's. In de context van dit hoofdstuk is het relevant om te bekijken in hoeverre de eerste drie categorieën (i.e. passieve betrokkenheid) samenhangen met de laatste categorie (i.e. actieve betrokkenheid). De variabelen zijn tevens opgenomen in de analyse met een *time-lag* van een half jaar om voor de invloed van het recente verleden op de actieve betrokkenheid van parlementariërs te controleren.

Uit de analyse blijkt dat de passieve betrokkenheid in OMC's van parlementariërs samenhangt met hun actieve betrokkenheid (zie tweede column in tabel 28.2). Ten eerste, hoe meer informatie de regering verschaft aan het parlement over het beleid waar een OMC op van toepassing is, hoe meer parlementariërs deze OMC gebruiken om het regeringsbeleid te bekritiseren. Gemiddeld genomen geldt dat 10 beweringen van de regering met betrekking tot het beleid waar de OMC op van toepassing is in een periode van een half jaar, leidt tot een toename in hetzelfde half jaar van 1 kritische bewering door parlementariërs ten aanzien van het regeringsbeleid met gebruikmaking van informatie uit dezelfde OMC. Ten tweede, hoe meer de regering de prestaties van het eigen beleid roemt door middel van informatie uit een OMC, hoe meer parlementariërs van oppositiepartijen het regeringsbeleid bekritiseren met gebruikmaking van informatie uit dezelfde OMC. Over het algemeen geldt dat 5 beweringen per half jaar van de regering over de goede beleidsprestaties in een OMC van het eigen beleid, een toename tot gevolg heeft in hetzelfde half jaar van 3 kritische beweringen door parlementariërs ten aanzien van het regeringsbeleid met gebruikmaking van informatie uit dezelfde OMC.

28.6 CONCLUSIE

De analyse van de data heeft aanwijzingen opgeleverd voor de positieve samenhang tussen de informatie die verschaft wordt door de regering over OMC's (passieve betrokkenheid) en het gebruik door parlementariërs van informatie uit OMC's om het beleid van de regering te bekritiseren (actieve betrokkenheid). Echter, de actieve betrokkenheid van het Nederlandse parlement dient niet overschat te worden. De parlementariërs die gebruik maken van informatie uit de OMC zijn zonder uitzondering de fractiespecialisten

van enkele oppositiepartijen. Niet alleen ontrekt de werking en output van de OMC zich aan het oog van de media en de kiezer (Meyer 2005), ook de doorsnee parlementariër lijkt niet op de hoogte van het bestaan van OMC's.

Op basis van de bevindingen zijn verschillende aanbevelingen op te stellen. Ten eerste, parlementariërs dienen omzichtig om te gaan met resultaten van beleidsvergelijkingen op basis van simpele *benchmarks* en streefwaarden in OMC's (i.e. OMC's onderwijs en O&O). Door een dergelijke versimpeling genereren OMC's weliswaar informatie over beleidsprestaties die eenvoudig te begrijpen is voor fractiespecialisten, het kan tegelijkertijd een betekenisvolle beleidsvergelijking tussen EU-lidstaten in gevaar brengen. Ten tweede, er zijn aanwijzingen dat als de regering het parlement actief wil betrekken in OMC's, het dient door te gaan met het geven van informatie over de beleidsinhoud van OMC's. Met andere woorden, het respecteren van criteria voor democratisch bestuur is een voorwaarde voor het actief betrekken van parlementariërs in OMC's (i.e. via *shaming*). Ten derde, de Nederlandse regering zou actief moeten gaan bepleiten op EU-niveau terug te keren naar de rapportages voor werkgelegenheids- en sociaal beleid zoals deze bestonden voor 2005. Dergelijke rapportages resulteren in voldoende informatie voor fractiespecialisten van oppositiepartijen in het Nederlandse parlement om OMC's te kunnen gebruiken om het regeringsbeleid kritisch tegen het licht te houden.

LITERATUUR

Benz, A. (2007). Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? *European Law Journal* 14(4): 505-522.

Chalmers, D. & M. Lodge (2003). The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State. Londen: London School of Economics and Political Science.

Duina, F. & T. Raunio (2007). The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities? *Journal of European Public Policy* 14(4): 489-506.

Jacobsson, K. (2005). Trying to reform the best pupils in the class? The open method of co-ordination in Sweden and Denmark, in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson (eds), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies,* pp. 107–36. Brussel: Peter Lang.

Kröger, S. (2007). The End of Democracy as We Know it? The Legitimacy Deficits of Bureaucratic Social Policy Governance. *Journal of European Integration* 29(5): 565-582.

López-Santana, M. (2006). The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy* 13(4): 481–99.

Meyer, C.O. (2005). The Europeanization of Media Discourse: A study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam. *Journal of Common Market Studies,* 43 (1), 121-48.

Raad van de Europese Unie (2000). Presidency Conclusions Lisbon European Council, 23-24 March. Brussel.

Ruiter, R. de (2008). Developing Multilateral Surveillance Tools in the EU. *West European Politics* 31(5): 896-914.

Ruiter, R. de (2010a). Variations on a theme. Governing the knowledge-based society in the EU through methods of open coordination in education and R&D. *Journal of European integration* 32(2): 157-173.

Ruiter, R. de (2010b). EU soft law and the functioning of representative democracy: the use of methods of open coordination by Dutch and British parliamentarians. *Journal of European Public Policy* 17(6): 874-890.

Tsakatika, M. (2007). A Parliamentary Dimension for EU Soft Governance. *Journal of European Integration* 29(5): 549-564.

Visser, J. (2005). The OMC as selective amplifier for national strategies of reform: what the Netherlands want to learn from Europe, in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson (eds), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussel: Peter Lang, pp. 173-215.

NOTEN

1 De criteria van verantwoording en transparantie worden uitsluitend getoetst in het kader van de relatie tussen de regering en het parlement. De OMC is dermate technisch dat zelfs de langst lopende en meest zichtbare OMC – de OMC-werkgelegenheid – aan het zicht ontrokken blijft van de media en het publiek (Meyer 2005).

2 In de OMC-onderwijs zijn de volgende thema's voor streefwaarden vastgesteld: vroegtijdige schoolverlaters, jongeren met een middelbare schoolopleiding, het aantal 15-jarigen dat slecht presteert op leesvaardigheid, afgestudeerden in wiskunde, en participatie in levenslang leren. In de OMC-O&O staan de volgende streefwaarden centraal: 1) een toename van de investeringen in O&O in elke lidstaat naar 3% van het Bruto Nationaal Product, en 2) een toename in de investeringen van het bedrijfsleven zodat deze 2/3 van de totale O&O investeringen bedragen (De Ruiter 2010a).

