



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie

Andeweg, Rudy; Thomassen, Jacques

Citation

Andeweg, R., & Thomassen, J. (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/33841>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/33841>

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

A decorative border in the shape of a plate rim, featuring stylized red flowers and blue leaves on a white background, set against an orange outer background.

Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

**Van afspiegelen
naar afrekenen?**

**De toekomst
van de Nederlandse
democratie**

Leiden University Press

**Van afspiegelen
naar afrekenen?**

Van afspiegelen

Rudy Andeweg & Jacques Thomassen

naar afrekenen?

**De toekomst van de
Nederlandse democratie**

Leiden University Press

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

Cover en lay-out: Mulder van Meurs Studio, Amsterdam

ISBN 978 90 8728 107 6

e-ISBN 978 94 0060 027 0

NUR 754

© Leiden University Press, 2011

*Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd,
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 j° 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.

In samenwerking met

<i>Kees Aarts</i>	<i>Philip van Praag</i>
<i>Joost Berkhout</i>	<i>Elwin Reimink</i>
<i>Jos de Beus</i>	<i>Josje den Ridder</i>
<i>Mijke Boedeltje</i>	<i>Matthijs Rooduijn</i>
<i>Mark Bovens</i>	<i>Rik de Ruiter</i>
<i>Kees Brants</i>	<i>Thomas Schillemans</i>
<i>Caelesta Braun-Poppelaars</i>	<i>Wijbrandt van Schuur</i>
<i>Wouter van der Brug</i>	<i>Joost van Spanje</i>
<i>Bas Denters</i>	<i>Marianne van de Steeg</i>
<i>Peter Geurts</i>	<i>Bernard Steunenberg</i>
<i>Gjalt de Graaf</i>	<i>Janet Takens</i>
<i>Merel de Groot</i>	<i>Sandra van Thiel</i>
<i>Marcel Hanegraaff</i>	<i>Jan Vis</i>
<i>Frank Hendriks</i>	<i>Gerrit Voerman</i>
<i>Joop van Holsteyn</i>	<i>Catherine de Vries</i>
<i>Bengü Hosch-Dayican</i>	<i>Anchrit Wille</i>
<i>Leo Huberts</i>	
<i>Galen Irwin</i>	
<i>Kristof Jacobs</i>	
<i>Hans Keman</i>	
<i>Stijn van Kessel</i>	
<i>Jan Kleinnijenhuis</i>	
<i>Pieter-Jan Klok</i>	
<i>Henk van der Kolk</i>	
<i>Ruud Koole</i>	
<i>Erik van der Kouwe</i>	
<i>André Krouwel</i>	
<i>Sarah L. de Lange</i>	
<i>Monique Leyenaar</i>	
<i>Paul Lucardie</i>	
<i>Paul Pennings</i>	

Inhoud

8	Inleiding: een <i>democratic audit</i> voor Nederland
14	1 Democratie in Nederland: niets aan de hand?
30	2 The Party's Over?
42	3 Verkiezingen: van volkstelling naar flipperkast?
62	4 Parlement en regering: afscheid van het dualisme?
78	5 Overheidsbeleid: de afstand tot de burgers
94	6 Van afspiegelen naar afrekenen?
118	Literatuurlijst

Inleiding: een *democratic audit* **voor Nederland**

Dit boekje vormt samen met de begeleidende bundel *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* de neerslag van een evaluatie van het Nederlandse democratische bestel, uitgevoerd door een vijftigtal politicologen en bestuurskundigen van diverse universiteiten en onderzoeksinstituten.

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.

In de eerste plaats gaat het om een vorm van evaluatieonderzoek. Dit houdt in dat het functioneren van de democratie wordt onderzocht aan de hand van een democratische meetlat.

In de tweede plaats wil het onderzoek 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 instituut heeft in 2002 een handboek uitgebracht met een checklist aan de hand waarvan kan worden nagegaan of een democratie wel voldoet aan 56 categorieën 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 voor staat. Zo concludeerde de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing: '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 democratische 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 feitelijke 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 dit boekje en de begeleidende bundel 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 onderzoek 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 dit boekje en de gelijktijdig verschijnende bundel willen de in dit project samenwerkende politicologen en bestuurskundigen een bescheiden bijdrage leveren om het evenwicht in dat opzicht te herstellen. De bundel en dit 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 dit 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.

Dit boekje is dus in vergaande mate gebaseerd op de onderzoeksresultaten die in de bundel zijn gerapporteerd. Om recht te doen aan de inbreng van de auteurs van de bundel hebben wij hen

allen op de titelpagina van dit boekje vermeld. Wij zijn hen allen zeer erkentelijk voor hun loyale inzet voor dit project.

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 democratische 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 der 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 organisatie 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.

1 Democratie in Nederland: niets aan de hand?

Het kloofdenken

Velen hebben zorgen over het functioneren van het democratische bestel in Nederland: zorgen over het bestaansrecht van politieke partijen, zorgen over politici 'onder de Haagse kaasstolp' die niet weten wat onder burgers leeft, zorgen over verkiezingen zonder echte keuzes, zorgen over calculerende burgers zonder oog voor het algemeen belang, enzovoort. Al die zorgen voeden de gedachte dat er een steeds breder wordende kloof gaapt tussen kiezers en gekozenen: een vertrouwensbreuk, een legitimiteitscrisis. Het geloof in zo'n kloof is wijdverbreid. In het Nationaal Kiezersonderzoek 2006 beaamde twee derde van de ondervraagde kiezers dat er sprake is van een kloof. Uit het parlementsonderzoek uit datzelfde jaar blijkt dat eveneens twee derde van de ondervraagde Kamerleden een kloof waarnam. De meeste kiezers en Kamerleden zijn het dus in ieder geval met elkaar eens dat er tussen hen een kloof bestaat.

Als er echt sprake is van een legitimiteitscrisis is dat zorgelijk. In de eerste plaats wordt de legitimiteit van de democratie vaak in verband gebracht met de stabiliteit van het politieke bestel: als het volk de democratie niet steunt heeft het bestel een wankel basis en kan bij de minste tegenwind omvallen. Maar ook los daarvan is de legitimiteit van de democratie van cruciaal belang: als democratie een regering van het volk betekent, houdt deze haast per definitie op te bestaan als het volk zich van die democratie afkeert.

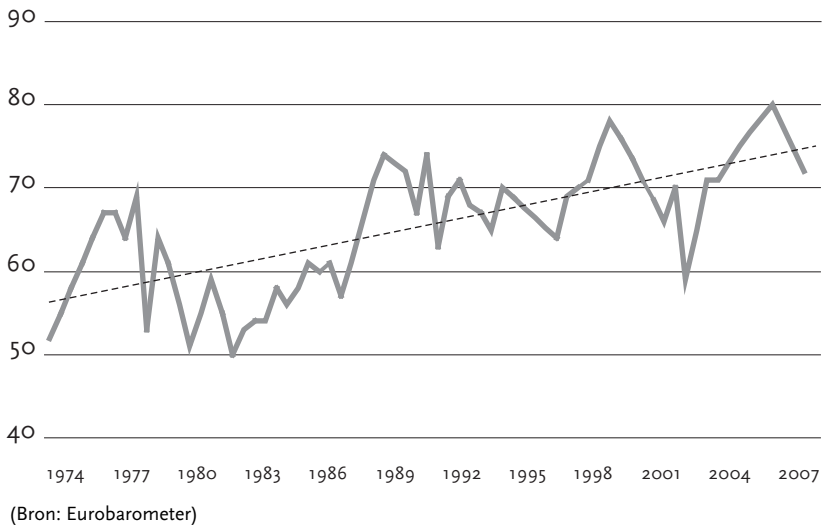
Gelukkig zijn niet alle vormen van politiek wantrouwen even bedreigend. De mate van wantrouwen in de regering of in het regeringsbeleid is op zichzelf geen maatstaf voor een legitimiteitscrisis. Als burgers ontevreden zijn over de regering of het gevoerde beleid kunnen zij dat bij de volgende verkiezingen tot uitdrukking brengen door op een van de oppositiepartijen te stemmen. Dat is juist de kern van de representatieve democratie, en je kunt zelfs stellen dat een zekere scepsis onder kiezers ten aanzien van politici heilzamer is voor de democratie dan goedgelovigheid: een gezond wantrouwen. Maar bij een breed gedeelde en langdurige onvrede

met het regeringsbeleid, onafhankelijk van de samenstelling van de regering, kan de onvrede overslaan naar het vertrouwen in de politieke instellingen van de democratie, en uiteindelijk zelfs naar het vertrouwen in de beginselen van de democratie. Min of meer hetzelfde is van toepassing op het vertrouwen in politici en politieke partijen. Dat burgers geen vertrouwen hebben in bepaalde politici of politieke partijen hoeft geen probleem te zijn, zolang zich dat maar niet uitstrekt tot alle politici of alle politieke partijen. Als dit langdurig het geval is, kan ook dit zijn weerslag hebben op het vertrouwen van burgers in de democratische instellingen en uiteindelijk op de democratische beginselen. Pas wanneer dit wantrouwen zich voordoet en burgers op grote schaal ontevreden zijn met het functioneren van de democratie komt de legitimiteit van het democratische bestel in het geding.

De omvang van het politieke wantrouwen

Onderzoek naar politiek vertrouwen maakt vrijwel altijd gebruik van enquêteonderzoek. Aan een steekproef van burgers wordt dan gevraagd naar hun vertrouwen in, bijvoorbeeld, het parlement. De resultaten van dit soort onderzoek hebben nauwelijks absolute betekenis; wat zegt het als 60% van de mensen aangeeft vertrouwen in het parlement te hebben? Is dat veel of weinig? Die vraag valt alleen in relatieve zin te beantwoorden door het niveau van vertrouwen in Nederland op een bepaald moment te vergelijken met het niveau in andere landen of met het niveau van vertrouwen in Nederland op een eerder tijdstip. Vooral die laatste vergelijking is belangrijk, omdat veel beschouwingen over het vertrouwen in de politiek in Nederland ervan uitgaan dat de kloof steeds breder wordt. In het kader van de democratic audit hebben Bovens en Wille de beschikbare onderzoeksgegevens tegen het licht gehouden. In de eerste plaats blijkt dan dat democratie als beginsel in Nederland onomstreden is. Voor zover er al onvrede met het functioneren van de democratie bestaat, het aantal burgers dat haar voor een niet-de-

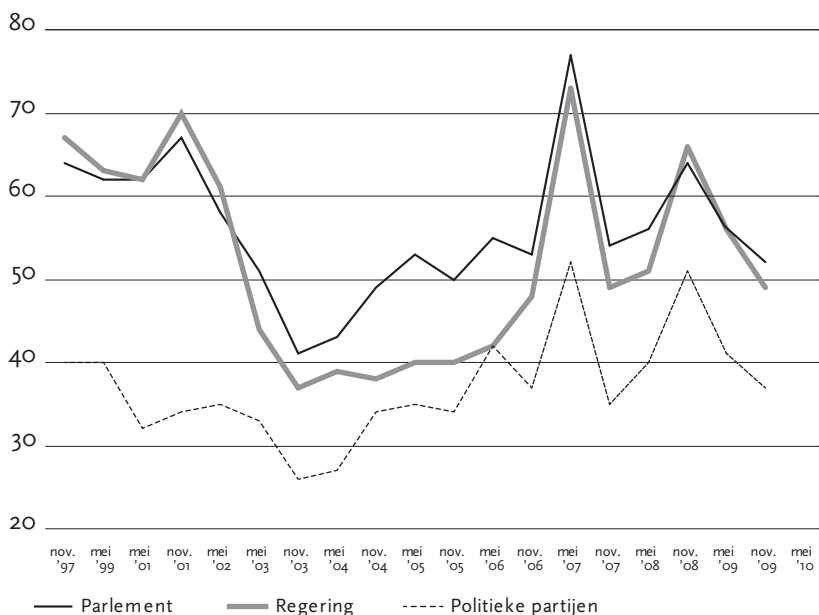
Figuur 1.1 Tevreden met democratie (%), Nederland 1974-2009



mocratisch bewind zou willen inwisselen is te verwaarlozen (Norris 2011). In de tweede plaats fluctueert de tevredenheid met het functioneren van de democratie sterk, maar vanaf het midden van de jaren zeventig, toen deze voor het eerst werd gemeten, is er vrijwel altijd een royale meerderheid tevreden geweest met het functioneren van de democratie. Voor zover er al een trend is, is deze positief, met andere woorden: de tevredenheid met het functioneren van die democratie in Nederland is in de loop van de jaren ondanks tijdelijke inzinkingen alleen maar toegenomen (zie figuur 1.1). In het najaar van 2009, het laatste tijdstip waarvoor gegevens beschikbaar zijn was niet minder dan 72% van de Nederlandse burgers tevreden met het functioneren van de democratie in ons land. Ook in vergelijking met andere Europese landen is dit zeer hoog.

Een derde conclusie is dat het vertrouwen in het parlement, als een van de belangrijkste politieke instituties, sterk fluctueert en niet immuun is voor het oordeel over de regering en het regeringsbeleid. Beide oordelen blijken min of meer parallel te fluctueren (zie fi-

Figuur 1.2 Vertrouwen in regering, politieke partijen en parlement in Nederland 1997-2009



(Bron: Eurobarometer)

guur 1.2). Of dit komt doordat burgers hun beoordeling van de regering en het regeringsbeleid onmiddellijk doorvertalen in hun oordeel over het parlement of omdat zij geen duidelijk onderscheid maken tussen regering en parlement is niet helemaal duidelijk, maar alles wijst erop dat het laatste het geval is. Dat het vertrouwen in de regering sterk fluctueert is zoals eerder aangegeven een logisch gevolg van de spelregels van de representatieve democratie en op zichzelf geen indicatie voor een gebrek aan vertrouwen in de democratie. Pas als het vertrouwen in de regering stelselmatig afneemt, onafhankelijk van de samenstelling van de regering, is er reden tot zorg. Maar zo'n trend is niet waarneembaar.

Hoe hoog het vertrouwen in de regering op een bepaald moment is lijkt sterk afhankelijk te zijn van de stand van de economie en van de

breedte van de regeringscoalitie, maar er is geen enkele aanwijzing dat het vertrouwen in regering en parlement stelselmatig omlaag zou gaan. En ook hier laat de internationale vergelijking zien dat Nederland samen met de Scandinavische landen en Luxemburg tot de *high trust*-landen behoort. Bijna nergens is het vertrouwen in regering en parlement zo hoog als in Nederland.

Het vertrouwen in politieke partijen ligt op een veel lager niveau dan het vertrouwen in regering en parlement en bereikt slechts tweemaal de vijftig procent. Opvallend is dat dit in beide gevallen slechts enkele jaren geleden is. Dus ook hier is er geen sprake van dat het vertrouwen in politieke partijen geleidelijk is afgenomen, althans niet in de periode die we hier kunnen overzien. Zo er al een trend is, is het tegendeel waar. Ook hier geldt dat het vertrouwen in vergelijking met andere Europese landen hoog is. Maar dat is in dit geval een schrale troost. Feit blijft dat er nauwelijks maatschappelijke instellingen zijn te vinden die minder vertrouwen genieten dan politieke partijen. Voor het vertrouwen in politici geldt ongeveer hetzelfde. Ook zij genieten geen hoge mate van vertrouwen, maar wederom is er over een langere tijdsperiode geen duidelijke trend aanwezig. Bovendien is de beschikbare informatie over vertrouwen in partijen en politici erg algemeen. Burgers kunnen bijvoorbeeld vertrouwen hebben in sommige partijen en politici, maar niet in andere.

Kortom, afgaande op de gegevens van empirisch onderzoek lijkt er geen reden om te spreken van een legitimiteitscrisis in Nederland. Het oordeel over politici en politieke partijen is niet bijster positief. Dat is al gedurende langere tijd het geval. Daar wordt het oordeel uiteraard niet beter van, maar het ondergraaft wel beschouwingen over de daling van politiek vertrouwen die zich de laatste jaren zou hebben voorgedaan. Het vertrouwen in democratische instellingen als het parlement en de regering fluctueert sterk, maar dat is op zichzelf in een democratie een normaal verschijnsel en wordt pas een reden tot zorg wanneer onvrede met deze instel-

lingen een structureel verschijnsel wordt. Burgers zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van de democratie in Nederland en deze tevredenheid is – tijdelijke dips daargelaten – in de loop van de jaren alleen maar toegenomen. En het belangrijkste van alles: de democratische regeringsvorm staat niet ter discussie.

Te mooi om waar te zijn?

Die conclusie staat in opmerkelijk contrast tot het wijdverbreide kloofdenken. De eerste vraag die gesteld moet worden is dan ook of het onderzoek wel deugdelijk is. Er is bij steekproefonderzoek altijd een betrouwbaarheidsmarge, en er blijft bovendien een kleine kans dat de resultaten van de steekproef de plank misslaan. In het onderzoek naar politiek vertrouwen is echter gebruikgemaakt van vele onderzoeken, verspreid over een lange reeks van jaren. De kans dat zij er allemaal naast zitten, en dan nog allemaal met een afwijking in dezelfde richting, is te verwaarlozen. Als het onderzoek al een te rooskleurig beeld zou schetsen, zou men eerder aan een andere reden kunnen denken. Het wordt steeds moeilijker om mensen ertoe te bewegen medewerking te geven aan een enquête, en het zou kunnen dat juist mensen die vertrouwen hebben in de politiek eerder geneigd zijn om zich uitgebreid te laten interviewen over hun politieke opvattingen. Over dat gevaar is in het verleden wel discussie geweest (Visscher 1995; Van Holsteyn en Andeweg 1996), maar gebruik van andere onderzoeksstrategieën, of van gegevens uit enquêtes die voornamelijk over een ander thema dan politiek gingen, leveren geen wezenlijk ander beeld op.

Kortom, er zijn geen aanwijzingen dat de kloof tussen burgers en politiek niet wordt gevonden omdat het onderzoek niet zou deugen.

De discrepantie tussen beeldvorming en onderzoeksresultaten kan ook veroorzaakt worden doordat het positieve beeld gebaseerd is op de gemiddelde Nederlandse burger, terwijl het wantrouwen en de onvrede mogelijk geconcentreerd zijn in speci-

fieke groepen in de samenleving. In het kader van de democratic audit heeft Dayican onderzocht of het politieke wantrouwen vooral gezocht moet worden onder jongeren, die minder geworteld zijn in de samenleving en mogelijk meer individualistische waarden koesteren. De kloof blijkt echter ook geen generatiekloof: jongeren zijn niet wantrouwender over politici of democratische instellingen dan ouderen. Bovens en Wille hebben in ander verband recent aandacht gevraagd voor het feit dat lager opgeleiden minder politiek actief zijn, een geringere politieke belangstelling hebben en minder kennis hebben over politiek (Bovens en Wille 2010). Het kan zijn dat juist daar de kloof met de meestal hoogopgeleide politici het grootst is, en dat daar het politiek wantrouwen zich ophoopt. Het is inderdaad zo dat lager opgeleide kiezers meer wantrouwen tentoonspreiden dan hoger opgeleide kiezers. In het Nationaal Kiezersonderzoek van 2006 had bijvoorbeeld zo'n 74% van de hoger opgeleide kiezers vertrouwen in het parlement, tegenover zo'n 52% van de mensen met een lagere opleiding. Ondanks dat flinke verschil is het politieke vertrouwen onder lager opgeleiden dus nog steeds substantieel. Bovendien is er onder lager opgeleiden al evenmin een neerwaartse trend te zien als onder hoger opgeleiden.

De onderzoeksresultaten met betrekking tot politiek wantrouwen zijn dan ook niet zomaar als onjuist terzijde te leggen. Waarom gelooft dan toch tweederde van de kiezers en twee derde van de Kamerleden in het bestaan van een kloof? Het zou kunnen zijn dat het wantrouwen in politici en democratische instellingen weliswaar niet groter is geworden, maar dat de mate van wantrouwen en onvrede die er altijd wel is geweest nu als problematischer wordt gezien dan in het verleden. Ten tijde van de Koude Oorlog was het afschrikwekkend voorbeeld van een totalitaire dictatuur sterk genoeg om de aandacht af te leiden van de interne onvrede met de eigen democratie. Nu dat vijandbeeld is weggefallen is er wellicht meer aandacht voor de feiten van het eigen bestel. Zoiets is moeilijk te meten; we kunnen ook niet achterhalen of het percen-

tage kloofdenkers onder de kiezers en de Kamerleden vroeger kleiner was. Het is wel zo dat de bezorgdheid over het functioneren van de democratie niet pas van na 1989 is, getuige bijvoorbeeld de vele voorstellen die beoogden ons bestel democratischer te maken en die voor 1989 ter tafel zijn gekomen. D66 werd bijvoorbeeld in 1966 speciaal met dat doel opgericht. En Ed van Thijn waarschuwde al in 1967 dat het voor onze democratie '5 voor 12' was.

In dit boekje gaan wij daarom van een andere veronderstelling uit. Als diagnose kan de kloof (of de legitimiteitscrisis, of de vertrouwensbreuk) de toets der kritiek niet doorstaan, maar het geloof in de kloof is wel een symptoom dat er iets aan de hand is met ons democratische bestel dat vraagt om een preciezere diagnose. Om die diagnose te kunnen stellen heeft de democratic audit het feitelijk functioneren van het Nederlandse bestel langs de democratische meetlat gelegd.

Democratische meetlatten

Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan, want er bestaan meerdere democratische meetlatten. Als mensen gevraagd wordt te definiëren wat democratie inhoudt zijn de antwoorden niet gelijklopend. Zij kunnen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld. Eén categorie definities stelt, in verschillende bewoordingen, dat de essentie van democratie is dat de meerderheid beslist. Dat sluit aan bij democratietheorieën waarin de volkssoevereiniteit centraal staat: de hoogste macht ligt bij het volk. Het volk is niet altijd unaniem in zijn opvattingen over de te volgen politieke koers, maar de mening van alle burgers, hoog en laag, heeft gelijk gewicht. Daarom geeft niet de mening van een of meer hooggeplaatsten de doorslag, maar die van de meerderheid.

De tweede categorie antwoorden definieert, ook in verschillende bewoordingen, democratie als de afwezigheid van dictatuur. Op het eerste gezicht lijkt er niet veel verschil tussen de twee soorten definities. Het verschil wordt pas duidelijk als we bedenken dat

ook een dictatuur van de meerderheid in deze laatste opvatting van democratie wordt afgewezen. De vrijheid van het individu, en van de minderheid of minderheden, dient te worden beschermd, ook tegenover een democratisch verkozen meerderheid. Er zijn daarom in het bestel *checks and balances* ingebouwd, en de manoeuvreerruimte van politieke ambtsdragers is ingeperkt door het recht.

In de staatkundige praktijk wordt nergens ter wereld een exclusieve keuze gemaakt voor ofwel de ene ofwel de andere opvatting van democratie. De in Nederland ingeburgerde benaming 'democratische rechtsstaat' voor ons bestel laat zien hoezeer de twee opvattingen met elkaar verbonden zijn. Maar er bestaat wel een permanent spanningsveld tussen de twee invalshoeken en verschillende landen hebben verschillende accenten gelegd in hun combinatie van meerderheidsbesluitvorming en bescherming van minderheden. Als we naar Nederland kijken, dan lijkt de nadruk sterk te liggen op de laatste opvatting van democratie. Dat is niet zo vreemd, want Nederland is altijd een land van politieke minderheden geweest. Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw was er weliswaar een christen-democratische meerderheid in verkiezingen en Tweede Kamer, maar die was intern dusdanig verdeeld tussen katholieken en meerdere soorten protestanten dat zij nooit geëffectueerd is. In het verzuilde Nederland was het beschermen van de verschillende minderheden geboden om de goede vrede te bewaren; we spreken niet voor niets over de 'Pacificatie van 1917' als we het over het grote staatkundige compromis hebben waarin alle politieke minderheden iets van hun wensen gerealiseerd zagen (onderwijsvrijheid en gelijke financiering voor de christen-democraten, algemeen kiesrecht vooral voor de sociaal-democraten, en evenredige vertegenwoordiging voor de liberalen). Ter bescherming van hun positie namen steeds ook zoveel mogelijk politieke stromingen deel aan de regeringsvorming. Regeringscoalities die meer politieke partijen bevatten dan strikt genomen nodig zijn voor een stabiele parlementaire meerderheid zijn in Nederland dan ook vaker voorgekomen dan

in de meeste andere Europese landen. Op gemeentelijk niveau spraken wij vroeger van ‘afspiegelingscolleges’ wanneer bijna alle grote partijen een wethouder leverden in het college van b&w, maar eigenlijk is de term ‘afspiegelen’ van toepassing op onze manier van besturen in het algemeen. ‘Poldermodel’, ‘consensus-democratie’ zijn andere termen voor hetzelfde fenomeen. De term ‘maatschappelijk draagvlak’ voor beleid wordt in Nederland door iedereen begrepen, maar kent geen equivalent in andere Europese talen.

We zullen in de volgende hoofdstukken nog zien dat dit accent in de Nederlandse combinatie van de twee opvattingen van democratie doorwerkt in verschillende aspecten van ons staatkundige bestel. Voor zover er zorg was dat de verdeeldheid tussen de zuilen een bedreiging vormde voor de stabiliteit van de Nederlandse democratie, heeft het afspiegelingsmodel zijn waarde zeker bewezen. Het centrale punt voor deze democratic audit is echter of het bestel, gebaseerd op deze specifieke opvatting van democratie nog past bij de samenleving en de politieke situatie van nu. Immers, ontworpen in de negentiende en vroege twintigste eeuw, staat ons bestel nu voor heel andere uitdagingen dan die van toen.

Oud bestel, nieuwe uitdagingen

Zonder te pretenderen uitputtend te zijn lijken vijf clusters van maatschappelijke veranderingen de belangrijkste uitdagingen te vormen voor de hedendaagse Nederlandse democratie: individualisering, horizontalisering van gezagsverhoudingen, globalisering, multiculturalisering, en mediatisering.

Burgers leven nog steeds in sociale verbanden en netwerken, en worden daardoor beïnvloed, maar zij zijn minder dan vroeger langdurig lid van min of meer permanente organisaties. Of het nu gaat om de organisatiegraad van de vakbeweging, om het behoren tot een kerkgenootschap of religieuze organisatie, om het lidmaatschap

van een politieke partij, of zelfs om een micro-organisatie als het huwelijk: de trend is naar lagere cijfers.

