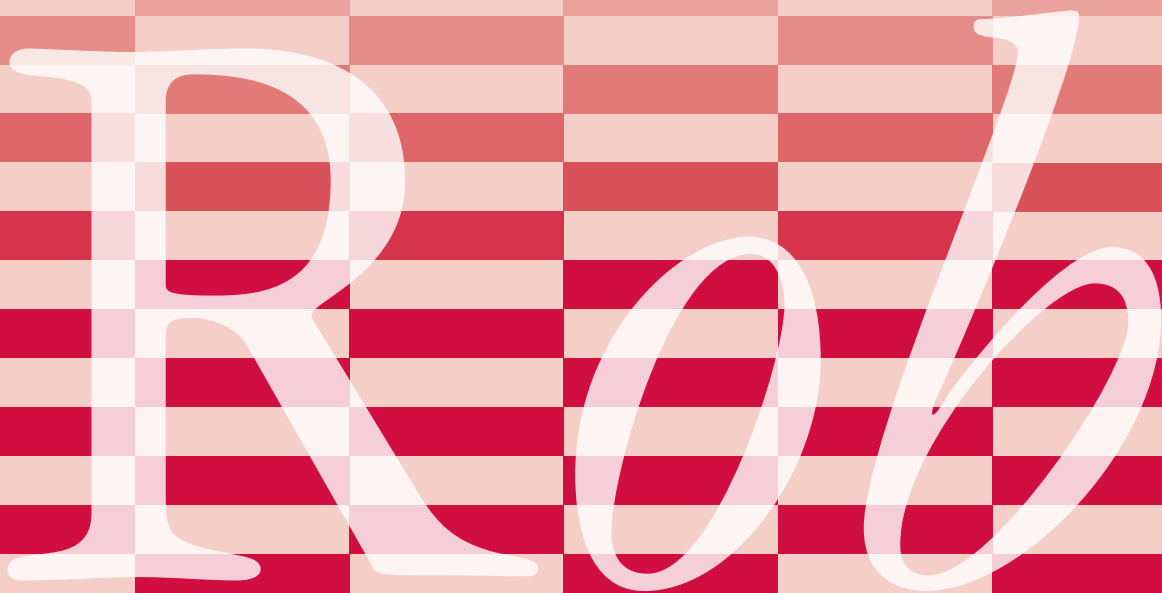


# Politieke partijen: overbodig of nodig?

Redactie:

**Sarah L. de Lange, Monique Leyenaar & Pieter de Jong**

April 2014



Rob

## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)

[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op

[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-079-9

NUR 823



# Politieke partijen: overbodig of nodig?

Redactie:

**Sarah L. de Lange, Monique Leyenaar & Pieter de Jong**

Raad voor het openbaar bestuur

April 2014

Rob





# Inhoud

## Ten geleide

### DEEL I

#### Algemeen

- 1. Inleiding en reflectie** 9  
*Pieter de Jong, Sarah L. de Lange & Monique Leyenaar*
- 2. Politieke partijen in ontwikkeling: kansen en bedreigingen** 19  
*Kris Deschouwer*
- 3. Partijen en democratie: revitaliseren of herdefiniëren?** 31  
*Ingrid van Biezen*

### DEEL II

#### Rekrutering en selectie

- 4. Kandidaatstelling op landelijk niveau** 45  
*Gerrit Voerman*
- 5. Rekrutering en selectie op lokaal niveau** 63  
*Marcel Boogers*

### DEEL III

#### Articulatie, aggregatie, integratie en programmering

- 6. De rol van opinie-onderzoek bij de standpuntbepaling van politieke partijen** 71  
*Will L. Tiemeijer*
- 7. Uit de greep van het bestuur: politiek als bezielde strijd om het algemeen belang** 83  
*Paul Kalma*
- 8. Verkiezingsbeloften: een verouderd ritueel?** 99  
*Tom Louwerse*
- 9. Fractiediscipline: van de bok dromen?** 111  
*Cynthia M.C. van Vonno & Rudy B. Andeweg*

## DEEL IV

### Mobilisatie en communicatie

10. **En wat nu? Alternatieve strategieën voor politieke partijen om burgers te betrekken** 127  
*Rens Vliegenthart*
11. **Van leden naar 'likes'? Wat sociale media politieke partijen kunnen bieden** 137  
*Niels Spierings & Kristof Jacobs*
12. **Stemhulpen: ter lering ende vermaak** 151  
*André Krouwel & Jasper van de Pol*

## DEEL V

### Alternatieven

13. **Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk** 165  
*Paul Lucardie & Monique Leyenaar*
14. **Democratische innovatie: lessen uit de G1000** 181  
*Laurent D'Hondt & Aline Goethals*
15. **Een toekomst voor politieke partijen: meerderheid of moreel kompas?** 193  
*Maurits Kreijveld*
- Bijlage: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur** 205

# Ten geleide

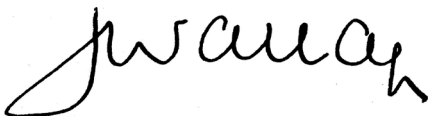
Met deze publicatie vervolgt de Raad voor het openbaar bestuur de verkenning naar de toekomst van politieke partijen. Tijdens de conferentie ‘Politieke partijen: revitaliseren of op zoek naar alternatieven?’ die de Rob op 18 april 2013 in Amsterdam organiseerde bleek een grote voor deze verkenning. Niemand schreef er politieke partijen volledig af, maar iedereen onderkende ook de kwetsbare positie waarin veel partijen zijn komen te verkeren. Een democratie zonder partijen is geen wenkend perspectief, maar het functieverlies van partijen is onmiskenbaar en vraagt tenminste om een grondige revitalisering. En niet iedereen is er gerust op dat zo’n vernieuwing op tijd komt om voor de langere termijn de wezenlijke functies van politieke partijen veilig te stellen.

Politieke partijen vervullen in een parlementaire democratie een essentiële schakel tussen openbaar bestuur en samenleving. Maar zij kunnen die functie slechts overtuigend vervullen als zij niet samenvallen met de overheid. Aan de risico’s van deze verstatelijking wordt in deze bundel terecht aandacht gegeven. Het is, ik erken het, niet eenvoudig in deze dynamische netwerksamenleving de drager te zijn van vaste waarden en die herkenbaar en samenhangend te vertalen in de actualiteit van de politiek. De publieke ruimte verleidt politici en hun partijen ertoe hun opvattingen, en de wijze waarop deze worden vertolkt, aan te passen aan de stemmingswisseling van de bevolking. Dan wordt regeren reageren. En uiteindelijk tast het ‘u vraagt en wij draaien’ wezenlijke functies van partijen aan. Tussen overheid en samenleving kunnen partijen alleen gezagvol opereren wanneer zij hun autonomie weten te bewaren en zelf intern aan eisen van een levende democratie voldoen.

In deze bundel wordt vanuit verschillende perspectieven grondig verkend wat er schort aan de functie-uitoefening van partijen, maar ook welke veranderingen dienstbaar zouden zijn aan het tot staan brengen van het functieverlies van de meeste partijen. De Raad voor het openbaar bestuur heeft gekozen voor een pluriforme en open verkenning, we zijn de schrijvers zeer erkentelijk voor hun bijdrage.

De Rob is zijn leden dr. Sarah de Lange en prof. dr. Monique Leyenaar en zijn senior adviseur drs. Pieter de Jong veel dank verschuldigd voor hun inzet deze bundel tot stand te brengen.

Prof. drs. Jacques Wallage,



voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur





DEEL I

Algemeen



Pieter de Jong, Sarah L. de Lange & Monique Leyenaar<sup>1</sup>

## 1 Inleiding: de staat van politieke partijen

*‘Politieke partijen: revitaliseren of op zoek naar alternatieven?’* Dat was de centrale vraag die de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan van regering en parlement, stelde op een door hem georganiseerde conferentie in het voorjaar van 2013. Het algemene gevoel bij de sprekers en de deelnemers was dat voor een representatieve democratie een toekomst zonder politieke partijen onwenselijk en bovendien niet realistisch is. Maar dat dit niet kan zonder een duidelijke heroriëntatie en zonder ingrijpende aanpassingen van politieke partijen.

Politieke partijen worden al jarenlang geconfronteerd met functieverlies. Sommige klassieke functies van politieke partijen, zoals communicatie met, en mobilisatie van hun leden, zijn sterk van karakter veranderd. De tijd dat het vooral de politieke partijen zelf waren die – van bovenaf en vooral via verwante media – communiceerden met hun achterban en de kiezers, probeerden stemmen te winnen en leden te werven, en mensen te bewegen zich actief in te zetten voor de realisatie van bepaalde collectieve doelen, ligt ver achter ons. De band tussen de traditionele media en politieke partijen is sterk verzwakt, het aantal TV- en radiozenders is enorm toegenomen en de nieuwe, sociale media zijn inmiddels een belangrijk middel geworden voor politieke mobilisatie en communicatie en dat niet alleen voor politieke partijen, maar ook voor andere groepen (actiegroepen, bewegingen, belangenorganisaties...) en soms zelfs voor individuen of kleine groepen (micro-mobilisatie).

De vervulling van andere klassieke functies zorgt voor problemen: zo hebben veel partijen – vooral op lokaal niveau – steeds meer moeite met het vinden van geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende functies. Ook de wijze waarop politieke partijen hun representatiefunctie

---

1 Drs. Pieter de Jong werkt als senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur. Daar houdt hij zich onder meer bezig met de organisatiecultuur en –structuur van de rijksdienst, de organisatie van het waterbeheer, het adviesstelsel ten behoeve van regering en parlement, en de organisatie en het functioneren van politieke partijen.

Dr. Sarah L. de Lange is universitair hoofddocent bij de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam. In haar onderzoek staan politieke partijen en regeringen centraal, met speciale aandacht voor de opkomst van nieuwe politieke issues en partijen, en de gevolgen van deze ontwikkelingen voor Europese democratieën. Daarnaast is zij onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Prof. dr. Monique Leyenaar is hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoek en publicaties richten zich op burgerparticipatie, politieke hervormingen, verkiezingen en politiek leiderschap van vrouwen. Zij is daarnaast onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

vervullen is een punt van zorg. Idealiter komt in een representatieve democratie de maatschappelijke en politieke verscheidenheid van de samenleving tot uiting in het stelsel van politieke partijen en hun volksvertegenwoordigers en bestuurders. Maar in de praktijk zijn het vooral hoogopgeleiden en mensen van middelbare leeftijd (en in mindere mate jongeren, migranten en in sommige functies vrouwen), die het Nederlandse volk vertegenwoordigen in politieke en bestuurlijke organen. Bovens en Wille (2011) spreken in dit verband van een ‘diplomademocratie’.

Andere tekenen van de lastige situatie waarin – vooral traditionele – politieke partijen zich in bevinden, zijn gestadig dalende ledenaantallen, een gering activisme van leden, oppervlakkige en wisselende partijloyaliteit en een onvoldoende herkenbaar profiel (zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, 2009). In 2013 daalde het totale ledenaantal van de in de Nederlandse Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen van 314.940 op 1 januari 2013 tot 308.845 op 1 januari 2014, een afname van 1,9 procent. Daarmee is 2,4 procent van de Nederlandse kiesgerechtigden lid van een politieke partij.<sup>2</sup> De dalende aantallen leden van politieke partijen is geen exclusief Nederlandse ontwikkeling: in heel West-Europa hebben politieke partijen de laatste decennia structureel leden verloren. Tussen 1960 en 2010 was dat verlies gemiddeld 1,9 procent per jaar. Het ledenverlies was het grootst in Nederland, Zweden en Denemarken. Opvallend is dat het vooral de partijen zijn die vóór 1945 zijn opgericht, die veel leden hebben verloren en dat de daling het geringste was bij ‘groene’ partijen. Hoe beter politieke partijen gevestigd zijn in een politiek systeem, hoe meer leden zij verliezen (Kölln, 2014).

Ook wanneer gekeken wordt naar het vertrouwen van burgers in politieke partijen, hebben partijen een probleem. Door de jaren heen heeft ongeveer 40 procent van de Nederlandse burgers vertrouwen in politieke partijen, zo blijkt uit Eurobarometeronderzoek.<sup>3</sup> Dat vertrouwen is stelselmatig lager dan het vertrouwen van burgers in willekeurig welke andere publieke of private instelling die in Eurobarometeronderzoek wordt meegenomen zoals het parlement, de regering, de televisie, de geschreven pers en de rechterlijke macht. De indruk is dat steeds meer burgers zich vaker van partijen afwenden en zich niet thuisvoelen bij de partijpolitiek. Terwijl aan de andere kant meer burgers zich met politieke besluitvorming bezig willen houden en naar wegen zoeken die hun deze mogelijkheden verschaffen.

De hoofdstroom van de Nederlandse politieke partijen is zich steeds meer gaan oriënteren op het territoriale nationale politiek-bestuurlijke systeem (‘Den Haag’), is – met andere woorden – ‘verstatelijkt’. Die verstatelijking heeft bijgedragen aan een verzwakking van de band tussen politieke partijen en de samenleving. Politicologen spreken hier van ‘kartelpartijen’ die meer de afstemming met elkaar zoeken, in allerlei formele en informele coalities, dan met de samenleving. Tegelijk met de toenemende oriëntatie van politieke partijen op ‘Den Haag’ heeft de maatschappelijk relevante besluitvorming zich meer en meer verplaatst naar allerlei andere territoriale en virtuele centra, van ‘Brussel’ tot financiële markten en multinationals: *‘Politieke partijen hebben zich genesteld in een politiek systeem dat zelf al minder centrale betekenis heeft gekregen’*, constateerde de Raad voor het openbaar bestuur al in 1998 (Raad voor het openbaar bestuur, 1998, p. 21).

---

2 Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Persbericht 3 februari 2014.

3 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives_en.htm)

Al met al lijkt er een brede consensus te bestaan over de problemen waar veel politieke partijen mee worden geconfronteerd en waarin zij zich soms *zelf* hebben gebracht. Die constatering gevoegd bij de breed gedeelde opvatting dat een representatieve democratie zonder politieke partijen welhaast ondenkbaar is – *‘de westerse representatieve democratie is in essentie een representatieve partijendemocratie’* (Elzinga, 1982, p. 17) – roept de vraag op op welke wijze en in welke vorm politieke partijen een rol kunnen blijven spelen in een democratisch systeem met mondige en goed geïnformeerde burgers. Welke praktische handreikingen kunnen daartoe aan partijen worden geboden? De Raad voor het openbaar bestuur heeft deze vraag voorgelegd aan enige Nederlandse en Belgische wetenschappers en anderen die eerder vanuit verschillende invalshoeken en disciplines onderzoek hebben gedaan naar de organisatie en het functioneren van politieke partijen in representatieve democratieën en/of zelf zijn of waren betrokken bij politieke partijen of vormen van deliberatieve democratie. Hieronder volgt eerst in vogelvlucht een impressie van de bijdragen die geleverd zijn aan deze bundel. De bijdragen zijn ondergebracht in vijf delen. I: *Algemeen*, II: *Rekrutering en selectie*, III: *Articulatie, aggregatie, integratie en programmering*, IV: *Mobilisatie en communicatie*, en V: *Alternatieven*. Wij eindigen dit inleidende hoofdstuk met een eerste reflectie op wat de auteurs te berde hebben gebracht.

## 2 De bijdragen in vogelvlucht

### DEEL I: Algemeen

**Kris Deschouwer** (Vrije Universiteit Brussel) betoogt in hoofdstuk 2 dat politieke partijen steeds minder aansluiting met de samenleving hebben gekregen en zich steeds meer zijn gaan oriënteren op de overheid: zij zijn verstatelijkt. De partij als ledenbeweging heeft plaats gemaakt voor organisaties die instaan voor het bestuur van de staat (*‘party in public office’*). De traditionele partijen zijn steeds meer op elkaar gaan lijken. Zij zijn voor veel kiezers *‘lood om oud ijzer’*. *‘Het is’* – in de woorden van Deschouwer – *‘veeleer kiezen tussen de traditionele bestuurspartijen aan de ene kant, en de flamboyante uitdagers aan de andere kant’*. Wie het recht krijgt om te besturen lijkt belangrijker te worden dan de te maken inhoudelijke en ideologische keuzes, te meer ook omdat de beleidsruimte op nationaal niveau steeds kleiner wordt: *‘Partijen strijden met elkaar om te besturen op plaatsen waar de macht steeds minder aanwezig is, en daar waar de macht en de potentiële beleidsruimte veel groter is, is er geen strijd tussen partijen om de gunst en de steun en de toestemming van de bevolking’*. Partijen die bestuursverantwoordelijkheid hebben gedragen, krijgen van de kiezers zelden een beloning, in tegendeel: zij worden vaak electoraal afgestraft. Denkend over *‘oplossingsrichtingen’* wijst Deschouwer er op dat democratie ook op een niet-vertegenwoordigende manier kan worden ingevuld. Vertegenwoordiging kan ook via andere kanalen dan het electorale kanaal, bijvoorbeeld via deliberatieve volksvergaderingen.

Er is in westerse democratieën sprake van een transformatie van de *‘volksmodus’* naar de *‘staats- of overheidsmodus’*, aldus **Ingrid van Biezen** (Universiteit Leiden) in hoofdstuk 3. In de volksmodus handelen partijen als afgevaardigden van afgebakende maatschappelijke groeperingen, en in de staatsmodus handelen zij als vertegenwoordigers van het publiek belang. De transformatie is er een van *‘government by the people’* naar *‘government for the people’*. Van Biezen maakt duidelijk dat in

Nederland 'de staat van de democratie' (deels) losgekoppeld moet worden van 'de staat van de politieke partijen'. Terwijl ruim 70 procent van de Nederlandse burgers tevreden is over het functioneren van de democratie, is maar 40 procent dat over politieke partijen. Democratische vernieuwing zou in de ogen van Van Biezen een zodanige vorm moeten hebben dat 'government by the people' uiteindelijk niet volkomen ondergesneeuwd raakt. *'We zouden ons moeten afvragen welke vormen van vertegenwoordigende democratie mogelijk zijn en welke vormen van partijen, als deze al nodig zijn, daarbij zouden passen. Partijen staan uiteindelijk immers ten dienste van de democratie, en niet andersom'*.

#### *DEEL II: Rekrutering en selectie*

Lange tijd zorgde het partijlidmaatschap voor een strikte demarcatielijn tussen partij en maatschappij, zo betoogt **Gerrit Voerman** (Rijksuniversiteit Groningen) in hoofdstuk 4. In Nederland is die lijn – net als in andere westerse democratieën – geleidelijk aan het vervagen. Zo experimenteren verschillende partijen met zogenaamde 'primaries', waar naast de leden ook niet-leden mee kunnen doen aan de verkiezing van kandidaten. Het 'selectoraat' wordt daardoor inclusiever. Daarnaast hebben veel partijen hun leden meer zeggenschap gegeven bij de verkiezing van lijsttrekkers. Primaries zijn niet geheel zonder risico's voor politieke partijen. Zo kan het betrekken van niet-leden ten koste gaan van de positie en de loyaliteit van partijleden en kunnen primaries de autonome positie van de gekozen partijleider ten opzichte van de traditionele partijorganen versterken. Ook kan de partij door brede en open voorverkiezingen ten prooi vallen aan een coup van 'buitenstaanders'. Het verruimen van de participatiemogelijkheden voor partijleden, bijvoorbeeld door het houden van interne verkiezingen, en het inclusiever maken van het selectoraat, door de invoering van primaries, bieden politieke partijen perspectief, maar vragen wel om randvoorwaarden. Zo moeten partijen kandidaten tijdens de campagne op een gelijke wijze faciliteren en een verplichte gedragscode instellen voor de kandidaten met daarin regels voor fair play tijdens de verkiezingscampagne.