Register

A
accountabiliteit 363
relatie, beleidsvoornemens en probleemperceptie 362
actiebereidheid 90
opleidingsniveau 93
afdrachtenregeling 233
affectieve oriëntaties 48
afspiegelingsbeginsel 370
afspiegelingsperspectief 381
afspiegelingsprincipe 371
Algemeen Ouderen Verbond 309
Algemene Rekenkamer 452
zbo's 443
Algemene Wet Bestuursrecht 447
alternative vote systeem 188
American Political Science Association Committee on Political Parties. *Zie* APSA
anti-elitisme 322
anti-partijsentimenten 28
AOW 309
APSA 267

B
bandwagon-effect 150
bankencrisis 27
Bedrijfsfonds voor de Pers. *Zie* Stimuleringsfonds voor de Pers
behandelingsvoorbehoud 514, 527
beïnvloedingslogica 145
belangen
latente 154
mobilisatie van 151
belangenorganisaties 139
aanpak 145
activiteit beleidsterreinen 152
beleidsterreinen 153
bijdrage aan democratische besluitvorming 139
brugfunctie 144
deelname burger 141
democratisch gehalte 141
democratisch potentieel 153, 154
fragmentatie van het veld 144
functies 140
lidmaatschap 143
per beleidsterrein 152
rol bij democratische besluitvorming 139
schakelfunctie 139, 140
spanning binnen 144
spreiding activiteiten 150
belangentegenstelling
mondialisering 285
belangenverstrengeling 488
belangenvertegenwoordiging
institutionalisering 149
onevenredigheid 150

beleid
tevredenheid burger 2002 433
beleidsambtenaren
rol nationale 506, 510
beleidsfasenbenadering 96
beleidsinstrumenten
betrokkenheid Nederlands parlement bij nieuwe 537
niet-bindende 537
beleidsprestaties
parlementaire controle 540
beleidsterreinen
invloed organisaties 154
beleidsvoorstellen 469
uitvoeringstoetsen 469
beleidsvormingsproces
effect OMC 539
Belevingsmonitor 23
Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. *Zie* BNC
beroepsethiek 478
beslissingsmacht
delegatie 522
europeanisering 523
verantwoording 522
verantwoording over gedelegeerde 524
besluitvorming 83, 106
democratische 351
neo-corporatische wijze 225
poldermodel 225
verschuivingen van nationale naar sectorale 503
besluitvormingsproces
Europees vs nationaal 503
besluitvormingssystemen
stroperigheid 434
bestuur
bestuursorganen van functioneel. *Zie* zbo's
bestuurders
opinieonderzoek rechtstreeks gekozen 435
bestuurlijke drukte 427
bestuursvormen
nieuwe 477
BNC 511
Boerenpartij 306, 308
Bolkestein, Frits 312, 417
zespuntenplan 415
Brinkman, Elco 411, 416, 429
budgetprocessen
participatieve 96
burger 50
kritische 93
kritische vs stealth democrat 90
opleiding 89
opvattingen 287
participeren 88
politiek betrokken 78
politieke kennis 69
prospectief oordeel 408
verantwoordingsinstrumenten 444
voorwaarde vertrouwen van 494
burger en politiek
kloof 257, 365
burgerforum 96
Burgerforum Kiesstelsel 342
burgerinitiatief 94
burgerjury 96
burgermonitor
integriteitsschendingen Amsterdamse functionarissen 490
burgerparticipatie 83, 114
belang van 85
evalueren 84
in Europese landen 95
institutionele 84
institutionele hervormingen 93
last of lust 85
lokaal 120
mate van 86
motieven voor 84
nieuwe vormen 120
non-institutionele 84
ontwikkeling 95
op lokaal niveau 94
op nationaal niveau 94
outputgeoriënteerde vormen 121
representativiteit 96
rol overheid 84
burgerschap 51, 115
effectief 104
sociaal 327

Burke, Edmund
leiderschap 431

C

campagnekosten 222
CD 308
CDA 188, 303, 308, 310
ontwikkeling ledental 206
organisatiegraad 208
Centrumdemocraten. *Zie* CD
Centrumpartij. *Zie* CP
Chancengleichheit. *Zie* gelijkheid van kansen
Chavannes, Marc
'De stroperige staat' 429
integer populisme 430
Christen Democratie
rol 258
Christen Democratisch Appel. *Zie* CDA
ChristenUnie 192, 303
ontwikkeling ledental 206
civil society 15, 421
cliëntelisme 218
cliëntenparticipatie 15, 130
cliëntenraden 445
coalitie 248, 258
coalitiekabinet 340
codecisieprocedure 513
cognitief mobilisatieproces 88
cognitieve mobilisering 49
cohorteffect 50
college van B&W 376
samenstelling 375
collegevorming 375
Comité van (Plaatsvervangende) Permanente Vertegenwoordigers. *Zie* Coreper
comitologiecomités
verantwoording 510
comitologieprocedures 508, 509
EP 510
Commissariaat voor de Media 393
Commissie Cals-Donner 345
Commissie voor Europese Zaken 528
bespreking vooraf van Europese kwesties 528
Commissievoorstel
Algemene Rekenkamer 512
informatie Nederlands Parlement 511
compromisvorming 361
conflictdimensies
analyse 248
en politiek landschap 249
gevolgen politieke 248
links-rechts 270
na 1989 248
onderzoeksmethodologie 250
politieke 247, 248, 312
politieke partijen en verschuivingen 249
verschuiving politieke 248
consensusdemocratie 52, 432
alternatieven voor 429
inferioriteit Nederlandse 432
Nederlandse 432
vs majoritaire democratie 432
consensus democratieën 258
consultatieprocedure 507
consumentenvertrouwen 34
Coreper 508
corruptie 222, 479
ambtelijke 483
in Nederland 480
omvang in Nederland 480
onderzoek ambtelijke 481
tegengaan van 442
typen onderzoek 481
corruptieparadox 483
corruptie perceptie index 36
CP 308
critical citizen 89
cultuur
islamisering 323
cultuurminderheden
kiezers vs leden 174

D

D66 190, 303, 307
ontwikkeling ledental 206
profilering 254
Daalder, Hans 13
dagbladen 391

aandacht voor politieke partijen 401
controlefunctie 396
eigenaren 392
informatiefunctie 400
inhoudsanalyse 400
online versies 394
platformfunctie 400, 402
verschillen tussen 401
delegatie
theorieën 458
delegatietheorie 458
deliberatieve procedures
opleiding 113
Democraten 66. *Zie* D66
democratie 268
afspiegelingsopvatting 269
als gesprek 112
beoordelen van 352
binnen politieke partijen 185
competitieve opvatting 408
criteria audit politieke berichtgeving 409
criteria kwaliteit 351
deliberatieve 83, 105, 421
directe 83
draagvlak 46
eisen aan 407
eisen voor participatie 105
en achterkamertjespolitiek 429
en participatie 103
essentie 65
functioneren 29
input-criteria vs output-criteria 352
inputstructuur 427
instrumenten 107
kenmerken 103
kernpunt 66
kosten van 221
kwaliteit representatieve op lokaal niveau 369
liberale 83
liberale opvatting 408
majoritaire 431
modellen 66
modellen van 429
monitor- 420
Nederlandse 427
noodzakelijke voorwaarde 267
outputstructuur 427
parlementaire. Zie parlementaire
participatiemodel 69
participatieve 83, 420
politieke 119
populisme als uitdaging 329
prestaties Nederlandse 428
procedurele opvatting 408
representatieve 196
representatieve op lokaal niveau 369
rol verkiezingen 239, 335
stabiliteit 60
stealth 89
theorieën 66
vernieuwing van 431
voorwaarde stabiele 23
democratiekosten 222
democratiemodel
populisten in westers 329
westers 329
democratie-opvatting
James Madison 69
democratieopvattingen
keuzemogelijkheden bij verkiezingen 267
democratietheorie
democratische controle 533
populistische 521
Robert Dahl 119
democratische audit 196
democratische besluitvorming 139
rol belangenorganisaties 139
democratische controle
criteria 522
Europa door Nederlands parlement 523
gevaar voor Nederlandse 534
handelen Nederlandse regering in Brussel 525
in democratie 523
rol coalitiepartijen 525
rol oppositiepartijen 525
vooraf 525
democratische vertegenwoordiging
nieuwe partijen 283