Dit proces van individualisering wordt om verschillende redenen gezien als een uitdaging aan elk democratisch bestel: het wordt gezien als een bedreiging voor gezamenlijk gedeelde waardepatronen, het zou het onderlinge vertrouwen eroderen, en het maakt het moeilijk voor de overheid om een goed beeld te krijgen van de noden in de samenleving. Voor een bestel dat zozeer op 'afspiegelen' is gericht als in Nederland komt daarbij dat een geïndividualiseerde massa zich moeilijk laat afspiegelen.

Zowel binnen de samenleving als in de verhouding tussen overheid en samenleving is sprake van een minder vanzelfsprekende acceptatie van gezag (Winkels 1990). Een belangrijke factor is in dit verband de indrukwekkende stijging van het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland. In 1960 had nog meer dan de helft van de beroepsbevolking (56%) hooguit de lagere school doorlopen; in 2008 was dat teruggelopen tot minder dan 7% en nog steeds is het dalende. Het formele opleidingsniveau hoeft niet altijd samen te vallen met het daadwerkelijk behaalde niveau aan kennis en cognitieve vaardigheden, maar onmiskenbaar heeft een 'cognitieve mobilisatie' van grote omvang plaatsgevonden. Burgers zijn daardoor gemiddeld minder afhankelijk geworden van collectieve belangenbehartiging door leiders van maatschappelijke en politieke organisaties: de 'ontvoogding' van de burger. Naast deze bijna bevolkingsbrede *empowerment* door het gestegen opleidingsniveau hebben specifieke bevolkingsgroepen een eigen emancipatieproces doorlopen. Het meest in het oog springende voorbeeld is de emancipatie van vrouwen in Nederland.

Opleiding en emancipatie resulteren in mondiger burgers waarbij het bekleden van officiële posities van gezag niet langer vanzelfsprekend leidt tot aanvaarding van de door gezagsdragers genomen beslissingen en niet langer automatisch respect oproept.

Het Nederlandse democratische bestel is gebonden aan een bepaald territorium, maar maatschappelijke processen trekken zich steeds minder aan van de nationale grenzen. Globalisering of internationalisering wordt vaak gedefinieerd in termen van groeiende internationale handel. Zo gezien behoort Nederland, waar ongeveer twee derde van het bruto nationaal product voor rekening komt van import en export, tot de meest open economieën ter wereld. Dat was vroeger niet anders, maar de mate van openheid, en dus ook van afhankelijkheid van de wereldeconomie, is recentelijk verder toegenomen. Globalisering beperkt zich overigens niet tot economische processen, want ook in sociaal en cultureel opzicht is sprake van het vervagen van de landsgrenzen. In sociaal opzicht is Nederland met een vijfde plaats wereldwijd een van de landen waar de globalisering het verst is voortgeschreden. Economische en sociale globalisering worden wel 'spontane' globalisering genoemd, omdat de initiatieven voor deze processen afkomstig zijn uit de maatschappij zelf. Problemen als georganiseerde misdaad en milieuvervuiling houden geen halt bij de Nederlandse grens, en beleidsmaatregelen lekken over diezelfde grens weg ('kapitaalvlucht', *brain drain*). Naast spontane economische en sociale globalisering is er echter ook 'bewuste' politieke globalisering, waarin nationale politieke besluitvorming meer en meer vervlochten raakt met die van andere landen. Ook in dit opzicht heeft Nederland altijd wel vooropgelopen. Als het gaat om lidmaatschappen van internationale organisaties neemt het lidmaatschap van de Europese Unie voor Nederland uiteraard een bijzondere plaats in.

Nederland is altijd relatief open geweest, zowel in economisch en sociaal opzicht als in politiek opzicht, en heeft daarmee altijd ook een betrekkelijk geringe autonomie gekend. Toch stelt de verdere verdieping van de drie globaliseringsprocessen ook nieuwe uitdagingen aan ons democratische bestel: kan onze nationale overheid daadwerkelijk (mede) sturing geven aan maatschappelijke processen die zich steeds minder beperken tot het Nederlands

grondgebied, of wordt de manoeuvreerruimte van de Nederlandse overheid vergelijkbaar met die van een deelgemeenteraad? En wanneer het antwoord inderdaad gelegen is in deelname aan internationale organisaties, in hoeverre is het dan mogelijk de besluitvorming daar, of de Nederlandse inbreng daarin, te onderwerpen aan democratische sturing of controle?

Een met globalisering samenhangende ontwikkeling is de toegenomen culturele heterogeniteit. Immigratie heeft altijd grote invloed gehad op de bevolkingssamenstelling van Nederland. Vanaf 1961 kent ons land in de meeste jaren een immigratieoverschot. Hoewel met name de arbeidsmigratie bedoeld was tijdelijk te zijn, hebben de verschillende immigratiestromen de bevolkingssamenstelling sindsdien ingrijpend gewijzigd. Er kunnen grofweg vier stromen onderscheiden worden: EU-migratie, postkoloniale migratie, arbeidsmigratie, en asielmigratie. De Nederlandse bevolking bestaat nu voor een vijfde uit 'allochtonen'. Iets minder dan de helft daarvan (9% van de bevolking) is afkomstig uit een westers land. De immigratie vanuit de voormalige koloniën van Nederland is een belangrijke factor in de verklaring van de groei van de categorie niet-westerse allochtonen (11% van de bevolking), waarvan bijvoorbeeld 19% uit Suriname komt, en 7% uit de Nederlandse Antillen en Aruba. De groep niet-westerse allochtonen groeide echter het sterkst door de arbeidsmigratie vanuit Turkije en Marokko die vanaf 1968 door de overheid werd geïnitieerd. Deze arbeidsmigratie was getalsmatig relatief beperkt, maar werd in de jaren zeventig versterkt door gezinshereniging en nog weer later door gezinsvorming (waarbij veelal een partner uit het land van herkomst werd gezocht). Nu is de categorie niet-westers allochtonen voor 21% afkomstig uit Turkije en voor 19% uit Marokko: beide groepen dus ruim 2% van de totale bevolking. De asielmigratie, ten slotte, is vooral in de jaren negentig sterk toegenomen, en het accent qua land van herkomst is ook verschoven: van westerse landen zoals Hongarije en Tsjechië naar

niet-westerse landen zoals Irak en Somalië. Binnen de zo gegroeide categorie niet-westerse allochtonen doen zich de meeste problemen voor met betrekking tot de integratie in de Nederlandse samenleving (taalvaardigheid, opleiding, werkloosheid, criminaliteit), hoewel er grote verschillen zijn naar land van herkomst. Naast beleidsmatige vragen roept deze ontwikkeling vragen op over de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving en over de invulling van het begrip 'burgerschap'. Daarnaast heeft deze ontwikkeling ook tegenkrachten gemobiliseerd in de vorm van populistische partijen.

Waar lange tijd de geschreven pers en de omroeporganisaties binnen het publieke bestel in het kader van de verzuiling sterk beïnvloed werden door politieke partijen, vormen de massamedia nu een zelfstandige factor. De opkomst van de elektronische media en de fusering van veel lokale of regionale kranten leidden aanvankelijk tot een centralisatie van het media-aanbod, maar technologische ontwikkelingen zorgen recent weer voor een opkomst van subnationale media: huis-aan-huisbladen, regionale zenders. De meest recente ontwikkeling is de opkomst van internet en interactievere vormen van mediagebruik. De toename van aantal en diversiteit van media heeft voor de verhouding tussen politiek en media minstens evenveel gevolgen als de afname van de politieke controle over de media. De sterk toegenomen concurrentie om nieuws tussen de media, en de sterk toegenomen concurrentie om kiezers tussen politieke partijen hebben geleid tot een groeiende wederzijdse afhankelijkheid. Politici bekritisieren daarbij de eigen gevoeligheid voor 'mediahypes', maar zien niet hoe zij daaraan zouden kunnen ontsnappen.

De centrale vraag in dit boek is nu in hoeverre de specifieke invulling die in Nederland is gegeven aan het begrip democratie heeft geleid tot een bestel dat niet alleen paste bij de maatschappelijke ontwikkelingen van toen, maar ook nog past bij de zojuist ge-

schetste ontwikkelingen van nu. In de volgende hoofdstukken spitsen we de analyse achtereenvolgens toe op de rol van politieke partijen, op het verkiezingsmechanisme, op de verhouding tussen regering en parlement, en op de beleidsvorming, om in het slot-hoofdstuk een voorlopig antwoord te formuleren.

2 The Party's Over?

The Party's Over is de titel van het liedje waarmee Sandra Reemer Nederland vertegenwoordigde op het Eurovisiesongfestival in 1976. Maar het is ook een boektitel die uitdrukking geeft aan het gevoel dat de uiterste houdbaarheidsdatum van politieke partijen zo langzamerhand in zicht komt. Dat is opmerkelijk, want historisch gezien zijn politieke partijen zoals wij die nu kennen een betrekkelijk recent verschijnsel (eind negentiende, maar vooral begin twintigste eeuw). Politieke partijen spelen dan ook geen rol in de klassieke verwoordingen van de twee opvattingen van democratie die wij in het vorige hoofdstuk introduceerden en pas recent, en dan nog mondjesmaat, duiken zij op in ons geschreven staatsrecht. Kiezers kiezen volksvertegenwoordigers die op hun beurt een regering kiezen, of althans in stand houden, die het overheidsapparaat aanstuurt. Zo wordt de verbinding gelegd tussen burgers en beleid die kenmerkend is voor de representatieve democratie. Het verschil tussen de twee opvattingen over democratie zit er in of de schakels in die keten louter gebaseerd zijn op de meerderheid (van de kiezers, van de volksvertegenwoordigers) of dat de minderheid of de minderheden daarop ook invloed hebben, of althans beschermd worden door *checks and balances*. Het verschil zit niet in de positie die politieke partijen innemen.

Partijen speelden aanvankelijk ook geen noemenswaardige rol. In de beginjaren van het door Thorbecke ontworpen bestel werd de relatie tussen kiezer en gekozene door de individuele volksvertegenwoordiger vormgegeven. De grondwet bepaalde aanvankelijk dat er voor elke 45.000 inwoners één volksvertegenwoordiger was. Wanneer wij verder bedenken dat toen slechts 11% van de rijkste mannen, ouder dan 23 jaar, kiesgerechtigd was, dan had elke volksvertegenwoordiging te maken met hooguit een paar duizend kiezers, woonachtig in het district waaruit het Kamerlid gekozen was. Voeg daar aan toe dat de volksvertegenwoordiger zelf deel uitmaakte van dezelfde (welgestelde, mannelijke) bevol-

kingsgroep waartoe al zijn kiezers behoorden, en er ontstaat een beeld van een vermoedelijk nauw persoonlijk contact tussen die eerste gekozenen en hun kiezers. Partijen ontstegen amper het niveau van het groepje gelijkgestemde conservatieve Kamerleden dat op gezette tijden een onderlinge viswedstrijd organiseerde in de slotgracht van een van hun collega's.

Door bevolkingsgroei, toenemende welstand, maar vooral door de wetswijzigingen die culmineerden in de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919 is het electoraat enorm gegroeid. Nu zijn er in de praktijk bijna 111.000 inwoners per Kamerlid (en als een voorgestelde verkleining van de Tweede Kamer tot 100 leden door zou gaan, zelfs 167.000). Daarvan is een veel groter deel kiesgerechtigd dan destijds, waardoor er zo'n 86.000 kiezers per Kamerlid zijn – een van de hoogste aantallen in Europa. De invoering van landelijke evenredige vertegenwoordiging, destijds nodig om de liberalen de invoering van het algemeen kiesrecht te laten overleven, betekende bovendien het wegvallen van een geografische binding. De directe persoonlijke band was door deze twee ontwikkelingen onwerkbaar geworden. Thorbeckes vertegenwoordigingsstructuur kon deze uitdagingen alleen weerstaan doordat zich tijdig een nieuwe verbindingsschakel ontwikkelde tussen de amorfe massa kiezers en de anders onthechte Kamerleden: politieke partijen. Politieke partijen hebben altijd een slechte pers gehad, want ze staan onvermijdelijk voor 'partijdigheid' en 'verdeeldheid', maar zonder veel overdrijving kan worden gesteld dat politieke partijen in feite de representatieve democratie na de invoering van algemeen kiesrecht hebben gered.

Vanuit dat perspectief is het dan ook te begrijpen dat alleen al de suggestie dat politieke partijen zichzelf overleefd zouden hebben bij veel mensen angstvisioenen oproept over het voortbestaan van de democratie zelf. Zoals de politicoloog Schattschneider al in 1942 stelde in veel geciteerde bewoordingen: 'It should be stated flatly (...) that the political parties created

democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of the parties.' (Schattschneider 1942, p. 1)

Maar zijn politieke partijen wel aan het verdwijnen, en zijn ze wel onmisbaar?

Functieverlies van politieke partijen

De kern is dus dat politieke partijen de relatie tussen burgers en politici vormgeven. Daaruit zijn verschillende functies van partijen af te leiden. Zo speelden politieke partijen in het verleden een rol bij de politieke bewustwording van burgers, en bij de opleiding van het eigen kader. Deze opleidings- of *socialisatiefunctie* is vrijwel verdwenen en overgedragen aan het onderwijs. Het vak maatschappijleer wordt geacht te zorgen voor de politieke bewustwording, en politici doorlopen niet langer de leerschool van de partij via verschillende rangen op verschillend niveau, maar worden gerecruteerd via open advertenties en vaak rechtstreeks vanuit de collegebanken.

Politieke partijen verzorgden ook de *communicatie* tussen 'Den Haag' en de achterban. Veel kranten waren nauw verweven met een politieke partij, soms zelfs met de partijleider als hoofdredacteur. Via spreekbeurten bij partijafdelingen legden politici uit wat er in Den Haag speelde en snoven zij op wat er onder de achterban leefde. Partijen zijn die *communicatiefunctie* vrijwel kwijtgeraakt aan autonoom opererende media. De analyses van Kleinnijenhuis en Takens, en van De Beus, Brants en Van Praag voor deze democratische audit laten zien dat de zeer verscheiden en onderling sterk concurrerende media zorgen voor een heel behoorlijke weergave van geluiden uit de samenleving (signaleringsfunctie, platformfunctie). Dit is overigens geen garantie dat deze geluiden ook doordringen tot politieke partijen en politici. Niets menselijks is ook politici vreemd. Ook zij hebben de uit de psychologie bekende neiging niet-welgevallige informatie te negeren. Door de afname van de rechtstreekse contac-

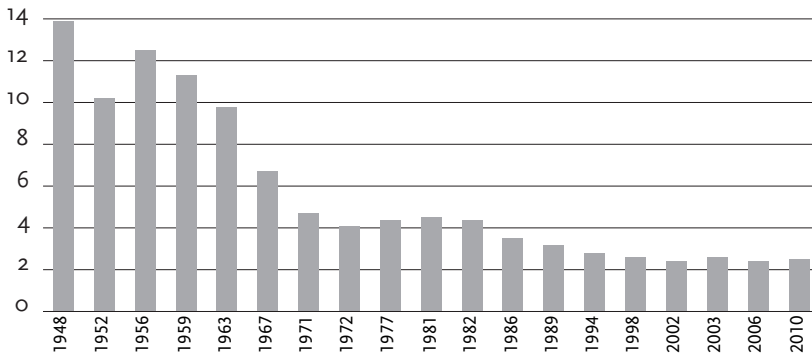
ten van partijen met de eigen achterban is dit gevaar alleen maar vergroot. Hoe dan ook, de rol van politieke partijen in het communicatieproces is sterk afgenomen. Partijbijeenkomsten in het land dienen meer als aanleiding voor media-aandacht dan als communicatiekanaal.

Partijen hebben ook een functie in het formuleren van beleidsvoorstellen. Partijen aggregeren de veelheid aan soms conflicterende wensen en noden in de samenleving in min of meer coherente verkiezingsprogramma's. Die *aggregatiefunctie* werd vervuld aan de hand van de eigen ideologie of levensbeschouwing van politieke partijen. Het 'einde van de ideologie' tast dan ook de samenhang in de beleidsprogramma's aan. Partijen hebben na de ontzuiling te maken gekregen met een meer fluïde en heterogeen electoraat (waarover meer in het volgende hoofdstuk) en in een poging die kiezers te trekken werden de 'ideologische veren afgeschud', in de woorden van toenmalig premier en pvda-leider Wim Kok. Het enige dat nu nog de partijprogramma's bij elkaar houdt 'is het nietje', zoals Bart Tromp al een kwart eeuw terug opmerkte. De typisch Nederlandse gewoonte van partijen om hun programma's door het Centraal Plan Bureau te laten doorrekenen kan het verzwakken van de ideologische ijkpunten niet compenseren.

Ten slotte integreerden politieke partijen voorheen de bevolking in het politieke proces, doordat elk van de partijen een grote bevolkingsgroep mobiliseerde. Als het erom gaat de kiezers te bewegen om naar de stembus te gaan is er zeker op landelijk niveau niet zoveel aan de hand met deze *mobilisatiefunctie*. Over een langere termijn is er wel sprake van een forse daling van de opkomst, maar dat is vooral toe te schrijven aan de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 (zie volgende hoofdstuk).

Het stimuleren van de gang naar de nationale stembus is echter wel een minimale invulling van de mobilisatiefunctie. Het lid-

Figuur 2.1 Ontwikkeling partijlidmaatschap als % van de kiesgerechtigden



(Bron: Voerman & Van Schuur 2011, p. 210)

maatschap van een politieke partij opent de deur naar een veel sterkere betrokkenheid bij het politieke proces. Nu is er in Nederland nooit sprake geweest van een massaal lidmaatschap, en zelfs de kleine 14% van het electoraat uit de eerste naoorlogse jaren is wellicht een overschatting. Toch laten Voerman en Van Schuur in hun bijdrage aan deze democratische audit zien dat er geen twijfel over kan bestaan dat de organisatiegraad van politieke partijen sterk is teruggelopen tot zo'n 2,5% van de kiezers nu. Door bevolkingsgroei en verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd is het electoraat meer dan verdubbeld sinds 1948, maar het absolute aantal leden van alle partijen bij elkaar is in die periode meer dan gehalveerd.

Een belangrijke verklaring voor deze leegloop is het maatschappelijke proces van individualisering dat niet alleen politieke partijen treft. Het is in dit opzicht opvallend dat er ook partijen zijn met een groeiend ledental: *SGP*, *ChristenUnie*, en met name de *SP*. Dit zijn partijen die zich vooral richten op delen van de bevolking waar de individualisering minder hard heeft toegeslagen.

Het functieverlies van politieke partijen is onmiskenbaar en waarschijnlijk onomkeerbaar, maar moet ook niet overdreven worden. Een Gouden Eeuw van het verschijnen politieke partij,

waarin socialisatie, communicatie, belangenaggregatie en mobilisatie perfect vervuld werden heeft in ons land nooit bestaan. Bovendien is de meest karakteristieke functie van politieke partijen het stellen van kandidaten voor politieke ambten (met name verkozen posities), en in dat opzicht is het monopolie van partijen nog niet aangetast. Wel wijzen Voerman en Van Schuur er op dat al zichtbaar wordt dat de afname van het aantal leden het partijen op lokaal niveau soms moeilijk begint te maken voldoende gekwalificeerde kandidaten te vinden.

Verdwijnen of transformeren van politieke partijen?

Politieke partijen hebben uiteraard gereageerd op de veranderingen. Het functieverlies betreft vooral de relatie tussen politieke partij en samenleving. Politieke partijen kunnen niet langer rekenen op de vanzelfsprekende steun van specifieke groepen in de samenleving. In reactie hierop zijn de meeste partijen in ideologisch opzicht naar het woord van de Duitse politicoloog Kirchheimer (1966) *catch-all*-partijen geworden: partijen die proberen met een niet al te ideologisch profiel een brede groep kiezers voor zich te winnen. Bovendien hebben politieke partijen de gevolgen van dit functieverlies ten dele gecompenseerd door hun relatie met de staat te versterken. Hedendaagse partijen zijn wel quasi-overheidsorganen genoemd, of 'kartel-partijen' (Katz en Mair 1995). Die ontwikkeling komt het meest duidelijk naar voren in het snelgroeiende beroep dat partijen doen op overheidsfinanciering, om het budgettaire gat van teruglopende contributies van leden te vullen. Meer dan een kwart van de inkomsten van de gezamenlijke politieke partijen bestaat nu uit overheidssubsidies, en dat is nog een onderschatting. Sommige partijen heffen een interne 'belasting' op het salaris dat verkozen vertegenwoordigers en andere ambtsdragers van hun partij van de overheid ontvangen. En het sterk gegroeide aantal frac-

tiemedewerkers in Kamer, Staten en sommige raden kan ook gezien worden als personeel dat op kosten van de staat partijwerk verricht. In zijn bijdrage aan de democratic audit brengt Koole de dilemma's in kaart: overheidsfinanciering voorkomt bijvoorbeeld dat partijen met een vermogende achterban een voorsprong krijgen ten opzichte van partijen die zich vooral op achterstands-groepen richten; maar overheidsfinanciering bevoordeelt ook de al bestaande partijen en beschermt ze tegen nieuwe uitdagers. In ieder geval moet voorkomen worden dat het feit dat partijen via hun ministers en Kamerleden zelf kunnen bepalen hoeveel belastinggeld naar hen toevloeit het toch al lage vertrouwen in politieke partijen verder aantast. Het Italiaanse scenario, waar de kiezers in referenda overheidsfinanciering van partijen tot drie keer toe met ruime meerderheid afwezen (1978, 1993 en 2000), maar waar de partijen niettemin doorgingen zichzelf subsidie toe te kennen, is in dit opzicht een afschrikwekkend voorbeeld.

Ook in organisatorisch opzicht zoeken partijen een antwoord, vooral op het afnemend aantal leden. Eerder heeft Koole wel gesproken van de ontwikkeling naar een 'moderne kader-partij': een referentie aan de beginjaren toen sommige partijen vooral uit kader en nauwelijks nog uit aanhang bestonden. De Italiaanse politicoloog Panebianco (1988) constateert een ontwikkeling in de richting van een 'electoraal-professionele partij': het via verkiezingen verkozen krijgen van kandidaten is de voornaamste overblijvende functie van partijen en partijen worden vooral campagne teams die in verkiezingstijd aanzwellen met strategen en spindoctors, om daarna weer te slinken en naar de achtergrond te verdwijnen. Het is opvallend dat Nederlandse politieke partijen in organisatorisch opzicht zeer verschillende keuzes maken. CDA, PvdA en VVD – de drie oude, gevestigde partijen – leggen vooral in de afgelopen tien jaar in hun organisatiestructuur een sterker accent op individuele leden. GroenLinks doet dat in mindere mate ook. Dat was vroeger anders, al waren

er kleine verschillen tussen de partijen. In het 'klassieke' model zijn de individuele leden georganiseerd in lokale afdelingen, en deze afdelingen sturen afgevaardigden naar hogere bestuursniveaus, en met name naar het landelijke partijcongres. Dat congres kiest dan het partijbestuur en stelt op voordracht van dat partijbestuur de kandidatenlijst en het verkiezingsprogramma vast. Omdat het congres niet frequent vergadert is er vaak een kleiner orgaan (een partijraad o.i.d.) met prominente partijleden dat vaker bijeenkomt. In hun bijdrage aan de democratic audit schetsen Lucardie en Voerman een reeks hervormingen waarbij de partijraad verdwijnt en de afdelingen minder belangrijk worden: individuele leden hebben rechtstreeks toegang tot het congres, zij kiezen de partijvoorzitter en de lijsttrekker rechtstreeks, soms bepalen zij ook de volgorde van de kandidatenlijst, en kunnen zij zich in interne referenda uitspreken over de koers van de partij. CDA, PvdA en VVD en GroenLinks hebben niet al deze hervormingen ingevoerd, maar de richting is hetzelfde: naar een organisatiemodel zoals D66 dat altijd al kende. Meer invloed voor individuele leden in de statuten hoeft in de praktijk niet altijd te betekenen dat de partijleiding in de praktijk aan invloed inboet, maar de ledenraadpleging over de gekozen burgemeester in de PvdA (2004), de gevechten om het lijsttrekkerschap van de VVD tussen Verdonk en Rutte en om het lijsttrekkerschap van D66 tussen Pechtold en Van der Laan (2006), de strijd om het voorzitterschap van de PvdA tussen vooral Pronk en Ploumen (2007) en het ledencongres van het CDA over deelname aan de coalitie met VVD en PVV (2010), laten zien dat deze hervormingen wel degelijk betekenis hebben.

Tegelijkertijd zien we dat andere partijen de individuele leden niet sterker betrekken bij de besluitvorming in de partij en een min of meer hiërarchisch model blijven hanteren (ChristenUnie en SGP, maar ook de SP). De meest radicaal hiërarchische structuur kent de PVV, die buiten Wilders geen individuele leden

toelaat. Binnen de Kamerfractie van de pvv is enige discussie over de wenselijkheid van een democratischer partijstructuur ontstaan, maar vooralsnog heeft de fractie deze afgewezen.

De keuze tussen een hiërarchischer en een horizontaler partijorganisatie betekent niet een keuze tussen een meer of minder democratisch bestel van Nederland. Het laatste wordt door geen van de partijen ter discussie gesteld. Het is ook niet vanzelfsprekend dat een democratisch bestel democratisch georganiseerde politieke partijen vereist. Een organisatiestructuur waarin partijleden niet bestaan of weinig te vertellen hebben past bij het in het vorige hoofdstuk besproken democratiemodel waarin de voorkeuren van de meerderheid van de kiezers zo onverdund mogelijk worden doorvertaald in het overheidsbeleid. Iedere intermediaire organisatie, met inbegrip van een partijorganisatie, is vanuit dit perspectief een mogelijke bron van ruis. De kans dat de leden van een partij er andere beleidsvoorkeuren op na houden dan de kiezers van de partij is allerminst denkbeeldig gezien het in sociaal opzicht weinig representatieve ledenbestand. In de praktijk blijkt dit echter nogal mee te vallen. De bijdrage van De Ridder, Koole en Van Holsteyn aan de democratische audit laat zien dat de beleidsvoorkeuren van de leden weinig afwijken van die van de kiezers. In de andere opvatting van democratie waarin de bescherming van minderheden centraal staat, speelt dit vraagstuk nauwelijks, omdat hierin een grotere en zelfstandiger rol van de politieke elite is voorzien. Maar ook vanuit deze opvatting van democratie valt moeilijk te beredeneren waarom een partij met leden en een interne partijdemocratie per se noodzakelijk zou zijn. Dat neemt niet weg dat een partijorganisatie wel een belangrijke functie heeft, ook of juist als de selectie van kandidaten vrijwel de enige functie van politieke partijen is die nog overblijft. Steeds opnieuw blijkt dat politieke partijen zonder een goed georganiseerd ledenbestand

grote moeite hebben de selectie van kandidaat-volksvertegenwoordigers tot een goed einde te brengen. Dat politieke partijen intern democratisch georganiseerd zouden moeten zijn om hun rol in het democratische bestel te kunnen vervullen, is strikt genomen uit geen van de democratietheorieën af te leiden. Dat neemt niet weg dat een niet-democratisch georganiseerde politieke partij een vreemde figuur vormt in een samenleving die in al haar organisatievormen steeds meer gedemocratiseerd raakt.