In hoofdstuk 5 gaat **Marcel Boogers** (Universiteit Twente; BMC advies en management) in op rekrutering en selectie op *lokaal* niveau. Waar partijen voor andere klassieke functies concurrentie hebben gekregen van onder andere (sociale) media en belangengroepen, hebben zij nog steeds een monopolie op het rekruteren en selecteren van kandidaten voor ambten in het openbaar bestuur: volksvertegenwoordigers en bestuurders. Vooral in het *lokaal* bestuur is deze monopoliepositie altijd vrij zwak geweest. Op het lokale niveau is het voor kandidaten makkelijker om zonder tussenkomst van een partij een band op te bouwen met het electoraat. In 2010 ondervond bijna de helft van alle partijen die toen deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen problemen bij het vinden van kandidaten. Mogelijke oplossingen daarvoor zijn bijvoorbeeld het werken met gezamenlijke lijsten van gelijkgestemde partijen en het zoeken van kandidaten die geen partijlid zijn maar die hun sporen in de lokale samenleving hebben verdiend, bijvoorbeeld op de terreinen van zorg, onderwijs, jeugd en arbeidsparticipatie. Terreinen waarop het lokaal bestuur steeds belangrijker taken en bevoegdheden krijgt.

### DEEL III: Articulatie, aggregatie, integratie en programmering

Zouden politieke partijen hun standpunten voortaan moeten bepalen op basis van de uitkomsten van opinie-onderzoek? De wijze waarop partijen nu tot hun programma en standpunten komen, lijkt nogal een rommeltje. Het is het resultaat van een ondoorzichtige mix van belangen en ideologie, handjeklap, burgeractie, partijpolitiek, mediahypes et cetera. Zou het niet veel democratischer zijn als zij zich baseren op deugdelijk onderzoek naar wat burgers in het algemeen en de electorale achterban van de partij in het bijzonder, echt vinden en willen? Daarover gaat hoofdstuk 6, van **Will L. Tiemeijer** (WRR). De unieke meerwaarde van opinie-onderzoek is dat het een statistisch representatief beeld geeft van wat mensen vinden en willen. Een centraal kenmerk van opinie-onderzoek is echter dat ieders mening even zwaar telt. De stem van mensen die zich nauwelijks hebben verdiept in het onderwerp en die het weinig kan schelen, krijgt net zoveel gewicht als de stem van mensen die zich terdege hebben verdiept in het onderwerp en zich met passie daarvoor inzetten. Doorleefde en stabiele meningen van burgers komen vooral naar voren wanneer in opinie-onderzoek vragen worden gesteld naar de zorgen en problemen die zij ervaren in hun eigen leefomgeving. Als burgers gevraagd wordt naar hun voorkeuren ten aanzien van beleidsoplossingen, ontstaan grote problemen met betrekking tot de validiteit en de constructie van meningen. Goed uitgevoerd opinie-onderzoek is voor politieke partijen een belangrijke aanvulling op ander informatiebronnen die aan hen ter beschikking staan voor de representatie van burgers en kiezers: *'Niet minder, maar zeker ook niet meer'*, aldus Tiemeijer.

De politiek is verbestuurlijkt en het bestuur is vermarkt, zo betoogt **Paul Kalma** (voorheen directeur van de Wiardi Beckman Stichting en lid van de Tweede Kamer) in hoofdstuk 7. Zoals het openbaar bestuur het marktgerichte 'new public management' omarmde, zo hebben politieke partijen aan richtinggevend en probleemoplossend vermogen verloren. Zij werden, met hun fixatie op de bestuurlijke binnenwereld en hun afnemende maatschappelijke binding, vooral bestuurderspartijen. Dit ging ten koste van wezenlijke functies van partijen: representatie, mobilisatie, herkenbaarheid en betekenis voor de burger. En de articulatie van maatschappelijke onvrede werd, zo lijkt het wel, ge-outsourced aan rechts-populistische partijen. De open, gepassioneerde strijd om het algemeen belang vormt in de ogen van Kalma de kern van de democratie. Grote maatschappelijke problemen moeten volgens hem dan ook – weer – inzet zijn van intensief debat. Politieke partijen, die nu bijkans nog meer zweven dan de kiezers, moeten daarin consistent stelling nemen, in de bevolking zijn geworteld en belangengroepen en burgerinitiatieven naast of tegenover zich vinden. Maatschappelijke organisaties en wetenschappelijke bureaus van politieke partijen kunnen hierbij een belangrijke aanjagende functie hebben, aldus Kalma.

Partijen formuleren programma's, kiezers maken daaruit hun keuze en politici implementeren deze programma's in parlement en regering (het partijmandaatmodel). Daarmee vervullen partijen een belangrijke schakel tussen burger en beleid, aldus **Tom Louwerse** in hoofdstuk 8. Kiezers zijn er echter niet van overtuigd dat partijen hun verkiezingsbeloften daadwerkelijk vervullen. In de praktijk blijkt die beloftenvervulling beter te verlopen dan kiezers denken, maar er is zeker geen perfecte relatie tussen beloften en beleidsuitkomsten. Politici doen er volgens Louwerse verstandig aan een onderscheid te blijven maken tussen het eigen partijprogramma en het gesloten, en in hun ogen verdedigbare compromis. Vooraf dus benadrukken dat het verkiezingsprogramma een inzet is,

en geen garantie op resultaat. Het sluiten van compromissen zorgt weliswaar meestal voor teleurstelling bij bepaalde groepen kiezers, maar leidt er ook toe dat het verschil tussen winnaars en verliezers minder groot wordt. De mandaatvervulling is in Nederland zeker niet perfect, maar kiezers mogen volgens Louwerse wel wat kritischer zijn in hun onderscheid tussen wat wél volgens belofte gebeurt en wat niet: *‘Dat stimuleert politici meer om zich aan hun beloften te houden, dan een algehele afkeer van politiek en politici’*, zo besluit Louwerse zijn hoofdstuk.

**Rudy B. Andeweg** (Universiteit Leiden) en **Cynthia M.C. van Vonno** (Universiteit Leiden) gaan in hoofdstuk 9 in op het verschijnsel van fractiediscipline in de Nederlandse Tweede Kamer. Een relatief klein percentage leden van fracties in de Tweede Kamer is het regelmatig oneens met de eigen fractie, en is niet uit zichzelf loyaal aan hun partij wanneer zich onenigheid voordoet. Onderzoek wijst uit dat fractiediscipline in de meeste gevallen, in ieder geval als het gaat om het stemmen, onnodig lijkt. Selectie, zelfselectie en socialisatie hebben een uniformerend effect op leden van een fractie. Wanneer afwijkend stemgedrag van fractieleden vaak voor zou komen zou dat verwarring scheppen bij kiezers. Leden van de Tweede Kamer zijn in overgrote meerderheid (rond de 80 procent) tevreden over de partijdiscipline ten aanzien van stemgedrag in hun fractie. Opvallend is dat een derde tot een kwart van de Tweede Kamerleden juist vraagt om een sterkere discipline ten aanzien van het betrouwbaar houden van *interne* discussies: discipline niet om meer eenheid af te dwingen, maar juist om interne verscheidenheid ruimte te bieden. Met het door Lenin verwoorde principe van ‘vrijheid van discussie en kritiek, eenheid in actie’ is ook voor hedendaagse democratische politieke partijen in Nederland niets mis, zo concluderen Andeweg en Van Vonno.

#### DEEL IV: Mobilisatie en communicatie

In het politieke proces spelen massamedia een centrale rol, aldus **Rens Vliegenthart** (Universiteit van Amsterdam) in hoofdstuk 10. Gesproken wordt van *mediatisering* van de politiek: 1) massamedia als belangrijkste bron van informatie en communicatiekanaal tussen burgers en politieke actoren; 2) grote onafhankelijkheid van media van politieke instituties; 3) media-inhoud wordt in belangrijke mate gedreven door ‘kijkcijfers’ (commercialisering); 4) politici passen hun gedrag steeds meer aan de eisen van de media aan (medialogica) desnoods ten koste van de inhoud van de politieke boodschap. De gemediatiseerde situatie is een grote uitdaging voor politieke partijen. Die uitdaging bestaat uit de *onbestuurbaarheid* van mediaberichtgeving, de toegenomen *snelheid* van het nieuws en *technologische vernieuwingen*. Daarbij moet worden bedacht dat de meeste kiezers – nog steeds – op *inhoudelijke* gronden stemmen: *‘De kiezer wordt minder gedreven door de poppetjes dan vaak wordt verondersteld’*, aldus Vliegenthart. In een gemediatiseerde samenleving doen politieke partijen er volgens hem goed aan om de communicatie meer via politici te laten verlopen en daarbij *de persoon* van de politicus te gebruiken als vehikel om de inhoud naar voren te brengen: *‘Personalisering en afname van inhoudelijkheid gaan niet per definitie hand in hand, zoals sommige doemdenkers beweren’*, zo meent Vliegenthart. Vliegenthart introduceert ook het ‘bewegingsdenken’, daarbij verwijzend naar de Tea Party binnen de Republikeinse Partij in de VS, en de G500 in Nederland. Hij stelt dat partijen hiervan kunnen leren *‘dat andersoortige strategieën dan slechts de institutioneel politieke het overwegen waard zijn en dat het goed kan zijn open te staan voor nieuwe initiatieven’*. Sluit vooral aan bij onderwerpen waar je als partij eigenaar van bent; pas eventueel je organisatie aan, met een lossier netwerk, en stel je pro-actief op naar andere initiatieven, zo luidt het advies van Vliegenthart aan het adres van politieke partijen.



**Niels Spierings** (London School of Economics & Political Science) en **Kristof Jacobs** (Radboud Universiteit Nijmegen) gaan in hoofdstuk 11 in op de mogelijkheden en de gevaren van sociale media zoals Twitter en Facebook als politiek instrument in een context van permanente campagne. Daarbij gaat het om vier functies van sociale media: 1) vergroten van de populariteit van partijen en politici; 2) politieke mobilisatie; 3) laagdrempelig interageren; 4) fondsen werven. Sociale media bieden partijen een middel om een duurzame band met kiezers op te bouwen via interactie en transparantie. Aan de andere kant lijkt een sterke binding met partijen meer iets van het verleden en verbinden kiezers zich op een meer fluïde manier aan meerdere partijen. Via sociale media kan dat benut worden door het vragen van ‘kleine bijdragen’, ideeën en participatie voor specifieke projecten: *‘liking a cause’* in plaats van partijlid worden. Spierings en Jacobs wijzen er op dat ook de politiek en de partijdemocratie in het algemeen kunnen profiteren van het mobilisatiepotentieel van sociale media. Politieke partijen zouden de kracht van sociale media rond verkiezingen kunnen benutten om mensen op te roepen te gaan stemmen of breder om gezamenlijk vrijwilligers te werven en de basis van de partijdemocratie te verstevigen.

In hoofdstuk 12 verkennen **André Krouwel** (Vrije Universiteit Amsterdam) en **Jasper van de Pol** (Universiteit van Amsterdam) de totstandkoming en de verwachte en empirisch vastgestelde effecten van stemhulpen (‘Voting Advice Applications’: VAAs). Een toenemend aantal kiezers heeft een minder sterke partijbinding en maakt bij elke verkiezingen opnieuw een keuze voor een politieke partij, in plaats van één partij trouw te blijven. In die context zijn stemhulpen een nuttig instrument om via internet een stemadvies te krijgen dat is toegesneden op iemands persoonlijke standpunten ten aanzien van politieke issues. Gebruikers van stemhulpen worden geïnformeerd over partijstandpunten en worden aan het denken gezet. De effecten van stemhulpen zijn – zo blijkt uit onderzoek – significant: 1) vergroting van de politieke kennis; 2) verhoging van de politieke deelname; 3) stemhulpgebruikers gaan na het invullen op zoek naar meer politieke informatie. Stemhulpen houden politieke partijen een spiegel voor doordat zij de partijprogramma’s diepgaand scannen op overeenkomsten en verschillen. Stemhulpen stimuleren partijen meer duidelijkheid te verschaffen over hun standpunten. De interactie tussen de makers van stemhulpen en partijvertegenwoordigers maakt die vertegenwoordigers bewust van de wijze waarop er van buitenaf naar het programma en de standpunten van hun partij wordt aangekeken.

#### DEEL V: Alternatieven

Is het in de 21<sup>ste</sup> eeuw mogelijk om zich een democratisch politiek systeem voor te stellen zonder politieke partijen die kandidaten stellen, die de opvattingen van burgers samenbundelen in een verkiezingsprogramma en die structuur geven aan verkiezingen, parlement en regering? Die vraag komt aan bod in hoofdstuk 13, van **Paul Lucardie** (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen) en **Monique Leyenaar** (Radboud Universiteit Nijmegen). Zij werken vier modellen uit: 1) Verkiezing van volksvertegenwoordigers op persoonlijke titel, zonder banden met partijen; 2) Functionele representatie: selectie van volksvertegenwoordigers door bedrijfsraden of arbeidersraden of beroepsorganisaties; 3) Loting: een willekeurige steekproef uit de bevolking dient (voor een betrekkelijk korte periode) als volksvertegenwoordiging; 4) Directe democratie: representatie door de burgers zelf, via lokale of digitale volksvergaderingen en veelvuldige volksstemmingen (referenda en volksinitiatieven). Lucardie en Leyenaar concluderen dat politieke

partijen ondanks de problemen waar zij mee te kampen hebben, en ondanks mogelijke alternatieven, toch niet zo snel van het politieke toneel zullen verdwijnen. Zij kunnen hun voordeel doen met de door de auteurs gepresenteerde inzichten en modellen. Zo zouden zij personen (kandidaten) meer ruimte moeten bieden, burgers een grotere rol laten spelen in de politieke besluitvorming (en niet alleen tijdens verkiezingen), en handen en voeten moeten geven aan grotere inclusiviteit en representativiteit in besluitvormingsprocessen.

In hoofdstuk 14 presenteren **Laurent D'Hondt** (zelfstandige in de creatieve sector en betrokken bij de G1000) en **Aline Goethals** (Stichting voor Toekomstige Generaties en betrokken bij de G1000) hun kennis van, en ervaringen met de Belgische G1000. Zij gaan ook in op de lessen die getrokken kunnen worden uit andere initiatieven van overlegdemocratie zoals het Nederlandse Burgerforum Kiesstelsel. Kritiek op het functioneren van de representatieve partijendemocratie leidt tot pleidooien voor een meer participatieve democratie. Centraal element hierbij is het terugplaatsen van het volk in het hart van de democratie als basis voor een vernieuwde politieke legitimiteit. Politiek is te kostbaar om enkel aan politici over te laten, aldus D'Hont en Goethals. Participatieve vormen van democratische besluitvorming, zoals de G1000 en het Burgerforum Kiesstelsel blijken heilzaam en haalbaar te zijn. Daarbij is het van groot belang dat deze vormen van democratische besluitvorming verbonden zijn met zowel de politieke wereld als de samenleving. De auteurs pleiten voor een uitgebouwde en duurzame synergie tussen burgerpanels en de politieke partijen. Op termijn zou deze samenwerking kunnen leiden tot een institutionele inlijving van deliberatieve en participatieve processen in de nu nog bestaande structuren van de representatieve partijendemocratie.

In het slothoofdstuk (15) bespreekt **Maurits Kreijveld** (Rathenau Instituut) drie technologische ontwikkelingen die volgens hem een belangrijke rol kunnen spelen bij het versterken van politieke partijen: sociale media peilingen, collectieve besluitvormingsgereedschappen en interactieve omgevingen. Sociale media peilingen maken het voor politieke partijen mogelijk om 'realtime' te vernemen wat er onder burgers leeft. Echter, alleen maar luisteren naar burgers brengt geen dialoog tot stand tussen politieke partijen en burgers. Politieke partijen kunnen gebruik maken van collectieve besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld om hun achterban mee te laten denken over het partijprogramma. Maar niet iedere burger of elk partijlid wil actief betrokken worden, laat staan dat zij duidelijke meningen hebben. Interactieve omgevingen (ook wel aangeduid als 'smart cities') bieden burgers een 'levende landkaart' waarop zij live kunnen zien wat er in hun omgeving speelt. Door via interactieve media kleine berichten achter laten, reacties te geven op ontwikkelingen in de stad en in dialoog te gaan met andere burgers, kunnen burgers op allerlei plaatsen input leveren voor overheidsbeleid. Maar meningen van burgers kunnen conflicteren: de politiek blijft nodig als scheidsrechter. Kreijveld concludeert dat technologische ontwikkelingen politieke partijen kunnen versterken en hen in elk geval niet overbodig maken, in tegendeel:

*'De meerwaarde van politieke partijen is dat ze, na geluisterd te hebben, eigen afwegingen maken op basis van een moreel kompas of levensovertuiging (...). De genetwerkte en gedigitaliseerde samenleving heeft in al haar vluchtigheid behoefte aan ankerpunten: goed gedefinieerde overtuigingen en herkenbare waardepatronen, vraagstukken bezien in samenhang en met oog voor maatschappelijke cohesie. En van daaruit keuzes maken en beslissingen nemen om daar later verantwoording over af te leggen'.*

### 3 Eerste reflectie

Het gros van de politieke partijen heeft te maken met problemen, of – positiever geformuleerd – ‘uitdagingen’. Het aangaan van die uitdagingen is van levensbelang, willen partijen een schakel blijven tussen burgers en openbaar bestuur. Nog meer dan nu al gebeurt, zouden partijen hun leden meer en beter kunnen betrekken bij de bepaling van partijstandpunten, partijprogramma’s, van lijsten van kandidaten voor vertegenwoordigende organen, en bij de keuze van lijsttrekkers. Kortom, zij zouden hun leden meer mogelijkheden kunnen bieden voor inspraak, deliberatie en discussie *binnen* de partij. Daarbij gaat het ook om het bieden van ruimte aan vleugels en bewegingen binnen de partij, zoals de ruimte die de Tea Partij in de VS krijgt van en binnen de Republikeinse Partij. Die ruimte zouden partijen ook moeten bieden aan hun *fracties* in volksvertegenwoordigende organen: ‘*Vrijheid van discussie en kritiek, eenheid in actie*’, zoals Andeweg en Van Vonno in deze bundel Lenin parafraseren.

Het draagvlak voor politieke partijen kan verder worden vergroot, wanneer zij hun zogenaamde ‘selectoraat’ uitbreiden, bijvoorbeeld door ook *niet-leden* – al dan niet tegen een bescheiden financiële vergoeding – een stem te geven bij de verkiezing van lijsttrekkers in brede, open voorverkiezingen (‘primaries’). Om het draagvlak voor politieke partijen *in het algemeen* te vergroten, zouden politieke partijen *gezamenlijk*, bijvoorbeeld via de sociale media, in verkiezingstijd burgers op kunnen roepen te gaan stemmen en/of zich te verbinden aan een politieke partij.