democratisch optimisten 104
democratisch pessimisten 104
democratisch politiek stelsel 84
democratisch proces 351
legitimatie 353
Democratisch Socialisten 70. *Zie* DS'70
democratisch systeem
druk maatschappelijke ontwikkelingen 366
democratisering 106
gevolgen voor politieke participatie 107
institutionele 14
interne 185
interne bij politieke partijen 194
interne en kamerzetels 195
interne en ontwikkeling ledental 195
motief interne 193
verhouding interne - externe 196
democratiseringsgolven 187
democratiseringspogingen
interne 187
diffuse oriëntaties 48
diffuse support 24
districtenstelsel 343
doelgroepen 379
Downs 338
DS'70 302, 307

E

economie
berichtgeving vs werkelijkheid 411
Eerste Kamer 525
eerste paarse kabinet
media-aandacht rechtse en linkse thema's 414
EES 541
effectiviteit 434
electoraal systeem 313
electoraal verlies 196
electoraat
aandeel LPF- of PVV-kiezers 2006 297
aandeel PvdA- of SP-kiezers 2006 296
beeld van 290
belangrijkste issues 312
ervaren problemen 356
keuze politieke stroming 304
links-rechtszelfplaatsing 275
probleemperceptie 355
vs ledenaanhang partijen 208
electorale aardverschuiving
2002 310
electorale concurrentie 247
Europa 249
nationalisme 249
electorale democratie
kwaliteit 277
electorale stabiliteit 256
electorale volatiliteit 353, 354
emancipatie 337
EP 504, 527
bevoegdheid tot democratische controle besluitvorming 527
organisatie 505
rapporteur 505
EU
democratische legitimiteit 521
EU-instellingen
kennis 74
EU-kennis
Nederlanders vs EU-burgers 74
onderwijs 75
perceptieniveaus 75
perceptie van 75
Eurobarometer 26
onderzoek 23
Europa
aanpassing parlementaire werkzaamheden aan 525
eenwording 289
ongenoegen over 516
partijposities 253
Raad van Ministers 503
sectorale taakdeling 504
European Employment Strategy. *Zie* EES
europeanisering 522
problemen parlementaire controle 523
European Values Survey. *Zie* EVS
Europees beleid 503

coördinatie in Nederland 512
verambtelijking Nederlandse politiek 513
Europees besluitvormingsproces
ambtelijke betrokkenheid 507
Europees democratisch tekort 521
en het Nederlandse parlement 521
en nationale parlementen 525
in Nederland 521
Europees grondwettelijk verdrag
opkomst 86
Europees Grondwettelijk Verdrag 67
invloed referendum op houding Parlement 534
kiezers vs leden 175
referendum 111
Europees Parlement. *Zie* EP
rol bij voorstellen 513
Europese agenda 524
Europese beleidsvoorbereiding
coördinatie 513
rol Nederlands parlement 513
Europese beleidsvorming
en Nederlandse politiek 515
rol nationale parlementen 514
Europese besluitvorming 506
analyse publieke verantwoording 531
betrokkenheid Nederlands Parlement 523
bevorderen democratische controle 533
democratische controle 521, 524
dossier 511
invloed Nederland 524
organisatie 513
Parlementaire aandacht voor 529
publieke verantwoording 530
rol Nederlands Parlement 511
Europese Commissie
inbreng ambtenaren 508
vakraden 504
voorstellen en werkgroepen nationale beleidsambtenaren 503
voorstellen van 503
Europese Commissie en Raad
niet-bindende aanbevelingen 538
Europese gelaagdheid
invloed op Nederlandse verhoudingen 502
Europese Grondwet. *Zie* Europees Grondwettelijk Verdrag
Europese integratie 521
Europese regelgeving 501, 521
en nationale parlementen 525
Europese richtlijnen
informatie aan Parlement 526
Europese U-bocht 504
Europese Unie. *Zie* EU
Europese voorstellen
coördinatie 526
gele-kaartprocedure 513
oranje-kaartprocedure 513
Europese wetsvoorstellen 509
euthanasie
kiezers vs leden 172
Evangelische Volkspartij. *Zie* EVP
evenredigheidsstelsel 343
vs meerderheidsstelsel 343
EVP 308
EVS 53
exclusionair discours 327
SP 324
exclusionisme 323

F

faming 542, 545
fiches 512, 513
financiële gevolgen Europees beleid 512
kwaliteit informatie 528
nadelen 512
versies 511
Fortuyn, Pim 34, 60, 211, 254, 272, 309, 310, 312, 339, 340, 359, 363, 413, 415, 418
moord op 45, 52, 205
omwegfinanciering 232
Fortuyn-revolutie 363
framing-effect 539
freedom of speech 224
Fresco, Louise O. 429

G
G7
Nederlandse derde weg 431
gedoogsteun
Denemarken 261
gele-kaartprocedure 513
gelijkheid van kansen 223
geloofwaardigheidsprobleem 435
gemeenschapsdenken 250
gemeenten
dualisering College en Raad 443
grootte en kwaliteit lokaal bestuur 377
integriteitsbeleid 487
verschillen 369
gemeenteraad 369
controlerende bevoegdheden 443
samenstelling 371
gemeenteraadsleden 369
allochtone 372
functioneren 381
gender 371
grotere gemeenten 372
herkomst 372
leeftijdsverdeling 372
opleidingsniveau 372
profilering 378
stereotype 373
zelfplaatsing op links-rechtsschaal 373
generatiekloof 53
Gereformeerd Politiek Verbond. *Zie* GPV
gevestigde orde
responsiviteit 313
globalisering 353
goal displacement 451
good governance 477
basiswaarden 494
code voor 494
definitie 478
governance codes 478
governance driven-democratization 103
GPV 303, 306
GRECO 493
GroenLinks 191, 303, 308
ontwikkeling ledental 206
Grote Vijf 337
Group of States against Corruption. *Zie* GRECO