De toekomst van de partij

Of partijen gaan verdwijnen is voor een belangrijk deel een definitiekwestie. Wanneer wij politieke partijen definiëren aan de hand van alle hier geschetste functies kan de conclusie ten aanzien van de toekomst weinig hoopvol zijn. Dat type politieke partij lijkt op zijn retour. Dat betekent echter niet dat er tussen het electoraat en de staat geen organisaties meer zullen zijn en dat we geheel zullen terugvallen op het individuele model uit de negentiende eeuw. Buiten West-Europa hebben politieke partijen ook zelden de structuur en alle functies gehad van Nederlandse politieke partijen. In Nederland zoeken oude en nieuwe partijen nu naar organisatievormen en functies die passen bij de geïndividualiseerde en gehorizontaliseerde hedendaagse maatschappelijke verhoudingen. Die zoektocht is nog in volle gang, getuige de radicaal verschillende keuzes die partijen daarin lijken te maken. Een eeuw geleden, in de tijd dat het kiesrecht werd uitgebreid, kwamen politieke partijen als geroepen, maar zij ontstonden niet via regelgeving en overheidssubsidie. Het enige dat daarom nu gezegd kan worden nu politieke partijen onder druk staan en zoekende zijn naar nieuwe vormen, is dat het verstandig is in die zoektocht niet al te sturend op te treden.

3 Verkiezingen: van volkstelling naar flipperkast?

In een representatieve democratie is de keuze van de vertegenwoordigers van cruciaal belang. Democratie is meer dan alleen verkiezingen, maar verkiezingen zijn wel het belangrijkste instrument van de democratie. De effectiviteit van dat instrument bepaalt daarmee in hoge mate de kwaliteit van de democratie in een land. Twijfels over die effectiviteit zijn dan ook extra zorgelijk, en die twijfels zijn er.

In de eerste plaats is er zorg over de opkomst bij verkiezingen. Er wordt een daling van de opkomst waargenomen en die daling wordt door sommigen gezien als een symptoom van de groeiende kloof tussen kiezers en gekozenen die in hoofdstuk 1 aan de orde kwam: kiezers zouden zich afkeren van de politiek. Anderen zijn vooral bezorgd dat een dalende opkomst ertoe leidt dat er een vertekening optreedt in de verkiezingsuitslag waardoor de volksvertegenwoordiging niet langer representatief is voor het volk. Er is daarom al gepleit voor het opnieuw invoeren van de in 1970 afgeschafte opkomstplicht, zowel vanuit de wetenschap (Lijphart) als vanuit de politiek (Marijnissen).

Een tweede zorgpunt met betrekking tot verkiezingen is dat de kiezers die nog wel opkomen, in de woorden van Kees Schuyt, als 'stuifzand' alle kanten opwaaien, waardoor de verkiezingsuitslag onvoorspelbaar is geworden, het partijstelsel versnipperd en het steeds moeilijker wordt een stabiel kabinet te formeren. De uitslag van de verkiezingen zou nog hooguit een momentopname van de kiezersgunst zijn, beïnvloed door de toevallige aantrekkingskracht van partijleiders, of door de laatste mediahype.

Zowel dalende opkomst als de grilligheid van de kiezersgunst wordt soms in verband gebracht met een derde zorgpunt: de vraag of er bij verkiezingen wel iets te kiezen valt. Al langer wordt erop gewezen dat de Tweede Kamerverkiezingen geen keuze impliceren voor de samenstelling van de regering. Vooral aanhangers van de opvatting van democratie waarin het accent ligt op 'de meerderheid beslist' zien dit als een democratisch gebrek. Dat was voor de politicoloog Daudt zelfs reden om te stellen dat Nederland

geen democratie is, en voor 2006 om te pleiten voor een gekozen minister-president. Maar zelfs als wij verkiezingen alleen zien als een instrument om de Tweede Kamer te kiezen wordt de laatste jaren gevreesd dat de grote politieke partijen steeds dichterbij elkaar kruipen in het politieke midden, zodat er voor de kiezer niet echt meer iets te kiezen valt. Dat tast de effectiviteit van verkiezingen op zichzelf al aan, maar het gevoel ‘of-je-nu-door-de-kat-of-door-de-hond-gebeten-wordt’ zou ook bijdragen aan de dalende opkomst en het stuurloze electoraat.

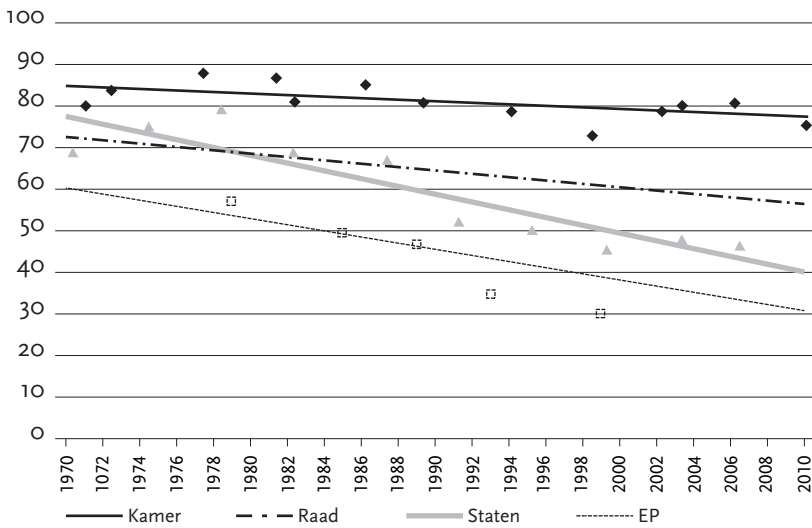
Zijn de zorgen terecht?

Opkomst bij verkiezingen

Er is geen twijfel mogelijk dat de opkomst is gedaald. Ooit was de opkomst bij Kamerverkiezingen zo’n 95%, en bij verkiezingen voor Provinciale Staten en gemeenteraden was deze amper lager. Maar dat was wel vóór 1970, toen in Nederland nog een opkomstplicht gold. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht zien we bij Kamerverkiezingen dat de opkomst weliswaar fluctueert, maar dat van een structurele neergang nauwelijks sprake is. In figuur 3.1 geven de ‘wiebertjes’ het opkomstpercentage bij de Kamerverkiezingen weer, en de doorgetrokken lijn is de trendlijn die laat zien wat de langetermijntwikkeling is, los van kortetermijnfluctuaties. We zien dat die lijn slechts licht daalt. Zo was de opkomst bij de eerste verkiezingen zonder opkomstplicht, in 1971, 79,1% en was de opkomst in 2010, bijna veertig jaar later, 75,3%.

Voor zover de opkomst daalt, is dat vooral bij andere verkiezingen dan Kamerverkiezingen: Europese verkiezingen, Statenverkiezingen en Raadsverkiezingen. Bij alle verkiezingen geldt dat de generaties die nog met de opkomstplicht zijn opgegroeid en stemmen zien als een burgerplicht langzaam vervangen worden door generaties waarvoor dat niet geldt. Maar de verschillen tussen de verkiezingen duiden er op dat, grotendeels ontdaan van plichtsbesef,

Figuur 3.1 Trends in de opkomst bij verkiezingen



kiezers zich niet afkeren van de politiek als zodanig. Het lijkt er eerder op dat zij van verkiezing tot verkiezing bepalen of het voor hen de moeite waard is om te gaan stemmen. Bij die beslissing spelen drie factoren een rol: is het een verkiezing voor een orgaan dat belangrijk wordt geacht? Speelt de vraag wie er op dat niveau gaat regeren een rol? En valt er inhoudelijk ook iets te kiezen? Bij Kamerverkiezingen geldt voor de meeste kiezers nog steeds dat zij de Tweede Kamer belangrijk vinden, dat de verkiezingscampagne ook in het licht staat van de machtsvraag (wie wordt de grootste? wie wil met wie regeren?), en dat kiezers, al dan niet geholpen door stemwijzers, nog wel verschil zien tussen de partijen (daarover straks meer). Als tevoren al wel duidelijk is wie zal gaan regeren, en als de verschillen tussen de partijen klein zijn in de ogen van de kiezers, daalt ook bij Kamerverkiezingen de opkomst: het is niet voor niets dat de laagste opkomst bij Kamerverkiezingen (73%) is gemeten in 1998, tussen Paars I en Paars II in. Als daarentegen het zittende kabinet tot inzet van de verkiezingen wordt gemaakt – al was het maar door de partij van de zittende minister-president –

blijkt dat bevorderlijk voor de opkomst. Dit gebeurde in 1977 ('Kies de minister-president') en in 1986 ('Laat Lubbers zijn karwei af maken'). De factoren die de opkomst bepalen zien er bij de verkiezingen voor de Staten en voor het Europees Parlement wel anders uit. Deze organen worden als niet erg belangrijk gezien, de machtsvraag speelt niet (bij Statenverkiezingen in uitzonderlijke gevallen wel indirect, via de samenstelling van de Eerste Kamer, zoals in 2011), en veel kiezers hebben moeite om programmatische verschillen tussen de partijen te noemen. Politicologen spreken in dit verband over *second order national elections*: verkiezingen die slechts een afgeleide zijn van nationale verkiezingen. Het is opvallend dat de opkomst bij Statenverkiezingen tot in de jaren tachtig nog hoger was dan bij Gemeenteraadsverkiezingen, maar daarna verhoudingsgewijs dramatisch is gedaald. Ook bij Gemeenteraadsverkiezingen is de machtsvraag zelden of nooit de inzet van de verkiezingen, maar veel kiezers zien de gemeenteraad nog steeds wel als een belangrijk orgaan en vooral de opkomst van lokale partijen heeft ervoor gezorgd dat er op gemeentelijk niveau in de ogen van de kiezers weer iets te kiezen valt.

Dat de opkomst bij Kamerverkiezingen slechts marginaal is gedaald doet overigens niets af aan het feit dat daarbij toch zo'n 20 tot 25% van de kiezers thuisblijft. In hoeverre tast dat de representativiteit van de gekozen volksvertegenwoordiging aan? Er treedt alleen een vertekening op als de partijvoorkeuren van de thuisblijvers afwijken van de voorkeuren van de kiezers die wel opkomen. Nu is de sociale ongelijkheid in het stemlokaal veel kleiner dan bij andere vormen van politieke participatie (zie hoofdstuk 5). Kiezers uit lagere inkomensgroepen, met minder opleiding, zonder kerkelijke binding, en in steden trekken bijvoorbeeld iets minder vaak naar de stembus, en dit zijn kiezers die iets meer geneigd zijn op linkse partijen te stemmen. Er is dus wel gespeculeerd dat een lage opkomst slecht is voor de pvdA en andere linkse partijen. Het is moeilijk te onderzoeken of dat zo is, omdat niet-stemmers altijd ondervertegen-

woordigd zijn in enquêteonderzoek. Pogingen om het effect van lage opkomst toch in kaart te brengen, door extra niet-stemmers te interviewen, of door vergelijkingen van verkiezingen met hoge en met lage opkomst komen steeds tot de conclusie dat de effecten op de verkiezingsuitslag heel klein zijn. In dit onderzoek wordt echter alleen naar bestaande partijen gekeken. Het zou kunnen zijn dat sommige kiezers thuisblijven, omdat hun gedroomde partij niet bestaat; wanneer zo'n partij zich ineens aandient komen deze kiezers wel opdagen en zorgen dan voor een stijging van de opkomst én voor een flinke verschuiving. Zoiets heeft zich waarschijnlijk in 2002 voorgedaan: er was toen geen sterke stijging van het aantal kiezers met kritiek op immigratie en integratie, maar er deed een nieuwe partij mee, de LPF, die dat standpunt verwoordde, terwijl de overige partijen er toen nog nauwelijks over spraken. Dat kan mede verklaren waarom de opkomst in 2002 steeg naar ruim 79%, maar ook deze stijging kan slechts een klein deel van de winst van de LPF in dat jaar verklaren. Kortom, het gevaar van een niet-representatieve volksvertegenwoordiging door een lage opkomst lijkt zeker op landelijk niveau tot nu toe van zeer beperkte omvang te zijn.

Zwevende kiezers

Ooit waren verkiezingen in Nederland vooral rituele volkstellingen waarvan de uitkomst in grote lijnen tevoren wel vaststond. De verkiezingscampagnes waren volgens Ed van Thijn voor politici toen (hij schreef in 1966) niet veel meer dan 'een lastige onderbreking van hun dagelijkse beslommeringen' (Van Thijn 1966). De partijkeuze van de meeste kiezers werd immers vooral bepaald door het kerkgenootschap en de sociale klasse waartoe zij zich rekenden. Dit was een internationaal verschijnsel dat historisch verklaard wordt doordat de belangrijkste politieke partijen zijn opgericht rond de vorige eeuwwisseling en hun wortels hadden in de toenmalige maatschappelijke tegenstellingen. Nederlandse verkiezingen ten tijde van de verzuiling zijn het prototype van dit verschijnsel. Op

basis van vragen naar kerkbezoek, kerkgenootschap en sociale klasse kon ruim vijftig jaar geleden ruim 70% van de partijvoorkeuren voorspeld worden. De bijbehorende electorale stabiliteit mag dan aan de regeerbaarheid hebben bijgedragen, het oordeel over de democratische kwaliteit van het verkiezingsinstrument in die dagen is minder positief: de maatschappelijke achtergrond van de kiezers verbond hen op abstract niveau weliswaar met een complex van waarden waar een politieke partij voor stond, maar van een specifiek beleidsmandaat, of van een welbewuste verantwoording voor gevoerd beleid aan de kiezers was in die jaren nauwelijks sprake.

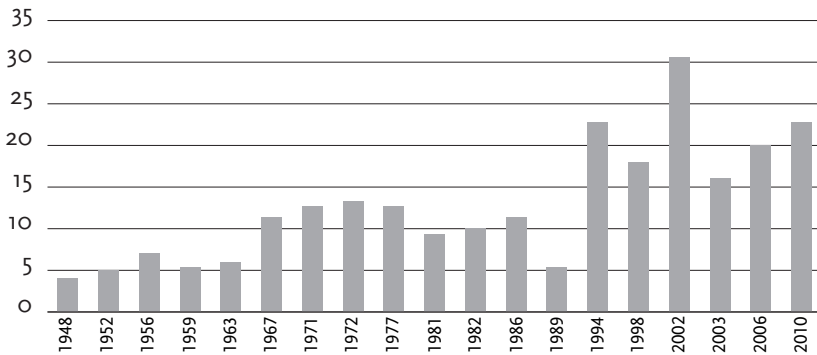
Dit verzuilingsmodel heeft zijn verklarend vermogen gedeels verloren. Ontkerkelijking heeft het potentieel aan religieuze kiezers verkleind zoals de postindustrialisering de arbeidersklasse deed krimpen: de meeste Nederlanders behoren nu tot de onkerkelijke middenklasse. Dat was in principe de natuurlijke achterban van de vvd, maar die heeft haar marktaandeel in die bevolkingsgroep nooit weten te vergroten. Nog belangrijker: die indelingen in bevolkingsgroepen betekenen steeds minder. Zelfs de laatste trouwe kerkgangers stemmen niet meer vanzelfsprekend op het cda, en wat overblijft van de onkerkelijke arbeidersklasse kiest niet langer automatisch pvda. Kon in de jaren vijftig nog ruim 70% van de partijvoorkeuren aan het lidmaatschap van een van de zuilen worden toegeschreven, in hun bijdrage aan de democratic audit rekenen Irwin en Van Holsteyn voor dat dit percentage in snel tempo is afgenomen. Eind jaren zestig was het gedaald tot in de 60%, eind jaren zeventig tot in de 50%, eind jaren tachtig tot in de 40%, en in de jaren negentig tot in de 30%.

Toen duidelijk werd dat sociale klasse en religie hun betekenis voor het kiesgedrag begonnen te verliezen gingen politicologen wereldwijd bijna wanhopig op zoek naar nieuwe maatschappelijke tegenstellingen die eenzelfde duurzame rol voor de partijpolitieke verhoudingen zouden kunnen vervullen. Maar dat bleek een vergeefse zoektocht. De meeste mensen houden er weliswaar nog al-

tijd duurzame waardeoriëntaties op na, maar deze zijn nauwelijks nog verankerd in sociologisch te definiëren bevolkingsgroepen. In het kiezersonderzoek wordt nu ook erkend dat er op *dealignment* geen *realignment* is gevolgd: geen herzuiling na de ontzuiling. De ontzuiling was een onderdeel van de algemene maatschappelijke ontwikkelingen die wij in hoofdstuk 1 schetsten: van individualisering en van horizontalisering van gezagsverhoudingen. De individuele burger is ontvoegd en bevrijd van soms knellende maatschappelijke banden. Burgers maken hun eigen autonome afwegingen; in plaats van steeds vanzelfsprekend op dezelfde partij te stemmen bepalen kiezers bij elke verkiezing opnieuw of zij zullen stemmen, en zo ja op welke partij.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de verkiezingsuitslag minder voorspelbaar is geworden en er tussen verkiezingen grote fluctuaties optreden. Het verhaal is al vaak verteld, maar er kan niet genoeg worden benadrukt welke omvang de electorale 'volatiliteit' (de politicologische term voor verschuivingen in de verkiezingsuitslag) in Nederland heeft aangenomen. Figuur 3.2 brengt het percentage Kamerzetels in beeld dat van eigenaar veranderde als gevolg van de verkiezingsuitslag. Hoewel de verkiezingen van 2002 een record vestigden (bijna 31% van de zetels, ofwel 46 van de 150 zetels, kreeg een nieuwe eigenaar) is het geen eenmalige uitschieter. Vanaf de jaren negentig zijn de electorale verschuivingen veel groter dan daarvoor. Ooit waren de gemiddelde verschuivingen in Nederland kleiner dan elders in Europa. Overal is de electorale volatiliteit toegenomen, maar Nederland neemt nu, met Italië, een koppositie in (Mair 2008). De cijfers over zetels die van eigenaar veranderen vormen bovendien slechts het topje van de ijsberg: dat is het nettoresultaat van een veel groter brutopercentage kiezerswisselingen, die elkaar voor een deel opheffen. Nu geldt, in de woorden van Mair: 'Het enige voorspelbare aan het Nederlandse electoraat is haar onvoorspelbaarheid. Haar enige stabiele kenmerk is haar instabiliteit' (onze vertaling).

Figuur 3.2 Percentage Kamerzetels dat van eigenaar veranderde



Dat zoveel kiezers zwevend zijn geeft ruimte aan nieuwe partijen om hun geluk te beproeven. Door de bijzonder lage kiesdrempel is het Nederlandse bestel altijd open geweest voor nieuwe partijen, maar Van Kessel en Krouwel constateren in deze democratische audit dat nieuwe partijen nu een veel radicalere inslag hebben en een veel grotere electorale impact teweegbrengen.

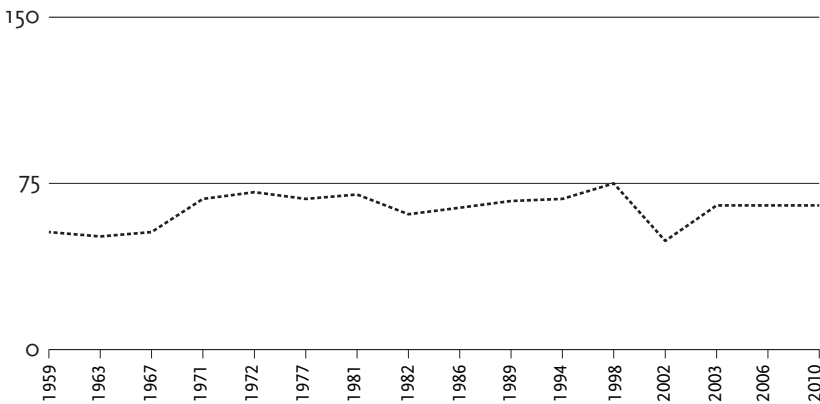
Veel politici en commentatoren verbinden nog verdergaande conclusies aan de grilligheid van de verkiezingsuitslagen. Zij zien daarin een bewijs voor de verzwakking van politieke partijen, waarvan wij de organisatorische kant in het vorige hoofdstuk bespraken. En zij constateren een verschuiving van de partij naar de persoon van de partijleider als verklaring voor de stemkeuze. Vooral door de opkomst van de televisie is er meer aandacht voor de personen. De verkiezingsstrijd is vooral ook een persoonlijke strijd geworden, en kiezers zijn net zo snel uitgekeken op de politieke personages als op die van andere 'sterren': 'het kontje' van Wouter Bos kon de pvdA in 2003 nog aan stemmenwinst helpen, maar de vermeende 'draaikont' Bos kostte zijn partij in 2006 stemmen. Was de overwinning van de LPF in 2002 vrijwel uit het niets niet geheel aan de persoonlijke aantrekkingskracht van Pim Fortuyn toe te schrijven, en was het ineenstorten van diezelfde LPF niet te wijten aan het ontbreken van een even charismatische opvolger?

Hoe plausibel deze interpretaties ook mogen klinken, de empirische basis ervoor is flinterdun. Uit kiezersonderzoek blijkt dat, eenmaal gecontroleerd voor de sympathie die men voor een partij koestert, de sympathie voor de partijleider weinig toevoegt. Alleen wanneer een kiezer twee verschillende partijen even positief beoordeelt blijkt de beoordeling van de lijsttrekkers van die partijen de doorslag te kunnen geven (Van der Kolk, Aarts en Rosema 2007). Desgevraagd zegt minder dan 8% van de kiezers die op een lijsttrekker hebben gestemd dat zij ook op die persoon zouden stemmen wanneer deze op de lijst van een andere partij zou hebben gestaan (Van Holsteyn en Andeweg 2010). Voor zover er sprake is van personalisering van de stemkeus, is dat een personalisering binnen het kader van een bepaalde partijvoorkeur: wat vaak over het hoofd wordt gezien in de discussie over personalisering is dat het percentage kiezers dat op de partijleider stemt gestaag afneemt van meer dan 95% in de jaren vijftig naar zo'n 80% in de meest recente verkiezingen nu (in 2002 slechts 73%). Daarbij speelt het feit dat veel vrouwen bij voorkeur op een vrouwelijke kandidaat stemmen een grote rol. Veel bewijs voor de stelling dat de electorale volatiliteit veroorzaakt wordt door de wisselkoersen in persoonlijke populariteit van partijleiders kan hieraan niet worden ontleend.

Dat beeld wordt bevestigd door een opmerkelijke constante in alle schommelingen in de verkiezingsuitslagen. Wanneer wij de politieke partijen classificeren als links of rechts, blijkt dat de krachtsverhouding tussen links en rechts ook wel fluctueert, maar veel minder sterk schommelt dan de krachtsverhoudingen tussen de individuele partijen (zie figuur 3.3).

Kiezers wisselen wel vaak van partij, maar zij verhuizen zelden helemaal naar de andere kant van het politieke landschap. De veronderstelling dat de kiezers als stuifzand alle kanten uit zouden waaien is dan ook onjuist. Het feit dat de meeste kiezers geen vaste

Figuur 3.3 Aantal zetels van 'linkse' partijen in de Tweede Kamer

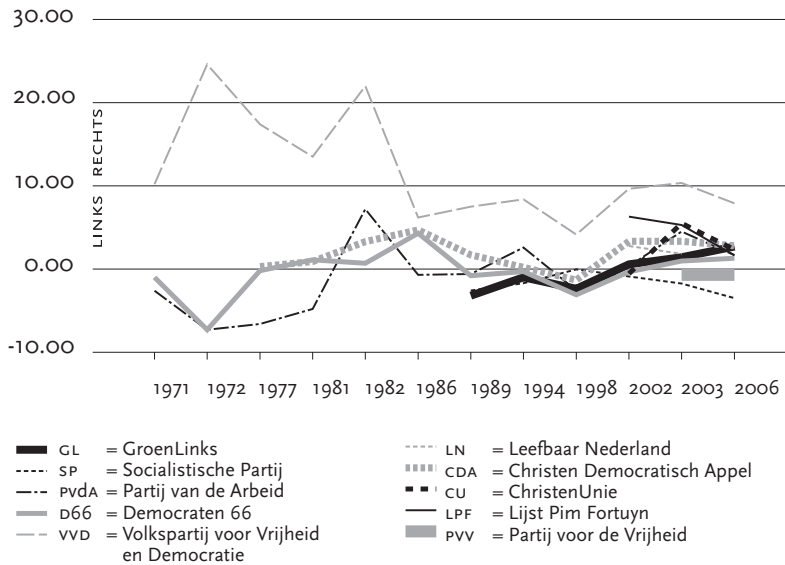


band meer hebben met een specifieke politieke partij wil nog niet zeggen dat zij geen vaste ankerpunten meer hebben. Kiezers stemmen nog altijd vanuit bepaalde waardepatronen die relatief stabiel zijn, en die de ideologische bandbreedte aan partijen die voor een individuele kiezer in aanmerking komen beperken. In de loop van de jaren is de links-rechtsdimensie de belangrijkste ideologische dimensie geworden waarop politieke partijen met elkaar concurreren en op grond waarvan kiezers hun partijkeuze bepalen.

Convergerende partijen

Dat kiezers met stabiele waardepatronen toch zo vaak van partij wisselen ligt niet zozeer aan de wispelturigheid van die kiezer, maar wordt eerder veroorzaakt door de aanbodzijde in de politiek. Daar zien we dat politieke partijen, beroofd van een hondstrouwe achterban, proberen een zo breed mogelijk spectrum aan kiezers aan te spreken. Het is niet alleen de pvda die zijn 'ideologische veren' afschudde; alle grote gevestigde partijen zijn *catch-all*-partijen geworden, naar een term van de Duitse politicoloog Kirchheimer. Als we de politieke partijen plaatsen op een links-rechtsdimensie, dan zien we een convergentie naar het politieke midden, hoe we dat ook proberen te meten: aan de hand van de perceptie van de kiezers of

Figuur 3.4 Partijverschillen in Nederland met betrekking tot de links-rechts-dimensie op basis van verkiezingsprogramma's



(Bron: Keman en Pennings 2011, p. 252)

aan de hand van een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's, zoals Keman en Pennings in hun bijdrage aan de democratische audit laten zien (figuur 3.4).