Niet alleen binnen, maar vooral ook *buiten* politieke partijen, zou meer gebruik moeten worden gemaakt van vormen van deliberatieve, participatieve, democratie. Daarmee zijn inmiddels in binnen- en buitenland de nodige ervaringen opgedaan. Denk aan het Burgerforum Kiesstelsel in Nederland, de gehouden burgerjuries en participatieve begrotingsprocessen in een aantal gemeenten, de G1000 in België, de Constitutionele Vergadering in Ierland en de Constitutionele Raad in IJsland. D’Hondt en Goethals maken in deze bundel duidelijk dat het daarbij van belang is dat deze initiatieven goed verbonden zijn met zowel de wereld van de politiek als de samenleving. Als deze ‘plug-ins’ niet of onvoldoende tot stand zijn gebracht, is de kans klein dat voorstellen van burgerfora en andere vormen deliberatieve democratie in vruchtbare aarde vallen, en is de kans groot dat deelnemende burgers teleurgesteld afhaken en niet snel meer zullen deelnemen aan welke vorm van deliberatieve democratie ook.

Vormen van deliberatieve democratie die een vruchtbare link hebben met zowel de politiek als de samenleving, zijn niet zozeer een aanvulling op, als wel een versterking van de representatieve democratie. Politieke partijen als dragers van de representatieve democratie zouden zich rond thema’s die voor hen van belang zijn, kunnen verbinden met vormen van deliberatieve, participatieve democratie. En vice versa zouden burgerfora en andere vormen van deliberatieve democratie, verbinding kunnen zoeken met politieke partijen, zoals de G500 dat in Nederland deed in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van september 2012. Dit kan alleen indien de gekozen vertegenwoordigers dergelijke participatieve processen gaan omarmen in plaats van afhouden.

Personalisering van de politiek is een ontwikkeling die op het eerste gezicht vaak negatief beoordeeld wordt: die personalisering zou ten koste gaan van de kwaliteit van het politieke debat en de inhoud van de boodschap van politieke partijen. Maar personalisering doet, zoals Vliegenthart betoogt, niet per definitie afbreuk aan de inhoud van de boodschap van politieke partijen en de kwaliteit van het politieke debat. Politieke partijen kunnen *de persoon* van de politicus die voor hen het boegbeeld is in verkiezingstijd én daar buiten, gebruiken als voertuig om de inhoud van hun boodschap voor het voetlicht te brengen.

Voor de revitalisering van politieke partijen in hun relatie met hun leden, hun niet-leden, en de samenleving in het algemeen, zijn de beschikbare technologische hulpmiddelen essentieel: voor het monitoren van meningen en ontwikkelingen, voor het voeren van vruchtbare dialogen, en voor het communiceren van partijstandpunten en gesloten compromissen. In een volwassen representatieve democratie geldt uiteindelijk het primaat van de politiek, maar die politiek moet wel geworteld zijn in de samenleving.

Het antwoord op de vraag van de Rob is dus revitaliseren, maar wel grondig en vanuit een veel bredere opvatting van vertegenwoordiging. Grondige hervorming betekent ook leren van alternatieven en deze integreren in je werkwijze. Politieke partijen, als georganiseerde ideologische verbanden tussen staat en samenleving, hebben een goede kans om hun belangrijke positie te behouden, maar alleen wanneer de samenleving een veel grotere rol krijgt toebedeeld in het politieke bedrijf.

## Literatuur

Bovens, Mark, & Anchrit Wille (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Prometheus | Bert Bakker.

Elzinga, D.J. (1982), *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen: Ars aequi libri.

Kölln, Ann-Kristin (2014), *Party decline and response. The effects of membership decline on party organizations in Western Europe, 1960-2010*, Universiteit Twente.

Raad voor het openbaar bestuur (1998), *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2009), *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag.

# Politieke partijen in ontwikkeling: kansen en bedreigingen

Kris Deschouwer<sup>4</sup>

## 1 Inleiding: kritiek op de politieke partijen

Eind februari 2013 trokken de Italianen naar de stembus voor de verkiezing van een nieuwe Kamer en een nieuwe Senaat. De partij die met een kwart van de stemmen het beste scoorde was die van de voormalige komiek Giuseppe ‘Beppe’ Grillo. Zijn Movimento Cinque Stelle noemt zichzelf overigens ook geen partij. Partijen zijn voor Beppe Grillo immers de bron van alle kwaad. Zijn succes is inderdaad gebouwd op een snoeiharde kritiek op politieke partijen en op het gehele politieke bestel. Daarmee was Grillo de zoveelste in de rij die ergens in Europa succes boekte door met een andersoortige beweging de traditionele partijen niet alleen te bekritisieren maar hen ook electoraal het vuur na aan de schenen te leggen en met hun kiezers aan de haal te gaan. Er zijn voor Grillo en de zijnen heel veel redenen om politieke partijen diep te wantrouwen. Partijen zijn bijvoorbeeld organisaties die hun verkozenen muilkorven. Zij kunnen en mogen niet naar beste vermogen en gesteund op hun eigen inzicht hun kiezers vertegenwoordigen, maar moeten de lijn van de partij volgen, ook al doet die partij dingen waar ze het niet mee eens zijn. Dat gaat anders bij de Cinque Stelle. Daar worden alle interne vergaderingen online gestreamd zodat iedereen kan meekijken. Om te bepalen wie de kandidaat van de Cinque Stelle voor het presidentschap van Italië zou zijn, werd een internetpoll georganiseerd.

Politieke entrepreneurs als Beppe Grillo worden vaak wat meewarig bekeken en niet heel ernstig genomen. Wij weten immers inmiddels wel dat dit soort bewegingen meestal een kort leven beschoren zijn. Hun electoraal succes lukt één of twee keer, en dan gaan die partijen die zich bewegingen noemen en vaak vooral het vehikel van één persoon zijn roemloos ten onder. De taal en stijl van mensen als Grillo worden weggezet als goedkoop en populistisch. Toch valt het op dat de kritiek die zij hebben op het functioneren van politieke partijen en op hun plaats in het politiek bestel niet zeer nieuw en ook niet zeer origineel zijn. We horen in de eerste plaats wat Hans Daalder de ‘denial of parties’ genoemd heeft. Dat is de meest fundamentele kritiek op wat partijen doen. Partijen nemen zich voor om hun kiezers te vertegenwoordigen, maar dat kan nooit goed gebeuren. Elke vertegenwoordiging betekent immers dat de burgers hun lot uit handen geven, dat ze anderen de mogelijkheden en de macht geven om te bepalen hoe de samenleving er zal uitzien.

<sup>4</sup> Prof. dr. Kris Deschouwer is hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Brussel. Zijn onderzoek en publicaties richten zich op politieke partijen, verkiezingen, politieke representatie, regionalisme, federalisme, consociationele democratie en Belgische politiek.

Partijen zijn vanuit die visie dus fout omdat ze in het centrum van de vertegenwoordigende democratie staan, en democratie eindigt zodra ze vertegenwoordigend wordt. De soevereiniteit van de burgers is dan weg. Nochtans nam ook de Movimento Cinque Stelle deel aan de verkiezingen en stuurde de beweging een honderdtal verkozenen naar het parlement. Maar die hebben niet de toestemming om te doen wat ze willen. Hun daden worden via de moderne media op de voet gevolgd, en hun kiezers kunnen op elk moment ingrijpen.

Grillo probeert dus de beweging op een andere manier te laten functioneren, en sluit op die manier ook aan bij het soort kritiek dat als 'selective rejection of parties' kan benoemd worden. Als het dan toch op een partisane manier moet, moet het anders dan bij de andere partijen. Het type partij dat zeker niet kan, is de partij die ook al meer dan een eeuw geleden door Robert Michels op de korrel genomen werd. Dat is de partij die haar individuele leden en verkozenen geen ruimte geeft, die de organisatie en het geheel laat voorgaan op de samenstellende delen, die interne democratie alleen maar op papier belijdt, die vooral ruimte geeft en laat aan een handvol sterke partijleiders. En ten slotte is in de kritiek van Grillo en de zijnen ook de 'redundancy of parties' te beluisteren. Partijen hebben misschien een rol te spelen gehad in het verleden, maar die tijd ligt nu achter ons. Ze zijn niet meer nodig, of toch niet op de manier zoals we dat gewoon waren. De tijd is nu rijp voor andere organisaties of bewegingen, voor mechanismen van verbinding tussen burger en politiek die aangepast zijn aan deze tijd, aan de snelle ontwikkelingen van onze samenleving, aan de vele kleine problemen en thema's die niet meteen in het keurslijf van de grote en vast omliggende ideologieën en partijprogramma's kunnen gevat worden.

Grillo boekte zijn electoraal succes na het ontslag van de regering-Monti. Dat was een regering van partijloze technocraten, weliswaar in het parlement gesteund door de grote linkse en rechtse partijen. Het was een regering die het vertrouwen van de financiële markten moest herstellen nadat de Europese collega's Silvio Berlusconi naar de uitgang begeleid hadden. Het was een regering waarvan het succes niet afgelezen werd uit de evoluties van haar populariteit bij de bevolking, maar uit de hoogte (de laagte eigenlijk) van de rentevoeten en van de 'spread' – het woord *lo spread* is inmiddels ook in het Italiaans ingeburgerd – tussen de Italiaanse en de Duitse rentevoeten. Toen de kiezers uiteindelijk toch het woord kregen, bleef er van de internationaal alom geprezen Super Mario Monti niets over. Electoraal bleek hij een absoluut pluimgewicht. Politieke partijen zijn voor Beppe Grillo dus ook een probleem omdat ze gewoon niet luisteren. En dus doen ze niet wat ze moeten doen. Partijen moeten de spreekbuis van de bevolking zijn, moeten luisteren naar wat de kiezers te vertellen hebben en moeten die wensen en verwachtingen omzetten in beleid. Maar partijen doen dat niet. En de traditionele politici slagen er wel in om zichzelf talloze privileges toe te kennen, maar niet om hun job naar behoren te vervullen. Politici verdienen minder – veel minder – dan topvoetballers, maar hun verdiensten worden niet als legitiem beschouwd omdat ze blijkbaar niet doen wat ze moeten doen. Ze verdienen daarom niet wat ze verdienen, vooral niet wanneer ze een beleid voeren dat spaarzaamheid en krimp in het vaandel voert.

## 2 Ook vanwege politicologen

Dit is natuurlijk geen fraai verhaal. Ik vertel het bondig en snijd onderweg wat bochten heel scherp af, maar de algemene teneur is wel bekend. En die verschilt uiteindelijk niet zo ontzettend veel van de analyses die politicologen al vele jaren maken. Het is de analyse van partijen die er niet meer in slagen om te doen wat ze in het verleden wel konden. Het verhaal over het functioneren van politieke partijen is een verhaal dat achterom kijkt, een verhaal over het verlies van functies, over het niet meer invullen van rollen, over neergang en misschien zelfs finale ondergang.

Wanneer we die analyse met feiten en cijfers willen staven, kijken we vooral naar de inputzijde van het politiek systeem, naar de plaats waar de burgers toegang verleend wordt, waar ze kunnen spreken en deelnemen en hun wensen en verwachtingen aan de politieke partijen kenbaar kunnen maken. Daar komen de politieke partijen immers vandaan. Ze groeiden uit de grote maatschappelijke breuklijnen, uit tegenstellingen tussen sociale klassen, uit tegenstellingen tussen religieuze groepen over de al dan niet seculiere aard van de staat, en op sommige plaatsen ook over de terri-toriale organisatie van de staat. Partijen mobiliseerden groepen mensen die op die tegenstellingen een duidelijke, ondubbelzinnige en onwrikbare positie innamen, en vertegenwoordigden hun belangen en ideeën. Partijen hebben hun wortels in de samenleving, en ook nieuwere partijen die in de loop van de twintigste eeuw het licht zagen waren een antwoord op nieuwe vragen, op nieuwe sociale bewegingen, op nieuwe groepen die vertegenwoordiging zochten.

Precies bij die link tussen samenleving en partijen loopt het mis. De indicatoren ervoor zijn legio. Zo neemt de deelname aan verkiezingen langzaam af. Die daling is niet spectaculair, en wisselt ook wel van de ene verkiezing tot de andere, maar de trend is onmiskenbaar. En als kiezers wél komen opdagen, is hun stemgedrag al maar minder voorstelbaar. Kiezers wisselen van partij zoals ze van jas wisselen. Van diep verankerde partij-identificatie is er nauwelijks nog sprake. Partijen hebben zelf immers ook de banden laten verzwakken met de netwerken van groepen en organisaties die voordien met zekerheid hun kiezers groepeerden. Die organisaties – in de Lage Landen noemen we ze zuilen – zijn zelf ook veel minder hecht en groot. Niet lidmaatschappen van collectiviteiten, maar individuele overwegingen sturen in veel sterkere mate het stemgedrag. De partijprogramma's en de ideologische opties waarop ze gebaseerd zijn bieden blijkbaar onvoldoende houvast en ankerpunten op het ogenblik dat er moet gekozen worden hoe de samenleving de komende jaren zal bestuurd worden. Burgers zijn autonoom, staan meer als individuen in het leven. En al die individuen worden geconfronteerd met een veel te brede waaier aan kleine en grote zorgen en problemen om die allemaal in één enkele partijideologie te vatten. Kiezers twijfelen daarom langer, en wisselen makke-lijker. Of ze gaan helemaal niet stemmen. Er zijn immers ook andere manieren om uiting te geven aan wat ze willen of niet willen. Er zijn vele bewegingen en organisaties die maatschappelijke doelen hebben. Er kan ook bewust geconsumeerd worden, er kan voor concrete acties gedoneerd worden, er kan zonder verdere plichtplegingen steun voor Amnesty of voor Greenpeace overgemaakt worden, er kunnen online-petities en verzoekschriften ondertekend worden, er kan met één beweging van de smartphone een positief signaal voor de ene of de andere actie uitgestuurd worden.

Dat zijn allemaal dingen die partijen veel moeilijker kunnen aanbieden. Zij willen een groot en breed en algemeen verhaal vertellen dat zich netjes over al deze deelengagementen en overtuigingen uitspreidt. Maar dat blijkt niet te lukken. En eens om de vier jaar de burgers mobiliseren is echt te weinig om iets beklijvends te kunnen vertellen over die versnipperde en voortdurend wijzigende samenleving. Partijen en kiezers vinden elkaar niet, of toch niet in een langdurige en duidelijke relatie zoals dat vroeger wel het geval was. En wat burgers zeker niet meer doen is lid worden van een partij. Het volstaat naar de evolutie van de ledenaantallen van politieke partijen in heel Europa te kijken om die stelling zeer krachtig te onderbouwen.

Partijen missen dus aansluiting met de input van het politieke systeem. Dat is wat nu al een paar decennia de kloof tussen burger en politiek genoemd wordt. Die heeft te maken met agenda's die niet sporen, met een aanbod dat niet beantwoordt aan de vraag. Nieuwe partijen steken weliswaar regelmatig de kop op om nieuwe thema's te mobiliseren, maar dat is zelden een verhaal van langere duur. De wijze waarop de politieke partijen de burgers vertegenwoordigen staat dus onder druk. De partijprogramma's volstaan niet. En verschillende groepen in de samenleving laten horen dat hun belangen niet voldoende behartigd worden. Misschien is dat wel omdat de vertegenwoordigers die door de partijen geselecteerd worden, onvoldoende een afspiegeling zijn van de samenleving. De vertegenwoordigende democratie die door de partijen georganiseerd wordt, slaagt er bijvoorbeeld nog steeds niet in om mannen en vrouwen op ongeveer gelijke wijze in de politieke instellingen aanwezig te laten zijn. En kijken naar het opleidingsniveau van wie in de vertegenwoordigende democratie de lakens uitdeelt, kan alleen maar tot de conclusie leiden dat ook op dat vlak de samenleving niet correct vertegenwoordigd wordt. De democratie is een diplomademocratie waarin de hoger geschoolden en dus hun belangen en vooral ook hun lezing en interpretatie van de samenleving de doorslag geven.

### 3 Partijen als besturende instellingen

Er is dus zonder meer sprake van verlies van voeling met de samenleving. Maar dat betekent evenwel niet dat de politieke partijen geen plaats meer hebben in de vertegenwoordigende democratie. Wel integendeel. De zonet beschreven en inmiddels goed bekende ontwikkelingen kunnen niet zomaar leiden tot de conclusie dat er sprake is van een 'decline of parties'. Politieke partijen zijn helemaal niet verdwenen. Ze zijn verhuisd. Ze zijn – zoals Richard Katz en Peter Mair dat beschreven hebben – gemigreerd van de samenleving naar de staat. De 'party on the ground', de partij als ledenbeweging, de partij als levendig deel van de samenleving heeft aan belang verloren, maar dat is gepaard gegaan met een versterking van de 'party in public office'. Politieke partijen zijn steeds meer organisaties geworden die instaan voor het bestuur van de staat. Zij krijgen via verkiezingen de toestemming om te besturen, en hun energie, hun financiële middelen en hun intellectuele middelen gaan vooral naar die rol. Ook politieke partijen die niet besturen, worden in hun organisatorische keuzes gestuurd door de wens om die partijen die vandaag besturen morgen te vervangen. Ook de agenda van oppositiepartijen is de agenda van de regering, de agenda van het bestuur.



Dat partijen besturen is natuurlijk geen vreemde vaststelling. Partijen zijn immers niet alleen maar de spreekbuis van groepen in de samenleving, zij selecteren niet alleen het politieke personeel dat die groepen in de politieke instellingen aanwezig maakt, zij staan ook aan het roer. Zij besturen omdat zij via verkiezingen de toestemming gekregen hebben om te besturen. Dat is een essentiële bestaansreden van partijen. Andere organisaties hebben immers niet die electorale toestemming, en hebben niet de democratisch verworven legitimiteit om te besturen. Partijen besturen omdat het bestuur aan hen heel uitdrukkelijk wordt toevertrouwd.

Maar met dat vertrouwen is er dan weer iets aan de hand. Het vertrouwen in politieke partijen wordt heel vaak en in vele landen onderzocht. Daarbij worden partijen vergeleken met andere politieke instellingen, zoals parlement, justitie, politie. Dat is een interessante vaststelling. Partijen worden inderdaad bekeken als organisaties die verhuisd zijn en die deel uitmaken van de openbare instellingen. Ze zijn een deel van het politiek systeem, eerder dan een deel van de samenleving. En met dat vertrouwen in de instelling politieke partijen is het dus niet goed gesteld. Zij behoren tot die instellingen waarin de burgers het minste vertrouwen hebben. En precies vanwege de wijze waarop wij dat meestal meten, gaat het daarbij niet om wantrouwen dat wijst op de geringe ledenaantallen of op de volatiliteit van hun kiezerskorps, maar om het vertrouwen in hun rol als openbare instellingen. Het gaat om een gebrek aan vertrouwen in politieke partijen als bestuurders van de staat.