H
Haagse kaasstolp 193
heterogeniteit
vijandige externe 321
high trust country 21, 36
Hillen, Hans 431
homogeniteit
interne 321
horizontalisering 353
hypotheekrenteaftrek 358

I
IBZMA 428
identiteit
nationale 323
ideologie
CD 328
LPF 328
partiële 320
populisme 320
PVV 328
SP 328
ideologische dimensie
tweede 285
ideologische gematigdheid 58
individualisering 49, 211
individualisme
generaties 57
indicatoren 56
trend 56
individuele modernisering 46
informatie-asymmetrie 458
informatie-infrastructuur vs informatie-beleid 545
informatievoorziening
aan parlement 527
regering aan parlementariërs 543
Inglehart, Ronald 13
inkomensverdeling
kiezers vs leden 171
innovatieplatform 546
innovatievouchers
voor bedrijven 546

input-criteria 352
representativiteit 353
responsiviteit 352
inputstructuur
gesloten 427
open 427
inspecties en toezichthouders 446
inspraak 103
instemmingsrecht 527, 529
instituties
typen 54
institutioneel vertrouwen 53
integriteit 478, 494
aandacht van ambtenaren 488
ambtenaren 489
bedrijfsleven 493
beschrijving 486
definitie 478
Nederlands openbaar bestuur 486
perceptie bestuurders en ambtenaren 487
perspectief burger 490
proactief beleid 484
repressief beleid 485
risico's 485
integriteit en integriteitsbeleid
beleidrapportcijfer 489
integriteitsbeleid 492
Ambtenarenwet 485
Amsterdam 483
gemeenten 487
ontwikkeling van 484
integriteitsbewustzijn 484
integriteitsdilemma's 479
integriteitsparadox 483, 494
integriteitsschending 479
corruptie 479
typen 479
vertrouwenspersonen 486
integritisme 479
interactieve aanpak 112
internet 394
file sharing 394
news portals 394
nieuwsgerelateerde weblogs 394
social networking sites 394
invloed 150

J
Janmaat, Hans 308, 312
journalisten
informatiefunctie 397
onderzoek naar politieke functies 397
parlementair 445
platformfunctie 397
politieke kennis 70
verkiezingscampagne 423
journalistiek
kwaliteit van 387
verschoningsrecht 391

K
kabinet-Balkenende I 52, 413
kabinet-Balkenende II 227, 324
kabinet-Balkenende III 26, 35
kabinet-Balkenende IV 27, 45, 227, 363, 449, 494
kabinet-Kok II 21, 363
kabinet-Lubbers I 457
Kaderwet zbo's 443, 458, 465
kandidaatstelling
afdelingsbesturen 214
gemeenteraadsverkiezingen 214
Katholiek Nationale Partij. *Zie* KNP
kennisdrempel 114
kennisskloof-theorie 68
kiesgedrag
dimensies 339
Lijphartmodel 338
sociologisch model 338
strategisch 341
verklaringsmodel 337
Kieskompas 72
kiesstelsel 231, 241, 242, 267
districtenstelsel 314, 343
enkelvoudige kiesdistricten 314
evenredigheid 2.0 344
evenredigheidsstelsel 343
herziening 341
hybride 314
institutionele aanpassingen 314
keuze 225
meerderheidsstelsel 343
Nederland 337

proportioneel 344
wijzigingen 314
twee stemmen 344
varianten 344
voorstellen tot hervorming 342
waardering van 338
kiezer 66
begrip van 339
belang culturele problemen 295
belangrijkste probleem 287
beleving politieke verschillen 268
cultureel rechtse 297
dimensie 294
en politieke partij 292
ideologische identiteit 339
individuele 270
kennis over politici 72
kennis over politieke partijen 73
kennis positie partijen bij strijdpunten 71
kennis van strijdpunten 69
links-rechtsdimensie partijen 274
links-rechtspositie 290
links stemmen 295
oordeel 68
opleiding 68
opvattingen 287, 289
partijkeuze 284
politieke kennis 67, 68. Zie
positie 292
rechtspopulistisch stemmen 296
strategisch kiesgedrag 341
strategisch stemmen 342
switch tussen politieke partijen 295
totstandkoming regering 342
verschillen tussen politieke partijen 270
waarneming verschillen tussen politieke partijen 270
kiezers
kiezers zweven 258
kiezersdemocratie 430
kiezersmandaat 341, 351
kiezersonderzoeken 66
kiezerspotentieel
potentieel zwevend 259
kiezersrevolte 2002 431, 432
kiezersvoorkeuren 290, 292
kiezers vs leden
cultuur minderheden 174
Europees Grondwettelijk Verdrag 175
euthanasie 172
ledeninkomensverdeling 171
leeftijd 169
links-rechts 177
opleidingsniveau 167
religie 167
sociale klasse 169
vrouwen 167
klantenfora 445
klokkenluidersregeling 493
kloof tussen burger en politiek 257, 365
integriteit 490
KNP 306
Kok, Wim 340, 417, 431
ideologische veren 414
koopkrachtverlies 352
krant 74
KVP 307
kwartaire sector
kwaliteit 2002 433

L

ledenaanhang 205
na Tweede Wereldoorlog 208
schommelingen 207
ledenpartijen 186
ledental
ontwikkeling sinds Tweede Wereldoorlog 205
oorzaken daling 210
problemen daling 216
ledenverlies 196
ledenwinst 196
Leefbaar Nederland 309, 418
leeftijd
kiezers vs leden 169
legitimiteit 48
definitie 48, 51
legitimiteitscrisis 24, 85
leiderschap 431
level playing field. *Zie* gelijkheid van kansen

liberale principes 319
lidmaatschap 142
drempel 141
Lijphart, Arend 13, 337, 375, 387, 391, 432
consensusdemocratie 432
Lijphartmodel 338
lijsttrekker 197
lijsttrekkersverkiezingen 193
particpatie leden 194
links-rechts
kiezers vs leden 177
lokaal bestuur 120
lokale democratie 375
politieke partijen 374
lokale partijen 215
lokale politiek
politisering 379
LPF 52, 256, 303, 309, 310, 312, 354
programma 309
visie 260
vs PVV 262