Het kluitjesvoetbal in het midden is vooral ontstaan doordat zowel vvd als pvdA naar het centrum is opgeschoven (waardoor het zelfs mogelijk werd dat de twee 'klassevijanden' samenwerkten in de twee Paarse kabinetten). Maar ook GroenLinks heeft die beweging gemaakt, en de opkomst van sp en pvv heeft het speelveld, althans in termen van links-rechts, niet echt opengetrokken. In een recent rapport betreurt de Raad voor het Openbaar Bestuur deze 'ideologische convergentie op het brede speelveld van gematigd links tot gematigd rechts', omdat zij zou bijdragen aan de verzwakking van de band tussen politieke partijen en de samenleving. Politieke partijen moeten, volgens de Raad '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 binden’.

Een interessante complicatie voor partijen die dat advies zouden willen opvolgen is dat er ook convergentie is onder de kiezers. Aarts en Van der Kolk laten in de democratic audit zien dat, als kiezers gevraagd wordt zichzelf te plaatsen op een links-rechtsschaal, ook hier een beweging naar het politieke midden waargenomen kan worden. Het gevolg van de convergentie is een grotere volatilité: omdat de partijen dichter bij elkaar staan, bevinden zich meer partijen dicht bij de politieke opvattingen van de kiezer, waardoor deze gemakkelijk van partij kan veranderen zonder het uitgangspunt geweld aan te doen dat hij stemt op een partij waaraan hij ideologisch verwant is. Aarts en Van der Kolk concluderen dat kiezers die minder verschil tussen partijen zien ook minder geneigd zijn om te gaan stemmen. Maar als zij gaan stemmen, wisselen zij ook makkelijker van partij.

Een nieuwe ideologische scheidslijn

Tot nu toe zijn we ervan uitgegaan dat de voorkeuren van kiezers en de posities van partijen op één links-rechtsdimensie weergegeven kunnen worden. Onder politicologen is in het verleden veel discussie geweest over de vraag of dat niet een te simpele voorstelling van zaken was. Godsdienst heeft immers vanouds een grote rol gespeeld in de Nederlandse politiek, en hoewel daarvoor vroeger ook de termen links (niet religieus) en rechts (wel religieus) werden gebruikt, was dat toch een ander links-rechts dan met betrekking tot sociaal-economische kwesties. De discussie ging over de vraag of die godsdienstige verschillen voldoende belangrijk waren om van een tweedimensionale politieke situatie te kunnen spreken. Dat debat speelt nu geen grote rol meer. Het is wel duidelijk dat de ontkerkelijking en de deconfessionalisering het belang van godsdienst voor veel kiezers, en ook voor het programma van bijvoorbeeld het

CDA, hebben doen afnemen. Ook is er brede overeenstemming over de opkomst van een nieuwe ideologische dimensie, die gerelateerd is aan de debatten over immigratie en integratie en over Europese eenwording. Volgens de Zwitserse politicoloog Kriesi is er in Europa een nieuwe tegenstelling ontstaan tussen winnaars en verliezers van de globalisering.

Aan de ene kant is er een groep burgers die ten gevolge van de globalisering hun baan ziet verdwijnen naar lagelonenlanden in Azië, terwijl er voor de overgebleven banen steeds meer concurrentie is van goedkope arbeidskrachten ten gevolge van de openheid van de Europese markt en immigratie. De tegenstelling tussen winnaars en verliezers van de globalisering komt vooral tot uiting op wat Kriesi een culturele dimensie noemt. Hij verwacht dat de ‘verliezers van de globalisering’ niet alleen vóór protectionistische maatregelen zullen zijn, maar ook tegen verdere Europese eenwording, en tegen de komst van immigranten.

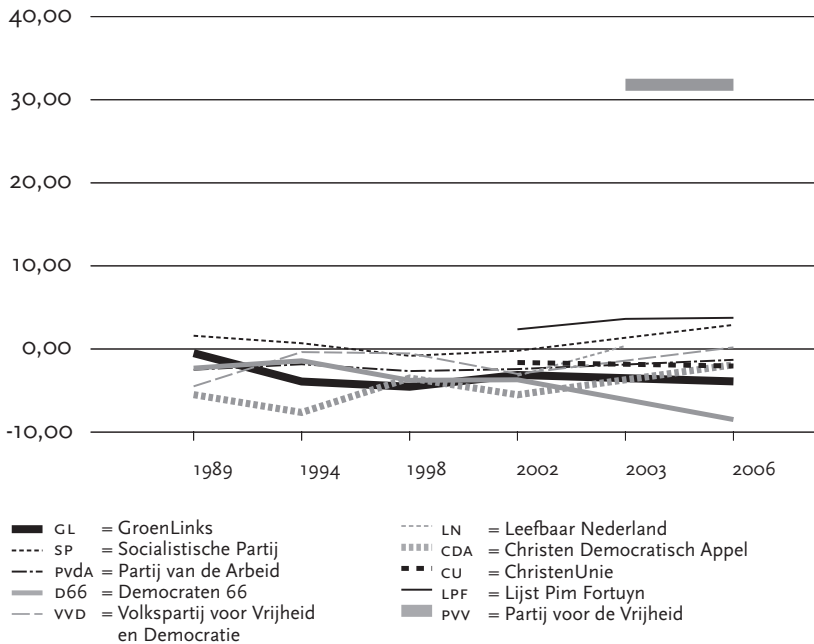
Aan de andere kant is er een groep burgers die juist van globalisering profiteert, omdat de eigen carrièremogelijkheden er groter door zijn geworden en de beschikbaarheid van goedkope arbeidsmigranten hen in staat stelt werkzaamheden tegen lagere kosten te laten uitvoeren. Dit zijn de burgers met een meer kosmopolitische waardeoriëntatie. In hun bijdrage aan de democratische audit laten Van der Brug, De Vries en Van Spanje zien dat deze nieuwe culturele dimensie zich ook aftekent in het Nederlandse electoraat, en dat deze niet samenvalt met de al behandelde links-rechtsdimensie. Er zijn bijvoorbeeld kiezers die in sociaal-economisch opzicht links zijn, maar in cultureel opzicht conservatief, en andersom. De culturele dimensie was onder de kiezers eerder zichtbaar dan onder de politieke partijen. Gevraagd naar de belangrijkste problemen waar Nederland mee te maken heeft, noemen kiezers vanaf 1994 opvallend vaak problemen met betrekking tot de culturele dimensie: de integratie van minderheden, criminaliteit, asielzoekers (Aarts en Thomassen 2008).

In de jaren negentig ontbrak het alleen nog aan een politieke ondernemer die dit smeulend vuur aanblies. In die periode hadden kiezers die zich over deze problemen zorgen maakten een dubbel probleem: de gevestigde partijen (met een gedeeltelijke uitzondering voor de vvd onder Bolkestein) erkenden de problematiek misschien wel (denk aan de verscherpte immigratiewet van pvda-staatssecretaris Cohen onder Paars), maar benoemden haar niet expliciet en boden de kiezer op dit punt geen alternatieve keuzes. De kiezer werd zo gedwongen een keuze te maken op basis van de traditionele links-rechtsdimensie, maar daar trokken de partijen, zoals we in de vorige paragraaf zagen, steeds dichter naar elkaar toe. De inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's die Keman en Pennings voor de democratic audit uitvoerden laat zien hoe de verschillen tussen de politieke partijen op de culturele dimensie (zij spreken van progressief-conservatief t.a.v. nationale identiteit en Europa) na 2002 wel zijn toegenomen (zie figuur 3.5).

Dat gebeurde uiteraard door de entree van de LPF, maar in veel sterkere mate door de latere opkomst van de pvv, en door de reactie daarop van de andere partijen die ofwel opschoven in de richting van de pvv (vvd, cda, sp) ofwel daar juist meer afstand van namen (GroenLinks en vooral d66).

Deze divergentie op de culturele dimensie lijkt het beeld van toenemende convergentie op links-rechts op het eerste gezicht te nuanceren. Er valt kennelijk toch nog iets te kiezen. Het probleem is echter dat het vooral traditioneel linkse partijen zijn die een progressieve positie innemen op de culturele dimensie, en traditioneel rechtse partijen die in cultureel opzicht een conservatieve positie innemen (de sp is min of meer een uitzondering, waarover zo meer). Dit betekent dat het voor een rechtse kiezer die een voorstander is van Europese eenwording en geen problemen heeft met immigratie steeds moeilijker wordt een politiek thuis te vinden. Dit geldt a fortiori voor de linkse kiezer die in cultureel opzicht conservatief is. Zoals Van der Brug, De Vries en Van Spanje in hun bij-

Figuur 3.5 Partijverschillen in Nederland met betrekking tot de culturele dimensie (nationale identiteit en Europa) op basis van verkiezingsprogramma's



(Bron: Keman en Pennings 2011, p. 253)

drage aan de democratic audit laten zien, is deze laatste groep het talrijkst (in 2006 45% van de kiezers), en vormt de meest interessante niche in de kiezersmarkt. Het blijkt in de praktijk voor een politieke partij echter geen gemakkelijke combinatie. De SP heeft ongetwijfeld een deel van haar succes te danken aan het feit dat zij in vergelijking met de PvdA en GroenLinks een meer conservatieve positie inneemt op de culturele dimensie, maar dat neemt niet weg dat de SP (mede vanwege het maoïstische verleden) vooral als een linkse partij wordt gezien. De PVV heeft het omgekeerde probleem. Het is duidelijk dat deze partij zich zeer bewust is van de hierboven genoemde niche. Zij probeert steeds meer een conservatieve met een meer linkse positie te combineren. Zo trok de PVV bijvoorbeeld één lijn met de vakbeweging rond de AOW-leeftijd. Dat standpunt

werd direct na de verkiezingen weliswaar alweer ingeleverd, maar op een aantal andere punten, zoals het ontslagrecht, wist de pvv in het gedoogakkoord beleidsvoornemens af te dwingen die men eerder met links zou associëren. Dat neemt niet weg dat de pvv, mede vanwege de vvd-achtergrond en de antilinkse retoriek van Wilders, toch vooral als een rechtse partij wordt gezien. Voor de kiezers met een combinatie van politieke opvattingen die zodoende nog altijd gebrekkig vertegenwoordigd wordt, hangt het ervan af aan welke ideologische dimensie zij het meeste gewicht toekennen: zijn het vooral sociaal-economische vraagstukken, dan zoekt die kiezer een partij die bij de eigen opvattingen op dat punt het beste past; zijn het vooral vragen die samenhangen met de culturele dimensie, dan wordt de keuze langs die lijnen bepaald. Van der Brug, De Vries en Van Spanje concluderen dat deze situatie de electorale volatiliteit, die al hoog is door het kluitjesvoetbal van de partijen op de links-rechtsdimensie, nog vergroot.

Van mandaat naar verantwoording achteraf?

Voor ons antwoord op de vraag of er bij verkiezingen nog iets te kiezen valt zijn we ervan uitgegaan dat de kiezers vooral vooruit zouden kijken, dat zij met hun stem vooral steun willen geven aan de partij die hun opvattingen het best vertegenwoordigt en een beleidsmandaat voor de toekomstige regering willen afgeven. Dat blijkt moeilijk door de convergentie in het politieke midden op veel vraagstukken, en door het ontbreken van enkele combinaties van politieke waarden die niet door een bepaalde partij gerepresenteerd worden. Maar in een nog radicalere diagnose wordt het steeds moeilijker aan deze functie van verkiezingen inhoud te geven. Deze is immers gebaseerd op de veronderstelling dat de politieke agenda voor de komende vier jaar wel bekend is wanneer politieke partijen hun verkiezingsprogramma's schrijven en kiezers hun keuze maken. Maar dat is steeds minder het geval, doordat de wereld waarin de overheid moet opereren steeds complexer is geworden.

Dat komt vooral doordat Nederland een van de meest open economieën ter wereld heeft, en zijn lot bovendien sterk verbonden heeft met dat van andere landen door lid te zijn van talloze internationale organisaties. Dat laatste brengt verplichtingen met zich mee, het meest duidelijk in het geval van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie, waar landen op tal van beleidsterreinen door een gekwalificeerde meerderheid overstemd kunnen worden. Daarmee wil gezegd zijn dat de politieke agenda in belangrijke mate wordt bepaald door fluctuaties in de internationale economie of door in Brussel genomen besluiten. Het is dus niet alleen steeds moeilijker voor de kiezer om een zinvolle beleidsinhoudelijke keuze uit de politieke partijen te maken, maar de houdbaarheid van die keuze is bovendien beperkt, doordat de politieke agenda slechts ten dele in Den Haag wordt bepaald.

Verkiezingen hebben echter altijd twee functies gehad: het is een moment waarop kiezers een mandaat voor toekomstig beleid kunnen afgeven, maar het is ook een moment waarop de kiezers partijen ter verantwoording kunnen roepen voor het gevoerde beleid. In zijn beroemde beschouwing over *audience democracy* ('toeschouwersdemocratie' in de vertaling van De Beus) stelt de Franse politicoloog Manin: 'The age of voting on the candidates' platforms is probably over, but the age of voting on the incumbents' record may be beginning.' In heel Europa zien we dat de kiezers hun stem meer en meer gebruiken om een kritisch oordeel over de zittende regering te vellen. Op basis van de verkiezingsresultaten van de regeringspartijen in zeventien West-Europese landen concluderen de Noorse politicologen Narud en Valen dat in de jaren veertig en vijftig nog bijna de helft van de zittende regeringen winst boekte in de verkiezingen. In de jaren zestig en zeventig was dat gedaald tot ruim een derde, en in de jaren tachtig en negentig behaalde nog slechts één op de vijf regeringen kiezerswinst (Narud en Valen 2008). In Nederland was het beeld altijd al somber voor regeringspartijen: alleen de kabinetten-Drees I en II, Den Uyl, en Kok I wisten hun re-

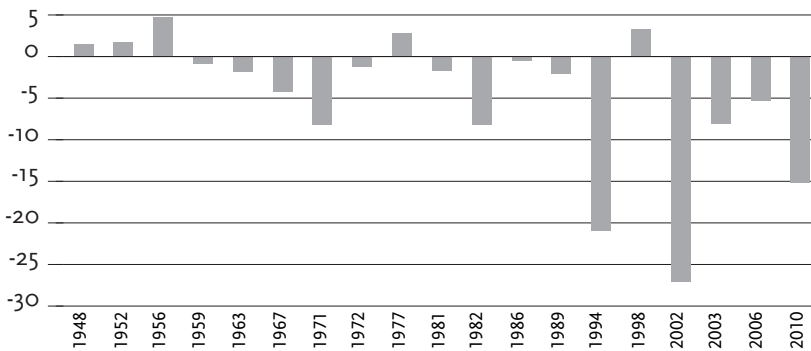
geerperiode met een positief kiezerssaldo af te sluiten. Figuur 3.6 laat zien dat de omvang van het nettocoalitieverlies fors is toegenomen.

Vooraf de electorale afstraffingen van het cda in 1994 (-13,1%) en 2010 (-12,9%), en van de pvda (-13,9%) en van de vvd (-9,3%) in 2002 dragen bij aan het beeld van een toenemend retrospectief stemmen.

De kiezer die zijn stem op deze wijze wil inzetten heeft het in Nederland echter wel moeilijk. Ons land wordt immers geregeerd door coalities van partijen (de recente complicatie van ‘gedoogsteun’ door een partij die geen ministers levert nog buiten beschouwing gelaten) en dat maakt het moeilijk voor de kiezer om een bepaalde partij ter verantwoording te roepen. Het is dan ook vaak voorgekomen dat een regeringspartij winst boekte, terwijl de coalitie als geheel verlies leed, en omgekeerd (waarbij het echt niet zo is dat de partij van de minister-president altijd winst boekt, alle verhalen over een ‘premierbonus’ ten spijt).

Nog belangrijker is het dat regeringspartijen ook na een forse electorale afstraffing weer terugkeren in het nieuwe kabinet: de pvda verloor bijvoorbeeld bijna 8% als deelnemer aan het derde kabinet-Lubbers, maar keerde wel terug in het eerste kabinet-Kok; als onderdeel van het tweede kabinet-Kok verloor de vvd ruim 9%, maar maakte een doorstart in Balkenende I; en na bijna 13% verlies als coalitiepartner in Balkenende IV trad het cda in 2010 toe tot het kabinet-Rutte. De kritiek dat ons stelsel de kiezer niet in staat stelt *to throw the rascals out*, om onvrede over het regeringsbeleid om te zetten in een keuze voor een nieuwe regering, is bepaald niet nieuw, maar krijgt wel een nieuwe urgentie wanneer kiezers zich in toenemende mate door hun (retrospectieve) oordeel over de regering en het regeringsbeleid laten leiden. Wanneer een negatief kiezersoordeel zonder gevolgen blijft voor regeringsdeelname van de betrokken partij, is de enige mogelijkheid die rest het stemmen op een partij die zich tegen de gevestigde partijen als zodanig keert.

Figuur 3.6 Verkiezingswinst en -verlies van regeringscoalities, 1948-2010



De opkomst van populistische partijen in recente verkiezingen wijst in die richting. Zoals *de Volkskrant* het na de verkiezingen van 2006 samenvatte: ‘De kiezers hebben afgerekend met de gevestigde politieke partijen in het centrum [...] Na 2002 (Fortuyn) en 2005 (Europees referendum) heeft de kiezer in 2006 dus andermaal nee gezegd tegen de “oude politiek” van het vermijden van brandende kwesties en duidelijke keuzes’. De verkiezingen van 2010 gaven geen aanleiding om dat oordeel te herzien. Dat ons kiesstelsel, door de lage kiesdrempel, nieuwe politieke partijen de mogelijkheid biedt om onvrede een democratische uiting te geven wordt terecht als een groot goed gezien. In hun bijdrage aan de democratische audit stellen Irwin en Van Holsteyn dan ook dat het zoeken is naar een ‘evenredigheid 2.0’, naar een kiesstelsel dat de openheid van het huidige stelsel behoudt, maar de kiezers meer dan tot nu toe invloed geeft op de samenstelling van de regering. In het slothoofdstuk komen wij daar op terug.

4 Parlement en regering: afscheid van het dualisme?

‘Evenwicht en overwicht’, ‘Macht en onmacht van het parlement’, ‘Tweede Kamer: lam of leeuw?’, ‘Terugtrek van de wetgever’: het zijn boektitels die getuigen van een al langlopend debat over de verhouding tussen parlement en regering. Ook buiten Nederland is er wel zorg over een *Decline of Parliament*, maar het Nederlandse debat wordt mede veroorzaakt doordat ons staatsrecht tweeslachtig is over de verhouding tussen parlement en regering. Aan de ene kant kent ons land duidelijk een parlementair stelsel, waarvan de grondgedachte is dat de regering steunt op een meerderheid in het parlement die op haar beurt de steun heeft van een meerderheid van de kiezers. Dat past naadloos in de opvatting van democratie waarin de volkssoevereiniteit via de democratisch gelegitimeerde meerderheid zo onvervormd mogelijk doorwerkt in het overheidsbeleid. Tegelijkertijd heeft ons bestel ook onmiskenbare trekken van scheiding van machten, waarbij bijvoorbeeld ministers geen lid van het parlement kunnen zijn, wat weer beter past in de opvatting van democratie waarin *checks and balances* centraal staan om de politieke minderheid of minderheden te beschermen en bij het beleid te betrekken. Zo discussiëren staatsrechtgeleerden al sinds jaar en dag over de vraag of ons bestel nu vooral ‘dualistisch’ (machtenscheiding) is of juist ‘monistisch’ (kabinet en Kamermeerderheid zijn nauw verbonden). Dualisme wordt vrijwel zonder uitzondering als het meest wenselijk of zelfs als het meest democratisch gezien, en er bestaat dan ook bij velen zorg dat de banden tussen ministers en volksvertegenwoordigers binnen de regeringscoalitie steeds nauwer worden aangehaald, wat resulteert in een als betreurenswaardig bestempelde ontwikkeling naar meer monisme.

Daarmee hangt een tweede zorgpunt nauw samen: het parlement zou aan macht inboeten en de regering zou te veel overheersen. Theoretisch is het natuurlijk mogelijk dat de Kamerleden van de coalitiepartijen leidend zijn binnen hun monistische verstrengeling met de partijgenoten in de regering, maar zo worden de onderlinge verhoudingen zelden gepercipieerd. Door de sterk uitgedijde

overheidsbemoeienis kan het parlement als medewetgever moeilijk anders dan zich beperken tot de algemene beleidsrichting, en wordt de invulling van dergelijke 'kaderwetgeving' vooral vormgegeven door de regering via algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten (als dat al niet wordt overgedragen aan zelfstandige bestuursorganen, waarover in het volgende hoofdstuk meer). Door het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie is het landelijke beleid sterk verweven geraakt met Europees beleid, en in Brussel zitten wel onze ministers aan tafel, maar niet onze Kamerleden. Ook dat versterkt de positie van de regering tegenover het parlement.

De europeïsering van de beleidsvorming versterkt ook een ander traditioneel 'pijnpunt' in discussies over het parlement. Nederlandse Kamerleden zijn vanouds gespecialiseerd binnen een bepaald beleidsterrein: daarop zijn zij woordvoerder namens hun fractie en hebben zij zitting in Kamercommissies. Deze 'verkokering' van het parlement zou bijdragen aan de gebrekkige coördinatie van het regeringsbeleid. De laatste jaren valt de term 'verkokering' minder, maar is er een vergelijkbare zorg over de 'detailzucht' van Kamerleden, die niet op hoofdlijnen zouden controleren, maar op de stoel van de regering zouden gaan zitten. Het lijkt in tegenspraak met de zojuist genoemde tendens naar kaderwetgeving, maar daar ging het om wetgeving en hier vooral om de controletaak waarbij fractiespecialisten zich laten inspireren door ophef in de media om over relatief kleine incidenten Kamervragen te stellen of zelfs een spoeddebat aan te vragen. Voor zover de klacht ook nog betrekking heeft op de wetgevende taak van het parlement slaat het op de (overigens beperkte) parlementaire bemoeienis met Europese regelgeving, die zelf sterk sectoraal georganiseerd is en daarmee bijdraagt aan de verkokering op het Binnenhof.

Ook hier vragen we ons af: zijn de zorgen terecht?

Afscheid van het dualisme?

Er is onmiskenbaar een ontwikkeling naar een sterkere verwevenheid van de coalitiepartijen in de Kamer met de ministers en staatssecretarissen in de Trêveszaal, naar een meer monistische verhouding tussen parlement en regering. Het geschreven staatsrecht legt het accent vooral op het dualisme: de combinatie van ministersambt en Kamerlidmaatschap is niet toegestaan, met een kleine uitzondering voor de formatieperiode, een nieuw kabinet wordt benoemd door het staatshoofd en heeft niet het tevoren uitgesproken vertrouwen van een Kamermeerderheid nodig; in het proces van wetgeving kunnen ministers tegen een Kamermeerderheid ingaan, bijvoorbeeld door amendementen onaanvaardbaar te verklaren, en als dat niet helpt, door de wet niet te ondertekenen. De opvatting van democratie die zich vooral richt op het doorzetten van de wil van de meerderheid is veel minder expliciet aanwezig in het geschreven staatsrecht. De centrale regel daarbij is dat de regering het vertrouwen heeft van een meerderheid in het parlement en het is tekenend dat deze vertrouwensregel niet met zoveel woorden in de grondwet staat, maar impliciet wordt geacht in artikel 42.2, 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.' Ook de manier waarop wantrouwen moet worden uitgesproken is niet geregeld en leidt dus tot misverstanden: tot op de dag van vandaag verschillen bijvoorbeeld de meningen over de vraag of het kabinet-Cals in 'de Nacht van Schmelzer' een motie van de KVP terecht als motie van wantrouwen heeft geïnterpreteerd. Overigens lijkt over de regel zelf bij niemand in de actieve politiek twijfel te bestaan.

Deze nadruk op dualisme is verklaarbaar als we bedenken dat de staatsrechtelijke vormgeving van de verhouding tussen parlement en regering dateert van vóór het ontstaan van politieke partijen (zie ook hoofdstuk 2). Vanaf de opkomst van politieke partijen zien we de ontwikkeling naar meer monistische verhoudingen: van een ongewenste politisering van de regering in de ogen van dualisten, of van een wenselijke democratisering van de regeringsmacht

in de ogen van monisten. Wenselijk of onwenselijk: wat opvalt is dat het afscheid van het dualisme zich zo traag heeft voltrokken. Een eerste mijlpaal was het door een Kamermeerderheid wegsturen van het vijfde kabinet-Colijn bij haar eerste optreden in het parlement: dat kabinet was met voorbijgaan van de politieke leiders 'op koninklijk bevel' gevormd door Colijn. Lange tijd bleef het echter bij de bemoeienis van de leiders van de partijen bij de totstandkoming van het kabinet. Over kabinetten in de jaren veertig en vijftig kon oud-premier Drees nog stellen dat 'de geluiden van het Tournooiveld' slechts gedempt doordringen 'in de Trêveszaal', maar sindsdien is er veel veranderd: sinds de vroege jaren zestig bemoeien de aanstaande regeringsfracties zich uitgebreid met het door de nieuwe regering te voeren beleid door het onderhandelen over uitvoerige en gedetailleerde regeerakkoorden. Telde het eerste regeerakkoord in 1963 nog ruim 3.000 woorden, het tweede Paarse kabinet vestigde een voorlopig record met ongeveer 36.000 woorden. Deze akkoorden laten nu vrijwel geen ruimte meer voor door de ministers zelf te ontwikkelen beleidsinitiatieven, terwijl ook de Kamerfracties zich aan de tekst van het akkoord gebonden weten. Hoewel het nog steeds niet mogelijk is om tegelijkertijd minister en Kamerlid te zijn, worden steeds meer ministers gerekruteerd met een parlementair verleden of andersoortige politieke ervaring. De minister-president is nu de politieke leider van de grootste partij in de coalitie: voor een premier uit een van de kleinere regeringspartijen moeten we terug naar Biesheuvel, en voor een premier van buiten de politiek naar De Quay. Toen Zijlstra de overstap maakte van leerstoel naar ministerspost stelde hij voor af en toe te overleggen met de fractievoorzitter van zijn partij in de Tweede Kamer. Dat werd verontwaardigd afgewezen onder verwijzing naar hun beider verschillende verantwoordelijkheden. Nu is dat soort overleg geïnstitutionaliseerd in het BPO (bewindspersonenoverleg) waarin de ministers en staatssecretarissen met de fractievoorzitter in de Tweede Kamer (en vaak ook met de fractievoorzitter in de Eerste

Kamer en de partijvoorzitter) de agenda van de ministerraad voor de volgende dag doornemen. Door dit soort ontwikkelingen zijn kabinet en Kamermeerderheid steeds nauwer met elkaar verbonden en is er in de praktijk minder sprake van scheiding van machten tussen het instituut 'de regering' en het instituut 'het parlement', en is de tegenstelling tussen kabinet en regeringsfracties enerzijds en de oppositie anderzijds sterker geworden. De institutionele scheiding van machten heeft steeds meer plaatsgemaakt voor een politieke scheiding van machten.