Daarvoor bestaan overigens ook andere indicatoren. Eén daarvan is de zogenaamde ‘cost of ruling’, de prijs die partijen betalen bij de volgende verkiezing wanneer ze bestuurd hebben. De algemene regel is dat wie bestuurd heeft ook electoraal verliest. Die prijs wordt echter almaar hoger. Wie bestuurd heeft, loopt niet het risico om een paar procentpunten te verliezen, maar loopt het risico om gehalveerd te worden, of in elk geval toch zeer zware electorale schade op te lopen. Partijen die aan het roer gestaan hebben, krijgen daarvoor van de kiezers zeer zelden een beloning, maar worden veeleer met pek en veren besmeurd en – voorlopig althans – van het roer van de staat verwijderd. En wie het daarna probeert, krijgt na afloop van de legislatuur van hetzelfde laken een broek. Er zijn zeer zeker belangwekkende uitzonderingen op die regel, maar een regel is het inmiddels wel. En het moet ons doen concluderen dat politieke partijen die bestuurd hebben er niet of onvoldoende in slagen om na afloop aan de kiezers duidelijk te maken dat zij hun taak naar behoren vervuld hebben. Als kiezers de partijen die bestuurd hebben zo duidelijk de rug toekeren, dan is dat allicht omdat veel kiezers de mening zijn toegedaan dat de besturende partijen hun werk niet goed gedaan hebben. Er is ook veel kans dat nogal wat van de kiezers die eerst wel voor een partij gestemd hebben, die partij verlaten om hun steun te geven aan een partij die in de stijl van Beppe Grillo de kiezers oproept om niet voor die traditionele en met de staat vergroeide partijen te stemmen maar voor iets geheel nieuws. De besturende partij verlaten om voor de traditionele oppositie te stemmen heeft immers geen zin. Dat levert gewoon opnieuw een andere besturende partij op die er op haar beurt niet zal in slagen om haar electorale beloftes in te lossen, een partij die evenmin voor de burgers zal zorgen. Want wat traditionele partijen die besturen met elkaar gemeen hebben, is dat ze eigenlijk toch wel ongeveer hetzelfde doen. Verkiezingen gaan in principe om het maken van keuzes. En burgers die niet meer hondstrouw een partij volgen, nemen meer dan voorheen de kans te baat om niet alleen te volgen maar om echt te kiezen. Probleem is echter dat er

nauwelijks keuze is. Het is lood om oud ijzer. Het is veeleer kiezen tussen de traditionele bestuurspartijen aan de ene kant, en de flamboyante uitdagers aan de andere kant. Dat is ook weer één van de krachtige punten van kritiek die deze nieuwe en niet-besturende partij-en formuleren. De andere partijen lijken heel sterk op elkaar en bieden niet echt alternatieven. Dat doen ze misschien wel even tijdens de verkiezingscampagne, maar vervolgens gaan ze over tot de orde van de dag en moeten ze na afloop van hun termijn aan de macht vaststellen dat ze weliswaar gepoogd hebben om goed te besturen, om te doen wat goed is voor het land, maar dat dit bestuur door de burgers niet als goed beoordeeld wordt.

#### 4 Het verschil maken

Dat levert ons twee vaststellingen op die erg belangrijk zijn. Enerzijds zien we dat partijen gewantrouwd worden. Als de besturende politieke instellingen die ze geworden zijn, slagen ze er niet in te bieden wat de burgers van hen verwachten. En anderzijds horen we de stelling dat de partijen te veel op elkaar gelijken, dat ze geen keuze bieden. Daarmee zitten we echt bij de kern van de zaak. De diagnose is ook weer niet nieuw of origineel. In zijn advies *Democratie vereist partijdigheid* stelde de Raad voor het openbaar bestuur in 2009 al dat het voor een gezonde democratie nodig is dat partijen van elkaar verschillen, dat ze hun ideologie op scherp zetten en die ideologie ook inzetten wanneer ze in de vertegenwoordigende democratie hun rol vervullen. Dat is een zeer waardevolle gedachte. Democratie is immers een bestel dat de mogelijkheid biedt om van mening te verschillen, om bestaande meningsverschillen ook niet te verdoezelen. Maar als politieke partijen toch nalaten om ideologische scherpte te tonen, of slechts met mondjesmaat, of slechts als ze zelf niet aan het roer staan (of willen staan zoals vele van de uitdagende nieuwkomers), dan moeten we misschien toch vaststellen dat partijen zich in een context bevinden waarin het in de verf zetten van hun onderlinge verschillen erg bemoeilijkt wordt.

Misschien verschillen de partijen te weinig van elkaar en bieden ze te weinig keuze omdat er helemaal geen keuze is. Althans: er is weinig of geen keuze op die plaatsen waar politieke partijen strijden om de gunst van de kiezers: in nationale staten, in deelstaten en in alle territoria die nog kleiner zijn. Dat is alvast de stelling die Peter Mair in zijn laatste publicaties zeer krachtig verdedigde. Als partijen moeite hebben om hun kiezers ervan te overtuigen dat wat ze doen ook goed is, dan is dat mede omdat ze niet in staat zijn om 'responsief' te zijn, om in hun beleid rekening te houden met de wensen van de bevolking. Er zijn verschillende elementen die de beleidskeuzes beperken. Er is onder meer de last van het verleden. Vandaag beleid voeren is niet beginnen met een wit blad. Vandaag beleid voeren is in grote mate het verder uitvoeren (of eventueel heel voorzichtig bijsturen) van beleidskeuzes die in het verleden gemaakt zijn. Keuzes voor de uitbouw van een welvaartsstaat, van ziekenzorg en pensioenen, of keuzes voor het aanbieden van een uitgebreid netwerk van lager, middelbaar en hoger onderwijs zijn vroeger al gemaakt. Vandaag moeten de gevolgen van die keuzes beheerd worden. Dat is des te meer het geval wanneer die keuzes de budgettaire ruimte voor lange tijd beperken, wat uiteraard het geval is voor welzijnsvoorzieningen.

Nog een stuk geschiedenis dat langzaam maar zeker en in toenemende mate een enorme impact heeft op de beleidskeuzes is de ontwikkeling van de Europese Unie. De korte versie van dit lange verhaal is zonder meer dat nationale staten en deelstaten vele van de instrumenten voor het economisch en financieel beleid naar het Europese niveau gebracht hebben, dat vervolgens nauwkeurig toekijkt of nationale staten wat dat betreft hun boekje niet te buiten gaan door pogingen te ondernemen om toch eigenzinnige keuzes te maken. Dat inzicht en het mechanisme zelf zijn sinds de bankencrisis van 2008 en de daarop volgende crisis van de gemeenschappelijke Europese munt scherper dan ooit. Er zijn de extreme voorbeelden van Griekenland of Portugal, waar de bevolking weliswaar de keuze krijgt tussen verschillende mogelijke regeringspartijen, maar waar het beleid dat die partijen moeten voeren bepaald wordt door de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds. Maar de toenemende regulering en daarbij horende controle over het begrotingsbeleid van de Europese lidstaten, sluit ook elders in Europa bijzonder veel beleidsopties uit. Politieke partijen die besturen kunnen dan niet – dixit Peter Mair – responsief zijn ten opzichte van de burgers, maar moeten ‘responsible’ zijn, de verantwoordelijkheid nemen om te doen wat door andere actoren gevraagd wordt.

Dat laatste blijkt dan ook heel duidelijk uit de wijze waarop het beleid verdedigd wordt of moet worden. Dat gebeurt door wat Fritz Scharpf de verwijzing naar outputlegitimiteit noemt. Het beleid wordt met andere woorden niet verdedigd door aan te geven op welke wijze het tegemoet komt aan de politieke inputs, op welke wijze het aansluit bij wat partijen aan de inputzijde van het politiek systeem aan de burgers beloofd hebben, maar met argumenten die verwijzen naar ‘goed bestuur’, naar ‘good governance’, alsof er een consensus zou bestaan over wat dat precies inhoudt. En daarom zijn de verschillen tussen de politieke partijen uiteindelijk erg klein. Ze spreken in grote mate dezelfde taal van het goed bestuur waarvoor de ijkpunten elders vastgelegd worden. Daardoor kunnen links en rechts ook best samen besturen. Ze kunnen samen door dezelfde deur omdat er maar één deur is, en die staat dan nog op een heel kleine kier.

## 5 Omkijken in nostalgie?

Partijen zijn organisaties die zich aanpassen. Dat is nooit anders geweest. Zij zijn wat meer dan andere actoren in staat om ook mee de condities voor hun eigen functioneren te bepalen, zoals de wetgeving op de partijfinanciering of de kieswetgeving, of – in landen als België bijvoorbeeld – ook de territoriale organisatie van de staat waarin ze actief zijn. Maar een aantal ontwikkelingen ondergaan ze, omdat ze niet door hen gecontroleerd worden. En dan zoeken ze naar manieren om binnen de nieuwe context hun rol als schakel tussen burger en bestuur in te vullen. Dat hebben partijen altijd gedaan, en daarom zijn ze vandaag ook geen massapartijen meer. Onze evaluatie van wat partijen doen om zich aan nieuwe condities aan te passen is vaak negatief, wordt vaak geduid in termen van teloorgang en verlies. Dat getuigt van een wat vreemde nostalgie. Het lijkt wel alsof we geloven dat er uiteindelijk maar één enkele vorm van democratie mogelijk is: die van de gouden tijd van de massapartijen met hun grote ideologieën en stevige organisatienetwerken en hun eigen kranten en radio- en televisiezenders en jeugdbewegingen en voetbelploegen, en met hun hondstrouwe kiezers die hun partij door dik en dun volgen, ook al sluiten ze onwaarschijnlijke compromissen met de vijand, en met kiezers die hun nageslacht leren dat alleen onze partij de juiste partij is. Pogingen om partijen te vragen op een of andere wijze terug te keren naar dat tijdperk,

met een actieve ledenwerving en levendige ledenwerking of met een partijprogramma en ideologie die weer helemaal en helder de band met de oude breuklijnen in de verf zetten, lijken mij niet erg productief. We kunnen partijen ook aanraden om de Europese Unie en de NAVO af te bouwen, om de internationale financiële markten strak aan banden te leggen, of om bij elke legislatuur met een volkomen wit blad helemaal opnieuw te beginnen. Ik ben ervan overtuigd dat over een aantal van die dingen best grondig gediscussieerd moet worden. Sommige zijn ook haalbaarder en behoren meer tot wat partijen zelf in de hand hebben dan andere. Maar ik wil dat debat hier even niet voeren, hoe boeiend het ook moge wezen. Laten we gewoon even aannemen dat een aantal kenmerken van het verleden niet zomaar zal terugkeren, en dat – onder meer – de soevereiniteit van nationale staten en de mogelijkheid die staten in Europa hebben om te bepalen waar ze heen willen, in de toekomst beperkter zullen zijn dan in het verleden.

Dat wil dus zeggen dat partijen zoals wij ze vandaag kennen een bestuursniveau zullen controleren waarin de inhoudelijke keuzes beperkter zijn. En dat betekent wat mij betreft overigens ook dat actief moet worden gezocht naar manieren om partijen ook daar te brengen waar de grote keuzes wél gemaakt kunnen worden.

Voor de nationale politieke partijen wil dat zeggen dat de competitie die zij met elkaar aangaan verder zal verschuiven naar andere aspecten. Op één ervan wil ik nog graag nog heel even ingaan. Dat is de personalisering van de politiek. Daarmee bedoel ik de tendens om bij de competitie tussen de partijen – in het bijzonder tijdens de verkiezingscampagnes – de nadruk te leggen op personen. De vraag is dan wie het recht krijgt om te besturen, en minder welke inhoudelijke en ideologische keuzes daarbij zullen gemaakt worden. Wijzigingen in de kiessystemen van verschillende landen gaan overigens ook in de richting van meer ruimte om te kiezen wie, welke mensen precies zullen uitgestuurd worden om ons te vertegenwoordigen en om in onze naam te besturen.

Wetenschappelijk onderzoek hierover heeft voorlopig niet aangetoond dat dit proces dramatische vormen aanneemt. Onderzoek toont aan dat kiezers weliswaar meer belangstelling hebben voor personen, bijvoorbeeld door meer voorkeurstemmen uit te brengen waar dat mogelijk is, maar dat een stem voor een persoon heel moeilijk kan losgekoppeld worden van een stem voor de partij waartoe die persoon behoort. Als er al sprake is van een personalisering van de politiek, dan is dat een personalisering die heel erg binnen de lijnen van de partijdemocratie kleurt. Meer aandacht voor personen is dus ook weer niet een evolutie die ons moet aanzetten tot omkijken in nostalgie. De vraag die moet gesteld worden is veel meer die naar de manier waarop deze evolutie in goede banen kan geleid worden. Hoeveel personalisering laat een kiessysteem toe? Welke personalisering laat het toe? Hoe kan het selectiemechanisme zo geconcipeerd worden dat een goed evenwicht gevonden wordt tussen personen en partijen? En met dat laatste verwijs ik naar organisaties die duidelijk maken welke hun basisprincipes zijn, ook al dwingen de omstandigheden hen ertoe bij het besturen pragmatisch te werk te gaan. Als vertrouwen gebouwd kan worden op personen, kan dat ook een vorm van vertrouwen zijn die ruimte biedt om de kiezers ervan te overtuigen dat je niet altijd en overal je zin kan krijgen, dat democratie niet alleen het recht is om dingen te willen maar ook het begrip voor wat anderen willen en het zoeken naar manieren om beide met elkaar te verzoenen.

Personalisering is het gevolg van partijen die zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het legt meer dan voorheen de nadruk op partijen als organisaties die het politieke personeel selecteren. Het maakt duidelijker dat partijen organisaties zijn die mensen nodig hebben die de toestemming en het vertrouwen moeten krijgen om te besturen. En vooral dat vertrouwen om te besturen is nodig. Besturen is veel minder makkelijk dan voorheen, laat minder ruimte voor grote koerswijzigingen, vraagt meer om het kundig beheren van de complexe machine van de staat die verweven is met nog veel complexere internationale organisaties. Politieke partijen kunnen hierin niet meer de rol spelen die zij in het verleden speelden. Hun band met de samenleving, de reden waarom zij toestemming krijgen om te besturen, is gewijzigd. We kunnen daarover treuren, maar we kunnen ook rustig kijken hoe het dan wel verder moet. En of het ook anders niet gewoon goed kan zijn.

Onze meestal negatieve teneur wanneer we het hebben over de ontwikkelingen van en in politieke partijen is overigens ook ingegeven door een heel beperkte invulling van wat democratie is of kan zijn. Democratie kan vertegenwoordigend zijn, en zo heeft ze zich in dit deel van de wereld de voorbije twee eeuwen ook ontwikkeld. In die vorm van democratie hebben politieke partijen zich ontwikkeld. De vertegenwoordiging werd daarbij in het electorale kanaal vorm gegeven. Maar geen van beide ontwikkelingen is daarom de enige mogelijke of de enige juiste. Democratie kan ook op een niet-vertegenwoordigende wijze ingevuld worden. En de vraag moet gesteld worden of politieke partijen ook niet in directere vormen van democratie een plaats kunnen en moeten zoeken. Vertegenwoordiging kan ook via andere kanalen dan het electorale gerealiseerd worden. Een toevallige selectie van burgers is – statistisch in elk geval – ook representatief voor de bevolking. En welke rol kunnen of moeten partijen spelen wanneer maatschappelijke problemen via dit soort deliberatieve volksvergaderingen besproken worden? Moeten ze aan de kant blijven staan omdat hun plaats historisch elders ligt, of kunnen ze ook hier een rol spelen?

## 6 Besluit

Ik wil besluiten met nog even kort mijn centrale punt in de verf te zetten. Politieke partijen zijn niet meer wat ze geweest zijn. Dat is een gemeenplaats, maar wij blijven haar wel graag herhalen. En we doen dat met spijt in de stem. We kijken achterom en zien een gouden eeuw, een tijdperk waarvan we menen dat het een heel mooi beeld gaf van de via de politieke partijen georganiseerde vertegenwoordigende democratie. Elk stuk dat van dit beeld afbrokkelt, is verlies, is teloorgang, is erosie, is reden tot ongerustheid en zorg. Dat die vermeende gouden eeuw een tijdperk was waarin kiezers niet zozeer kozen, maar heel vaak trouw volgden, vergeten we daarbij al te gemakkelijk. Vandaag kiezen de kiezers meer, en daardoor zijn ze minder trouw, fladderen ze makkelijker van de ene partij naar de andere. Maar vandaag moeten we ons dan weer afvragen in welke mate kiezers *kunnen* kiezen, en in welke mate partijen in staat zijn om een keuze aan te bieden. Ik heb erop gewezen dat de macht om grote beleidskeuzes te maken verschoven is. Partijen strijden met elkaar om te besturen op plaatsen waar de macht steeds minder aanwezig is, en daar waar de macht en de potentiële beleidsruimte veel groter is, is er geen strijd tussen partijen om de gunst en de steun en de toestemming van de bevolking. Dat leidt tot vragen over de organisatie van ons democratisch bestel, tot vragen over territoriale soevereiniteit en over de werking van internationale en supranationale organisaties. Dat is de heel belangrijke achtergrond waartegen we naar de zich

wijzigende rol van politieke partijen kunnen kijken. Die rol bevindt zich minder aan de inputzijde van het politiek bestel. Partijen bevinden zich veel meer aan de outputzijde. En elke zoektocht naar de werking en de rol van politieke partijen in de nabije en verdere toekomst, moet zich daarom niet buigen over de vraag hoe ze terug naar hun oude plek kunnen gebracht worden, maar hoe ze vanop hun nieuwe plek een rol kunnen spelen in het altijd ingewikkelde, altijd bewegende, altijd voor kritiek vatbare en altijd fascinerende zoeken en tasten naar een praktische en werkbare invulling van de democratie.

## Literatuur

Ik heb voor deze bijdrage ruim gebruik gemaakt van de inzichten van vele collega's in de politieke wetenschappen. De belangrijkste inspiratiebronnen en meteen ook een gids voor verdere lectuur zijn de volgende:

Baudet, T. (2012), *De aanval op de natiestaat*, Amsterdam: Uitgeverij Prometheus | Bert Bakker.

Biezen, I. van (2004), 'Political parties as public utilities', in: *Party Politics*, 10, nr. 6, p. 701-722.

Biezen, I. van, P. Mair & T. Poguntke (2012), 'Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe', in: *European Journal of Political Research*, 51, nr. 1, p. 24-56.

Bovens, M., & A. Wille (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Prometheus | Bert Bakker.

Daalder, H. (1992), 'A crisis of party?', in: *Scandinavian Political Studies*, 15, nr. 4, p. 269-288.

Holsteyn, J.M.M. van, & R.B. Andeweg (2010), 'Demoted leaders and exiled candidates: disentangling party and person in the voter's mind', in: *Electoral Studies*, 29, nr. 4, p. 628-635.

Karvonen, L., en H. Lindman (2010), *The personalization of politics: a study of parliamentary democracies*, Colchester: ECPR Press.

Katz, R., & P. Mair (1995), 'Changing models of party organisation and party democracy', in: *Party Politics*, 1, nr. 1, p. 5-28.

Mair, P. (2009), *Representative versus Responsible Government*, MPIfG Working Paper 09/8, Keulen: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Manin, B. (1997), *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge University Press.

Michels, R. (1962) [1911], *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York: Collier.

Raad voor het openbaar bestuur (2009), *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag.

Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, New York: Oxford University Press.