M

maatschappelijke ontwikkelingen 70
maatschappelijke organisaties
beleidsbetrokkenheid 153
ledenbetrokkenheid 153
maatschappelijke problemen 357
immigratie 357
misdaad 357
ouderenbeleid 357
werkgelegenheid 357
maatschappelijk middenveld 140
democratisch potentieel 143
maatschappij
uitdagingen veranderende 353
macht
kanteling 469
machtscentrum
verschuiving 524
machtsconcentratie
tegengaan van 442
machtsdeling 375
machtsverhouding
tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties 469
Madison, James
democratie-opvatting 69
mandaat
effectiviteit van 361
mandaatrecht 527
Denemarken 529
Duitsland 529
Oostenrijk 529
mandatering 360
manipulatie 68
massademocratie 162
massamedia 339
media 387
aandacht culturele dimensie 1998-2006 415
aandacht links-rechts-as 415
aandacht links-rechtsdimensie 1998-2006 415
aandacht standpunten maatschappij 420, 421
aandacht standpunten politieke partijen 420, 421
aandacht standpunten politieke partijen en maatschappij 420
aandacht standpunten publieke sfeer 420
aandacht voor issues 414
als publieke verantwoordingsfora 445
berichtgeving economie 411
berichtgeving feitelijke ontwikkelingen 411
berichtgeving sociale zekerheid 412
controlefunctie 388, 396, 397
deliberatieve opvatting democratie 423
eisen aan 407
expressiefunctie 388
feitelijke ontwikkelingen 408, 411, 412, 413
functies 387
gedragsregels 394
horse race nieuws 409
immigratie 413
informatiefunctie 388
inperking menings- en persuiting 389

internationalisering 392
kritische functie. *Zie* media, controlefunctie
kwaliteit politiek nieuwsaanbod 407
lezersredacteur 395
liberaal-competitieve opvatting democratie 423
objectieve weergave 411
onderwijs 413
onderzoeksjournalistiek 396
participatieve opvatting democratie 423
performance 395
platformfunctie. *Zie* media, expressie functie
politieke berichtgeving 409, 422
politieke strijd 415
rechtsstatelijke voorwaarden 388
redactiestatuten 395
retrospectief perspectief 408
rol 364
standpunten politieke partijen 413
standpunt maatschappelijke groeperingen vs politieke partijen 421
succes of falen polieke partijen 417
verandering functioneren 403
voorwaarden goed functionerende 388
voorwaarden invulling kernfuncties 402
vrijheid van drukpers 389
vrijheid van nieuwsgaring 389
wedstrijdnieuws. Zie media horse race nieuws
wettelijk recht op weerwoord 395
zelfregulering 394
media-effectonderzoek 416
mediagedrag 77
mediaklimaat 407
medialandschap 391
veranderingen 402
mediamarkt 403
mediaperformance 77
mediatisering 70, 353
meerderheidscoalitie
vormen van 354
meerderheidscollege 375
merchandising 232
ministeriële verantwoordelijkheid
zbo 458
minister-president
rechtstreeks kiezen 343
mondialisering 285
verliezers 285
winnaars 285
mondige burger 105
monisme 534
multiculturalisering 353
multiculturalisme 289

N

Nationaal Kiezersonderzoek 71
nationale identiteit
partijposities 253
Nationale ombudsman 452
nationale parlementen
formele positie 523
National Integrity System. *Zie* NIS
Nederland en Europese Unie
relatie 501
Nederlandse Middenstands Partij 308
Nederlandse politiek
culturele dimensie 274
culturele openheid versus gesloten-heid 274
en Europese beleidsvorming 515
kosmopolitisme versus nationalisme 274
liberalisme vs traditionalisme 274
morele dimensie 274
Nederlandse Publieke Omroep. *Zie* NPO
Nederlands Kiezersonderzoek. *Zie* NKO
Nederlands parlement
beleidsvoorbereiding 513
controle besluitvorming 527
greep op Europees beleid 515
instemmingsrecht 527
nevenfuncties
registratie 492
new modes of governance. *Zie* soft law
nieuwseffectonderzoek 419

NIS 491
analyse Nederland 491
NKO 27
2006 295
Europese eenwording 287
inkomensverdeling 286
integratie of assimilatie minderheden 286
links-rechts 287
onderzoek 22, 23
Nma 446
normen 478
NPO 393

O

octrooirecht
biotechnologie 501
OMC 537
actieve parlementaire betrokkenheid 547
centrale kenmerken 538
criteria 540
e-Europe 545
effectiviteit en democratische legitimiteit 538
effect op beleidsvormingsproces lidstaten 539
gebruik 548
O&O best practices 546
passieve betrokkenheid parlement 546
rapportage 543
redenen betrekken parlementariërs 540
rol nationale regeringen 539
samenhang passieve betrokkenheid en actieve betrokkenheid 550
toepassen van 537
toetsingscriteria 538
werkgelegenheid 540
omroepen 392
commerciële 393
eigendomsstructuur 393
financiering 393
internationalisering commerciële 393
publieke. *Zie* publieke omroep
websites van 394
zenderkleuring 393
zonder leden 393
Omroepwet 392
omwegfinanciering 232
onderhandelingsmandaat 514
ondervertegenwoordiging 371
onderwijs
tevredenheid burger 2002 433
onderwijsinspectie
rapporten van 444
onderwijsniveau
verandering 77
onderzoek
verkiezingscampagne Tweede Kamer 2006 77
onderzoeksstrategieën 250
one person, one vote 223
ontlezing 391
ontwerprichtlijn 526
bespreking van 528
democratische controle 530
Nederlands parlement 528
implementatie 530
REACH 528
ontzuiling 51, 205, 242
openbaar bestuur
integriteit 478
transparantie 444
Open Methode van Coördinatie. *Zie* OMC
opinieonderzoek 37
doorlopend 25
langjarig 25
opiniepeilingen 25, 419
eenmalige meting 24
opkomst 257
relatie waargenomen partijverschillen 278
opkomstcijfers 86
opkomstplicht
afschaffing 338
opleiding
deelname aan verkiezingen 108
opleidingsniveau
en politieke kennis 78
en politiek kennisniveau 76

kiezers vs leden 167
oranje-kaartprocedure 513
organisatie-ethiek 478
organisatiegraad 207
organisaties
beleidsbeïnvloeding 147
lidmaatschap 142, 153
onvervuld democratisch potentieel 147
politieke ambitie 144
typen 153
vrijwilligerswerk 143
organisatievrijheid 231
oriëntatievrijheid 231
output-criteria 352
accountabiliteit 353
effectiviteit 353
outputstructuur
sterke 427
zwakke 427
overheid
verplichtingen jegens media 390
overheidsbeleid 365
overheidskwaliteit
kwaliteitindex van 433
overheidssturing
vs organisatievrijheid partijen 224
overheidssubsidie 225
politieke partijen 221
overheidssubsidiëring 224
overheidsvoorlichters 391