De vraag is of dit afscheid van het dualisme, want zo mogen we het wel noemen, nadelig is voor de democratie. De meeste commentatoren, en ook de meeste Kamerleden, betreuren de ontwikkeling. Vooral het regeerakkoord is het belangrijkste doelwit van de kritiek. Ongeveer driekwart van de Kamerleden was het in recente parlementsonderzoeken eens of helemaal eens met de stelling dat minder strakke regeerakkoorden de parlementaire democratie ten goede zouden komen (al worden zij plots veel minder kritisch wanneer hun partij van de oppositie naar de coalitie verhuist). Vanuit de opvatting van democratie die de nadruk legt op *checks and balances* en het bij het beleid betrekken van minderheden klopt de kritiek ook, want regeerakkoorden verzwakken de scheiding van machten tussen parlement en regering en geven geen ruimte aan de minderheid in de oppositiebanken. Wanneer democratie echter wordt opgevat als het doorzetten van de voorstellen van een democratisch gelegitimeerde meerderheid is de kritiek misplaatst. Het regeerakkoord neemt in ons coalitieland hooguit de plaats in van het verkiezingsprogramma van de regerende partij die in sommige landen op eigen kracht een parlementaire meerderheid heeft behaald. Ook het veel verguisde 'torentjesoverleg' tussen de politieke leiders van de coalitiepartijen is zo gezien het functioneel equivalent van het overleg binnen de partijtop van een meerderheidspartij die alleen kan regeren. Wanneer de regeringspartijen tijdens de rit voortdurend ruziemaken

over elk beleidsvoorstel, is de klacht al snel dat men 'rollebollend over straat' gaat, of dat 'de regie ontbreekt'.

Binnen deze opvatting van democratie is de afwezigheid van een duidelijke meerderheid een groter probleem dan de verzwakte scheiding van machten. De doorvertaling van de wensen van de meerderheid werkt het best wanneer de volkswil wordt vertaald in een meerderheidsmandaat voor één politieke partij. Zo'n meerderheid heeft in Nederland sinds de invoering van het algemeen kiesrecht niet bestaan, en ons kiesstelsel heeft ook nooit een electorale minderheidspartij kunstmatig aan een parlementaire meerderheid geholpen, zoals in het Verenigd Koninkrijk bij vrijwel elke verkiezing gebeurt. In een situatie van louter minderheidspartijen bestaan er twee opties: het beëdigen van een minderheidsregering of het vormen van een meerderheidscoalitie (omdat het kabinet-Rutte voor het overgrote deel van zijn plannen kan rekenen op parlementaire steun van de pvv, valt dat kabinet in die laatste categorie). Een minderheidsregering zoekt voor elk individueel beleidsvoorstel een (soms per beleidsterrein verschillend samengestelde) meerderheid in het parlement, maar tevoren worden daarover geen afspraken gemaakt. Daardoor vindt er veel minder 'uitruil' van standpunten plaats zoals in regeerakkoorden wel wordt vastgelegd, en waardoor soms kunstmatige meerderheden in het parlement ontstaan. Zo kunnen oppositionele minderheden in het parlement een grotere invloed uitoefenen, en past deze oplossing goed in de opvatting van democratie die daar de nadruk op legt. Er zijn allerlei redenen waarom de oplossing ook in Nederland zeker in het verleden goed had kunnen werken, maar er wordt tot nu toe alleen voor gekozen als een interim-oplossing om de tijd te overbruggen tussen een kabinetscrisis en vervroegde verkiezingen. In ons land is de (koninklijke) formule na verkiezingen dat een kabinet gevormd wordt 'dat geacht mag worden het vertrouwen van het parlement te genieten' of vergelijkbare bewoordingen: code voor een coalitie van partijen die samen de meerderheid van de Ka-

merzetels bezetten. Deze oplossing past weer beter in de rivaliserende opvatting van democratie.

Wat niet in die opvatting past is het feit dat die meerderheidscoalitie pas na de verkiezingen gevormd wordt. Dit betekent dat de kiezers weliswaar wikken, maar dat de politici uiteindelijk beschikken. Het is onmiskenbaar een zwakke plek in de Nederlandse variant van het model dat de wil van de meerderheid van de kiezers allesbepalend acht. Het voorstel van Van Thijn en anderen destijds om te komen tot ‘stembusakkoorden’ beoogde in feite dit probleem van de democratische legitimatie te ondervangen door de kabinetsformatie te verplaatsen naar vóór de verkiezingen: de vorming van twee coalities van partijen waaruit de kiezers dan zouden kunnen kiezen. In deze traditie past ook het recentere voorstel van Groen-Links om kiezers bij Kamerverkiezingen naast hun partijkus te laten aangeven welke coalitie hun voorkeur zou hebben. Beide voorstellen hebben hun bezwaren: Van Thijns stembusakkoorden bieden alleen een oplossing als alle partijen meedoen. In 1972 vormden alleen de zogeheten progressieve partijen zo’n stembusakkoord, maar ze haalden geen meerderheid, terwijl ook achteraf geen alternatieve meerderheid geformeerd kon worden. Dat heeft die kabinetsformatie toen ernstig bemoeilijkt en het experiment is niet meer herhaald. De gedachte dat kiezers op hun stembiljet ook hun voorkeurscoalitie kunnen aangeven gaat ervan uit dat het mogelijk is tevoren alle werkbare coalities in kaart te brengen, en dat de partijen ook bereid zijn in een door de kiezers verordende combinatie te stappen.

Ongecontroleerde regeermacht?

Maar zelfs zonder een rechtstreekse legitimatie door de kiezers blijft een monistische verhouding tussen regering en parlement een betere garantie bieden op het vertalen van de wil van de meerderheid in het te voeren beleid dan een – meer – dualistische verhouding. Het probleem is echter dat dit niet geldt ten aanzien van de verantwoording achteraf voor het gevoerde beleid.

Naarmate de Kamermeerderheid nauwer betrokken is bij de regering (door middel van het regeerakkoord, doordat de eigen leiders in het kabinet zitten, door het geregelde overleg tussen fractieleiding en ministers) is die meerderheid logischerwijze minder geneigd een kritisch standpunt tegenover de regering in te nemen. Van Thijn heeft in dit verband gesproken van een 'sorrydemocratie': beschermd door de Kamermeerderheid hoeft de betrokken bewindspersoon slechts beterschap te beloven om niet te hoeven aftreden. Pas als kritiek op een minister zodanig is dat het imago van zijn of haar eigen partij beschadigd dreigt te worden, trekt de Kamermeerderheid haar bescherming in en dwingt zo de minister tot aftreden.

Ook hier hangt het weer van de opvatting van democratie af of dit een probleem vormt. Vanuit het perspectief van *checks and balances* ter bescherming van de minderheid is dat zeker het geval. Nu de institutionele scheiding van machten tanende is, is het van belang dat de oppositie in elk geval voldoende mogelijkheden heeft om de regering te controleren, en dat de oppositie daar ook gebruik van maakt. Wanneer in de kabinetsformatie afspraken worden gemaakt over de beperking van de controlefunctie, zoals in 2006 (uiteindelijk vergeefs) over de kwestie-Irak, beperkt dat de oppositie, en uiteindelijk het parlement als instituut, in de uitoefening van haar democratische functie. Er is dan ook herhaaldelijk bepleit om ook een minderheid van het parlement (en de oppositie is per definitie een minderheid) ook het recht te geven een parlementaire enquête te starten. Voor de meeste controlerechten is een meerderheid niet vereist: elk individueel Kamerlid kan Kamervragen stellen; vijf handtekeningen volstaan om een motie in behandeling te nemen; dertig parlementariërs kunnen een spoeddebat aanvragen. Voor de nieuw ingevoerde jaarlijkse 'Verantwoordingsdag' is geen speciale aanvraag vereist. Er wordt, inderdaad vooral door de oppositie, ook flink gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Het aantal schriftelijke Kamervragen is gegroeid van ruim 200 per jaar in de vroege

jaren zestig tot ruim 3.000 in 2009; het aantal moties bedroeg jaarlijks enkele tientallen aan het begin van de jaren zestig en ruim 2.600 in 2009. Was het aantal interpellaties in de jaren zestig meestal op de vingers van één hand te tellen, in 2009 waren er 74 interpellaties en spoeddebatten.

Die groei bewijst echter niet dat er zoveel meer aandacht is voor de controlefunctie. De verklaring is eerder dat individuele Kamerleden zich profileren met schriftelijke vragen om zich de groeiende concurrentie om een verkiesbare plaats bij de volgende verkiezingen van het lijf te houden; spoeddebatten worden meer dan eens ingegeven door mediahypes. Bij zijn afscheid als Kamerlid waarschuwde Van der Vlies dat een al te frequent gebruik het mes ook bot kan maken. Die zorg is er niet over de toegenomen aandacht voor onderzoek, veelal gericht op beleidsfiasco's. Sinds de rsv-enquête van 1983-1984 heeft de Kamer negen parlementaire enquêtes en een twintigtal onderzoekscommissies ingesteld, en is ook de ondersteuning daarbij uitgebreid (de Dienst Onderzoek en Rijksuitgaven). Parlementaire enquêtes vormen de uitzondering op de regel dat het parlement bij zijn controletaak nog nauwelijks als instituut tegenover de regering functioneert.

Als het gaat om controle op het regeringsbeleid is het dan ook niet alleen maar kommer en kwel. Zelfs over de controle op het regeringsbeleid ten aanzien van de Europese Unie valt enig positief nieuws te melden. Er is niet zonder reden zorg dat de positie van het parlement verzwakt door de europeanisering van de beleidsvorming. In zijn bijdrage aan de democratic audit beschrijft Steunenbergh hoe de Tweede Kamer veelal *too little, too late* betrokken wordt bij het ontstaan van nieuwe Europese regelgeving. Er zijn ook nieuwe instrumenten voor de Tweede Kamer ingevoerd om de verloren invloed te herwinnen, zoals een instemmingsrecht op bepaalde terreinen (sinds het Verdrag van Schengen) en een parlementair behandelingsvoorboud en een subsidiariteitstoets (sinds het Verdrag van Lissabon). Er wordt echter weinig gebruik van gemaakt, deels door gebrek aan

belangstelling voor Europese zaken onder Kamerleden, deels doordat het instemmingsrecht en het behandelingsvoorbehoud Kamerleden voor een duivels dilemma stelt: invloed op het regeringsstandpunt voorafgaande aan Brusselse besluitvorming versterkt weliswaar de Kamer, maar beperkt ook de onderhandelingsruimte ten opzichte van andere lidstaten. De situatie ten aanzien van de beleidscontrole lijkt in dit geval positiever dan die van de beleidsvorming. In de democratische audit analyseert Van de Steeg hoe vaak de Tweede Kamer de regering tussen 1996 en 2005 ter verantwoording heeft geroepen na een Europese top. Dat bleek steeds het geval, hoewel nader onderzoek moet uitwijzen of dat ook geldt voor bijvoorbeeld 'gewone' Europese ministerraden. Verder is er een ontwikkeling zichtbaar waarbij EU-lidstaten proberen, ook waar geen Europese regelgeving vereist is, hun nationale beleid te vergelijken en te coördineren. In zijn bijdrage aan de democratische audit laat De Ruiter zien dat de rapportages die uit deze Open Methode van Coördinatie voortvloeien in eigen land zowel gebruikt worden door de regeringsmeerderheid om zich op de borst te kloppen wanneer het Nederlandse beleid goed uit de onderlinge vergelijking komt, als door de oppositie wanneer dat niet het geval is. Kortom, als het gaat om de parlementaire controle op het regeringsbeleid is er over europeanisering minder zorg dan als het gaat om de aansturing vooraf.

In het model van de scheiding van machten zijn dit soort controleactiviteiten alleen van belang als het parlement niet alleen blaft, maar ook doorbijt – en daar is minder bewijs voor.

Als democratie vooral wordt gezien als het doorzetten van de volkswil is het parlement niet zozeer een zelfstandige actor, maar eerder een doorgeefluik tussen electorale meerderheid en regering. Het is minder belangrijk dat het parlement zelf actie onderneemt tegenover slecht functionerende bewindslieden dan dat het electoraat in staat wordt gesteld om de regering daarop af te rekenen. In het vorige hoofdstuk hebben we al geconstateerd dat dit in Nederland met zijn coalitieregeringen uitermate moeilijk is. Maar ook los

daarvan kunnen kiezers de regering niet permanent en op alle beleidsterreinen monitoren. Het is de rol van de oppositie, die in deze opvatting van democratie verder vrijwel buiten spel staat, om de regering voortdurend ter verantwoording te roepen, en de kiezers over de uitkomsten te informeren. Daarbij spelen ook de media een belangrijke rol. Uit het onderzoek van De Beus, Brants en Van Praag, en Kleinnijenhuis en Takens voor de audit blijkt dat de media deze taak zeker niet slechter uitoefenen dan in het verleden. Integendeel, de toegenomen onafhankelijkheid en professionaliteit, en de verbeterde regelgeving (zoals de Wet Openbaarheid Bestuur) doen vermoeden dat er eerder van een verbetering sprake is. Het is echter wel opvallend dat beide analyses concluderen dat de meeste media er verhoudingsgewijs goed in slagen om signalen uit de samenleving door te geven (de platformfunctie), maar dat het met het objectief informeren van de burgers over het handelen van de verschillende politieke actoren duidelijk minder goed is gesteld.

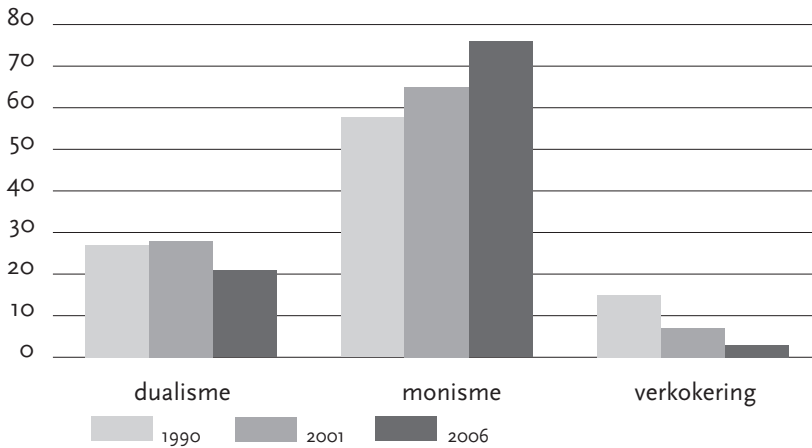
Parlementaire verkokering

Een van de meest opvallende uitkomsten van onderzoek naar het stemgedrag van fracties in de Tweede Kamer in het verleden was dat oppositiepartijen regeringsvoorstellen zelden afwezen. Als de vvd in de oppositie zat in de periode van 1963 tot 1986 stemden de liberalen toch slechts in 8% van de stemmingen over wetsvoorstellen tegen het regeringsvoorstel. Als de pvda in die jaren oppositie voerde wezen de sociaal-democraten regeringsvoorstellen nauwelijks vaker af: 12%. Zelfs de toenmalige cpn onthield zijn goedkeuring aan niet meer dan 16% van de ongeveer 3.000 wetsvoorstellen waarover in die periode gestemd is (Visscher 1994). Deze cijfers dateren uit een periode toen de eerder geschetste ontwikkeling van dualisme naar monisme nog maar pas op gang was gekomen. We hebben net geconstateerd dat sinds de jaren zestig vooral door de oppositie veel meer gebruik is gemaakt van de parlementaire controle-instrumenten. Het ligt voor de hand dat de oppositie in reac-

tie op het steeds hechtere coalitieblok ook meer gebruik is gaan maken van wetgevingsinstrumenten. En inderdaad, ook het aantal ingediende amendementen is toegenomen. Van ruim 100 per jaar in de jaren zestig naar ruim 1.000 per jaar vanaf de jaren tachtig (in de meest recente jaren weer iets minder). Maar alle monisme ten spijt blijven oppositiepartijen nog steeds de meeste regeringsvoorstellen steunen. Zo steunden de regeringspartijen CDA, VVD en LPF 94% van alle wetsvoorstellen van het kabinet-Balkenende I, tegenover een bijna even hoog percentage steun van de oppositie (91%) (berekening van Simon Otjes).

Oppositiesteun voor regeringsvoorstellen heeft dan ook weinig met monisme of dualisme te maken. Bij politiek controversiële wetsvoorstellen betrekken de fracties hun loopgraven langs de demarcatielijn tussen oppositie en coalitie, maar veel wetsvoorstellen zijn niet zo sterk ideologisch beladen. Dan zijn het de fractiespecialisten die op een bepaald beleidsterrein zakelijk onderhandelen met elkaar, en met de betrokken minister. Met name in de Kamercommissies vervaagt dan het onderscheid tussen oppositie en regering, en zijn suggesties van oppositie Kamerleden niet bij voorbaat kansloos. De minister neemt ze soms over, maar zelfs als ze als amendement in stemming worden gebracht behalen ze soms een meerderheid. Wie de onder Balkenende IV in stemming gebrachte amendementen overziet kan constateren dat de regeringspartijen CDA, PvdA en ChristenUnie de meeste amendementen aangenomen zagen, maar dat ook de VVD en de SP daar in zijn geslaagd. Dat lukt wanneer de fractiespecialisten van enkele regeringsfracties ook overtuigd zijn van de zin van het amendement. Zij adviseren vervolgens hun eigen fractie om het amendement te steunen. Als er geen strijd is met het regeerakkoord of het eigen verkiezingsprogramma volgt de fractie dat advies meestal. In de diverse parlementsonderzoeken is Kamerleden de stelling voorgelegd 'In de regel volg je bij stemmen het advies van de fractiespecialist': tussen 80% en 96% van de geïnterviewde Kamerleden was het daarmee eens.

Figuur 4.1 Verhouding tussen Kamerleden en ministers volgens Kamerleden



(Bron: Andeweg en Thomassen 2007, p. 44)

De vraag is of dit problematisch is. Het zou vreemd zijn wanneer in organisaties van enige omvang, zoals de meeste fracties, geen arbeidsverdeling zou bestaan. Als fractiespecialisten de steminstructies aan de fracties ook zouden kunnen beïnvloeden op centrale punten uit het verkiezingsprogramma, zou dit de vertaling van de volkswil in het overheidsbeleid inderdaad belemmeren. Fractieleden krijgen weliswaar grote vrijheid, maar het is onwaarschijnlijk dat zij de fractie achter zich kunnen krijgen wanneer zij rechtstreeks ingaan tegen de ideologie of het programma van de partij. Het is potentieel een groter probleem dat de rol van fractiespecialisten de verkokering van het regeringsbeleid versterkt. Dat is ook de reden waarom in het verleden maatregelen zijn voorgesteld om de specialisering van Kamerleden tegen te gaan. Zo is zelfs wel een ander kiesstelsel bepleit, omdat in districten gekozen Kamerleden generalistischer zouden zijn dan via een landelijke partijlijst gekozen volksvertegenwoordigers. Dat voorstel heeft het niet gehaald, maar het aantal vaste Kamercommissies is flink ingekrompen om de commissies een breder, minder gespecialiseerd werkterrein gegeven. De grote fracties in het parlement zijn ook kleiner geworden,

en daarmee is het werkterrein van elk individueel Kamerlid automatisch ook breder geworden. Bovendien heeft het monisme de verkokering teruggedrongen. In recente parlementsonderzoeken is Kamerleden gevraagd wat in het algemeen de beste beschrijving is van hun relatie met ministers: 'het' parlement staat tegenover 'het' kabinet (dualisme); kabinet plus regeringsfracties staan tegenover oppositiefracties (monisme); of fractiespecialisten plus vakministers op een bepaald beleidsterrein staan tegenover de generalisten en de specialisten op een ander beleidsterrein (verkokering).

In de betrekkelijk korte periode van zestien jaar dat deze onderzoeken omspannen zien we hoe de verkokering, ook in 1990 al niet echt dominant, verder terrein verliest, terwijl het monisme in de ogen van de Kamerleden oprukt (zie figuur 4.1). Als het overheidsbeleid gebrekkig gecoördineerd wordt ligt de oorzaak kennelijk eerder binnen de regering dan in het parlement.

5 Overheidsbeleid: de afstand tot de burgers

Democratie dient uiteindelijk om een verbinding te leggen tussen de burgers en het beleid. Verkiezingen en de relatie tussen parlement en regering zijn daarbij in een vertegenwoordigende democratie essentiële tussenschakels, maar uiteindelijk is de vraag of burgers zich kunnen herkennen in het beleid de proef op de som. Daarover bestaat soms twijfel. Ministers en Kamerleden zouden in Den Haag leven onder een kaasstolp, vervreemd van het 'echte' leven daarbuiten. In hun bijdrage aan de democratic audit definiëren De Lange en Rooduijn als de kern van het populisme dat een tegenstelling zou bestaan tussen het zuivere volk en de corrupte politieke elite. De opkomst van populistische partijen geeft zo stem aan de kritiek dat de echte maatschappelijke problemen de Haagse agenda niet bereiken.

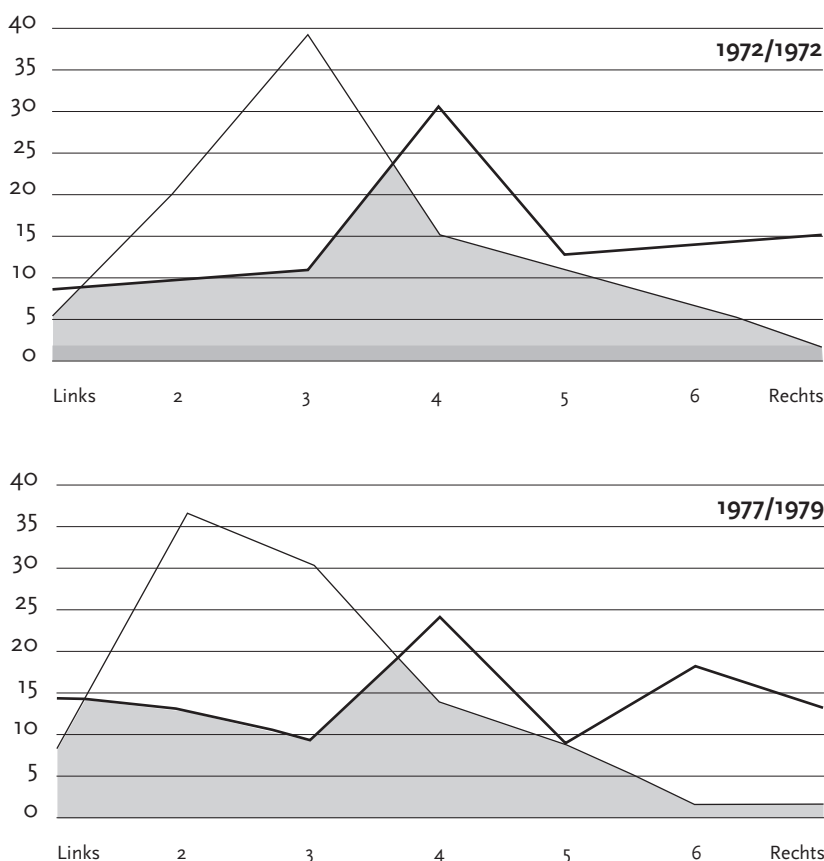
In het verlengde daarvan is er de zorg dat Kamerleden en ministers, zelfs als ze wel naar het volk zouden luisteren, de mogelijkheden om er wat aan te doen niet meer hebben, of uit handen hebben gegeven: de politiek is haar primaat kwijtgeraakt. Er zijn twee varianten op deze zorg. In de eerste plaats is, met de uitbreiding van het takenpakket van de overheid, zo ongeveer vanaf 1870, het overheidsapparaat sterk gegroeid. Ook het aantal Kamerleden en ministers is enigszins uitgebreid, maar dat staat in geen verhouding tot de groei van het aantal rijksambtenaren. De zorg of onze democratisch verantwoordelijke ambtsdragers nog wel in staat zijn om dat enorme overheidsapparaat, en daarmee het beleid, aan te sturen is al in 1969 verwoord door de bestuurskundige Crinice le Roy. Zijn inmiddels ingeburgerde term 'de Vierde Macht' verbeeldt het gevoel dat de bureaucratie het beleid zonder veel inmenging van ministers en Kamerleden, laat staan burgers, vormgeeft. In haar dissertatie heeft Peters (1999) de beleidsvorming op een drietal terreinen onderzocht en zij constateerde steeds een grote inbreng van ambtenaren, soms zonder veel politieke bemoeienis. In zijn bijdrage aan de democratic audit wijst Steunenberg ook op de grote rol van Nederlandse ambtenaren in de Europese beleidsvorming.