# Partijen en democratie: revitaliseren of herdefiniëren?

Ingrid van Biezen<sup>5</sup>

## 1 Inleiding. Over partijen en democratie

Het gaat niet goed met de partijdemocratie. Als we tenminste afgaan op de teneur in niet alleen het hedendaagse wetenschappelijke maar ook het maatschappelijke debat, verkeert de democratie tegenwoordig – in Nederland maar ook elders – in een vrijwel permanente staat van malaise. Als symptomen daarvan kan bijvoorbeeld worden gewezen op het veranderende karakter van politieke partijen, die het contact met de samenleving dusdanig zijn kwijt geraakt dat zij de meningen en belangen van hun achterban nog nauwelijks representeren. Of dat zij – bijna allemaal onbewust in de tang van hetzelfde neo-liberale en grotendeels pro-Europese paradigma – zo zeer op elkaar zijn gaan lijken dat het voor de gemiddelde burger vrijwel onmogelijk is geworden een betekenisvolle keuze te maken. Behalve dan misschien als proteststem – tégen nog meer bezuinigingen of tégen Europa.

Het onbehagen met de staat van de democratie wordt ook elders zo ervaren. De Britse vereniging van politicologen had deze thematiek bijvoorbeeld in 2013 prominent op de voorgrond geplaatst voor haar jaarlijkse bijeenkomst. Welke toekomst is er nog voor representatieve politiek, zo vroegen men zich af, gezien het schijnbare onvermogen van de gevestigde politiek om oplossingen te bieden aan hedendaagse problemen die verder reiken dan een schier eindeloze reeks bezuinigingen, een strategie die waarschijnlijk alleen maar bijdraagt aan de verdere afkalving van de populariteit en het sociale bereik van de gevestigde politieke partijen?

Ook de conferentie ‘Politieke partijen: revitaliseren of op zoek naar alternatieven?’ van de Raad voor het openbaar bestuur in het voorjaar van 2013 was ingebed in dit crisisdiscours. In dit korte betoog wil ik allereerst benadrukken dat de staat van de democratie (deels) losgekoppeld moet worden van die van de politieke partijen. Partijen en democratie zijn zo onlosmakelijk met elkaar verbonden, dat zij vaak in één adem worden genoemd. Zoals de Amerikaan Schattschneider (1942), die door politicologen graag wordt aangehaald, ooit beweerde is de moderne democratie ondenkbaar zonder politieke partijen. Maar dat wil niet zeggen dat zij van hetzelfde laken een pak zijn. In tegenstelling tot heersende conventionele wijsheden gaat het met de democratie zelf, op sommige fronten althans, niet zo slecht.

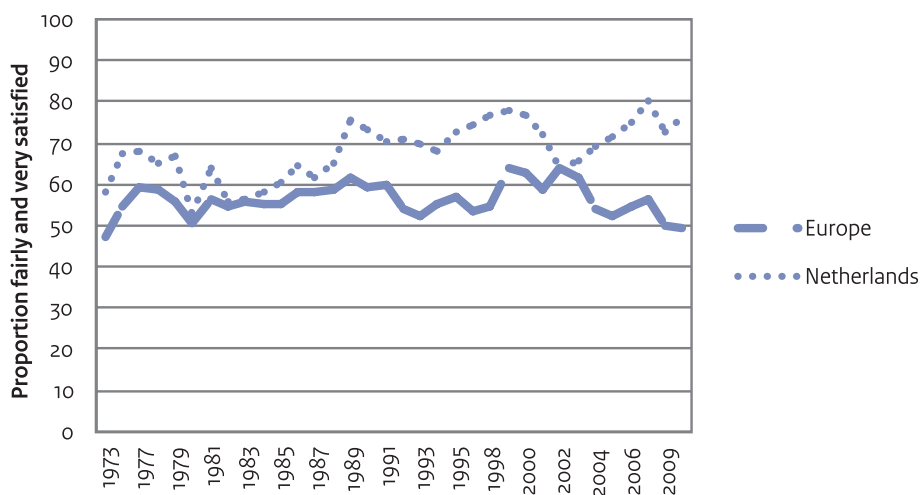
---

5 Prof. dr. Ingrid van Biezen is hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Universiteit Leiden. Haar onderzoeksinteresses liggen vooral op het gebied van de vergelijkende politicologie, politieke partijen en partijstelsels, en democratisering en institutionele ontwikkeling.

## 2 Tevredenheid burgers met democratie

De heersende malaise betekent namelijk niet vanzelf dat de tevredenheid van burgers met het functioneren van de democratie ook is afgenomen. In Nederland ligt de tevredenheid met de democratie – gemeten door de antwoorden uit survey-onderzoek – in de eerste plaats vrij hoog. Bijna vier op de vijf kiezers zijn er tamelijk tot zeer tevreden over, zo blijkt uit het recente Nationaal Kiezersonderzoek.<sup>6</sup> Daarnaast doet Nederland het wat dit betreft in internationaal vergelijkend opzicht beter dan veel andere landen. De tevredenheid met het functioneren van de democratie ligt in Nederland duidelijk boven het Europese gemiddelde, zoals figuur 1 laat zien.

Figuur 1. Tevredenheid met functioneren democratie



Bron: Van Ham & Thomassen (2012).

Een ander belangrijk punt betreft de ontwikkeling van de tevredenheid van burgers met het functioneren van de democratie door de tijd heen. Terwijl het heersende crisisvertoog wellicht aanleiding geeft om te denken dat burgers tegenwoordig dan toch in ieder geval niet meer zo positief gestemd zijn als voorheen, blijkt het tegendeel het geval. De tevredenheid met de democratie is sinds het midden van de jaren zeventig – wanneer de ontzuiling in alle hevigheid losbarst – juist aanzienlijk gestegen. De figuur geeft de trendlijn weer – de schommelingen daaromheen zijn uiteraard afhankelijk van de specifieke politieke en economische conjunctuur.

Figuur 1 legt verder nog een aantal interessante kwesties bloot waar we hier niet al te uitgebreid bij kunnen stilstaan. Zo kunnen we bijvoorbeeld constateren dat de publieke onvrede onder ‘Paars’ – in tegenstelling tot wat de retoriek over de puinhopen die deze kabinetten zouden hebben

6 ‘Nationaal Kiezersonderzoek 2012: tevredenheid met democratie blijft hoog’, CBS-persbericht, 1 februari 2013 (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-006-pb.htm>).

achter-gelaten wellicht zou doen geloven – niet eens zo heel groot is. Sterker nog, tijdens Paars ‘*stijgt het aantal mensen dat tevreden is met het functioneren van de democratie tot ongekeerde hoogte*’, naar bijna tachtig procent (Bovens & Wille, 2011, p. 29). Relatief grote onvrede zien we daarentegen in de jaren tachtig, tijdens de kabinetten-Lubbers. Het is goed mogelijk dat dit deels te maken heeft gehad met de toen heersende economische conjunctuur (van een oplopende overheidsschuld en stagnerende economie); dit werpt mogelijk ook een interessant licht op de kwestie nu Nederland, met vrijwel heel Europa, zich al tijden in een vrij uitzichtloze recessie bevindt.

Hoe het ook zij, de trend door de tijd heen is onmiskenbaar positief. Dat is goed nieuws en wat dat betreft is er dan ook weinig reden tot bezorgdheid. Wat er ook aan de hand is met de hedendaagse democratie, de tevredenheid van burgers met het functioneren ervan heeft er in ieder geval niet onder geleden. Integendeel, zij is zelfs groter geworden. Meer in het algemeen kunnen we dan ook stellen dat er geen eenduidig verband is tussen de veranderingen in de aard, het functioneren, en de organisatie van politieke partijen en de publieke tevredenheid met het functioneren van het demo-cratie bestel.

Eigenlijk hebben we het hier over vrij abstracte vorm van tevredenheid, namelijk die met het functioneren van de democratie als systeem. De Amerikaanse politicoloog David Easton (1965) spreekt in dat verband over ‘diffuse system support’, wat een maat is voor de legitimiteit van politieke stelsels en politieke instituties. Dat onze democratie op systeemniveau zo slecht nog niet functioneert, ligt voor een deel aan ons toegankelijke proportionele kiesstelsel. Nieuwe partijen komen in Nederland vanwege de lage kiesdrempel relatief gemakkelijk in het parlement en delen redelijk snel in de regeringsverantwoordelijkheid. De PVV en de LPF liggen in dezen waarschijnlijk vers in het geheugen, maar ook een partij als D66 is hiervan een goed voorbeeld. Ook partijen die (vooral nog) tot de oppositie zijn veroordeeld, zoals de SP en, meer recentelijk 50PLUS, leveren een belangrijke bijdrage aan de integratie van en representatie van ontevreden kiezers. Zo bieden nieuwe partijen een exit-optie door het wantrouwen van teleurgestelde kiezers binnen het systeem te kanaliseren (Van der Meer et al., 2011).

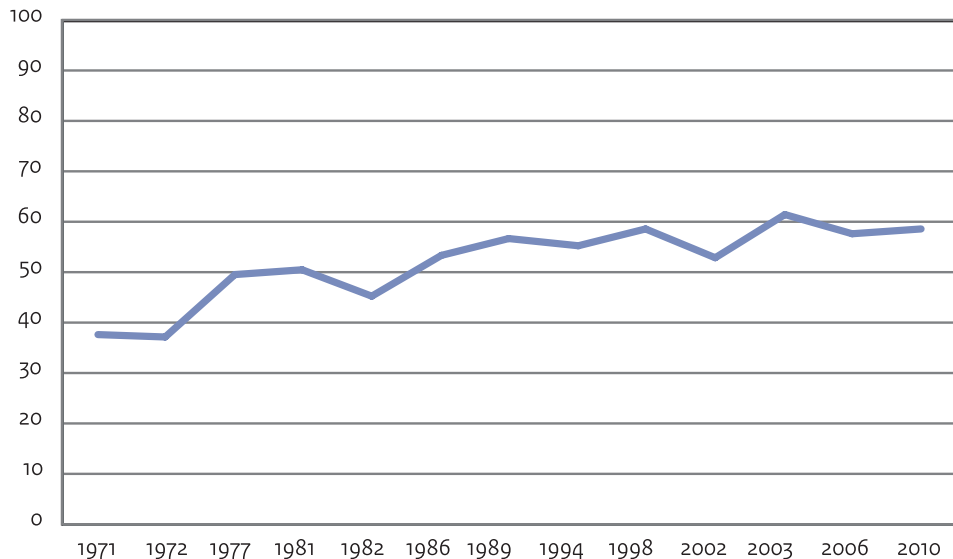
### 3 Politiek vertrouwen

Daarnaast is ook het vertrouwen van burgers in de politiek gestegen, zoals figuur 2 laat zien. Hoewel er de laatste tijd veel wordt gediscussieerd over het gebrekkige en zelfs tanende vertrouwen in de politiek, wijst onderzoek uit dat er geen sprake is van een dalende trend. Ook hier is het tegendeel het geval: het politiek vertrouwen in Nederland is de laatste tijd juist gestegen. We kunnen dus wederom concluderen dat de ontwikkelingen die politieke partijen de laatste decennia hebben meegemaakt niet direct van invloed zijn geweest op het vertrouwensniveau.

Ook in dit opzicht doet Nederland het in vergelijking met andere (EU)landen bovengemiddeld. Uit gegevens van de Eurobarometer blijkt dat het vertrouwen in partijen onthutsend laag is (zie tabel 1). Gemiddeld heeft slechts vijftien procent van de Europese kiezers vertrouwen in politieke partijen; maar liefst tachtig procent van de ondervraagden zegt partijen niet, of helemaal niet, te

vertrouwen.<sup>7</sup> Daarmee worden partijen meer gewantrouwd dan willekeurig welke andere publieke of private instelling die door deze Eurobarometer werd onderzocht, inclusief nationale parlementen, regeringen, vakbonden en bedrijven, en zelfs de Europese Unie – doorgaans ook niet een boegbeeld van publiek vertrouwen.

Figuur 2. Vertrouwen in politici en politieke partijen, Nederland



Bron: Van Ham & Thomassen (2012).

Hoewel Nederlandse burgers meer politiek vertrouwen hebben dan hun Europese burens, neemt dit niet weg dat ook hier een vrij grote groep – ruim veertig procent van de Nederlandse bevolking – geen of weinig vertrouwen heeft in politici en politieke partijen. Bovendien is het zo – maar dat is uiteindelijk een normatief oordeel – dat deze lage mate van vertrouwen in de politiek nu, veel meer dan vroeger, als onwenselijk wordt ervaren.

Daarnaast is het imago van politici en politieke partijen duidelijk tanende. Hoewel we in de afgelopen dertig jaar over het algemeen geen bijzondere toename zien in anti-partij sentimenten (Bovens & Wille, 2011, p. 28), is het wel zo dat de stelling dat politici, tegen beter weten in, meer beloven dan ze kunnen waarmaken, door een verpletterende meerderheid van de Nederlandse kiezers – van inmiddels ruim negentig procent – wordt onderschreven. Bovendien is hier wel een duidelijke opwaartse tendens waarneembaar: eind jaren zeventig lag dit percentage nog onder de tachtig.

7 De vraagstelling is hier iets anders dan in figuur 2; de gegevens kunnen daarom niet zonder meer met elkaar vergeleken worden.

Tabel 1. Vertrouwen in private en publieke instituties, EU 27

Institutie	Vertrouwen (%)
Leger	+ 49
Kleine bedrijven	+42
Politie	+32
Rechterlijke macht	-1
Europese Unie	-5
Religieuze instituties	- 10
Vakbonden	- 11
Grote bedrijven	- 25
Nationaal parlement	- 31
Nationale Regering	- 37
Politieke partijen	- 65

Noot: de percentages geven het netto vertrouwen weer, berekend door het percentage respondenten zonder vertrouwen af te trekken van het percentage respondenten met vertrouwen in een bepaalde institutie.

Bron: Eurobarometer 74, Autumn 2010.

Ook het percentage respondenten dat instemt met de stelling dat bewindslieden vooral uit zijn op hun eigen belang, is significant gestegen. Deze trend zien we ook op Europees niveau en hangt samen met de toenemende mate waarin politici worden gezien als incompetent, oneerlijk en zelfs corrupt. Zo is een ruime meerderheid van Europese burgers van mening dat, van alle beroepsgroepen en sectoren, politieke partijen en (nationale) politici degenen zijn die zich het vaakst schuldig maken aan omkoping en corruptie.

#### 4 Partijen en representatie

Nu is de publieke opinie niet per se maatgevend voor de staat van de democratie, maar deze trends zijn niet onbelangrijk om ten eerste het algehele crisisdiscours ietwat te nuanceren, en ten tweede duidelijker in beeld te krijgen waar de schoen hem dan wel wringt.

Het toegenomen cynisme over de loze beloften van politici, het wantrouwen ten aanzien van hun goede bedoelingen en de publieke perceptie over hun incompetentie en corruptie geven aan dat het met de 'specific support' voor de zittende politieke autoriteiten en bestaande politieke instituties – in tegenstelling tot de 'diffuse support' – minder rooskleurig is gesteld. De laatste jaren is de band tussen burgers en partijen dusdanig van aard veranderd dat de sociaal-maatschappelijke functies van partijen – de integratie, representatie, mobilisatie, articulatie et cetera van burgers en belangen – voor een belangrijk deel zijn aangetast, terwijl dat voor hun institutioneel-procedurele functies – rekrutering van vertegenwoordigers en bestuurders, besturen en regeren – veel minder het geval is (Bartolini & Mair, 2001). Die spagaat veroorzaakt onherroepelijk legitimiteitsproblemen.

Een belangrijk verschijnsel in dit verband is de significant afgenomen betrokkenheid van burgers bij de traditionele partijpolitiek. Zo daalt de bereidheid om te gaan stemmen vrijwel overal langzaam maar gestaag, is de partij-identificatie afgenomen en is het stemgedrag van burgers steeds ver-anderlijker geworden. Figuur 3 laat bijvoorbeeld de consistentie van het stemgedrag zien, ofwel de mate waarin kiezers geneigd zijn op dezelfde partij te stemmen als bij de vorige verkiezingen. Als verzuilde samenleving was Nederland lang het toonbeeld van politieke stabiliteit; tegenwoordig heeft Nederland een van de meest instabiele partijstelsels van heel Europa (Mair, 2008).

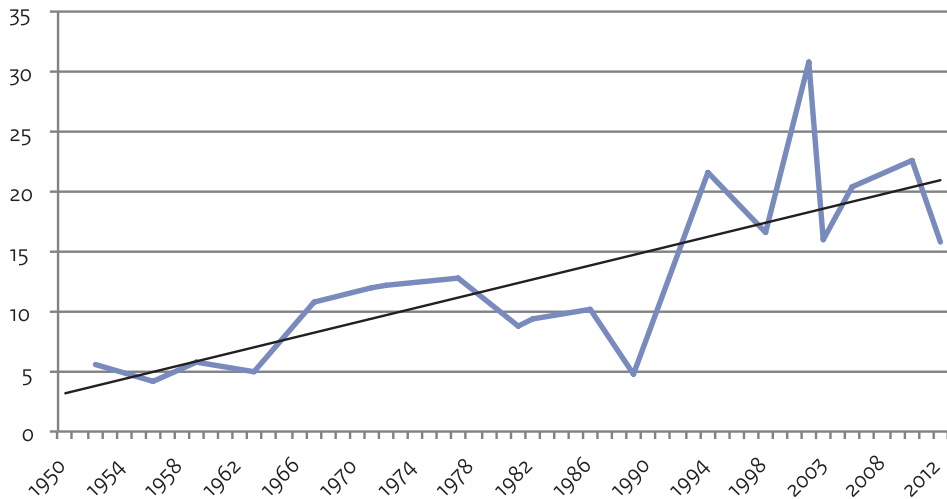
Het gevoel van partijpolitieke betrokkenheid bij degenen die blijven deelnemen aan het verkiezingsproces is aan het vervagen. Partijkeuzes zijn meer voorwaardelijk geworden. Waar zij voorheen vooral werden bepaald door partijpolitieke loyaliteiten, zijn zij vatbaarder geworden voor korte-termijn factoren. De electorale stabiliteit neemt af, nieuwe partijen arriveren op het politieke toneel, partijen van links tot rechts vissen in elkaars electorale vijver, en de verkiezingen worden steeds onvoorspelbaarder. Dat hoeft niet *per se* slecht te zijn voor het functioneren van de democratie als systeem, maar toont wel aan dat de band tussen partijen en kiezers, voor zover deze bestaat buiten de reguliere stembusgang om, langzaamaan steeds vluchtiger geworden is.

Dit manifesteert zich misschien nog wel het duidelijkst op het terrein van het partijlidmaatschap, dat in de afgelopen decennia drastisch is gedaald. Momenteel is slechts zo'n 2,5 procent van de kiesgerechtigden in Nederland lid van een politieke partij, wat in internationaal opzicht bovendien betrekkelijk laag is (Van Biezen et al., 2012). Verder is de trend overduidelijk: met name de drie grote volkspartijen – CDA, PvdA en VVD – hebben hun ledenaantallen de afgelopen decennia drastisch zien dalen. Sommige van de kleinere / nieuwere partijen laten groei zien – zo is de SP de VVD inmiddels voorbijgestreefd – maar dat is niet genoeg om de algehele erosie van de ledenorganisaties te compenseren (zie figuur 4). In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw lag de organisatiegraad van politieke partijen dan ook bijna twee keer zo hoog (Mair & Van Biezen, 2001).