P

Pacificatie
1917 336
pacificatiedemocratie 106, 251
overgang naar participatiedemocratie 106
Pacifistisch Socialistische Partij. *Zie* PSP
paragouvernementele organisaties. *Zie* zbo's
parlement
en europeanisering 521
informatieachterstand 526
tijdelijke gemengde commissie Toepassing Subsidiariteit 526
vertrouwen in 27
vragen van 531, 532
parlementair behandelingsvoorbehoud 514
parlementaire betrokkenheid
meting 541
passieve in de praktijk 543
parlementaire controle
beperkte vooraf 527
problemen door europeanisering 523
parlementaire democratie
vernieuwing 106
parlementaire enquête 444
parlementaire vergaderingen 530
parlementair onderzoek 442, 444
parlementariërs
en OMC 542
omgaan met resultaten beleidsvergelijkingen 551
passieve betrokkenheid in OMC's 540
passieve en actieve betrokkenheid 549
samenhang passieve en actieve betrokkenheid 550
parlementsverkiezingen
machtsvorming 240
primaire functies 283
vertegenwoordigende functie 240
participatie
deelnemers 86
deliberatieve 114
democratische drempels 114
drempels 114
eisen 105
electorale 14
en partijtop 198
individuele 141
individuele binnen maatschappelijke organisaties 141
instrumentele waarde 88
intrinsieke waarde 88
lokale electorale 129
niet-electorale 130
paradox 114
passieve 141

soorten 87
typen 84
vormen 121
participatiegraad
definitie 212
ledenaanhang 212
participatie-instrumenten 94
participatieladder 96
participatiemogelijkheden 93
lokale 98
nationale 98
niet-electorale politieke 15
partijbaronnen 187
partijdemocratie 185
CDA 188
ChristenUnie 192
D66 190
GroenLinks 191
interne 185, 186
PvdA 188
PvdD 192
PVV 192
SGP 192
SP 191
VVD 189
partijdemocratisering
gevolgen interne 196
partijendemocratie
implicaties vermeende crisis 298
zorgen over 283
partijenlandschap
1945-1963 305
1963-1989 307
1990-2010 309
partijenmodel 374
partijfinanciën 204
overheidssubsidiëring 225
partijkeuze
wisselingen 256
partijleden
actieve 217
demografische representativiteit 179
kiesgerechtigden 210
organisatiegraad 210
partijtop 204
inhoudelijke representativiteit 180
invloed 165
invloed op verkiezingsprogramma 186
invloed selectie volksvertegenwoordigers 186
representativiteit 165
schakel tussen kiezers en partij 165
partijloyaliteit 203
partijorganisaties
inkomsten landelijke 227
partijposities 253
op basis verkiezingsprogramma's 254
partijstelsel
convergentie 248
divergentie 248
Europees 285
jaren '60 305
veranderingen 298
versplintering 354
partijtegenstellingen
links-rechts 250
progressief vs conservatief 250
Partij van de Arbeid. *Zie* PvdA
partijverhoudingen 248
partijverschillen 249, 254, 255
Partij voor de Dieren. *Zie* PvdD
Partij voor de Vrijheid. *Zie* PVV
partijvoorzitter
participatie leden aan verkiezing 194
Pechtold, Alexander 191
penduledemocratie 430
Peper, Bram 429
personeelsbeleid
integriteitsbeleid 485
pluriformiteit 421
plutocratie 223
poldermodel 225, 430, 431
politici
ambtenaren 489
delegeren van taken 468
integriteit 489
politiek
dalend vertrouwen 46
deliberatieve opvatting 113
liberale opvattingen 407

machtsverschuiving in nationale 524
onderwerpen 414
personalisering 339
programma 292
verhouding elite en gewone burgers 313
vernieuwingen in de jaren '90 112
politiek cynisme 24, 25
politiek debat 270
politieke agenda
aanpassing 313
politieke besluitvorming 85, 375
Europa 503
invloed van burgers 96
Nederland 503
reden deelname 88
verplaatsing 439
politieke betrokkenheid 78
politieke competenties
burger 105
politieke cultuur 50
veranderingen in 49
politieke financiën 221, 222
donaties 223
limiet aan donaties 224
overheidssturing vs organisatievrijheid partijen 224
privacy gever donaties 223
recente ontwikkelingen 229
tegengaan ongelijke spreiding van rijkdom 223
transparantie 222
politieke gelijkheid 119, 120
politieke informatie
bereik 403
kwaliteit en diversiteit 403
politieke instituties
dalend vertrouwen 46
draagvlak voor essentiële 46
invloeden op 49
ontwikkeling vertrouwen in 53
vertrouwen 45, 59
politieke kennis 66
belang van 68
burgers 69
categorieën 65
journalisten 70
meten 69
verband met andere variabelen 73
politieke keuzes 352
oplossingsmechanisme 352
politieke legitimiteit 47
politieke objecten 48
affectieve en evaluerende oriëntaties 47
oriëntaties 48
steun voor diffuse 47
steun voor specifieke 47
politieke ondersteuning
vormen 48
politieke ongelijkheid 120
directe vs traditionele burgerparticipatie 121
samenhang met sociale ongelijkheid 120
politieke participatie 67, 89
deelnemers 104
drempels 115
lokaal 129
objectieve waarnemingen 86
vernieuwing 106
politieke partijen 28, 161, 181, 247
aandeel subsidies in inkomsten 226
aantal leden 86
actieve leden 213
afgenomen rekruteringsvermogen 215
afsplitsing 302
als ledenorganisatie 161
anti-elitistische populistische 323
belang van leden 203
belang verschillen 269
confessionele 167, 169
culturele dimensie 274
democratie 185
dimensie 294
effectieve 376
en kiezer 292
financiën 221
financiering jongerenwerk 228
financieringsstelsel 493
financiering wetenschappelijke

bureaus 228
functie populistische 328
functioneren 161
geloofwaardigheid 249
geschiedenis van 187
gevestigde 259
gevolgen afnemend ledental 212
idealistische 166
ideeën populistische 330
ideologie 162, 247
impact nieuwe 311
inkomsten 226
inkomstenbronnen 221
interne democratisering 185, 194
interne verkiezingen 435
invloed populistische 330
issue-eigenaar 413
kaderpartijen 187
kandidaten gemeenteraad 214
kleinere gemeenten 215
leden 203
ledenaanhang 207
ledenparticipatie 193
ledenwerving 210
links populistische 325
links-rechtsplaatsing 273
lokale afdelingen 215
lokale democratie 374
massapartijen 187
meten waargenomen verschillen 270
modernisering 211
niet-gevestigde 259
niet-representatieve 166
nieuwe 231, 251, 301, 302, 313, 354
nieuwe door fusie 303
nieuwe en representatieve democratie 313
nieuwe in Tweede Kamer 1948-heden 302
omwegfinanciering 232
ontwikkeling ledental 216
ontwikkeling ledental sinds Tweede Wereldoorlog 205
ontzuiling 211
onvervalst nieuwe 303
oorzaken dalend ledental 217
oorzaken succes nieuwe 311
opkomst bij ledencongres 193
opkomst en ondergang 304
opkomst nieuwe 249, 269
opkomst populistische 320
organisatie 193
organisatiegraad 208
organisatiegraad in % 209
oriëntatiekader gemeenteraadsleden 374
overheidssubsidie voor nieuwe 231
participatiegraad 212
partijfamilies 301
personele effecten afnemend ledental 212
populistische 319, 322
populistische in Europa 319
populistische vs gevestigde 327
positie 291, 292
problemen met rekruteringsfunctie 214
profilering 248
programmatische 166
programmatische overeenkomsten 248
reactie op populistische 354
rechts populistische 325
rekrutering politiek personeel 204
representativiteit 179, 355, 357
responsiviteit 355, 357, 359
samenhang partijposities 290
schakel tussen kiezer en bestuur 375
seculiere 167
standpuntbepalingen 298
stemmers anti-immigratie 312
succes nieuwe 304, 305
traditionele 2010 310
verdeling naar issues 250
verkiezingsprogramma gevestigde 326
verkiezingsprogramma rechts populistische 323
verklaringen ontstaan nieuwe 304
verschillen 268
verschillen na 1971 272
verschillen op links-rechtsdimensie 274