Ten aanzien van departementale ambtenaren is de minister in ieder geval formeel nog verantwoordelijk, en kan de minister daarop door Kamerleden worden aangesproken. Dat feit alleen al kan werken als een ‘zweepslag voor de bureaucratie’, naar het woord van J.Th.J. van den Berg. Die zweepslag ontbreekt echter wanneer delen van het ambtelijk apparaat verzelfstandigd worden, en dat is de tweede variant op de zorg over het politieke primaat. In haar bijdrage aan de democratic audit laat Van Thiel zien hoe vooral na 1982 dit proces van verzelfstandiging uitmondde in een tot in de jaren negentig sterk groeiend aantal zbo’s (zelfstandige bestuursorganen). Er zijn er nu zo’n 600, en daar werken meer ambtenaren dan op de Haagse departementen. In belangrijke mate gaat het om de uitvoering van overheidsbeleid, maar daarbij bestaat vaak een grote vrijheid om dat zelf in te vullen, en ook anderszins spelen zbo’s een belangrijke rol in de beleidsvorming. Het is een van de ontwikkelingen die wel zijn samengevat als de ‘emigratie van de politiek’ (Huyse), de ‘verplaatsing van de politiek’ (Bovens et al.) of de ‘hollowing out of the state’ (Rhodes). Zelfstandige bestuursorganen zijn in de politicologie bekend als *non-majoritarian institutions*: instituties die zich onttrekken aan sturing door de meerderheid van het volk en zijn democratisch verkozen vertegenwoordigers. In die categorie kan ook de Europese Unie geplaatst worden. Ondanks de geleidelijk uitgebreide bevoegdheden van het Europees Parlement is nog steeds sprake van een *democratic deficit* (democratisch gat). Dat gat wordt nog vergroot doordat de vormgeving van het Nederlandse standpunt over nieuwe Europese beleidsinitiatieven zich vooral op ambtelijk niveau voltrekt, zoals Steunenberg in zijn bijdrage aan de democratic audit beschrijft. De centrale vraag in dit hoofdstuk is dan ook hoe het is gesteld met het democratische gehalte van de beleidsvorming in Nederland: is ‘de politiek’ echt onwillig en/of onmachtig om het beleid te voeren in overeenstemming met de wensen van de burgers?

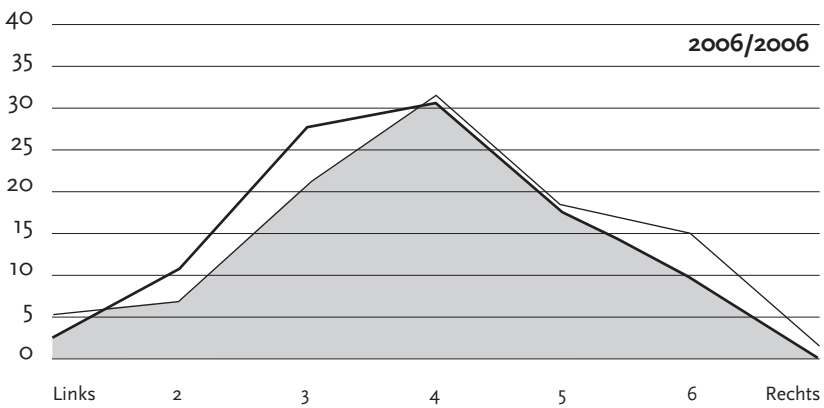
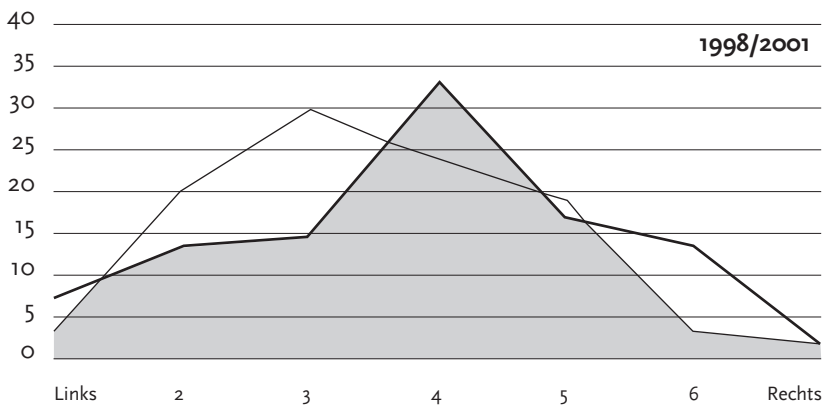
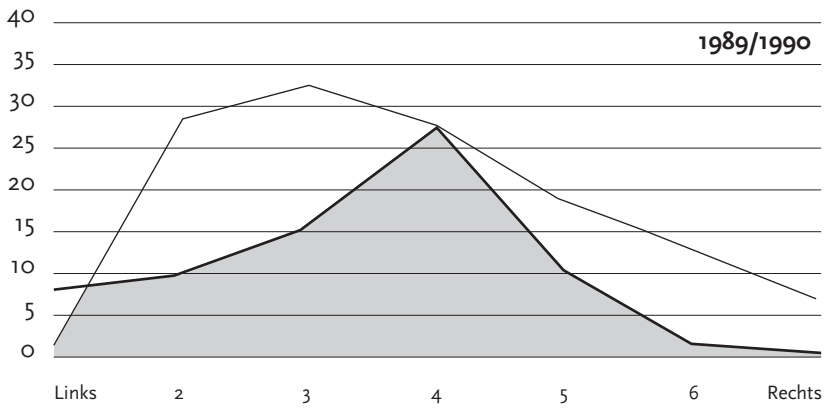
Hoe het democratische mandaat verwatert

Het is in dit verband paradoxaal om te constateren dat de politieke partijen en de Kamerleden zich de laatste jaren steeds meer gelegen laten liggen aan de beleidsvoorkeuren van de burgers. In onderzoek is zowel kiezers als Kamerleden gevraagd zichzelf te plaatsen op een algemene schaal van 'links' naar 'rechts', en ook op soortgelijke

Figuur 5.1 Toenemende overeenstemming tussen zelfplaatsing van kiezers en Kamerleden op een links-rechtsschaal



NB: de donkere lijn geeft de verdeling van de kiezers op de schaal weer; de lichtere lijn die van de Kamerleden. Het grijsgekleurde gebied geeft aan in hoeverre de politieke voorkeuren van kiezers en Kamerleden overlappen.



(Bron: Andeweg 2011)

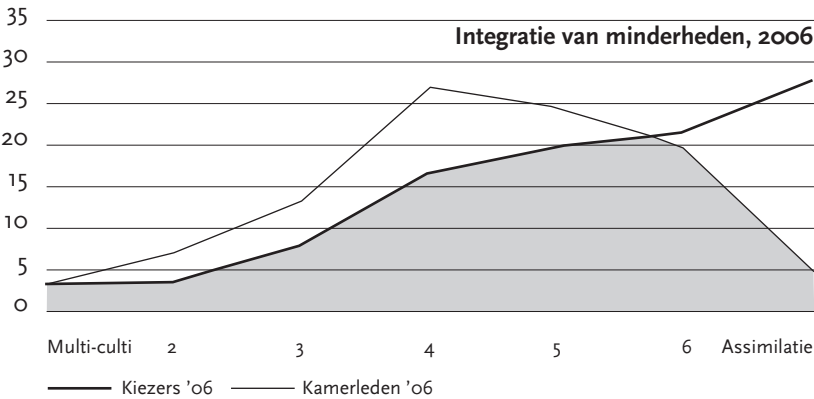
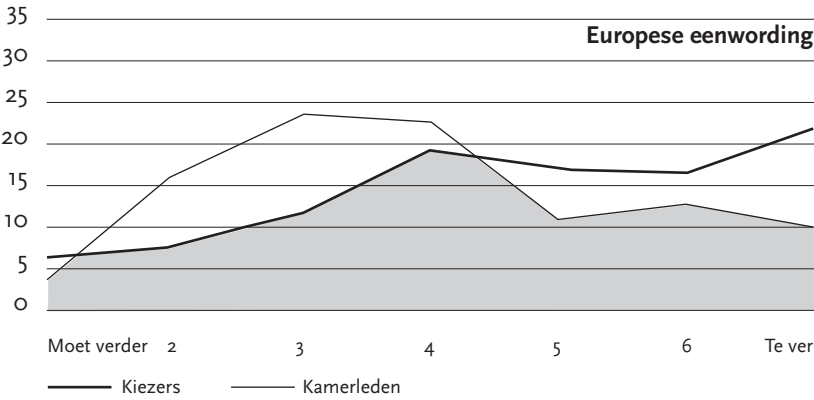
schalen met betrekking tot specifieke beleidsvraagstukken, van inkomensgelijkheid tot euthanasie, en van Europese eenwording tot integratie van minderheden. Sinds dat voor het eerst werd gedaan in 1972 zien we een opvallende toename in de congruentie tussen de beleidsopvattingen van kiezers en gekozenen. Dit is voornamelijk het gevolg van een verschuiving naar rechts van de verdeling van de Kamerleden. De verdeling van de kiezers is in de loop van de jaren veel minder veranderd.

In hun bijdrage aan de audit tonen Denters c.s. aan dat in 2006 ook tussen gemeenteraadsleden en kiezers de overeenstemming op de links-rechtsdimensie bijzonder hoog is. Op landelijk niveau zijn er beleidsterreinen waar de congruentie minder is, zoals met betrekking tot Europese integratie en de multiculturele samenleving, maar zelfs daar is de kloof tussen volk en elite niet zo groot als in de populistische retoriek vaak wordt verondersteld (zie figuur 5.2).

Dat neemt niet weg dat zich bij deze vraagstukken wel degelijk een representatieprobleem voordoet. Zoals figuur 5.2 laat zien zijn de in cultureel opzicht meer conservatieve kiezers (zie hoofdstuk 3) minder goed vertegenwoordigd dan progressieve kiezers. Tot die conservatieve kiezers behoort bijvoorbeeld een groot deel van de traditionele achterban van de pvdA, terwijl de elite van die partij in cultureel opzicht over het algemeen juist progressief is. Het is dan ook geen wonder dat juist deze kiezers zich door hun eigen partij in de steek gelaten voelen. Zoals we in hoofdstuk 3 gezien hebben is het vooral voor kiezers die een in sociaal-economisch opzicht linkse positie combineren met een in cultureel opzicht conservatieve positie moeilijk politiek onderdak te vinden.

De constatering dat de volksvertegenwoordiging qua beleidsvoorkeuren nu een veel betere afspiegeling vormt van het electoraat dan in het verleden wordt bevestigd door Van der Kouwe, Pennings en Keman, die voor de democratic audit een vergelijking hebben gemaakt van wat kiezers als de grootste problemen aanmerkten en de onderwerpen waaraan de politieke partijen in hun

Figuur 5.2 Kiezers en Kamerleden over Europese eenwording en integratie van minderheden



(Bron: voor de kiezers: Nationaal Kiezersonderzoek 2006; voor de Kamerleden: Parlementsonderzoek 2006)

verkiezingsprogramma's de meeste aandacht gaven. Afgezien van een uitzondering in 2006 zien we ook hier dat de congruentie toeneemt. Die toegenomen congruentie is niet alleen het gevolg van de opkomst van populistische partijen die kiezers die kritisch staan ten opzichte van immigratie en integratie een stem geven. We zien het ook bij de gevestigde partijen. Voor de oorzaak kunnen we vooral terugverwijzen naar hoofdstuk 3: in het verleden hadden partijen

en Kamerleden een grote vrijheid als het om de inhoud van het beleid ging, omdat de verzuilde kiezer toch wel loyaal bleef. Met de sterk toegenomen electorale volatiliteit kunnen politici niet langer rekenen op een trouwe achterban. De stem van de kiezer moet gewonnen worden, en daarbij past een grotere aandacht voor de wensen van die kiezer.

Dat klinkt allemaal positief. De volgende schakel in de democratische keten van delegatie is de regering, en ook daar hebben Van der Kouwe et al. in eerste instantie goed nieuws te melden: er is een heel behoorlijke mate van congruentie tussen de inhoud van de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen en de inhoud van het regeerakkoord. Jammer genoeg is er echter nauwelijks overeenkomst tussen het regeerakkoord en de prioriteiten van de burgers die op de regeringspartijen hebben gestemd. In volgende fases, namelijk de regeringsverklaring en daarna de opeenvolgende troonredes, verwatert de congruentie met de wensen van de eigen kiezers nog verder. Het is als het spelletje op het schoolplein: in een kring kinderen fluistert iemand een moeilijk woord in het oor van degene die naast hem staat, die het weer verder doorfluistert: aan het einde van de keten is het oorspronkelijke woord onherkenbaar verhaspeld: de wensen van de kiezer zijn redelijk terug te vinden in de verkiezingsprogramma's van de partijen, en de punten uit de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen zijn redelijk terug te vinden in het regeerakkoord, en het regeerakkoord wordt heel aardig weerspiegeld in de troonredes, maar wat in de troonredes staat heeft toch weinig meer van doen met de oorspronkelijke wensen van de kiezers. Het is niet noodzakelijk onwil of boze opzet die de invloed van de volkswil op het beleid steeds verder verdunt, maar waarschijnlijk eerder de stroperigheid van bestaand beleid dat zich moeilijk laat wijzigen, van internationale verplichtingen die de manoeuvreerruimte verkleinen, en van de wens om zich voor nieuwe maatregelen, van het uitzenden van troepen tot het invoeren van rekeningrijden, eerst te verzekeren van voldoende 'maatschappe-

lijk draagvlak'. Elsschots dichtregels kunnen ook op de beleidsvorming in Nederland slaan: 'Want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren...'

Het beleid uitbested

De belangrijke rol van beleidsambtenaren en van zelfstandige bestuursorganen in de beleidsvorming kan het democratische mandaat van de burgers alleen maar verder verdunnen. Ambtenaren op de departementen staan immers nog verder van de burger in de zojuist geschetste 'fluisterketen'. Dat het ambtelijk apparaat een zekere mate van beleidsvrijheid heeft is onmiskenbaar: zeker in Nederland worden ambtenaren in sterke mate geselecteerd op hun beleidsinhoudelijke deskundigheid, en dat betekent per definitie dat de politiek-ambtelijke leiding – zelf immers minder inhoudelijk deskundig op alle deelterreinen – veel aan hen moet overlaten. Dat probleem beheerst al sinds Webers analyses van de bureaucratie het denken op dit punt. Deze onvermijdelijke beleidsvrijheid is pas echt zorgelijk wanneer het ambtelijk apparaat die vrijheid zou gebruiken om een eigen politieke koers te volgen, haaks op wat de democratisch verantwoordelijke bewindslieden aangeven. Dat is alleen al onwaarschijnlijk doordat het ambtelijk apparaat zeker in Nederland niet één homogeen blok vormt. Verder is in ons land voor topposities, zelfs in de staf van de minister-president, bewust gekozen voor een zekere mate van politieke diversiteit. Conflicten met hoge ambtenaren om beleidsinhoudelijke redenen zijn in ons land dan ook uitzonderlijk en trekken veel aandacht: minister Sorgdrager en Docters van Leeuwen, minister Bomhoff en Van Lieshout. Tenslotte is juist aan de top van het ambtelijk apparaat de norm dat de politieke verantwoordelijkheid van de minister bepalend moet zijn voor het ambtelijk handelen in hoge mate geïnternaliseerd (Noordegraaf 2000). Dat ambtenaren hun beleidsvrijheid misbruiken voor eigen financieel gewin is eveneens uitzonderlijk. In hun bijdrage aan de democratic audit brengen De Graaf en Huberts in kaart hoe het is

gesteld met de integriteit van het openbaar bestuur. Afgezet tegen het totaal aantal ambtenaren blijkt het aantal interne corruptieonderzoeken bijvoorbeeld betrekkelijk gering.

Er is altijd een risico dat ministers '*go native*' in hun departement, en zich meer ontwikkelen tot pleitbezorger van departementale belangen, maar dat is eerder een verwijt aan de betreffende minister dan aan het ambtelijk apparaat. Als het gebeurt versterkt het de verkokering in de beleidsvorming, maar tast het niet zozeer het democratisch gehalte aan: dat de 'vierde macht' ook een 'vijfde colonne' binnen ons politieke bestel zou vormen lijkt vooralsnog een onbewezen stelling.

Voor aantasting van het politieke primaat door zelfstandige bestuursorganen is meer aanleiding tot zorg. Ook daar geldt overigens dat er weinig kans is dat de honderden heel verschillende zbo's allemaal eenzelfde politieke lijn zouden trekken, en De Graaf en Huberts constateren bij zbo's ook eerder minder dan meer interne corruptieonderzoeken, vergeleken met de departementen. Wat hier een zorgpunt is, is dat de beleidsvrijheid niet gepaard gaat met een democratisch verantwoordingsproces. Er is wel verondersteld dat de Tweede Kamer geen rekening zou houden met het verzelfstandigingsproces en te pas en te onpas Kamervragen zou stellen over het handelen van zbo's. In haar bijdrage aan de democratic audit wijst Van Thiel erop dat uit onderzoek geen aanwijzingen voor een dergelijke bemoeizucht naar voren zijn gekomen. Vanuit democratisch oogpunt is dat misschien zelfs te betreuren. Het is intussen niet zo dat zbo's geen enkele verantwoording afleggen voor hun doen en laten. Bovens en Schillemans betogen in hun bijdrage aan de democratic audit dat de meeste 'gaten' qua verantwoording in de laatste jaren zijn gedicht, en dat zbo's nu soms lijden onder verantwoordingsoverlast. Het gaat daarbij dan vooral om een toename van horizontale en diagonale verantwoordingsmechanismen. Van horizontale verantwoording is sprake als verantwoording wordt afgelegd aan cliëntenraden, visitatiecommissies, de media, enzovoort.

Diagonale verantwoording wordt afgelegd tegenover toezichthouders, inspecties, raden van toezicht, enzovoort. Het in het leven roepen van dergelijke nieuwe verantwoordingsconstructies is zeker een verbetering, maar over het feitelijk functioneren ervan is nog weinig bekend. Wanneer het afleggen van verantwoording uiteindelijk vrijblijvend is en geen gevolgen heeft, blijft het vooral een papieren constructie. Bovendien is er geen ontwikkeling naar het weer herstellen van de verticale verantwoording: van het departement via de minister en het parlement aan de kiezers. Die verantwoordingsrelatie is naar haar aard een andere, juist omdat zij hiërarchisch is, en dus niet vrijblijvend. De zbo's blijven zo 'non-majoritarian' instituties, en dus niet onderworpen aan luimen, maar ook niet aan de tucht, van de volkswil.

Interactieve beleidsvorming

Het is in dit licht niet verwonderlijk dat de roep ontstaan is om de inbreng van burgers in de beleidsvorming te versterken. Dat zou bijvoorbeeld kunnen via hun lidmaatschap van maatschappelijke organisaties die actief zijn om het overheidsbeleid te beïnvloeden. In de politicologie is er al langer een debat over de vraag of belangenorganisaties een tweede vorm van politieke vertegenwoordiging vormen, complementair aan, of zelfs concurrerend met de vertegenwoordiging via politieke partijen. In hun bijdrage aan de democratische audit plaatsen Braun-Poppelaars, Berkhout en Hanegraaff daar echter vraagtekens bij. De maatschappelijke organisaties waarbinnen burgers vooral actief zijn, zijn nu juist niet de organisaties die zich het meest richten op het beïnvloeden van de beleidsvorming. Bovendien richten belangenorganisaties zich niet op de volle breedte van het overheidsbeleid, maar zijn er beleidsterreinen waarop het maatschappelijk middenveld bijzonder actief is, terwijl andere beleidsterreinen veel minder aandacht krijgen.

Er is daarom, vooral vanaf het begin van de jaren negentig, een ontwikkeling zichtbaar waarbij de overheid probeert burgers

rechtstreeks bij het beleid te betrekken. ‘Interactieve beleidsvorming’ is een verzamelterm geworden voor allerlei instrumenten die dit soort burgerparticipatie faciliteren: burgerpanels, focusgroepen, enzovoort, al dan niet met inschakeling van nieuwe digitale technieken. Leijenaar en Jacobs beschrijven in hun bijdrage aan de democratic audit dat het niet zozeer gaat om meebeslissen, maar vooral om meepraten; de ontwikkeling van interactieve beleidsvorming past daarmee naadloos in het denken over *deliberatieve* democratie, waarin het accent ligt op het elkaar overtuigen en niet op het tellen van stemmen. In het beleidsvormingsproces is de inbreng van burgers dan ook vooral gesitueerd aan het begin, en niet aan het einde wanneer de knopen worden doorgehakt. Tegelijkertijd zien we overigens ook de opkomst van referenda (meer dan 130 op lokaal niveau): ook dan hebben burgers formeel geen beslissingsmacht, maar ook van de uitslag van een consultatief referendum vrezen politici niet ongestraft te kunnen afwijken. Verder gaat het hier juist niet om een *deliberatieve* democratie, maar om een *aggregatieve* democratie (stemmen tellen), en vindt het referendum tot nu toe plaats aan het einde van het beleidsvormingsproces (tot nu toe, want in Nederland zijn ‘initiatieven’, waarbij burgers zelf beleidsvoorstellen via een referendum in stemming kunnen brengen, nog niet voorgekomen). Op het nationale niveau is de trend naar een grotere rol van burgers in de beleidsvorming nog maar nauwelijks zichtbaar: de proefperiode met een correctief wetgevingsreferendum is verlopen zonder in de praktijk gebracht te zijn; van het referendum over een Europese grondwet is de politieke elite zo geschrokken dat een tweede referendum bij een belofte is gebleven; interactieve beleidsvorming is beperkt tot één Burgerforum over een nieuw kiesstelsel; wel heeft de Tweede Kamer in 2006 de mogelijkheid geopend voor ‘burgerinitiatieven’: 40.000 burgers kunnen dan een onderwerp op de agenda plaatsen, zoals de bio-industrie in 2007, of levensbeëindiging bij ‘voltooid leven’ binnenkort. Een grotere rol voor burgers in de beleidsvorming is op

landelijk niveau nog een aarzelende ontwikkeling. Leijenaar en Jacobs laten in de democratic audit zien dat een meerderheid van de burgers die ontwikkeling wel wenselijk acht, maar dat neemt niet weg dat er ook kanttekeningen bij te plaatsen zijn.

In de eerste plaats stelt interactieve beleidsvorming aanzienlijk hogere eisen aan het kennisniveau van de burger dan het periodiek uitbrengen van een stem. Over de precieze aard en hoeveelheid benodigde politieke kennis bij burgers valt te twisten, maar Vis en Van Schuur constateren in hun bijdrage aan de democratic audit dat de feitelijke politieke kennis van burgers niet overschat moet worden. Zij leggen bovendien een merkwaardige paradox bloot: er is een sterk verband tussen opleidingsniveau en politieke kennis, maar de politieke kennis lijkt niet toe te nemen ondanks de spectaculaire stijging van het opleidingsniveau in Nederland (zie ook hoofdstuk 1). Een van de mogelijke oorzaken die Vis en Van Schuur daarvoor noemen is het veranderd mediagebruik. In hun bijdrage aan de democratic audit over de rol van de media waarschuwen ook De Beus et al. dat de sterk toegenomen diversiteit in het media-aanbod de burger meer keuzevrijheid biedt, inclusief de keuze om zich te onttrekken aan politieke berichtgeving. De gebrekkige kennis over politiek is overigens niet de belangrijkste reden om voorzichtig te zijn met een versterking van de rol van de burger in de beleidsvorming: het is niet ondenkbaar dat de burger zich slechts matig laat informeren over politiek, juist omdat er zo weinig van de burger gevraagd wordt. Over het Europees referendum van 2005 valt veel te zeggen, maar het heeft ongetwijfeld geleid tot een bewustwording van het electoraat over Europese integratie. Zo is onder meer gebleken dat burgers hun stem in dat referendum misschien niet allemaal gebaseerd hebben op de tekst van het grondwettelijk verdrag, maar de stemmotivaties hadden wel betrekking op Europese eenwording (van de euro en de recente uitbreiding tot, ook, het verdrag zelf). Het is niet ondenkbaar dat een grotere rol voor burgers ook zal leiden tot grotere kennis bij burgers.

Een tweede kanttekening bij een grotere inbreng van burgers in de beleidsvorming betreft het vraagstuk van de politieke gelijkheid. Voor een democratische overheid zijn de voorkeuren en belangen van alle burgers van gelijk gewicht. In hoofdstuk 3 zagen wij dat herinvoering van de opkomstplicht is bepleit om te voorkomen dat politici minder gewicht zouden toekennen aan de belangen van de niet-stemmers. Uit het onderzoek van Denters et al. en van Wille voor de democratic audit blijkt dat er tussen stemmers en niet-stemmers inderdaad sociaal-economische verschillen bestaan (bijvoorbeeld qua opleidingsniveau), maar de verschillen bij andere, veeleisender vormen van politieke participatie zijn veel groter. Dat soort activiteiten doet een groter beroep op tijd, kennis, analytisch vermogen en spreekvaardigheid, met als gevolg dat er een oververtegenwoordiging is van goed opgeleide, goedgebekte burgers. Een groter accent op interactieve beleidsvorming kan zo onbedoeld leiden tot een scheve afspiegeling van de wensen en belangen van de bevolking, en daarmee tot een vertekening in het beleid. Uiteraard is dat alleen het geval wanneer de sociaal-economische vertekening onder de burger-participanten ook samen hangt met een vertekening in beleidsvoorkeuren. Denters et al. nuanceren dat risico: qua zelfplaatsing op een links-rechtsschaal is het verschil tussen participanten en niet-participanten niet erg groot. Dat kan echter ten aanzien van afzonderlijke issues verschillen, waarbij te denken valt aan Europese integratie of de multiculturele samenleving.

Het is dan wel opvallend dat ook lager opgeleide kiezers in meerderheid voorstander zijn van een uitbreiding van mogelijkheden voor burgers om het beleid te beïnvloeden, hoewel zij ook aangeven daar minder gebruik van te maken. Die paradox voert terug op het debat in de politicologie tussen degenen die stellen dat *the cure for democracy is more democracy* en degenen die stellen dat er meer behoefte is aan *stealth democracy* (Hibbing & Theis-Morse). In die laatste opvatting zou democratie moeten functioneren als een *stealth bomber*, die onzichtbaar voor de radar toch effectief is. De-

mocratie moet er in die visie als een onzichtbare hand voor zorgen dat de volkswil wordt vertaald in het beleid, zonder dat van het volk gevraagd wordt zich daar voortdurend mee te moeten bemoeien. Er moeten wel mogelijkheden voor burgers zijn om in het geweer te komen, maar eerder als correctiemechanisme wanneer de ‘onzichtbare hand’ niet goed functioneert. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat zowel hoger als lager opgeleide kiezers aangeven voorstander te zijn van meer invloedsmogelijkheden voor burgers, maar dat zij daarbij verschillende doelen voor ogen hebben: meer kansen om zich actief met de beleidsvorming te bemoeien bij de hoger opgeleiden, en meer kansen om in te grijpen als het te gek wordt bij de lager opgeleiden.