Het afgenomen partijlidmaatschap is een onderdeel van een breder fenomeen waarbij partijen, net als andere maatschappelijke organisaties overigens die traditioneel gebaseerd zijn op bepaalde collectieve identiteiten, langzamerhand steeds minder stevig geworteld zijn in de samenleving.

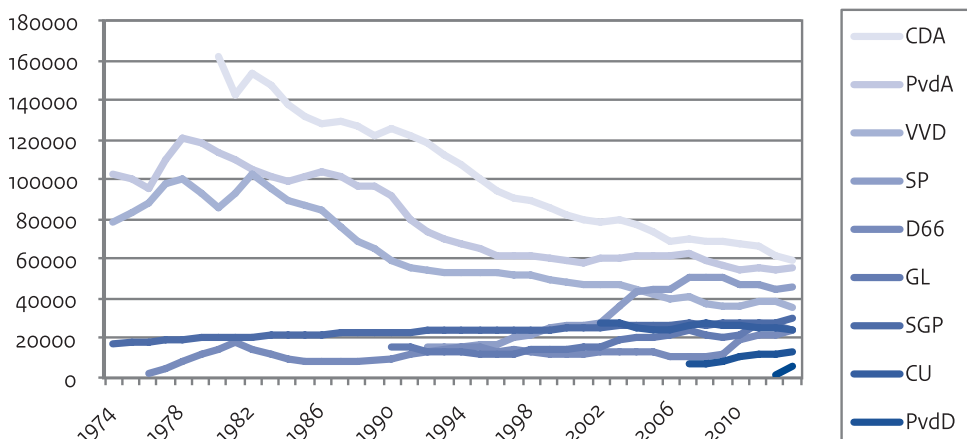
Als gevolg hiervan wordt niet alleen de klassieke achterban kleiner en minder duidelijk zichtbaar, maar bestaat ook het gevaar dat de toegang tot politiek en bestuur voorbehouden wordt aan een steeds kleiner clubje mensen, met als onwenselijk gevolg de ondoorzichtige kartelvorming in het centrum van de politieke en bestuurlijke macht, die vervolgens weer aan de basis kan liggen van populistische stromingen (Rooduijn, 2013).

*Figuur 3. Electorale instabiliteit in Nederland (het percentage kiezers dat op een andere partij stemt dan bij de vorige Kamerverkiezingen)*



Bron: Casal Bértoa & Schneider (2012)

*Figuur 4. Lidmaatschap politieke partijen in Nederland*



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP).

## 5 Naar andere vormen van representatie

Kort gezegd is de band tussen partijen en de samenleving in de loop der jaren steeds losser geworden terwijl zij steeds inniger verstrengeld zijn geraakt met de instituties van de staat. In ieder geval zijn zij zich steeds meer gaan gedragen als publieke organen en steeds minder als maatschappelijke organisaties.

Partijen staan van beide kanten onder druk. In hun publieke rol als bestuurders en beslissers vanwege de toegenomen complexiteit van de politieke agenda, en als gevolg van processen van deregulering en depolitisering in een context van multi-level governance, waardoor de lijnen van politieke verantwoordelijkheden in de publieke ruimte steeds schimmiger worden. In hun maatschappelijke rol door de verschuiving in aard van de band tussen partijen een hun achterban, in de richting van meer zogeheten 'dealignment' of onthechting. Naarmate het electoraat meer uit onafhankelijke kiezers bestaat, bieden partijen minder scherp gedefinieerde beleidskeuzes aan, omdat de diversiteit aan belangrijke issues groter wordt en de ongebonden kiezer zich dichterbij het ideologische centrum bevindt. Ook worden de programma's gefragmenteerder naarmate het sociale bindmiddel verdwijnt dat partijen en kiezers bij elkaar houdt en dat hun gedeelde waarden onderstreept (Rohrschneider & Whitefield, 2012).

Partijorganisaties kunnen een cruciale rol spelen bij het verbinden van kiezers met het systeem en met beleid. Naarmate deze band losser wordt, verwordt de relatie tussen partijen en samenleving grotendeels tot een electorale – voor veel burgers behelst zij niet veel meer dan het af en toe uitbrengen van een (protest)stem. Partijpolitieke vertegenwoordiging veronderstelt namelijk het bestaan van min of meer stabiele maar in ieder geval betekenisvolle sociale of politieke collectiviteiten. Deze zijn geleidelijk ondermijnd door processen als individualisering, secularisering, globalisering, Europese integratie en door technologische ontwikkelingen zoals de opkomst van de massa- en sociale media. Tegelijkertijd hebben de partijen zelf daar ook aan bijgedragen – door de ideologische veren enthousiast af te schudden of onherkenbare posities in het radicale midden in te nemen – maar ook door zich niet of onvoldoende te realiseren dat zij een actieve rol kunnen spelen bij het mobiliseren van collectieve identiteiten. Nieuwe partijen zijn daar vaak handiger in dan oude. Denk er bijvoorbeeld aan hoe een partij als 50PLUS er op behendige wijze in is geslaagd om de groep 'ouderen' een sociale en politieke identiteit te geven.

De onzekerheden die voortvloeien uit de wisselende voorkeuren van burgers in combinatie met de toenemende onvoorspelbaarheid en complexiteit van het politieke besluitvormingsproces maken dat de aard van politieke representatie meer top-down is geworden dan bottom-up en is verschoven van een vorm van afspiegeling van identiteiten en belangen *vooraf* naar een vorm van afrekening op prestaties *achteraf* (Andeweg, 2003; Andeweg & Thomassen, 2011).

Om weerwoord te kunnen bieden aan de onder druk staande maatschappelijke rol is aan partijen de vraag hoe zij de partij dichterbij de burger kunnen brengen. Het is mogelijk dat hier een enorm potentieel ligt waar tot nog toe te weinig gebruik van gemaakt wordt. Zo is er overal in westerse democratieën een groeiende belangstelling voor vormen van directe, participatieve en deliberatieve



democratie – referenda, burgerjury's en -fora, deliberatieve peilingen, participatieve budgettering enzovoorts – met als doelstelling om gewone burgers meer invloed te geven, ook in het politieke proces buiten de electorale cyclus en los van de hiërarchische kanalen van partijpolitiek.

Door hun beperkte omvang en agenda en hun niet-geïstitutionaliseerde karakter, zijn deze alternatieven en de hervormingen tot op heden echter meer bruikbaar als ad hoc-aanvulling op, dan als structureel alternatief voor de gevestigde partijpolitiek. Bovendien bestaat het risico dat zij vooral de toch al geëngageerde burger aanspreken en daarmee de kloof tussen groepen burgers versterkt. Zoals de Raad voor het openbaar bestuur eerder (2009, 2010) heeft gesteld, ligt hier ook voor partijen een taak om de kloof te dichten tussen een steeds meer geïndividualiseerd en gehorizontaliseerd publiek domein en verticale structuren van electorale democratie en de partijdemocratie. Het is niet gezegd dat deze spanning makkelijk opgelost kan worden.

Als partijen al pogen het tij te keren en aansluiting zoeken bij de roep om democratische vernieuwing, blijven zij veelal dicht bij het vertrouwde model van de massapartij met de brede ledenorganisatie. Maar de democratische massapartij is een model dat in westerse democratieën duidelijk in verval is – elders heeft zij bijna nooit bestaan – omdat dit type niet langer aansluit bij de zogeheten 'opportunity structure' voor politieke mobilisatie in hedendaagse democratieën. In andere woorden: het is niet echt meer van deze tijd. De massapartij is een – historisch gezien uniek – product van een bepaalde constellatie van factoren, waarbij partijen de politieke uitdrukking zijn van scherpe maatschappelijke tegenstellingen. Nu deze vrijwel onherkenbaar zijn vervaagd, sluit de organisatorische vorm niet langer aan bij die van de civiele maatschappij. Het is dan ook nauwelijks verwonderlijk dat partijen die pogen om met ledenwervingscampagnes nieuwe leden aan zich te binden, daar doorgaans nauwelijks in slagen.

De kern van het probleem ligt deels ook bij de heersende normatieve opvattingen over partijen en democratie. Het wordt tijd dat wij deze eens met een andere en frissere conceptuele blik gaan bekijken. Het idee dat de vertegenwoordigende democratie moet zijn gestoeld op massapartijen, het liefst grote ledenorganisaties, is zo diep ingebed in het politieke DNA dat het moeilijk kan zijn alternatieven zelfs maar te overwegen. We realiseren het ons vaak niet, maar deze normatief dominante opvatting is sterk ingebed in onze politieke cultuur en instituties, en spreekt vaak ook uit wettelijke of zelfs grondwettelijke bepalingen. Zo stelt de Nederlandse wet op de financiering van politieke partijen dat alleen partijen met tenminste duizend leden in aanmerking komen voor overheidssubsidies. Dit vanuit het idee dat een ledenorganisatie een zekere maatschappelijke inbedding weergeeft – waarbij ik dan de vraag of duizend wel zo'n betekenisvolle ondergrens is maar even in het midden laat. Deze bepaling heeft ook bij de recente herziening van de wet nauwelijks aandacht gekregen, misschien omdat het in de praktijk tot nog toe voornamelijk de PVV treft, en omdat de PVV als autocratische geleide eenmanspartij niet aansluit bij heersende opvattingen van democratische partijorganisatie. Het ledenvereiste institutionaliseert echter een bepaald normatief ideaal en werpt in feite een barrière op voor alle partijen die zouden willen experimenteren met alternatieve en wellicht meer eigentijdse vormen van organisatie.

Om andere opvattingen over de betekenis van partijen voor de democratie te kunnen onderzoeken, zou wat minder krampachtig vastgehouden moeten worden aan dit gedateerde normatieve model. Wellicht dat partijen ook iets gemakkelijker over de erfenis van de eigen organisatorische schaduw heen zouden kunnen springen, als het ware. Ik zoek hier aansluiting bij de Britse politiek filosoof Michael Saward (2008; vgl. Van Biezen & Saward, 2008), die stelt dat politieke partijen op verschillende manieren vorm kunnen geven aan vertegenwoordiging en dat we in feite getuige zijn van de transformatie van de ene vorm, die hij de volksmodus ('popular mode') noemt, naar een andere, de staats- of overheidsmodus ('statal mode'). De volksmodus wordt gekenmerkt door partijen die spreken als afgevaardigden van min of meer duidelijk afgebakende maatschappelijke groeperingen, waarbij het gaat om een proces van vertegenwoordiging van onderop. Dit is de vorm die het beste resoneert met dominante, maar eigenlijk achterhaalde, opvattingen van partijdemocratie. De overheidsmodus wordt gekenmerkt door processen van representatie van bovenaf, waarbij partijen spreken als vertegenwoordigers van het algemene of publieke belang, en die tegelijkertijd de rol van partijen als publieke instituties in plaats van private verenigingen benadrukt. In zekere zin betreft het hier een verschuiving waarbij, zo stelde wijlen Peter Mair (2006), partijen niet langer de belangen van burgers richting de staat behartigen, maar de belangen van de staat naar de burgers en dus – om bij Lincolns beroemde termen te blijven – van een model van 'government by the people' naar 'government for the people'.

Tabel 2. Vormen van vertegenwoordiging

Volksmodus	Overheidsmodus
Bottom up	Top-down
Deelbelangen	Nationaal belang
Maatschappelijke organisaties	Publieke instituties
Government by the people	Government for the people

Bron: Saward (2008).

Voor Saward is een dergelijke verschuiving in de wijze van representatie niet per se *minder* democratisch; het is echter wel *anders* democratisch (Saward, 2008, p. 283; cursivering toegevoegd). Zaak is dan wel om democratische vernieuwing op zo'n manier vorm te geven dat 'government by the people' uiteindelijk niet ondergesneeuwd raakt. Maar het betekent in ieder geval dat de vraag of democratie ondenkbaar is zonder politieke partijen niet, of niet langer, de juiste is. In plaats daarvan, zo stelt Saward, zouden wij ons moeten gaan afvragen welke vormen van vertegenwoordigende democratie mogelijk zijn en welke vormen van partijen, als deze al nodig zijn, daarbij zouden passen (Saward, 2008, p. 284). Partijen staan uiteindelijk immers ten dienste van de democratie, en niet andersom.

## Literatuur

Andeweg, Rudy B. (2003), 'Beyond Representativeness? Trends in Political Representation', in: *European Review*, 11, nr. 2, p. 147-161.

Andeweg, Rudy, & Jacques Thomassen (2011), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.

Bartolini, Stefano, & Peter Mair (2001), 'Challenges to contemporary political parties', in: Larry Diamond en Richard Gunther (red.), *Political parties and democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 327-343.

Biezen, Ingrid van, Peter Mair & Thomas Poguntke (2012), 'Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe', in: *European Journal of Political Research*, 51, nr. 1, p. 24-51.

Biezen, Ingrid van, & Michael Saward (2008), 'Democratic theorists and party scholars. Why they don't talk to each other, and why they should', in: *Perspectives on Politics*, 6, nr. 1, p. 21-35.

Bovens, Mark, & Anchrit Wille (2011), 'Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?', in Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 21-43.

Casal Bértoa, Fernando, & Carsten Q. Schneider (2012), *Determinants of electoral volatility in 33 European Democracies (1945-2011). A set-theoretic approach*, paper gepresenteerd op het IPSA World Congress, Madrid, 8-10 juli.

Easton, David (1965), *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Ham, Carolien van, & Jacques Thomassen (2012), *A legitimacy crisis of representative democracy?* Paper gepresenteerd bij de Expert Meeting about the (presumed) legitimacy crisis of representative democracy in advanced industrial democracies, Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW), Amsterdam, 16-17 november.

Mair, Peter (2006), 'Ruling the void: the hollowing of Western democracy', in: *New Left Review*, 42, nr. 1, p. 25-51.

Mair, Peter (2008), 'Electoral volatility and the Dutch party system. A comparative perspective', in: *Acta Politica*, 43, nr. 2-3, p. 235-253.

Mair, Peter, & Ingrid van Biezen (2001), 'Party membership in twenty European democracies, 1980-2000', in: *Party Politics*, 7, nr. 1, p. 5-21.

Meer, Tom van der, Erika Elsas, Rozemarijn Lubbe & Wouter van der Brug (2011), *Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, departement politicologie.

Raad voor het openbaar bestuur (2009), *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie*, Den Haag.

Rohrschneider, Robert, & Stephen Whitefield (2012), *The strain of representation. How parties represent diverse voters in Western and Eastern Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Rooduijn, Matthijs (2013), *A populist Zeitgeist? The impact of populism on parties, media and the public in Western Europe*, PhD dissertatie, Universiteit van Amsterdam.

Saward, Michael (2008), 'Making representations: modes and strategies of political parties', in: *European Review*, 16, nr. 3, p. 271-286.

Schattschneider, E.E. (1942), *Party Government*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

## DEEL II

### Rekrutering en selectie



# Kandidaatstelling op landelijk niveau

Gerrit Voerman<sup>8</sup>

## 1 Inleiding

Een van de weinige functies waarop de politieke partij het alleenrecht heeft, is de kandidaatstelling. De partij is al lang niet meer de enige instantie die maatschappelijke desiderata in de politieke arena brengt; belangengroepen weten de weg naar Den Haag eenvoudig te vinden. De overheid en ook politici zelf hebben de partijen evenmin nodig om te weten wat er in de samenleving speelt; de media voorzien ruimschoots in die behoefte, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het grote aantal Kamervragen die zijn gebaseerd op berichtgeving in de kranten of op televisie. Desgewenst kan de regering zelf gerichte peilingen laten uitvoeren om meer over maatschappelijke problemen te weten te komen. De positie van de politieke partij als intermediair tussen staat en samenleving is dan ook bepaald niet meer exclusief van aard, voor zover ze dat overigens ooit is geweest. De partij heeft er gaandeweg allerlei concurrenten bij gekregen – zij het met uitzondering van de kandidaatstelling, waar zij nog altijd het monopolie lijkt te hebben.

Toch vallen ook bij dit prerogatief tegenwoordig kanttekeningen te plaatsen. Het alleenrecht van de politieke partij op de rekrutering en selectie begint af te brokkelen, in die zin dat het partijlidmaatschap in het kandidaatstellingsproces niet meer heilig is – zowel bij het vinden van de kandidaten (wat al langer het geval is) als bij hun aanwijzing (een recent fenomeen). Beide verschijnselen maken deel uit van het zich al langer voltrekkende proces van organisatorische ‘permeabilisering’ van de politieke partij, waarbij de eens zo strikte demarcatielijn tussen partij en maatschappij die uit het partijlidmaatschap voortvloeide, geleidelijk aan vervaagt (Bolleyer, 2009; Voerman, 2012). Als gevolg van de grofweg sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw dalende ledentallen hebben nogal wat lokale partijafdelingen een tekort aan kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen, waardoor zij op betrekkelijk grote schaal niet-partijleden voor een plaats op de kandidatenlijst benaderen (Voerman & Boogers, 2011; Voerman & Van Schuur, 2011; zie ook de bijdrage van Marcel Boogers in deze bundel). Op landelijk niveau is dat tot nu toe een uitzondering gebleven: slechts zo nu en dan zijn voor de Tweede Kamerverkiezingen buitenstaanders gevraagd. Vanzelfsprekend dienen zij formeel nog wel lid te worden van de partij, wanneer zij hun kandidatuur aanvaarden.<sup>9</sup>

8 Prof. dr. Gerrit Voerman is als hoogleraar ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij geeft sinds 1989 leiding aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen.

9 Soms rekruteren partijen niet-partijleden ook als minister, zoals Pieter Winsemius door de VVD in 1982. In 2002 waren twee van de drie ministers van de LPF vlak voor hun aantreden lid geweest van een andere partij (PvdA en CDA), de derde was na zijn beëdiging zelfs nog korte tijd lid van een andere partij (VVD).

Dat niet-partijleden worden betrokken bij de aanwijzing van de kandidaten, is nog niet zo lang het geval. In de herfst van 2013 hebben in drie gemeenten PvdA-afdelingen de lijsttrekker voor de kandidatenlijst mede door niet-leden laten verkiezen, in zogeheten ‘brede voorverkiezingen’ of *primaries*. De European Green Party (EGP), waarbij GroenLinks is aangesloten, heeft niet-leden betrokken bij de aanwijzing van haar ‘kandidaten’ voor het voorzitterschap van de Europese Commissie. Primaries hebben daarmee in 2013 hun opwachting in de Nederlandse politiek gemaakt.

Deze voorzichtige en bescheiden introductie van primaries betekent niet dat er weinig van te verwachten valt. In andere West-Europese landen wordt er al gebruik van gemaakt en de lokale experimenten van de PvdA hebben als doel ermee ervaring op te doen voor de eerstvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het is zeker niet uitgesloten dat in de toekomst meer partijen met primaries een volgende stap zullen maken in hun – na de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 begonnen – interne vernieuwingsproces, waarin de leden meer directe invloed hebben gekregen op onder meer de aanwijzing van de lijsttrekker. Deze mogelijke ontwikkeling van ‘gesloten’ voorverkiezingen binnen de partij naar ‘open’ voorverkiezingen waarin leden én niet-leden kunnen participeren, hangt samen met de voortdurende erosie van de maatschappelijke basis van de meeste partijen; door meer directe banden met hun kiezersaanhang te creëren zouden zij hun attractiviteit en legitimiteit kunnen vergroten.