vertrouwen 58
vormen van overheidssubsidiëring 226
vrouwelijke leden 167
zonder leden 230
Politieke Partij Radicalen. *Zie* PPR
politieke ruimte 251, 319
politieke vertegenwoordiging
representativiteit 217
politiek inkomen
afdrachtenregeling 233
politiek kennisniveau
paradox opleidingsniveau 76
politiek nieuwsaanbod
kernbeweringen 410
onderzoek 410
politiek ordeningsprincipe 274
politiek patronage 217
politiek proces
lokaal 380
politiek stelsel 47
legitimatie 351
legitimiteit 47
Nederlands 251
politiek systeem
legimiteit 23
legitimiteit 46
politiek vertrouwen 21, 46
als barometer 38
belang van 23
consumentenvertrouwen 34
dalende trend 50
economie 34
Fortuyn, Pim 34
generatiekloof 53
in Nederland 51
instituties 27, 30, 32
intrinsieke effecten 45
invloeden op 49
invloed veranderingen waardenstelsels 46
kiesstelsel 36
kredietcrisis 35
naar opleidingsniveau 32
Nederland vs EU-staten 31
object 22
onderzoek 22, 23
oorzaken dalende trend 51
oorzaken daling 45
oorzaken dip 34
stand van zaken 30
verband met individualisering 58
verschillen tussen Europese landen 36
politiek waarnemingsvermogen 276
politisering 534
populisme
definitie 320
dimensies 322
in Nederland 321
opkomst 365
opmars van 319
populisten
typen 320
postgiro activisme 141
post-industrialisering 49
postindustriële landen
waarden burgers 50
postmaterialisme 50, 58
postmaterialistische waarden 50
postmodernisering 49
PPR 307
premiersdebat 340
principaal-agent benadering 441
privatisering 457
probleemperceptie
representativiteit 359
verdeelde 357
wisselende 357
problemen 357
geïdentificeerde 355
publieke 353
projecten
interactieve 103
PSP 306
publieke machtsuitoefening
democratische controle op 441
publieke omroep 389, 392
marktaandeel 393
publieke organisaties 443
raad van toezicht 447
verantwoording 444
publieke verantwoordelijkheden vs publieke verantwoording 440

publieke verantwoording 439
actor 440
belang van 441
effect op leervermogen 451
forum 440
gevolg verdichting en verbreding 452
kosten 450
mogelijkheden burger 445
negatieve effecten 449
staat van 443
vanuit democratisch perspectief 443
vanuit rechtsstatelijk perspectief 442, 446
verbreding 451, 452
verdichting 451, 452
vergroten leervermogen 442
zbo's 443
zin van 442
publieke waarden
in bestuur 477
publieksdemocratie 89
puinhopen van acht jaar Paars 310, 354
puinhopen van Paars 34
PvdA 188, 310
ontwikkeling ledental 206
organisatiegraad 208
PvdD 192
PVV 192, 231, 255, 260, 302, 310
profilering 253
visie 260

R

raadgevingsprocedure. *Zie* consultatie-procedure
raadsverkiezingen
stembusakkoorden 374
Raad voor het Openbaar Bestuur. *Zie* ROB
rally round the flag-effect 34, 35
rechtsstaat
checks and balances 439
rechtsstatelijke instituties
vertrouwen 58
vertrouwen in 54
rechtstaat
democratische 407
referenda 110
in Nederland 111
opinieonderzoek 435
opkomst 86
Reformatorische Politieke Federatie. *Zie* RPF
regeerakkoord 359
correspondentie met door kiezers coalitiepartijen geïdentificeerde problemen 361
vs regeringsverklaring 362
regering
beleidsvoornemens 364
en OMC 542
kiezersoordeel 364
reacties op wensen electoraat 365
tevredenheid over 26
vertrouwen in 27
vorming nieuwe 258
regeringsbeleid
beleidoordeel kiezer 363
regeringspartijen
correlatie tussen verkiezingsprogramma en coalitieakkoord 361
regeringsplannen 359
regulering
externe 394
interne 394, 395
religie
kiezers vs leden 167
religiositeit 58
Reporters Without Borders 389
representatie
focus van 378
politieke 370, 377
representatieve democratie 83
democratisch gehalte 107
democratisering 107
partijleden 165
representativiteit 166, 181
demografische 166, 171
gaan voor 370, 374
inhoudelijke 166, 171, 181
inhoudelijke verschillen 181
politieke opvattingen 373
sociale 371

sociale achtergronden volksvertegenwoordigers 370
staan voor 370
democratisch oogpunt 371
requisite variety 434
responsiviteit 365, 374
D66 359
LPF 359
oppositiepartijen 359
PVV 359
SP 359
traditionele partijen 359
rijksuitgaven
rechtmatigheid 446
RKPN 307
ROB
visie op politieke partijen 268
Rooms Katholieke Partij Nederland. *Zie* RKPN
RPF 308
ruimte op rechts 294
runaway bureaucrats 443

S

Schattschneider 161
scheidslijn
culturele 285
rechtse en linkse populistische partijen 322
sociaaleconomische 285
scheidslijnen
afnemende relevantie traditionele 311
Schengen Verdrag 527
SCP 26
onderzoek 23
secularisering 58
SGP 192
ontwikkeling ledental 206
shaming 542, 547
factoren 548
shift from government to governance 15
small-scale democracy 121
sociaaleconomisch beleid 252
Sociaal en Cultureel Planbureau. *Zie* SCP
social capital 85
sociale klasse
kiezers vs leden 169
sociale partners 140
sociale zekerheid
berichtgeving vs werkelijkheid 412
Socialistische Partij. *Zie* SP
soft law 537
invloed EU 537
SP 191, 256, 309, 310, 354
afdrachtenregeling 233
akte van cessies 233
ontwikkeling ledental 206
verschuiving in verkiezingsprogramma's 325
spanningsveld
consensusdemocratie vs stemmingendemocratie 436
tussen input en output 361
vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst 390
specific support 24
staat
stroperige 428
Staatkundige Gereformeerde Partij. *Zie* SGP
stabiele democratie
voorwaarde 36
Stealth Democracy 89
stealth-democratie 89, 115
steekproef participatie
achtergrondvariabelen 121
betaald werk 125
conclusie 129
geslacht 124
indicatoren 122
inkomen 126
lokale 121
onder- of oververtegenwoordiging 122
operationalisering variabelen 132
over- en ondervertegenwoordigde groepen 121
selectiviteit 121, 123-129
tevredenheid 127
zelfplaatsing in politiek spectrum 127

stemvoorkeur 416
stemwijzer 15, 109
Stemwijzer 72
Stimson 32
Stimuleringsfonds voor de Pers 390
strijdpunten 71, 248
  latente 269
  rol 249
  verandering en standpunt politieke partijen 249
stroperigheid 427