Verantwoording

In deze analyse van de relatie tussen burger en beleid heeft het accent vooral gelegen op het door de burger beïnvloeden van dat beleid. Dat kan indirect, wanneer verkiezingsprogramma's en volksvertegenwoordigers de beleidsvoorkeuren van burgers weerspiegelen en dat dan doorwerkt in het regeerakkoord en uiteindelijk in het handelen van ambtenaren en zelfstandige bestuursorganen. Het kan ook indirect wanneer het maatschappelijk middenveld die beïnvloedingsketen versterkt of vervangt. En het kan direct, wanneer burgers zelf mee mogen praten over het te voeren beleid. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat er problemen zijn bij elk van deze invloedskanalen: in de vertegenwoordigende democratie lijkt de volkswil stapje voor stapje te verwateren; beleid wordt mede gevoerd door zbo's die zelfs buiten deze keten staan; belangengroepen die zich met het beleid bemoeien zijn juist niet de groepen waarin veel burgers actief zijn, en het scheppen van meer mogelijkheden voor burgers om geconsulteerd te worden draagt een risico in zich van vertekening in het beleid doordat niet alle burgers gelijkelijk participeren.

Wat in dit hoofdstuk nauwelijks aan de orde is gekomen is de mogelijkheid voor burgers om het beleid niet zozeer vooraf te beïnvloeden, maar wel achteraf te controleren en eventueel bij te sturen. De reden dat die relatie tussen burger en beleid onbesproken is gebleven is dat deze verantwoordingsrelatie tussen beleidsmakers en burgers er in ons bestel betrekkelijk bekaaid vanaf komt. Wij komen daar in het volgende hoofdstuk op terug.

6 Van afspiegelen naar afrekenen?

De kernvraag die wij in de democratic audit hebben willen beantwoorden is of het in de negentiende en vroege twintigste eeuw ontworpen democratische bestel nog past bij de samenleving en de politieke situatie van nu. In dit laatste hoofdstuk vatten wij de belangrijkste bevindingen en conclusies vanuit dit perspectief nog eens samen. Daarmee willen we tevens een aanzet geven voor een discussie over de vraag hoe het democratische bestel beter bestand gemaakt kan worden tegen de maatschappelijke uitdagingen waarmee het nu al decennialang geconfronteerd wordt.

Democratie in een land van minderheden

In dit boek hebben we vaak gerefereerd aan het bestaan van twee verschillende typen democratie: een 'meerderheidsdemocratie' versus een 'consensusdemocratie'. Deze beide typen berusten op een verschillende opvatting over waar het in de democratie om gaat. In een meerderheidsdemocratie fungeert de directe democratie als ideaalbeeld. In de bewoordingen van de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl is een representatieve democratie niet meer dan een 'sorry substitute for the real thing', waarbij onder 'the real thing' een directe democratie wordt verstaan (Dahl 1982). In een meerderheidsstelsel behoort het proces van de representatieve democratie met zijn opeenvolgende schakels dan ook zo ingericht te zijn dat het overheidsbeleid in overeenstemming is met de wil van de kiezers. Omdat kiezers niet allemaal hetzelfde willen, en zij binnen een democratie allemaal gelijk zijn, wordt de wil van de kiezers uiteindelijk gelijkgesteld aan de wil van de *meerderheid* van de kiezers. Het kiesstelsel vergroot de kans dat er een duidelijke meerderheidspartij in het parlement is, parlementsliden beschouwen zich als gedelegeerden die slechts de opvattingen van hun kiezers hebben te vertegenwoordigen, regering en parlementaire meerderheid vormen één blok dat het beleid bepaalt zonder veel inmenging van lagere overheden of van de rechterlijke macht.

In een consensusdemocratie wordt de directe democratie juist

niet als ideaalbeeld gezien. De representatieve democratie wordt als een eigenstandig type democratie beschouwd dat dan ook naar zijn eigen maatstaven beoordeeld moet worden. Het doel van de democratie is eerst en vooral de bescherming van minderheden, ook tegenover de democratische meerderheid. Het kiesstelsel faciliteert de evenredige vertegenwoordiging van minderheden in het parlement, parlementsleden zien zich als gevolmachtigden die niet zozeer de eigen kiezers, maar het landsbelang moeten dienen, er is machtscheiding tussen regering en parlement, en lagere overheden en de rechterlijke macht hebben ook een stem in het kapittel.

Geen enkel politiek bestel kiest overigens exclusief voor een van de twee opvattingen over democratie, maar legt accenten die passen bij de aard van de samenleving waar het in is geworteld.

In het eerste hoofdstuk constateerden wij al dat het accent in Nederland vanaf de invoering van het algemeen kiesrecht heeft gelegen op het afspiegelen van de belangen en opvattingen van de verschillende politieke minderheden in ons land: van het kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging tot de nadruk op voldoende ‘maatschappelijk draagvlak’ in de beleidsvorming. Ook in Nederland is geen exclusieve keuze gemaakt voor deze opvatting van democratie: uit de Franse tijd dateert bijvoorbeeld een erfenis van centralisatie die lagere overheden slechts beperkte mogelijkheden geeft een tegenwicht te vormen tegen de rijksoverheid en de rechter heeft in Nederland formeel niet het recht om wetten aan de grondwet te toetsen. Maar het accent op ‘afspiegelen’ is onmiskenbaar, en daar waren ook goede maatschappelijke gronden voor. Het verhaal van de verzuiling is al vaak verteld: aan het begin van de vorige eeuw was de samenleving verdeeld in relatief goed georganiseerde subculturen van katholieken, protestanten (met verdere onderverdeling in hervormden en diverse soorten gereformeerden), de niet-kerkse arbeidersklasse en – minder georganiseerd maar toch – de niet-kerkse middenklasse. Geen van deze zuilen behaalde ooit een meer-

derheid, al keken protestanten soms met enige benauwdheid naar de katholieke geboortecijfers. Terwijl de Eerste Wereldoorlog buiten onze landsgrenzen woedde, onderhandelden de politieke leiders jarenlang over de grote politieke kwesties van die tijd: schoolstrijd en kiesrechtstrijd. Uiteindelijk leidde dat tot een groot compromis waarin elke minderheid iets won en iets moest toegeven. Of de politieke leiders bewust over hun eigen schaduw sprongen om het land te redden, of dat zij slechts terugkeerden naar een traditie van 'plooien en schikken' uit de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden vormt nog steeds onderwerp van debat, maar hier telt vooral dat deze Grote Pacificatie van 1917 de toon heeft gezet voor een manier van politiek bedrijven die, met onvermijdelijke schommelingen en uitzonderingen, tot op de dag van vandaag herkenbaar is. Deze is niet alleen sterk gericht op afspiegeling en consensus, maar heeft ook duidelijk elitaire trekken. Volgens de klassieke analyse van Lijphart ging samenwerking aan de top van de zuilen gepaard met passiviteit en volgzaamheid aan de basis.

Dit stelsel en vooral de afspiegelingspolitiek hebben Nederland lange tijd goed gediend. Het heeft de emancipatie van arbeiders, kleine luyden en katholieken in ons land mogelijk gemaakt zonder grote conflicten. Het heeft gezorgd voor een grote openheid en veerkracht doordat dezelfde mechanismen die ooit zorgden voor de afspiegeling van de zuilen het ook mogelijk maakten dat vergeten groepen werden gehoord: boeren, middenstanders, ouderen, mensen met zorg om de dieren, mensen met bezorgdheid over immigratie en integratie. Het is niet zonder reden dat velen terugschrikken voor ingrijpende staatkundige hervormingen.

Modernisering

Maar de samenleving die destijds aanleiding gaf om het accent op afspiegelen van minderheden te leggen, is ingrijpend veranderd. In het eerste hoofdstuk hebben wij een vijftal clusters van maatschappelijke veranderingen geschetst die evenzovele uitdagingen vormen

voor het traditionele democratische bestel in Nederland. Tezamen worden deze ontwikkelingen ook wel als moderniseringsproces aangeduid. Wij zullen de gevolgen van deze maatschappelijke veranderingen hier nog eens de revue laten passeren, min of meer in de volgorde zoals deze in de voorafgaande hoofdstukken aan de orde zijn gekomen. We gaan achtereenvolgens in op de gevolgen voor het politieke gedrag van burgers, politieke partijen en de relatie tussen parlement en regering.

Het moderniseringsproces heeft vooral geleid tot een emancipatie van de individuele burger. De enorme stijging van het opleidingsniveau heeft geleid tot een 'cognitieve mobilisatie' waardoor burgers steeds minder afhankelijk zijn geworden van collectieve belangenbehartiging door leiders van maatschappelijke en politieke organisaties. Individuele burgers zijn steeds beter in staat hun eigen politieke boontjes te doppen.

Dit proces dat in alle westerse samenlevingen zichtbaar is heeft in Nederland gezorgd voor het verbrekken van de zuilen. Vanaf midden jaren zestig is een proces van ontzuiling zichtbaar dat inmiddels nagenoeg voltooid lijkt te zijn. Oude organisaties van zuilen zijn gefuseerd (zoals in VNO-NCW, of CDA) of ontdaan van hun verzuilde identiteit (zoals *de Volkskrant* of het rooms-katholieke Ziekenhuis van weleer), en ontmoeten concurrentie van nieuwe organisaties zonder verzuild verleden (zoals D66 of de commerciële omroepen). Belangrijker nog dan deze organisatorische ontzuiling is de ontzuiling van de individuele burger. Diens identiteit wordt niet langer bepaald door het behoren bij een bepaalde zuil. Ook als men nog steeds een kerkse katholiek is heeft dat niet meer automatische gevolgen voor partnerkeuze, mediaconsumptie, lidmaatschap van organisaties of politieke voorkeur.

Politieke participatie

Het moderniseringsproces heeft belangrijke gevolgen gehad voor de politieke participatie van burgers. In het traditionele politieke

stelsel was deelname aan de verkiezingen en aan de verkiezingen gelieerde activiteiten vrijwel de enige vorm van politieke activiteit die voor hen openstond. De opkomstplicht maar vooral ook de gedachte dat deelname aan de verkiezingen een burgerplicht was zorgde voor een hoge opkomst tot lang na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. Ook het feit dat veel kiezers zich verbonden voelden met een specifieke partij droeg bij aan een hoge opkomst. Een stem uitbrengen op de eigen partij was immers het belangrijkste instrument om deze te steunen. Burgerplicht en de loyaliteit met een politieke partij zijn echter steeds minder bepalend geworden als motief om te gaan stemmen. Kiezers maken steeds meer hun eigen individuele afweging of het de moeite waard is om te gaan stemmen. Dit leidt echter niet noodzakelijk tot een daling van de opkomst. Bij de Tweede Kamerverkiezingen is er sinds de afschaffing van de opkomstplicht niet of nauwelijks sprake van een structurele daling. Bij de gemeenteraadsverkiezingen en vooral bij de verkiezingen voor Provinciale Staten en het Europees Parlement is dit echter wel zo. Al vóór de Statenverkiezingen van 1999 stelde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Peper, het bestaansrecht van de provincies ter discussie in het geval de opkomst onder de vijftig procent zou komen. Volgens dat criterium hebben de provincies al meer dan een decennium geen bestaansrecht meer. Met uitzondering van de Kamerverkiezingen valt er in de ogen van steeds meer kiezers blijkbaar te weinig te kiezen. Het is hen niet duidelijk wat de verschillen tussen de verschillende partijen zijn en de machtsvraag is niet of nauwelijks aan de orde.

Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Niet alleen komt de democratische legitimatie van de betreffende bestuurslaag ter discussie, maar er treedt ook een scheefgroei op. Mensen met een lager opleidingsniveau zijn eerder geneigd van de stembus weg te blijven. Bovendien wordt deze scheefgroei groter naarmate de opkomst lager wordt.

Voor zover er al sprake is van een dalende opkomst is dit echter niet per se een teken dat burgers zich afwenden van de politiek. Ten dele hebben zij inmiddels andere en wellicht meer effectieve wijzen gevonden om hun verlangens en eisen kracht bij te zetten, namelijk door zich individueel of in groepsverband rechtstreeks te wenden tot de besluitvormers op ambtelijk of politiek niveau. Burgers zijn per saldo niet minder maar anders politiek actief geworden. Partijpolitieke participatie, zoals het lidmaatschap van politieke partijen en actieve deelname aan de verkiezingscampagne, is vanaf het einde van de jaren tachtig enigszins afgenomen, maar politieke participatie buiten de traditionele partijpolitieke arena is juist toegenomen.

Voor al op lokaal niveau heeft de overheid op deze ontwikkeling gereageerd door burgers rechtstreeks bij het beleid te betrekken door middel van wat interactieve beleidsvorming is gaan heten. Dit is zonder enige twijfel een logische en positieve reactie op bovengenoemde ontwikkelingen, maar we hebben erop gewezen dat er ook duidelijk nadelen aan verbonden zijn. Omdat een groter beroep gedaan wordt op cognitieve en sociale vaardigheden, is de scheefgroei in termen van met name opleidingsniveau nog groter dan bij het stemmen bij verkiezingen. Alhoewel het bestaande onderzoek nog geen aanleiding geeft voor deze veronderstelling, kan dit leiden tot een scheve vertegenwoordiging van de belangen en wensen van de betrokken burgers. Interactieve beleidsvorming is dan ook een nuttige aanvulling op de representatieve democratie, maar kan deze zeker niet vervangen.

Partijkeuze

De meest opvallende verandering die zich in het politieke gedrag van burgers heeft voorgedaan betreft ongetwijfeld hun partijkeuze. Ten tijde van de verzuiling konden verkiezingen nog bestempeld worden als rituele volkstellingen waarvan de uitkomst in grote lijnen tevoren wel vaststond. Maar de ontzuiling heeft ertoe geleid dat burgers

steeds meer hun eigen autonome afwegingen maken en niet meer vanzelfsprekend telkens op dezelfde partij stemmen.

Het gevolg is dat de verkiezingsuitslag minder voorspelbaar is geworden en er tussen verkiezingen grote fluctuaties optreden. Vooral sinds het midden van de jaren negentig heeft de electorale ‘volatiliteit’ een omvang aangenomen die ook elders in Europa zijn weerga niet kent.

Op deze feiten valt weinig af te dingen. Ons gaat het in deze democratische audit vooral om de betekenis van deze ontwikkeling voor het functioneren van de democratie in Nederland. We hebben kunnen vaststellen dat hierover een aantal misverstanden bestaan. In de eerste plaats wordt de grote volatiliteit van het electoraat vaak uitgelegd als een teken van wispelturigheid van de kiezers die in de metafoor van Kees Schuyt als stuifzand alle kanten uit zouden waaien. We hebben laten zien dat hiervan geen sprake is. De wisselingen in partijkeuze beperken zich over het algemeen tot partijen die dicht bij elkaar liggen op het politieke spectrum. Het electoraat blijkt juist zeer stabiel te zijn in zijn politieke oriëntaties, maar omdat mede dankzij het genereuze kiesstelsel verschillende politieke partijen dicht bij elkaar op het politieke spectrum liggen, zijn het paradoxaal genoeg vaak juist betrekkelijk triviale factoren die de uiteindelijke partijkeuze bepalen. Tot die betrekkelijk triviale factoren behoort de persoon van de partijleider. In tegenstelling tot een wijdverbreid geloof is de invloed daarvan vrijwel geheel ondergeschikt aan meer beleidsinhoudelijke overwegingen van de kiezers.

In de tweede plaats wordt de toegenomen volatiliteit vaak geïnterpreteerd als een indicatie van een groeiende kloof tussen burgers en politiek. Nu is ‘de kloof’ niet meer dan een metafoor die wordt gebruikt voor verschillende verschijnselen, maar voor in elk geval twee interpretaties van een groeiende kloof tussen burgers en politiek hebben we geen bewijs kunnen vinden. Het is geen teken van een afnemend vertrouwen in de politiek en het functioneren van de democratie. Zowel het vertrouwen in politici en politieke partijen als

in het functioneren van de democratie in Nederland blijkt op lange termijn eerder te zijn gestegen dan gedaald. Een andere interpretatie van 'de kloof' is dat politici en politieke partijen steeds slechter de politieke opvattingen van de kiezers vertegenwoordigen. Als we naar de Tweede Kamer in zijn totaliteit kijken blijkt het tegendeel het geval te zijn. Op de links-rechtsdimensie is de Tweede Kamer een steeds betere afspiegeling van het electoraat geworden. De verklaring hiervoor ligt voor de hand. Omdat politieke partijen zo dicht bij elkaar liggen en niet langer kunnen rekenen op de loyaliteit van een trouwe groep kiezers, moeten zij steeds meer rekening houden met de opvattingen van de kiezers om de concurrentiestrijd met succes te kunnen voeren. Dit betekent overigens niet dat de politieke representatie op alle fronten even succesvol is. Vooral op de zogenaamde culturele dimensie zijn conservatieve kiezers zwak vertegenwoordigd. Dit geldt a fortiori voor kiezers die in sociaal-economisch opzicht links zijn en in cultureel opzicht rechts. Voor hen is het moeilijk politiek onderdak te vinden. De gebrekkige vertegenwoordiging van cultureel conservatieve kiezers verklaart voor een groot deel het succes van eerst Fortuyn en de LPF en later Wilders en de PVV. Ook de opkomst van de LPF en de PVV is wel geïnterpreteerd als een teken van onvrede met het politieke systeem of met het functioneren van de democratie. Deze interpretatie is echter slechts ten dele juist. Hun succes is toch vooral het gevolg van de rationele keuze van kiezers voor wie vraagstukken als de integratie van minderheden, immigratie en criminaliteit de belangrijkste maatschappelijke problemen vormen en die het gevoel hebben dat de traditionele politieke partijen hier te weinig aandacht voor hadden. Dat neemt niet weg dat juist, omdat de traditionele politieke partijen ten aanzien van deze issues vrijwel een gesloten blok vormden en hierop niet met elkaar concurreerden, het succes van deze partijen ook uitgelegd kan worden als een opstand tegen het kartel van de gevestigde politieke orde. Later in dit hoofdstuk komen wij hierop terug.

Een laatste ontwikkeling in het kiesgedrag die van belang is

voor onze beoordeling van het functioneren van de democratie in Nederland is dat steeds meer kiezers zich niet zozeer laten leiden door de vraag welke partij hun politieke opvattingen het beste vertegenwoordigt, maar hun stem gebruiken om een oordeel uit te spreken over de zittende regering.

Een belangrijke conclusie die uit de democratic audit valt te trekken is dat er op de wijze waarop de kiezers hun rol vervullen vanuit democratisch oogpunt niet zoveel is aan te merken: meer dan ooit verstaan zij hun vak. Anders dan in het tijdperk van de verzuiling stemmen zij niet kritiekloos steeds op dezelfde partij, maar op de partij die op het moment van de verkiezingen hun opvattingen het best vertegenwoordigt, of zij belonen of straffen de regeringspartijen voor hun daden.

De vraag is echter of de traditionele politieke instituties en processen wel gelijke tred hebben gehouden met de emancipatie van het electoraat.

Politieke partijen en partijstelsel

Dat geldt in de eerste plaats voor de politieke partijen en het partijstelsel. Een bekend adagium is dat een representatieve democratie ondenkbaar is zonder politieke partijen. Zij vormen immers de verbindende schakel tussen de kiezers en de volksvertegenwoordiging en uiteindelijk het overheidsbeleid. Maar juist politieke partijen hebben het hard te verduren vanwege de eerder geschetste moderniseringsprocessen. Hun ledental is drastisch teruggelopen, zelfs in die mate dat het bestaansrecht van politieke partijen op het spel komt te staan. Wellicht de belangrijkste functie van politieke partijen is het stellen van kandidaten voor politieke ambten. De afname van het ledental neemt echter dusdanige vormen aan dat partijen op lokaal niveau het hier en daar al moeilijk hebben met het vinden van voldoende gekwalificeerde kandidaten voor het raadslidmaatschap. Dit probleem geldt uiteraard a fortiori voor partijen als de rrv die in feite geen leden kennen.

De emancipatie van individuele burgers en de daarmee samenhangende horizontalisering van de gezagsverhoudingen heeft ook geleid tot een discussie over de interne organisatie van politieke partijen. Vooral de traditionele politieke partijen worstelen met de vraag of en hoe gestalte moet worden gegeven aan een vorm van interne democratie. Het teruglopende ledental van politieke partijen heeft ook geleid tot teruglopende contributies, met als gevolg dat zij hun financiering elders moeten zoeken. De oplossing voor dit probleem is ten dele gevonden in de toekenning van overheidssubsidies aan politieke partijen. Daarmee dreigen zij echter een deel van de overheid te worden in plaats van een intermediair tussen burger en overheid. Het alternatief is financiering uit particuliere bronnen, maar daarbij doen zich twee problemen voor. In de eerste plaats geldt ook hier het gevaar dat 'Wie betaalt bepaalt': het maakt politieke partijen afhankelijk van hun geldschieters die – hoe indirect ook – graag iets terug willen zien voor hun investering. In een democratische samenleving klemmt dit probleem te meer, voor zover niet transparant is waar de financiering van politieke partijen vandaan komt. In de tweede plaats bevordert het mogelijk politieke ongelijkheid bijvoorbeeld doordat partijen met een vermogende achterban een voorsprong krijgen op partijen die zich op achterstandsgroepen richten.

Maar voor zover we op problemen gestuit zijn met betrekking tot de wijze waarop politieke partijen hun intermediaire functie vervullen, hebben deze eerder betrekking op het partijstelsel dan op de afzonderlijke politieke partijen. Zo hebben we geconstateerd dat de verschillen tussen de grotere politieke partijen op de links-rechtsdimensie in de loop van de jaren steeds kleiner zijn geworden, terwijl de nieuwkomers het spectrum nauwelijks verbreed hebben. Dat betekent een inperking van de keuzemogelijkheden voor de kiezers, al moet daar bij gezegd worden dat er ook onder de kiezers een convergentie van de politieke voorkeuren heeft plaatsgevonden. Het betekent ook dat veel politieke partijen elkaar

in een beperkte ruimte voor de voeten lopen. Anders gezegd: kiezers hebben de keus uit een groot aantal politieke partijen die sterk op elkaar lijken. Het is de vraag of de kiezers en de representatieve democratie hiermee gediend zijn. De kiezers niet omdat zij sinds de ontzuiling niet zozeer hun loyaliteit met een specifieke politieke partij tot uitdrukking willen brengen, maar het beleid willen beïnvloeden. Maar hoe meer hun stem versnipperd raakt over een groot aantal betrekkelijk kleine partijen, hoe meer hun invloed in de keten van verkiezingen tot overheidsbeleid verwatert. De representatieve democratie is er niet mee gediend, omdat het leidt tot de grote volatiliteit die we eerder besproken hebben. Deze wijst er weliswaar niet op dat de kiezers hun werk niet goed zouden doen, maar heeft wel tot gevolg dat na de verkiezingen telkens een groot aantal onervaren volksvertegenwoordigers aanschuift in de Kamerbankjes, hetgeen de effectiviteit van de volksvertegenwoordiging als medewetgever en controleur van de regering niet ten goede komt (Van den Berg 2007).

Monisme of dualisme: regeren of vertegenwoordigen?

Het toenemende monisme in de verhouding tussen regering en (de) regeringspartijen in het) parlement wordt voortdurend genoemd als een van de belangrijkste problemen in het functioneren van de democratie in Nederland. Vooral de steeds gedetailleerder geworden regeerakkoorden zijn een steen des aanstoots. Zij zouden een inbreuk zijn op de machtscheiding en de Tweede Kamer als instituut in feite buiten spel zetten. Ook hier valt op de feiten weinig af te dingen, maar de vraag is in hoeverre deze ontwikkeling vanuit democratisch oogpunt een probleem is. In zekere zin is de ontwikkeling naar meer monistische verhoudingen in een parlementair stelsel onontkoombaar. Het dualistische stelsel vindt zijn historische rechtvaardiging in de gedachte dat de uitvoerende macht zijn eigen legitimatie kent via de koning. In die situatie waren er drie

partijen te onderscheiden in het stelsel van politieke representatie: de vertegenwoordigde (de kiezer), de vertegenwoordiger (het parlement(slid)) en degene ten overstaan van wie vertegenwoordigd wordt (aanvankelijk de koning, later de regering). Maar sinds de koning niet meer als zelfstandige bron van legitimatie wordt erkend, dienen de verkiezingen voor de Tweede Kamer als legitimatie, niet alleen voor de volksvertegenwoordiging, maar ook voor de regering die geacht wordt het vertrouwen (van een meerderheid) van de Tweede Kamer te hebben. In de praktijk betekent dit de vorming van een meerderheidscoalitie van meerdere partijen. Het is niet meer dan logisch dat de coalitiepartijen dat vertrouwen tevoren niet geven zonder er zeker van te zijn dat zij een gedeelte van hun programma kunnen realiseren; anders gezegd zonder dat zij een deel van hun beloften aan hun kiezers kunnen inlossen. In deze rede-nering is een monistische verhouding tussen parlement en regering ook in het belang van de kiezers.

Tegelijkertijd komt een deel van de volksvertegenwoordiging in een spagaat terecht. In een monistische verhouding vloeien vertegenwoordiger en de instantie ten overstaan van wie vertegenwoordigd wordt samen. Er zijn met andere woorden nog maar twee partijen over. Regeringspartijen zijn tegelijkertijd volksvertegenwoordiger en onderdeel van de uitvoerende macht. Het is nog maar de vraag in hoeverre de ene rol niet ten koste gaat van de ander. De monistische verhouding leidt ertoe dat Kamerleden van de regeringspartijen niet meer onbekommerd hun kiezers tegenover de regering kunnen vertegenwoordigen, maar juist als een verdedigings-gordel om de regering heen moeten gaan staan. Vanuit de Nederlandse dualistische traditie wordt dat vaak als een probleem gezien, maar in een opvatting van democratie waarin de wil van de meerderheid in beleid moet worden vertaald is het minder problematisch: de verantwoording van de regering aan de kiezers staat daarin centraal en de verantwoording van de regering aan de volksvertegenwoordiging is daarbij slechts een tussenschakel of hulpmiddel.

In een meerderheidsstelsel heeft een monistische verhouding tussen regering en regeringspartijen dus een logische plaats. Daar leveren de verkiezingen, althans in theorie, niet alleen rechtstreeks een meerderheid in het parlement op, maar vooral ook een regering. Een dergelijke democratische legitimatie ontbreekt echter in de Nederlandse verhoudingen.