In deze bijdrage zal eerst de ontwikkeling worden geschetst van de kandidaatstellingsprocedures in de Nederlandse politieke partijen (met de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 als belangrijk scharnierpunt). Daarbij komen ook de mogelijke risico’s van de grotere invloed van de leden dan wel de kiezers voor de partijorganisatie aan de orde. Enerzijds is – paradoxaal genoeg – een verdere personalisering en centralisering niet onwaarschijnlijk; anderzijds kunnen primaries het partijlidmaatschap ondermijnen waardoor de partij minder in plaats van meer aantrekkelijk wordt. Vervolgens zal kort worden ingegaan op de wijze waarop de partijen tegenwoordig hun landelijke kandidaten rekruteren. Tot slot zullen enkele aanbevelingen ten aanzien van de lijsttrekkerverkiezingen worden geformuleerd.<sup>10</sup>

## 2 Ontwikkeling kandidaatstellingsprocedure tot 2002

Kandidaten zijn van het grootste belang voor een partij, en dat geldt vooral voor haar lijsttrekker. Niet alleen met haar verkiezingsprogramma, maar ook – en tegenwoordig misschien wel meer – met haar lijstaanvoerder profileert een partij zich bij de verkiezingen ten opzichte van andere partijen.<sup>11</sup> Bovendien vormen de verkozen kandidaten na de verkiezingen de parlementaire fractie, waardoor zij in de periode tussen de verkiezingen in uiteenlopende mate het gezicht van de partij bepalen. Gezien het grote electorale belang is het dan ook niet verwonderlijk dat in veel partijen de partijleiding altijd grote invloed heeft gehad op de kandidaatstelling. Het selectieproces in de Nederlandse partijen was van oudsher centralistisch van aard, terwijl het zogeheten ‘selectoraat’

---

10 Deze bijdrage is deels gebaseerd op Hazan & Voerman, 2006, en Voerman, 2005 en 2012.

11 Overigens is het nog steeds de vraag hoe sterk de invloed is van de persoon van de lijsttrekker op het stemgedrag: zie voor een relativering bijvoorbeeld Van Holsteyn & Andeweg, 2008.



(de groep partijleden die de kandidaten aanwijst, zoals het congres, of alle leden) doorgaans weinig 'inclusief' was, dus beperkt – zo niet formeel, dan toch wel in de praktijk.

Lange tijd vond de aanwijzing van kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen plaats op initiatief en onder toezicht van het landelijke partijbestuur. De politicoloog Ies Lipschits sprak in 1963 van een proces met uitgesproken 'oligarchische tendenties'. De partijleden konden in de slotfase van de procedure formeel invloed uitoefenen over de volgorde van de kandidaten – meestal indirect, via afdelingsafgevaardigden op het partijcongres; soms direct, via een referendum. In de praktijk domineerde de partijleiding echter de kandidaatstelling (al dan niet samen met de regionale partijorganisaties), vooral omdat zij in de regel de bevoegdheid had de conceptkandidatenlijst op te stellen. Afwijkingen van dat advies in ledenraadplegingen of op congressen hieven elkaar niet zelden op en hadden dus meestal een beperkt effect op de definitieve kandidatenvolgorde (tenzij er sprake was van een gecoördineerde voorkeursactie voor een bepaalde kandidaat). De facto was de invloed van het partijbestuur op de samenstelling van de lijsten in elk geval aanzienlijk (Koole, 1992, p. 281-303).

In de jaren zestig zou in deze centraal geregisseerde kandidaatstellingswijze verandering optreden. Met de geest van democratisering en participatie kwam een proces van decentralisatie binnen de politieke partijen op gang. In een aantal partijen versterkten de regionale partijorganisaties hun positie in de kandidaatstellingsprocedure, ten koste van de centrale partij instanties. Deze decentralisatie betekende echter bepaald geen democratisering in de zin dat het partijlid meer directe invloed in het selectieproces kreeg. In de PvdA en de KVP leverde het individuele partijlid zelfs formeel een zeggenschap in, doordat de in reglementen vastgelegde ledenraadplegingen werden afgeschaft – het selectoraat van deze partijen werd hierdoor ingeperkt.

Aan het begin van de jaren negentig trad er opnieuw een wijziging op. Met name in de VVD en in mindere mate in de PvdA drong de partijleiding de invloed van de regio's in de kandidaatstellingsprocedure terug door het uit afdelingsafgevaardigden bestaande partijcongres het laatste woord te geven (Koole, 1992, p. 303-305). Sinds die tijd hanteren de meeste partijen in essentie de volgende selectieprocedure (Lucardie & Voerman, 2004, p. 79-95). Het partijbestuur roept leden op te solliciteren naar een plaats op de kandidatenlijst. Tegelijkertijd stelt het een speciale commissie in, die aan de hand van door het bestuur opgestelde criteria de aangemelde kandidaten selecteert. Deze commissie brengt een advies uit aan het partijbestuur, dat vervolgens – soms na consultatie van de regionale partijorganisaties – een conceptkandidatenlijst opstelt. Dit ontwerp wordt aan de achterban voorgelegd, die dan de definitieve volgorde bepaalt – bij de PvdA, de SP, de VVD alsmede het GPV en de RPF (vanaf 2000 samengegaan in de ChristenUnie) een uit afdelingsafgevaardigden bestaand partijcongres, in het geval van het CDA de leden in de afdelingen, waarbij de stem van leden in grotere afdelingen zwaarder telt dan die in kleinere (Lucardie & Voerman, 2004, p. 80-95).<sup>12</sup> Bij twee partijen wijkt de kandidaatstelling in deze periode fundamenteel af van het hierboven beschreven model van indirecte of gewogen ledenvloed. In GroenLinks verkoos de partijraad

---

12 Soms geldt voor de aanwijzing van de lijsttrekker een aparte procedure, die echter niet veel afwijkt van de hier geschetste wijze.

op voorstel van het partijbestuur een onafhankelijke kandidatencommissie, die een advieslijst voorlegt aan het partijcongres. Het congres, waarop sinds 1995 alle aanwezige partijleden stemrecht hebben, stelt vervolgens de definitieve lijstvolgorde vast. In D66 wijst het partijcongres, waarop eveneens alle partijleden mogen stemmen, de lijsttrekker aan. Daarnaast kunnen alle partijleden zich in een schriftelijk referendum uitspreken over de kandidatenlijst ('one member, one vote'). Om te voorkomen dat de fractie eenzijdig van samenstelling zou zijn, stelt het partijcongres een onafhankelijke 'stemadviescommissie' in, die een rangorde aanbrengt. De aanbevelingen van deze commissie wegen in de praktijk zwaar; doorgaans verandert er maar weinig in de volgorde.

### 3 Ontwikkeling kandidaatstellingsprocedure na 2002

Afgezien van D66 en GroenLinks werd tot aan het begin van deze eeuw in de meeste Nederlandse politieke partijen de advieskandidatenlijst als regel altijd op het hoogste partijniveau opgesteld, waarna de leden indirect hun oordeel konden geven. Deze dominante positie van de partijtopy en de gebrekkige daadwerkelijke invloed van de achterban riep in toenemende mate verzet op, zo bleek in de interne discussies die binnen verschillende partijen losbarstten na zware verkiezingsnederlagen (het CDA in 1994 en 2010; de PvdA, de VVD en ook D66 in 2002, GroenLinks in 2004). Gevolg was dat vaak, zij het in uiteenlopende mate, de rechtstreekse zeggenschap van de leden in het selectieproces werd vergroot (Voerman, 2005; zie tabel 1). Dit gebeurde overigens later dan in nabije landen als Engeland, Duitsland en België (Sparrow, 1999).

Het CDA voerde in 2003 het ledencongres in (waarop alle leden aanwezig kunnen zijn en spreken- en stemrecht hebben), dat onder meer de lijsttrekker diende aan te wijzen. Daarbij werd gestreefd naar een meervoudige voordracht, zodat de leden echt iets te kiezen zouden hebben. In de periode dat Jan Peter Balkenende partijleider en premier was kwam het daar niet van: bij de Kamerverkiezingen van 2006 en 2010 was hij de enige kandidaat. In het voorjaar van 2012, na de val van het eerste kabinet-Rutte, ging het CDA over tot de introductie van directe lijsttrekkersverkiezingen of -referendum.

In de PvdA werd in 2002 het lijsttrekkersreferendum geïntroduceerd. De opstelling van de rest van de kandidatenlijst bleef voorbehouden aan het congres, bestaande uit afdelingsafgevaardigden. In 2009 kregen individuele leden op het congres wat meer directe invloed, maar niet wat betreft de kandidaatstelling: dat bleef het exclusieve recht van de gedelegeerden.<sup>13</sup> De VVD maakte het in 2003 haar leden mogelijk in een schriftelijke of elektronische stemming de kandidatenlijst vast te stellen, waarbij er voor de lijsttrekker aparte verkiezingen worden gehouden. GroenLinks voerde het lijsttrekkersreferendum in 2005 in – voor de tweede keer overigens, na de nederlaag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 had de partij deze procedure afgeschaft. Ook D66 ging in 2006 over directe lijsttrekkersverkiezingen. De partijleden konden thuis én op het ledencongres hun voorkeur

---

13 De stemverhouding tussen afgevaardigden en individuele leden werd vastgelegd in een vast stempercentage, te weten 75 procent voor de afgevaardigden (van afdelingen) en 25 procent voor de individuele leden.

kenbaar maken. Een jaar later werd in de reglementen vastgelegd dat de lijsttrekker op het congres of door de leden wordt verkozen. 'In de praktijk komt dit erop neer dat de lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen door alle leden gekozen zal worden' (Van der Land, 2012, p. 285).

Tabel 1. Selectoraat-kandidaatstelling verkiezingen Tweede Kamer en Europees Parlement

	Periode vóór 15 mei 2002		Anno 2014		Mate van inclusiviteit (+++) exclusiviteit (---) (2014)
	Lijsttrekker	Kandidatenlijst	Lijsttrekker	Kandidatenlijst	
<b>VVD</b>	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	Ledenreferendum (2003)	Ledenreferendum (2003)	+++ / +++
<b>D66</b>	Ledencongres	Ledenreferendum; stemadviescommissie	Ledenreferendum (de facto 2006, formeel 2007)	Ledenreferendum	+++ / +++
<b>Groen-Links</b>	Ledencongres	Ledencongres	Ledenreferendum (2005)	Ledencongres	+++ / +- -
<b>CDA</b>	Afgevaardigdencongres	Leden (in afdelingen)	Ledenreferendum (2012)	Leden (in afdelingen)	+++ / +- -
<b>PvdA</b>	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	Ledenreferendum (2002)	Afgevaardigdencongres	+++ / +- -
<b>PvdD*)</b>	-	-	Ledencongres (2002)	Ledencongres (2002)	++ - / +- -
<b>SP</b>	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	++ - / +- -
<b>Christen-Unie</b>	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	Afgevaardigdencongres	++ - / +- -
<b>SGP</b>	Afgevaardigdencongres	Leden in de afdelingen; partijbestuur	Afgevaardigdencongres	Partijbestuur; adviserende rol leden in de afdelingen	++ - / ---
<b>PVV**) )</b>	-	-	Partijleider (2006)	Partijleider (2006)	--- / ---

N.B.: de na mei 2002 doorgevoerde, meest recente organisatorische wijzigingen zijn gecursiveerd.

\*) De Partij voor de Dieren (PvdD) is op 28 oktober 2002 opgericht.

\*\*) De Partij Voor de Vrijheid (PVV) is op 22 februari 2006 opgericht.

Al met al is aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw in de meeste Nederlandse politieke partijen de kandidaatstellingsprocedure, in het bijzonder die voor de lijsttrekkers, gedecentraliseerd en het selectoraat aanzienlijk uitgebreid: veelal beslissen de leden formeel over de aanwijzing van de eerste kandidaat. Tabel 1 geeft een overzicht van de veranderingen, waarbij de volgorde van de partijen is gebaseerd op de aard van het selectoraat, variërend van inclusief en open (boven), in het geval alle leden kunnen participeren (alle kiezers is ook denkbaar, maar zover is tot nu toe geen enkele partij in Nederland voor de Tweede Kamerverkiezingen gegaan), tot exclusief en gesloten (onder), wanneer de aanwijzing is voorbehouden aan het partijbestuur of alleen de partijleider (Hazan & Voerman, 2006, p. 148-149; Kenig, 2009, p. 3-4). Bij deze rangschikking is niet alleen gekeken naar de letter van de procedure, maar ook naar de praktijk: een ledenreferendum waarin ieder partijlid thuis (digitaal of per post) zijn stem kan uitbrengen, wordt feitelijk als inclusiever beschouwd dan een ledencongres waar ieder partijlid weliswaar eveneens stemrecht heeft maar waarvoor dat lid vaak eerst wel een reis moet maken.

Tabel 1 laat zien dat D66, GroenLinks en in meer bescheiden mate het CDA hun ledenaanhang al (veel) eerder in uiteenlopende mate directe participatiemogelijkheden boden. In de periode na de Kamerverkiezingen van 2002 kregen de leden van de PvdA en de VVD eveneens formeel meer zeggenschap, terwijl die van de leden van het CDA, GroenLinks en D66 werd uitgebreid. De in oktober 2002 opgerichte Partij voor de Dieren (PvdD) heeft eveneens een ledencongres. Alleen de Christen-Unie, SGP en SP kennen anno 2014 nog het getrapte model met indirecte ledeninvloed. De PVV telt geen leden, voor zover bekend bepaalt partijleider Geert Wilders wie er op welke plaats op de kandidatenlijst komt (De Lange & Art, 2011, p. 1242-1244; Vossen, 2013, p. 204-207). In geen enkele andere partij is het kandidaatstellingsproces zo centralistisch en het selectoraat zo exclusief (namelijk één persoon).

Sinds 2002 kregen de partijleden aldus meer mogelijkheden aan de besluitvorming in hun partij deel te nemen. Zij maakten daar in wisselende aantallen gebruik van, variërend van nog geen 2 procent bij sommige partijcongressen tot 74 procent bij de verkiezing van de lijsttrekker van de VVD bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 (Lucardie & Voerman, 2011). De veranderingen in het kandidaatstellingsproces in de meeste partijen betekenen niet per definitie dat de vroegere, in de praktijk dominante positie van de partijtop geheel verdwenen is. In sommige partijen oefent de partijleiding in de voorbereidende fase nog altijd een zekere in-vloed uit, met name doordat zij kandidaten voor de lijsttrekkerverkiezingen kan voordragen of (formeel of feitelijk) kan selecteren. Ook bij de aanwijzing van de overige kandidaten op de kandidatenlijst kan van haar advies een sturende werking uitgaan. In het uiterst democratisch opgezette D66 bijvoorbeeld wordt een stemadvies opgesteld door slechts drie personen: de lijsttrekker, de partijvoorzitter en de voorzitter van de zogeheten Talentencommissie. Een in bepaalde mate coördinerende en regisserende rol van de partijtop is echter zeker niet overbodig, teneinde de grotere betrokkenheid en zeggenschap van de partijleden in de kandidaatstellingsprocedure te kunnen verenigen met de noodzaak van de vorming van een slagvaardige en evenwichtig samengestelde fractie na de Kamerverkiezingen (wat betreft sekse, regionale herkomst, deskundigheid en dergelijke).

## 4 Mogelijke gevolgen van grotere ledeninvloed

De gevolgen van de 'empowerment' van de leden voor de partijorganisatie en meer in het bijzonder de interne machtsverhoudingen zijn niet eenduidig. Systematisch onderzoek ontbreekt nog, niet alleen in Nederland, maar ook internationaal (Voerman, 2005, p. 235-237; Lucardie & Voerman, 2011, p. 198-199). Duidelijk is wel dat het middenkader, dat in het oude getrapte model als intermediaire structuur zowel in organisatorisch als politiek opzicht een cruciale rol speelde, formeel een flinke stap terug heeft moeten doen. De partijactivisten vormden de organisatorische ruggengraat van de partij en bepaalden in belangrijke mate – door hun deelname aan afgevaardigdencongressen – haar politieke opstelling, ideologische visie en personele gezicht. Als gevolg van de interne democratisering boetten zij behoorlijk aan politieke invloed in. Dat kan hun de motivatie kan ontnemen om zich voor de partij in te zetten, met alle gevolgen van dien voor het functioneren van de partijorganisatie (Wiesendahl, 1997, p. 376-377). Mochten actieve leden hierdoor afhaken – en dat is nog weinig onderzocht – dan zouden tegelijk ook vele contacten tussen de partij en de samenleving verdwijnen. Actieve partijleden vormen immers waardevol sociaal kapitaal voor de partijen, aangezien zij midden in het maatschappelijke leven staan (Van Holsteyn, Koole & Elkink, 2002).

Het lijkt een paradox, maar volgens sommige politicologen zijn de leden er evenmin invloedrijker op geworden (Wiesendahl, 2006). In plaats van hun positie zou die van de partijtopy juist zijn versterkt, omdat die nu rechtstreeks, over het hoofd van het politiek meer geprofileerde, beter geïnformeerde en goed georganiseerde middenkader heen, een beroep kan doen op de geatomiseerde en groten-deels inactieve ledenaanhang. Het doorsnee-partijlid zou minder radicaal zijn, volgzamer en minder dan het middenkader in staat de partijleiding tegenspel te bieden, wat het voor de laatste makkelijker maakt haar zin op een formeel democratisch gelegitimeerde wijze door te zetten (Katz & Mair, 2009, p. 759).

Daarentegen kan ook worden gesteld dat de partijleden wél machtiger zijn geworden, omdat de regiefunctie van de partijtopy in het rekruterings- en besluitvormingsproces zou zijn verzwakt. In theorie zijn beide scenario's plausibel; de praktijk zal mede afhangen van de wijze waarop de ledenparticipatie formeel geregeld is. In de kandidaatstellingsprocessen in de Nederlandse partijen, waar de partijleiding na mogelijke initiële bemoeienis bij de voordracht en selectie van kandidaten bij de eigenlijke lijsttrekkersverkiezingen op afstand staat, is de onvoorspelbaarheid aanzienlijk toegenomen – zoals bijvoorbeeld de verkiezingen in de VVD en in D66 in 2006 goed lieten zien, toen de verschillen in stijl tussen de eerste en tweede kandidaat (Mark Rutte versus Rita Verdonk, respectievelijk Alexander Pechtold versus Lousewies van der Laan) behoorlijk groot waren, en het verschil in stemmen miniem.

Overigens blijkt uit internationaal onderzoek dat de kansen voor kandidaten die niet uit de partij-elite afkomstig zijn, er in interne ledenverkiezingen (en ook in primaries) vaak groter op worden (LeDuc, 2001). In Nederland werd dat zichtbaar bij de verkiezing van de relatieve nieuwkomer Wouter Bos door de leden van de PvdA in 2002, waarbij hij onder anderen Jeltje van Nieuwenhoven (voorzitter van de Tweede Kamerfractie) achter zich liet. De goede uitslag van outsider Verdonk in 2006 en de verrassende tweede plaats van grote onbekende Mona Keijzer

achter winnaar Sybrand van Haersma Buma in de lijsttrekkersverkiezingen van het CDA in 2012, duiden hier ook op. De machtsverhouding tussen de leden en de partijleiding kan dus op dit punt wat meer in het voordeel van de basis veranderen. De voorbeelden van de VVD en D66 in 2006 laten overigens ook zien dat interne verkiezingen tot grote verdeeldheid in de partij kunnen leiden of bestaande tegenstellingen kunnen blootleggen, en dus de organisatorische cohesie zwaar onder druk kunnen zetten, met als mogelijk gevolg een 'de-legitimering' van de partij, waarbij leden en kiezers zich van hun partij afkeren.