T
TCS-vergaderingen 514
tegenstellingen
  sociaaleconomische 285
televisie 393
  commerciële omroepen 399
  informatiefunctie 396
  informatiefunctie commerciële zenders 399
  informatiefunctie publieke zenders 398
  ontwikkeling informatiefunctie publieke vs commerciële zenders 398
theorie van maatschappelijke modernisering 45
Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets. *Zie* TCS
tijdgeest
  populistische 319
toezicht
  vanuit rechtsstatelijk perspectief 446
toezichthouders 447
TON 205, 231, 310
  omwegfinanciering 232
totstandkoming regering
  rol koningin 344
troonrede 355, 362
Trots op Nederland. *Zie* TON
Tweede Kamer
  behandelingsvoorbehoud 515
  controlerende bevoegdheden 443
  democratische controle Europa 525
  eigen procesgang Europese beleidsinitiatieven 516
  en Europese politiek 512
  gebruik verantwoordingsinstrumenten 444
  geschenkenregister 492
  nieuwe partijen 257
  organisatiegraad 208
  Vaste Commissie voor Europese Zaken 515, 526
  vertrouwen 54
Tweede Kamerleden
  middelen aanstellen medewerkers 229
  schadeloosstelling 229
Tweede Kamerverkiezingen 306, 307, 309, 310

U
uitdagingen 248, 354
uitvoeringsorganisaties
  emancipatie van 469
Umwegfinanzierung. *Zie* omwegfinanciering
Unie 55+ 309

V
verantwoordelijkheid 440
verantwoording 439, 440
  afleggen 440
  definitie 440
  diagonale vormen 452
  horizontale 469
  juridische 447
  publieke 530
verantwoordingsarrangement 442
  ritualisering 451
Verantwoordingsdag 444, 449
verantwoordingsdeficits 443
verantwoordingsfora 450
  klassieke democratische 443
verantwoordingsgesprek 449
verantwoordingsinstrumenten
  burger 444
  internet 444
  parlementaire 444
verantwoordingslast 450

verantwoordingsnormen 446
verantwoordingsoverlast 439, 448
verantwoordingsplichten 441
verantwoordingsprocessen
formalisering 451
verantwoordingsrelaties
horizontale 452
verantwoordingsstaat 439
ontwikkelingen 453
Verdonk, Rita 190, 193, 205, 231, 232, 310
Verdrag van Amsterdam
Europese besluitvorming 527
Verdrag van Lissabon 507
comitologieprocedures 509
nationale parlementen 533
Verdrag van Maastricht 521, 524
Europese besluitvorming 527
Verenigde Staten
financiering politiek 224
vrijheid van meningsuiting 224
verkiezingen 108, 239, 267, 416-419
afspiegeling 241
afspiegelingsvariant 336
reële keuzemogelijkheden 267
democratische eisen 242
democratische functies 328
eigen aanhang 337
evenredigheid 336
functie 335
individuele kiezer 335
in Nederland 241
interne 230
machtsvorming 241, 336
Nederlands perspectief 267
opkomstplicht 336
partijkeuze 109
politieke verschillen 109
principe van evenredigheid 242
prospectieve aspect 240
retrospectieve aspect 240
rol in democratie 336
uit democratisch oogpunt 239
verkiezingscampagne 66
2010 412
financiële consequenties persoonlijke 230
kies minister-president 340
media-aandacht standpunten politieke partijen 422
persoonlijke 229
Tweede Kamer vs coalitie 340
verkiezingsonderzoeken
kennis over politici 72
vergelijking door tijd 73
verkiezingsprogramma 196
anti-elitisme in 326
anti-elitistische passages 323
CD 323
convergentie 252
en lijsttrekker 197
exclusionisme in 326
gevestigde politieke partijen 327
gevestigde vs populistische politieke partijen 327
invloed leden 186
LPF 323
populistische partijen 322
PVV 323
rechts populistische politieke partijen 323
referenties aan het volk in 322, 325
programma SP 324
SP vs rechts populistische 325
systematische inhoudsanalyse 321
verkiezingsresultaat 351
omzetten in beleid 355
verkiezingsuitslagen
alternatieve verklaring wisselende 284, 285
instabiliteit 284
schommelingen 297
verklaringen wisselende 284
wisselende 294
vernieuwing
verbale 429
vernieuwingsagenda
democratische 103
verslaggeving
financiële 446
politieke 408
vanuit deliberatieve visie 409
vanuit participatieve opvatting democratie 409
vertegenwoordiging

demografische 170
evenredige 336
vertrouwen 23
als politieke barometer 36
bij burgers 59
dalend 46
in politiek systeem 24
postmaterialisten vs materialisten 58
vertrouwenscijfers 21
politieke 433
verzelfstandiging 458
externe. Zie zbo's
verzorgingsstaat 352
verzuiling 337
verzuilingsmodel 338
visitatie 448, 451
volk
exclusionaire opvatting 322
soevereiniteit van 321
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. *Zie* VVD
volksvertegenwoordigers
selectie van 186
volksvertegenwoordiging
representativiteit 370
volk vs elite 321
voorkeursdrempel 229
voorzittersverkiezingen 193
vrijheid van meningsuiting
Verenigde Staten 224
vrijwilligerswerk 143
vrouwen
kiezers vs leden 167
ondervertegenwoordiging 371
VVD 189, 310
omwegfinanciering 232
ontwikkeling ledental 206
organisatiegraad 208

W

waarden 478
waardeoriëntatie 14
waardeoriëntaties
persoonsgebonden 50
veranderingen 50
veranderingen bij burgers 50
waardeverandering 14
werkgelegenheid
informatievoorziening vanuit regering 538
Wet financiering politieke partijen. *Zie* Wfpp
wetgeving
initiatieven via Europa 504
vanuit Europa 507
Wet op de jaarrekening 441
Wet Openbaarheid Bestuur 390, 444
Wet subsidiëring politieke partijen. *Zie* Wspp
Wfpp 229, 233, 234
Wilders, Geert 24, 42, 186, 192, 310–312, 314, 390, 431
wisselkiezers 256
Wspp 228, 230

Z

Zalm, Gerrit 411, 418
zbo's 439, 457
aansturing 468
clusters 457
definitie 458, 459
democratische controle op 470
financiële verantwoording 446
gevolgen voor burger 463
grenzen ministeriële verantwoordelijkheid 464
in de praktijk 463
instellingswet 460
inventarisatie 460
Kaderwet voor 465
ministeriële verantwoordelijkheid 458
motieven voor verzelfstandiging 462
oprichting 459
pluralisten 464, 465
politiek debat over 465, 466
prestaties 463, 467
register van 460
relaties 469
uniformisten 464
verantwoording 443, 469
verantwoordelijkheid minister 467

verloop debat 464
zelfactualisatie 50
zelfstandige bestuursorganen. *Zie* zbo's
zendtijd politieke partijen 226
Zorgautoriteit 446
zorgbeleid
tevredenheid burger 433
zuilenstructuur
verval 311