De actualiteit van een oude diagnose

Dat daarmee in elk geval één aspect van ons democratische bestel klem is komen te zitten tussen de twee eerder besproken opvattingen van democratie is geen toeval. In feite valt de geschiedenis van de discussie over democratische vernieuwing voor een groot gedeelte te beschrijven als een poging belangrijke aspecten van de vigerende consensusdemocratie in te ruilen voor die van een meerderheidsdemocratie (zie hierover ook de bijdrage van Hendriks aan de democratic audit en Hendriks 2006). Dat wekt geen verbazing als men de twee hoofdkenmerken van het consensusmodel zoals zich dat in Nederland heeft ontwikkeld in herinnering roept. Zoals gezegd valt de nadruk in het consensusmodel op de bescherming van minderheden, ook – en wellicht vooral – tegen een democratisch gekozen meerderheid. Het stelsel is gericht op een zo goed mogelijke afspiegeling in het parlement van de verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving. Maar het is – zeker in de wijze waarop het in Nederland vorm heeft gekregen – ook een tamelijk elitair stelsel. Het is eerder een democratie vóór dan dóór het volk. Van beide kenmerken van het stelsel kan men zich afvragen of ze nog passen bij de samenleving zoals deze zich ontwikkeld heeft.

Afspiegeling werkt alleen als er zinvolle en stabiele collectiviteiten zijn die afgespiegeld kunnen worden, en dat is steeds minder het geval. Politieke partijen waren ooit als het ware de ambassades van de zuilen in Den Haag. Zij vertegenwoordigden relatief stabiele en hecht georganiseerde bevolkingsgroepen, en konden rekenen op onvoorwaardelijke loyaliteit van hun achterban. Individualisering

en horizontalisering van gezagsrelaties hebben aan deze situatie een einde gemaakt: het is niet meer duidelijk welke bevolkingsgroep een partij vertegenwoordigt en zij kan zeker niet meer rekenen op de volgzzaamheid en trouw van de kiezers.

Daarmee vervalt ook een belangrijke *raison d'être* voor de nadruk op het beschermen en bij de besluitvorming betrekken van alle minderheden. Toen de partijen stonden voor elkaar wantrouwende bevolkingsgroepen was dat noodzakelijk, maar nu is dat type verdeeldheid verdwenen. Zij is ook niet vervangen door een tegenstelling tussen autochtonen en allochtonen, omdat in beide bevolkingsgroepen grote verschillen van opvatting bestaan over vraagstukken als immigratie en integratie. Nu de verzuilde verdeeldheid is verdwenen en partijen minder van elkaar verschillen kan het voortzetten van de consensusdemocratie zelfs de politieke stabiliteit in gevaar brengen. Dat is de diagnose die de van oorsprong Nederlandse politicoloog Lijphart op het eind van de jaren zestig al stelde. Hij voorzag dat de Nederlandse democratie dreigde af te glijden naar een karteldemocratie. Een belangrijk kenmerk van de karteldemocratie is dat politieke tegenstellingen door de politieke elites gedepolitiseerd worden. Dat heeft de karteldemocratie gemeen met de pacificatiedemocratie, zoals Lijphart de Nederlandse democratie van de eerste helft van de vorige eeuw omschreef. Ten tijde van de verzuiling had die depolitisering volgens hem nog een duidelijke functie. Door de maatschappelijke tegenstellingen zoveel mogelijk te depolitiseren kon voorkomen worden dat de diep gewortelde verschillen tussen de maatschappelijke groeperingen vroeg of laat tot een uitbarsting zouden komen. Op het moment dat de maatschappelijke tegenstellingen hun scherpe kantjes verliezen en er een minder in blokken verdeelde samenleving ontstaat, zal volgens Lijphart de depolitisering echter in zijn tegendeel verkeren. Dan worden de onvoldoende democratische kenmerken van de karteldemocratie – het gebrek aan oppositie, het gebrek aan openheid – zichtbaar. In een samenleving zonder diepe

sociale scheidslijnen zou de kwaliteit van de democratie meer geëdiend zijn met een centripetale democratie naar Brits of Scandinavisch model. In tegenstelling tot de karteldemocratie is hier sprake van een permanente concurrentie om de macht tussen twee (blokken van) partijen die elkaar de regeringsmacht betwisten. De homogene cultuur kan een dergelijke concurrentie niet alleen verdragen, het permanente spel tussen regering en oppositie vormt juist de basis van een geloofwaardig democratisch bestel. Vindt die omslag naar een centripetale democratie niet plaats, aldus Lijphart, dan zal er een op een neodemocratische ideologie gebaseerd verzet ontstaan dat zich tegen de aard van de karteldemocratie keert en daarin een bron van instabiliteit vormt (Lijphart 1968). Tekenend van dat verzet zag hij vooral in de opkomst van Nieuw Links en 1966. Lijphart wees ook nog op de mogelijkheid van wat hij een tweede *self-denying prophecy* noemde. Zoals de pacificatiedemocratie het resultaat was van prudent leiderschap, het rationele antwoord van de leiders van de subculturen op de centrifugale krachten uit het begin van de vorige eeuw (de eerste *self-denying prophecy*), zouden de vele hervormingsplannen die vanaf het midden van de jaren zestig gelanceerd zijn en die de democratisering van de politiek ten doel hadden, als het resultaat van een tweede *self-denying prophecy* kunnen worden beschouwd: de omzetting van de in wezen zwakke en instabiele karteldemocratie in een centripetale democratie. Hij voegde er overigens aan toe dat hij van die tweede *self-denying prophecy* weinig terecht zag komen, omdat er weinig overeenstemming bestond over de aard van de democratische vernieuwingen (Lijphart 1976).

In recentere publicaties heeft Lijphart afstand gedaan van deze analyse en vooral van de aanbeveling een centripetale democratie ofwel een meerderheidsdemocratie in te voeren in landen waar de traditionele politieke tegenstellingen geluwd zijn. Hij is er inmiddels van overtuigd dat een consensusdemocratie in alle omstandigheden de voorkeur verdient ongeacht de maatschappelijke verhoudingen.

Dat neemt niet weg dat Lijphart op drie punten gelijk heeft gekregen: het ontstaan van een karteldemocratie, de instabiliteit waartoe deze zou leiden en het uitblijven van een tweede self-denying prophecy wegens een gebrek aan overeenstemming over democratische vernieuwingen.

Het was juist deze vroege analyse van Lijphart die er ons tijdens de hoogtijdagen van Paars toe bracht om te voorspellen dat na Oostenrijk, België en Zwitserland ook in ons land de opkomst van populistische partijen te verwachten viel (Andeweg 2000; Thomassen 2000). De Paarse kabinetten vormden het prototype van een karteldemocratie, doordat zij de belangrijkste ankerpunten ter linker- en rechterzijde van het partijstelsel in één kabinet bijeenbracht. Daardoor bleef er aan geen van beide zijden nog een oppositie als geloofwaardig alternatief voor het kabinet over. Oppositie tegen dit kabinet moest dan ook wel haast per definitie van buiten de gevestigde orde komen en zich daar tegen keren. En dat is precies wat gebeurde met de opkomst van Fortuyn. Op één punt heeft Lijphart ongelijk gekregen: van de tekenen van verzet tegen de karteldemocratie die hij nog meende te zien in de opkomst van Nieuw Links en D66 was in de jaren negentig nog maar weinig over. De Nieuw Linkers van weleer waren allang deel van het establishment geworden en D66 was de kampioen geworden van het eerste paarse kabinet, dus van de karteldemocratie bij uitstek!

Rond dezelfde tijd dat Lijphart met zijn voorspelling annex waarschuwing kwam uitte Van Thijn een vergelijkbare, maar meer dramatisch verwoorde waarschuwing. Nederland, zo schreef hij in 1967, is een 'waaierdemocratie'. Er zijn partijen die regeren, maar de oppositie is meestal versnipperd over partijen van links en rechts: 'Een toenemende ontevredenheid over het gevoerde beleid krijgt niet de kans zich in positieve zin te richten op een herkenbaar alternatief en waaiert uit (...). Een explosie van onbehagen bij de verkiezingen leidt, bij gebrek aan een alternatief, niet tot een aflossing van de wacht. Het beleid wordt voortgezet, maar de democratie wankelt.'

Dat is een gevaarlijke situatie, want als dat zo doorgaat verwordt de waaierdemocratie tot een ‘tangdemocratie’. Als onvrede niet leidt tot ander beleid zullen de uiteinden van de waaier zich uiteindelijk verharden tot antisysteempartijen en ‘de democratie komt in de tang te zitten die langzaam wordt dichtgeknepen. Een explosie van onbehagen bij de verkiezingen kan leiden tot een wisseling van beleid, maar met het beleid wisselt de democratie. Weimar en de Vierde Franse Republiek zijn hiervan de voorbeelden.’ De enige remedie is het creëren van een ‘penduledemocratie’ waarin een geloofwaardige oppositie klaarstaat om het roer over te nemen. Dan kan ‘een zich ophopende ontevredenheid onder de kiezers over het gevoerde beleid zich bij de verkiezingen in positieve zin ontladen. Elke verkiezing kan een aflossing van de wacht (*swing of the pendulum*) tot resultaat hebben. Een explosie van onbehagen bedreigt het beleid, niet de democratie. Het beleid wordt omgebogen, de democratie voortgezet’ (Van Thijn 1967).

Van Thijns vrees voor een afkalving van het politieke centrum als burgers geen echte en effectieve keuze kunnen maken tussen de gevestigde partijen is uitgekomen: het aandeel van de partijen die in het verleden regeringscoalities domineerden is sterk teruggelopen. In 2010 hadden deze partijen alleen gedrieën een, zelfs betrekkelijk krappe, Kamermeerderheid gehad (zie figuur 6.1).

Zijn beladen verwijzing naar het lot van de Weimarrepubliek doet denken aan de opkomst van radicale antidemocraten. In dit opzicht lijkt zijn vrees niet bewaarheid te worden. Voor zover het vooral populistische partijen zijn waarheen teleurgestelde kiezers uitwijken, laat het onderzoek voor de democratic audit zien dat dit geen antidemocratische partijen zijn. Zij zijn althans geen voorstander van de afschaffing van het democratische bestel. Voor zover het democratische gehalte van een enkele partij ter discussie staat, heeft dit betrekking op de vraag of sommige programmapunten niet in strijd zijn met aspecten van de rechtsstaat. In Van Thijns eigen termino-

logie is er dan ook eerder sprake van een verdere ontwikkeling naar een waaierdemocratie dan naar een tangdemocratie.

Lijphart en Van Thijn bepleitten beiden een accentverschuiving van een democratisch stelsel waarin het afspiegelen van de opvattingen en belangen van alle bevolkingsgroepen centraal staat, naar een opvatting van democratie waarin de meerderheid van de kiezers beslist wie het land de komende periode regeert. Dat komt neer op een verschuiving van een consensusdemocratie naar een meerderheidsdemocratie, al werkt geen van beiden dit verder uit dan dat er een tweedeling zou moeten komen tussen twee blokken van partijen die met elkaar zouden moeten concurreren om de regeringsmacht. Daarmee zouden de kiezers in staat gesteld worden te beslissen welk blok de regeringsmacht krijgt en daarmee zijn vóór de verkiezingen vastgestelde regeerakkoord kan uitvoeren.

Beider diagnose is actueler dan ooit en zeker actueler dan in de tijd waarin zij deze op schrift stelden. Van Thijn maande in 1967 tot spoed: 'De tijd dringt. (...) Het afglijdingsproces kan misschien nog worden gestuit als binnen enkele jaren wordt ingegrepen.' Maar in 1967 waren hooguit de eerste tekenen van het ontzuilingsproces zichtbaar, en was een democratievorming gericht op het betrekken van alle minderheden bij de beleidsvorming nog heel goed op zijn plaats. Voor zover de Fortuyn-revolte een reactie was op of in elk geval versterkt werd door de karteldemocratie onder Paars zou men vanuit het perspectief van Lijpharts analyse echter ook kunnen stellen dat de ingreep inmiddels eigenlijk al te lang op zich heeft laten wachten.

Van afspiegelen naar afrekenen

Er is dan ook alle reden om deze oude voorstellen nog eens af te stoffen. Daarbij past echter wel een kanttekening. De tweedeling zoals indertijd voorgesteld door Lijphart en Van Thijn past bij een bepaald type democratie, de 'meerderheidsdemocratie'. Daarvan hebben we eerder gezegd dat de directe democratie hier als ideaal-

beeld fungeert: eigenlijk moeten de burgers zelf beslissen over het overheidsbeleid. In het meerderheidsmodel wordt dit ideaal zo goed mogelijk benaderd – zo is althans de gedachtegang – doordat een meerderheid van het electoraat kiest voor het programma van een van de twee (blokken van) partijen. Daarmee geeft de meerderheid van de kiezers een beleidsmandaat aan de winnende partij(en) die niet alleen de meerderheid in het parlement heeft (hebben), maar ook de regeringsmacht in handen krijgt (krijgen). Door het eigen programma uit te voeren voert de politieke meerderheid dus de wil van de kiezers uit. Deze mandaatstheorie is altijd al een enigszins theoretische constructie geweest. Dat de winnende partij(en) ten aanzien van alle vraagstukken de wil van de meerderheid van de kiezers zou(den) vertegenwoordigen is alleen maar denkbaar wanneer alle verschillen in beleidsvoorkeur tot dezelfde ideologische tweedeling kunnen worden teruggebracht. Bovendien wordt er impliciet van uitgegaan dat het gegeven mandaat gedurende de gehele regeerperiode zijn relevantie zal behouden. Beide veronderstellingen zijn nog twijfelachtiger geworden dan ze al waren. In de eerste plaats heeft de ontideologisering ertoe geleid dat politieke partijen en groepen kiezers zich al lang niet meer helder van elkaar onderscheiden door een alles bepalende ideologische tegenstelling. Het gaat er inmiddels meer om wie het beste in staat is de algemeen erkende grote maatschappelijke problemen aan te pakken. Een tweede reden hebben we met een verwijzing naar de Franse politicoloog Manin eerder genoemd: de veronderstelling dat de politieke agenda voor de komende vier jaar kan worden ingevuld wanneer politieke partijen hun verkiezingsprogramma's schrijven en kiezers hun keuze maken, is steeds minder realistisch geworden. Vooral globalisering of internationalisering is in dit opzicht van belang. Was Nederland al nooit een geïsoleerd eiland, dat is het nu zeker niet meer, en dat betekent dat de politieke agenda in belangrijke mate door invloeden van buitenaf wordt bepaald. Onvoorziene gebeurtenissen elders, buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid, wer-

ken sterk en snel door in onze open economie en samenleving, en eisen (re)actie van de Nederlandse politiek: milieurampen buiten de grenzen vereisen hier maatregelen ter bescherming van de voedselkwaliteit; een burgeroorlog ver weg confronteert Nederland met een nieuwe asielstroom; een financiële crisis bij een belangrijke handelspartner noopt tot economische ingrepen hier, enzovoort. Europese integratie draagt ook bij tot deze onvoorspelbaarheid. Nederland heeft slechts beperkte mogelijkheden om de Brusselse beleidsagenda te beïnvloeden (al kan Nederland zich in dit opzicht wel iets proactiever opstellen dan tot nu toe), en de wijze waarop die agenda tot stand komt is ook weinig transparant, maar Nederland kan nieuwe Europese beleidsinitiatieven niet negeren.

Dit heeft gevolgen voor de relatie met de Nederlandse kiezers: verkiezingsprogramma's bevatten beloftes voor de toekomst en een partijkeuze op basis daarvan veronderstelt dat die toekomst te plannen is, en de agenda dus voorspelbaar en beïnvloedbaar is. Naarmate dat minder het geval is hebben verkiezingsbeloftes ook minder waarde. Kiezers lijken dit terdege te beseffen: van alle stellingen die nu al enkele decennia in kiezersonderzoek worden voorgelegd om politiek wantrouwen en cynisme te meten is er slechts één die een structurele toename en een zeer hoog niveau van wantrouwen laat zien: 'Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken': van 75% 'eens' in 1977 naar 92% 'eens' in 2010.

Een meer realistische variant van het meerderheidsmodel is dan ook dat kiezers niet *ex ante* instemmen met een uitgebreid verkiezingsprogramma, c.q. conceptregeerprogramma, maar *post hoc* een oordeel uitspreken over de regering en het regeringsbeleid. Afhankelijk van dat oordeel kan de regering blijven zitten of moet plaatsmaken voor de oppositie. Een dergelijk systeem sluit aan bij wat elders in Europa steeds meer gangbaar is geworden en geeft de kiezers de mogelijkheid *to throw the rascals out*. De toename van het gemiddelde verlies van regeringscoalities in verkiezingen die wij in

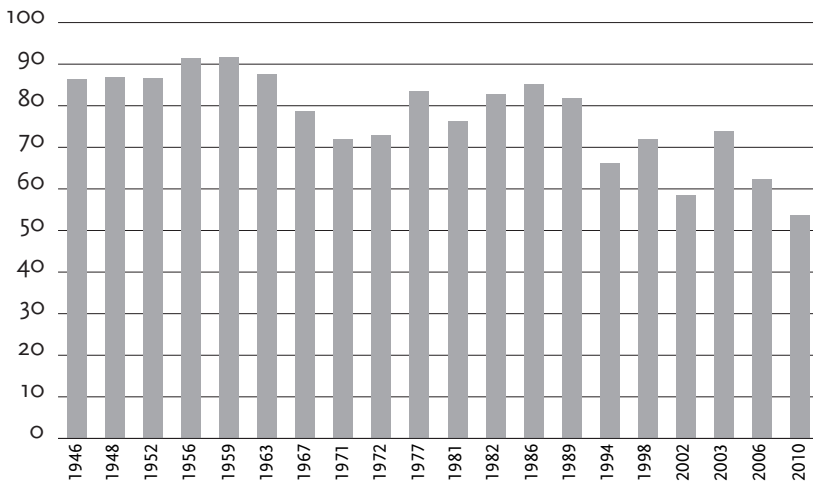
hoofdstuk 3 constateerden duidt erop dat de onvrede met het gevoerde beleid waar Van Thijn over sprak een belangrijker motivatie van de stemkeuze wordt. Daarmee wordt het ontbreken van een oppositie die een geloofwaardig alternatief vormt voor de zittende regering een groter gemis.

Onze diagnose heeft zo twee kernpunten: de individualisering van de samenleving maakt een democratisch bestel dat is gebaseerd op het afspiegelen van de wensen en belangen van collectiviteiten in de samenleving steeds moeilijker; en de toenemende onvoorspelbaarheid van de politieke agenda maakt een democratisch bestel dat het accent legt op beïnvloeden van toekomstig beleid steeds minder relevant. Daarmee is ook een oplossingsrichting gegeven in de vorm van twee accentverschuivingen: een accentverschuiving in de opvatting van democratie van het beschermen en bij het beleid betrekken van alle minderheden naar een grotere doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid; en een accentverschuiving van het vooraf beïnvloeden van het beleid naar het achteraf afrekenen over het gevoerde beleid.

Voor een deel zijn deze accentverschuivingen nu al zichtbaar: het toenemend monisme ten koste van het dualisme in de verhouding tussen regering en parlement is vanuit deze analyse dus niet zozeer te betreuren, maar eerder een logisch onderdeel van de ontwikkeling naar een groter gewicht voor 'de meerderheid beslist', met dien verstande dat gedetailleerde regeerakkoorden al even weinig zin hebben als uitgebreide verkiezingsprogramma's. Ook hier geldt immers dat de politieke agenda niet voor de volledige regeerperiode valt te voorspellen. En de groeiende neiging van kiezers om onvrede met het beleid in rekening te brengen bij de zittende regeringscoalitie past in een ontwikkeling waarin politici worden afgerekend op het gevoerde beleid.

Het is niet ondenkbaar dat deze spontane ontwikkelingen zich nog verder verbreden binnen de bestaande regels en instituties van ons democratische bestel, maar naarmate de twee accentver-

Figuur 6.1 Aandeel van CDA (KVP, ARP, CHU), PvdA en VVD van de Kamerzetels



schuivingen duidelijker zichtbaar worden beginnen die regels en instellingen steeds grotere belemmeringen te vormen. Daarmee komt het vraagstuk van staatkundige hervorming terug op de agenda, maar nu niet langer als panacee voor ‘de kloof’ tussen burger en politiek – daar vonden wij immers weinig bewijs voor. De hervormingen zullen de versterking van ‘de meerderheid beslist’ en ‘verantwoording achteraf’ moeten faciliteren.

In deze discussie zal ook het kiesstelsel geen taboe mogen vormen. Met zijn extreem lage kiesdrempel is het volledig afgestemd op een zo goed mogelijke afspiegeling van de collectiviteiten in de samenleving. Het is echter nooit ontworpen om allerlei komende en gaande *single issue*-bewegingen een plaats in het parlement te geven. Bovendien staat het meerderheidsvorming in de weg.

De discussie zou zich ook niet moeten beperken tot een aanpassing van de representatieve democratie, maar zich ook moeten uitstrekken tot aanvullingen daarop. Vooral op lokaal niveau zijn vormen van interactieve beleidsvorming gemeengoed geworden. Ondanks de beperkingen die daaraan kleven speelt deze ontwikkeling in op de emancipatie van het electoraat. Op landelijk niveau is

deze ontwikkeling nauwelijks van de grond gekomen en past daar ook minder. Andere vormen om burgers rechtstreeks bij de beleidsvorming te betrekken, zoals een correctief wetgevingsreferendum, doen dat wel. Het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag, waarvan de uitslag het merendeel van de politieke partijen niet beviel, heeft de weerstand tegen de invoering van een referendum, in welke vorm dan ook, bij de gevestigde partijen doen toenemen. Daarmee is Nederland internationaal gezien een van de achterblijvers voor zover het gaat om een verdere democratisering van de politieke besluitvorming.

Ongetwijfeld zal het publieke debat over de kwaliteit van de democratie waar wij met deze democratic audit een bijdrage aan hebben willen leveren leiden tot nog andere voorstellen. De zoektocht moet zijn naar aanpassingen die ons bestel net zo geschikt maken voor de Nederlandse samenleving van nu als het huidige bestel geschikt was voor de samenleving van toen.

Literatuurlijst

- Aarts, K. en J.J.A. Thomassen (2008). 'Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006'. *Acta Politica*, 43, pp. 203-234.
- Andeweg, R.B. (2000). 'From Dutch disease to Dutch model? Consensus government in practice'. *Parliamentary Affairs*, 54, pp. 697-709.
- Andeweg, R.B. (2011). 'Approaching Perfect Policy Congruence'. In: M. Rosema, B. Denters en K. Aarts (red.), *How Democracy Works*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Andeweg, R.B. en J.A. Thomassen (2007). *Binnenhof van Binnenuit; Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Berg, J. van den (2007). 'Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie'. In: C. Aarts, H. van der Kolk en M. Rosema (red.) *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Spectrum.
- Berg, J.Th.J. van den (1989). 'Ministeriële verantwoordelijkheid: de zweepslag voor de ambtelijke dienst'. *Socialisme & Democratie*, 46.
- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker en P. Kalma (1995). *De Verplaatsing van de Politiek; een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Bovens, M. en A. Wille (2010). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Broder D. (1972). *The Party's Over. The Failure of Politics in America*. New York: Harper and Row.
- Crinice le Roy, R. (1969). *De Vierde Macht: de ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*. Den Haag: Vuga.
- Dahl, R. A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hibbing, J.R. en E. Theis-Morse (2002). *Stealth Democracy; Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Holsteyn, J.J.M. van, en R.B. Andeweg (1996). 'A Hidden Confidence Gap? The Question of Nonresponse Bias in Measuring Political Interest'. *The Netherlands' Journal of Social Sciences*, 32:2, pp. 127-142.
- Holsteyn, J.J.M. van, en R.B. Andeweg (2010). 'Demoted Leaders and Exiled Candidates; Disentangling Party and Person in the Voter's Mind', *Electoral Studies*, 29:4, pp. 628-635.
- Huyse, L. (1994). *De Politiek Voorbij: een blik op de jaren negentig*. Leuven: Kritak.
- Katz, R.S. en P. Mair (1995). 'The Emergence of the Cartel Party, Party Politics', 1, pp. 5-28.
- Kirchheimer, O. (1966). 'The Transformation of West European Party Systems'. In: J. Lapalombara en M. Weiner (red) *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, pp. 177-200.
- Kolk, H. van der, K. Aarts en M. Rosema (2007). 'Twijfelen en kiezen'. In: K. Aarts, H. van der Kolk en M. Rosema (red.) *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Het Spectrum.
- Koole, R.A. (1992). *De opkomst van de Moderne Kaderpartij*. Utrecht: Het Spectrum.
- Lijphart, A. (1968). 'Typologies of Democratic Systems'. *Comparative Political Studies*, 1, pp. 3-44.
- Lijphart, A. (1976). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. de Bussy.
- Mair, P. (2008). 'Electoral Volatility and the Dutch Party System: a comparative perspective'. *Acta Politica*, 43, pp. 235-253.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 221.
- Narud, H.M. en H. Valen (2008). 'Coalition Membership and Electoral Performance'. In: K. Strøm, W.C. Müller en T. Bergman (red.) *Cabinets and Coalition Bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 369-402.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Delft: Eburon.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficits: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Panebianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht; een onderzoek naar invloed op de rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Rhodes, R.A.W. (1994). 'The Hollowing Out of the State: the changing nature of the public service in Britain'. *Political Quarterly*, 65, pp. 138-151.
- Schattschneider, E.E. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart & Co.
- Thijn, E. van (1966). 'Een moderne verkiezingscampagne'. *Socialisme en Democratie*, p. 707.
- Thijn, E. van (1967). 'Van Partijen naar Stembusaccorden'. In: E. Jurgens *et al.* (red.) *Partijvernieuwing?* Amsterdam: De Arbeiderspers, pp. 54-73.
- Thijn, E. van (1998). *De Sorry-Democratie: recente politieke affaires en de ministeriele verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Thomassen, J. (2000). 'Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland'. In: J. Thomassen, C. Aarts en H. van der Kolk (red.) *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*. Den Haag, Sdu.
- Thomassen, J. (2010). *De permanente crisis van de democratie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Visscher, G. (1994). *Parlementaire Invloed op Wetgeving*. Den Haag: Sdu.
- Visscher, G. (1995). *Kiezersonderzoek op een Dwaalspoor*. Den Haag: Sdu.
- Winkels, J.W. (1990). *Gezag in Nederland 1970-1985*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.