Meer overeenstemming onder politicologen bestaat er over een ander effect van de interne democratisering, namelijk de potentiële vergroting van de autonomie van de direct door de leden verkozen lijsttrekker annex partijleider tegenover partijorganen als partijbestuur, congres en de fractie zelf (Sandri & Seddone, 2012). Zo zei Bos na zijn verkiezing tot PvdA-leider in een interview: *'Ik ben direct gekozen door de leden. Dat geeft me een veel groter mandaat om me onafhankelijk op te stellen tegenover het partijkader'* (Van Westerloo, 2003, p. 10). De nadruk in de partij kan zo verschuiven van inhoud naar persoon (Tromp, 2003). Daarbij dient echter eveneens te worden opgemerkt dat de leden de partijleider in een referendum ook kunnen corrigeren: de PvdA-leden stemden bijvoorbeeld in een ledenraadpleging de keuze van partijleider Bos voor een direct gekozen burgemeester weg.

## 5 Primaries

Inmiddels lijkt een volgende fase in de evolutie van de kandidaatstelling zich af te tekenen. De PvdA denkt er serieus over na om de tanende maatschappelijke legitimiteit van de politieke partij op te vijzelen door de invoering van primaries, waarmee het selectoraat voor de verkiezing van de lijsttrekker wordt uitgebreid met sympathiserende niet-leden.

In de Nederlandse politiek was D66 de eerste partij die een wel heel voorzichtige stap in die richting zette. Na de verkiezingsnederlaag in 2002 bezon deze partij zich op een manier om sympathisanten meer bij de partij te betrekken. *'Overkoepelend moet D66 een partij voor leden én niet-leden zijn'*, zo meende partijvoorzitter Gerard Schouw (Van de Vijver, 2002, p. 12). De kandidaatstellingsprocedure werd enigszins in deze lijn aangepast. De stemadviescommissie maakte plaats voor een systeem waarbij leden én niet-leden in voorverkiezingen de voorlopige rangorde van de kandidatenlijst vanaf plaats twee kon vaststellen. Deze fungeerde als zodanig als een stemadvies voor de leden, die vervolgens de definitieve volgorde konden bepalen. Bij de kandidaatstelling voor de Europese verkiezingen van 2004 werd met de nieuwe werkwijze geëxperimenteerd. In totaal namen slechts tweehonderd leden en niet-leden aan de voorverkiezingen deel. Het D66-bestuur besloot er daarna van af te zien, omdat het meende dat de kandidaten slechts oppervlakkig beoordeeld zouden kunnen worden. Ook zou de nieuwe procedure te makkelijk tot misbruik leiden: sommige kandidaten hadden hun achterban opgetrommeld om op een hoge plaats te komen (Van der Land, 2012, p. 101).

Nadat dit experiment van de baan was, duurde het tot de herfst van 2013 voordat de primary weer opdook in de Nederlandse politiek, dit keer bij GroenLinks. Als lid van de European Green Party (EGP), waarbij een aantal groene partijen uit de Europese Unie zijn aangesloten, werkte GroenLinks

mee aan de door de europartij georganiseerde voorverkiezingen binnen de EU om de twee ‘top-kandidaten’ (een man en een vrouw) van de EGP aan te wijzen die in de campagne voor de Europese verkiezingen een prominente rol moeten gaan spelen. Hun kandidatuur is echter in de eerste plaats bedoeld voor het voorzitterschap van de Europese Commissie; de opvolging van de huidige Commissievoorzitter Barroso is in de herfst van dit jaar voorzien.<sup>14</sup> Iedereen die 16 jaar of ouder is en instemt met de waarden en doelstellingen van de EGP kon eenmaal stemmen in de zogeheten ‘Green Primary’. Uiteindelijk werden er bijna 23.000 stemmen uitgebracht, wat gezien het inwonertal van de Europese Unie (ruim 500 miljoen) toch geen succes kan worden genoemd.

Zowel de primaries van D66 (als die tenminste deze aanduiding al verdienen gezien de sterk indirecte invloed van niet-leden), als die van de EGP/GroenLinks hadden betrekking op Europese verkiezingen. Het is wellicht geen toeval dat beide partijen op Europees terrein overgingen tot of meewerkten aan open voorverkiezingen, en niet bij de kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezingen – daar zijn de risico’s hoogstwaarschijnlijk toch groter. In die zin is het opmerkelijk dat Hans Spekman zich in de herfst van 2011 in zijn campagne voor het voorzitterschap van de PvdA sterk maakte voor ‘brede voorverkiezingen’, waarin niet-leden zouden kunnen mee-stemmen bij de aanwijzing van de lijsttrekker van zijn partij. Hij was geïnspireerd geraakt door de Parti Socialiste in Frankrijk, die in ‘les primaires citoyens’ haar kandidaat voor de presidentsverkiezingen had verkozen: bijna drie miljoen kiezers deden hieraan mee. De commissie-Dijkstra, die na de zware nederlaag van de PvdA bij de Europese verkiezingen van 2009 de oorzaken van de electorale klap had onderzocht, had overigens al de invoering van primaries bepleit: *‘Het getuigt van lef als onze partij als eerste politieke beweging in Nederland met deze nieuwe vorm van kiezersinspraak aan de slag gaat.’* Het partijcongres van de PvdA van januari 2012 stemde in met de invoering van primaries, maar bij de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen in september van dat jaar kwam het er wegens tijdgebrek toen niet van. Bovendien was er maar één kandidaat voor het lijsttrekkerschap: Diederik Samsom, die eerder dat jaar door de partijleden was aangewezen als voorzitter van de Tweede Kamerfractie en daarmee als partijleider, als opvolger van de tussentijds vertrokken Job Cohen.

In de aanloop naar de raadsverkiezingen van maart 2014 besloot de PvdA met de voorverkiezingen te experimenteren in de gemeenten Groningen, Utrecht en Zoetermeer. Niet-leden konden hieraan deelnemen wanneer ze zich hadden geregistreerd (bij het lokale partijbureau, of tijdens partijacti-viteiten in de gemeente) en een ‘progressieve verklaring’ hadden ondertekend waarin zij (bijvoorbeeld in Groningen) aangaven ‘een sociale stad een warm hart toe te dragen’.<sup>15</sup>

---

14 De voorzitter van de Europese Commissie zal na de Europese verkiezingen van mei 2014 door de Europese Raad worden benoemd, waarbij volgens het Verdrag van Lissabon rekening dient te worden gehouden met de politieke verhoudingen in het nieuw verkozen Europese Parlement. Dit wil overigens formeel zeker niet zeggen dat de Raad zich moet beperken tot een keuze uit de door de europartijen gestelde kandidaten.

15 ‘Lijsttrekkerverkiezingen’; [www.pvdagroningen.nl/p/stad/afdeling/primary](http://www.pvdagroningen.nl/p/stad/afdeling/primary) (geraadpleegd op 29 oktober 2013).

Als tegemoetkoming in de registratiekosten vroeg de PvdA van de deelnemers een kleine financiële bijdrage. Vervolgens konden de niet-leden (en vanzelfsprekend ook de leden) digitaal of schriftelijk hun stem uitbrengen, dat laatste bij enkele verschillende stembureaus. Namens het partijbestuur zag een onafhankelijk Comité van Toezicht toe op een ordentelijk verloop van de verkiezingen; zo nodig kon het bindende besluiten nemen.

Gezien het beperkte aantal gemeenten waarin met voorverkiezingen werd geëxperimenteerd, is het moeilijk om in algemene zin iets over de uitkomsten ervan te zeggen (zie tabel 2). Wel is duidelijk dat de primaries onder de PvdA-leden in een zekere behoefte lijken te hebben voorzien: een kwart tot ruim een derde bracht zijn stem uit. De animo onder de kiezers ligt vanzelfsprekend aanzienlijk lager. Van de kiesgerechtigden bij de raadverkiezingen van 2010 in deze drie gemeenten heeft slechts 0,1 à 0,2 procent eraan deelgenomen. Opvallend is dat een kwart tot bijna de helft van de kiezers die zich liet inschrijven uiteindelijk niet heeft gestemd. In Groningen en Utrecht waren de partijleden in de voorverkiezingen in de meerderheid, in Zoetermeer de niet-leden. In deze laatste gemeente lijkt de animo onder leden en niet-leden groter te zijn geweest dan in de beide andere. In Groningen kon worden vastgesteld dat de niet-leden de doorslag hadden gegeven bij de aanwijzing van de lijsttrekker.

Tabel 2. Aandeel leden en niet-leden bij PvdA-primaries, 2013

	Groningen		Utrecht		Zoetermeer	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
<b>Leden</b>						
- totaal	1262		1627		340	
- opgekomen	406	32,2	420	25,8	125	36,8
<b>Niet-leden</b>						
- totaal geregistreerd						
- opgekomen	464		433		252	
% van electoraat	277	59,7 0,18	258	59,6 0,11	193	76,6 0,21
<b>Totale deelname</b>						
- leden	683		678		318	
- niet-leden	406	59,4	420	62,0	125	39,3
	277	40,6	258	38,1	193	60,7

Bron: PvdA-partijbureau, e-mail Peter van de Kasteelen, 23 januari 2014.



## 6 Mogelijke gevolgen van primaries

Als volgende stap in het vernieuwingsproces om de legitimiteit en electorale attractiviteit van de politieke partij te vergroten en om nieuwe leden te trekken, zoals één van de doelstellingen van Spekman is, is de invoering van primaries begrijpelijk, zeker na het succes van de Franse zusterpartij van de PvdA om sympathiserende kiezers te engageren. Tegelijk brengen dergelijke 'brede' voorverkiezingen, waarin in beginsel het gehele electoraat het selectoraat vormt, enkele belangrijke mogelijke risico's met zich mee, die deels in het verlengde liggen van de vergroting van de ledeninvloed.

In de eerste plaats geven primaries een impuls aan de verdere 'permeabilisering' van de partijorganisatie. Zonder enige vorm van structurele formele affiliatie krijgen buiten de partij staande sympathisanten de mogelijkheid invloed te uitoefenen op wat tegenwoordig de meest cruciale functie van partijen is: de selectie van de partijleider, die voor de partij letterlijk en figuurlijk gezichtsbepalend is en wiens verkiezing dus van vitaal belang is (Sandri & Seddone, 2012, p. 9). Het partijlidmaatschap verliest op een essentieel terrein daarmee zijn exclusiviteit, omdat de band met het uitoefenen van politieke invloed binnen de partij wordt verbroken. Kortom: het involveren van niet-leden kan ten koste gaan van de positie van de partijleden, met mogelijke gevolgen voor hun loyaliteit aan de partij (Wiesendahl, 2006, p. 158).

Ten tweede is de mogelijkheid niet uit te sluiten van een 'coup' van buiten de partij, dat wil zeggen een vooropgezette actie van niet-leden om de besluitvorming in een partij te manipuleren.<sup>16</sup> Met behulp van de sociale media is het tegenwoordig betrekkelijk eenvoudig een dergelijke campagne te initiëren en coördineren. Om zich enigszins tegen een vijandige overname te beschermen heeft de PvdA-afdeling Groningen ervoor gekozen om niet-leden in de primaries niet het volle pond te geven, maar het totaal van hun stemmen en die van de leden beide voor de helft te laten meetellen.

Een dergelijke structurering en limitering van de externe invloed in het kandidaatstellingsproces is begrijpelijk, naar zal zeker niet bij sympathiserende kiezers de bereidheid vergroten om mee te doen, waarmee toch afbreuk wordt gedaan aan de belangrijkste doelstelling van de primaries: vergroting van de democratische legitimiteit.

Een variant op een 'kaping' is de mogelijkheid dat een reeds van tevoren kansloze kandidaat voor het lijsttrekkerschap uitsluitend meedoet om een bepaald issue op de agenda te krijgen, geholpen door de media-aandacht die een dergelijke actie ongetwijfeld zal genereren (LeDuc, 2001).<sup>17</sup>

---

16 Vanzelfsprekend is een coup of een kaping bij interne ledenverkiezingen evenmin geheel onmogelijk, maar in dat geval gaat het nog altijd om medepartijleden die binnen de partij organisatievrijheid genieten, en niet om buitenstaanders. Dat niet-leden ook interne verkiezingen kunnen overnemen door massaal lid te worden, bleek in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 in de VVD-afdeling in Heemskerk. 'Gelegenheidsleden' zouden de kandidaatstelling hebben beïnvloed, waarna het landelijk hoofdbestuur besloot de deelname van deze afdeling aan de raadsverkiezingen ongedaan te maken (NRC Handelsblad, 5 februari 2014).

17 Deze mogelijkheid zou zich vanzelfsprekend ook bij interne ledenverkiezingen voor kunnen doen.

In een pro-Europese partij bijvoorbeeld zou een eurosceptische kandidaat met een anti-Brussel-programma zich kunnen aanmelden om de eventuele verdeeldheid binnen de partij en haar electorale achterban zichtbaar te maken en op die wijze programmatische concessies af te dwingen – en daarmee de primary voor een geheel ander doel benutten.

Ten slotte kunnen primaries een verdere personalisering van de partij en van de politiek in het algemeen in de hand werken. De legitimatie van de partijleider ligt nu niet meer uitsluitend *binnen* maar deels ook *buiten* de partij, hetgeen zijn autonome positie ten opzichte van de traditionele partijorganen kan versterken. Daarbij kan zijn loyaliteit aan de partij onder druk komen te staan: hij heeft er naast de partijleden immers nieuwe, externe lastgevers bij gekregen, waarmee hij eveneens rekening moet houden (Venturino, Sandri & Seddone, z.j.).

Al met al zijn primaries waarin aan de deelname van sympathiserende kiezers ruim baan wordt gegeven, zeker niet zonder risico's voor de partij. Vooral het gevaar van een 'overname' spreekt tot de verbeelding. Nu kan zich iets dergelijks natuurlijk ook bij interne ledenverkiezingen voordoen, maar binnen de partij gelden in ieder geval formele regels waaraan leden zich dienen te houden. De mogelijkheden om gedragingen en acties van niet-leden afdwingbaar te reglementeren zijn daarentegen veel minder groot; afgezien van eventuele bepalingen met betrekking tot hun registratie is hun vrijheid van organisatie in beginsel onbeperkt. Wanneer er geen limiet is gesteld aan de externe invloed op de verkiezing van de lijsttrekker annex politiek leider (zoals de PvdA-afdeling Groningen juist wel heeft gedaan), laat de partij in feite haar lot bepalen door buitenstaanders.

## 7 Rekrutering kandidaten

De invoering van primaries kan zoals vermeld de relevantie van het partijlidmaatschap in de kandidaatstellingsprocedure binnen partijen reduceren. Voor het eerst in 2013 is in de Nederlandse politiek de aanwijzing van kandidaten niet meer het exclusieve voorrecht van de partijleden, of zij dat recht nu direct (in referenda) of indirect (doorgaans via congresafgevaardigden) uitoefenen. Het kandidaatstellingsproces daarentegen staat al veel langer in mindere of meerdere mate open voor met een partij sympathiserende niet-leden – zij het niet formeel, maar wel in de praktijk. Vooral bij gemeenteraadsverkiezingen worden zij benaderd voor een plaats op de lijst, doorgaans omdat in het ledenbestand van de afdeling of de lokale partij niet voldoende kandidaten beschikbaar zijn (Voerman & Boogers, 2011; zie ook de bijdrage van Boogers in deze bundel). Bij de aanvaarding van de kandidatuur moeten zij weliswaar alsnog partijlid worden, maar dat neemt niet weg dat deze rekruteringswijze over de partijgrenzen heen eveneens het belang van het partijlidmaatschap relateert, net als de meestemende sympathisant. Van een a priori formele voorwaarde om in aanmerking te komen voor een kandidatuur, is het lidmaatschap meer een formaliteit achteraf geworden. In vele gevallen is niet voldaan aan de reglementaire eis dat leden een bepaalde periode lid moeten zijn van de partij om voor een kandidatuur in aanmerking te kunnen komen; doorgaans verleent het partijbestuur dan dispensatie.

Deze rekrutering van niet-leden speelt zich vooral op *lokaal* niveau af, maar niet uitsluitend. Ook bij de kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezingen valt het oog van politieke partijen zo nu en dan op niet-leden, waarvan zij kennelijk groot electoraal voordeel verwachten. In 1994 bijvoorbeeld kwam PvdA-voorzitter Felix Rottenberg met een paar niet-leden op de proppen; in 2002 stapte Ayaan Hirsi Ali over van de PvdA naar de VVD; en in datzelfde jaar haalde Agnes Kant Ali Lazrak naar de SP. Beiden verlieten overigens voortijdig hun Tweede Kamerfractie.

Toch is het rekruteren van niet-partijleden op *nationaal* niveau meer uitzondering dan de regel. De keuze is vanzelfsprekend veel ruimer: waar een afdeling zich bij het vinden van raads kandidaten moet stellen met de vaak beperkte groep van in haar gemeente woonachtige leden, kunnen de partijen voor hun Kamerkandidaten uit hun gehele landelijke ledenaanhang putten. Bij het opstellen van de kandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 waren er dan ook meer dan voldoende leden die zich zelf hadden aangemeld of waren voorgedragen door partijorganen als regio's of afdelingen. In de PvdA waren er zo'n 430 sollicitanten, terwijl de gewesten nog eens 33 gegadigden aandroegen. Ook andere partijen beschikten in 2012 over voldoende kandidaten: het CDA 190, D66 en GroenLinks beide circa 165, de ChristenUnie 89.

Het betrekkelijk hoge aantal zegt vanzelfsprekend niets over de kwaliteit van de kandidaten. Zoals hierboven al is aangegeven, is het voor de partijen in het huidige mediatijdperk van het grootste belang dat zij over competente kandidaten beschikken die niet alleen het politieke handwerk beheersen, inhoudelijk kennis van zaken hebben en mediageniek zijn, maar ook integer en vertrouwenwekkend – schapen met vijf poten dus. Die zijn niet zo makkelijk te vinden. Mede daarom is in de meeste partijen de werving en selectie van kandidaten dan ook steeds meer geprofessionaliseerd. In plaats van dit over te laten aan een tijdelijke kandidaatstellingscommissie, zoals vroeger vaak het geval was, zijn er permanente commissies gekomen die op gestructureerde wijze proberen zo vroeg mogelijk een beeld te krijgen van de aanwezige talenten en potentiële kandidaten in hun partij. Curricula vitae van deze personen en andere relevante gegevens worden veelal opgeslagen in een databank. De zogeheten scoutings- of talentencommissies maken bij hun activiteiten gebruik van functieprofielen, bijvoorbeeld voor het Tweede Kamerlidmaatschap. Ook kunnen zij ten aanzien van leden die in beeld zijn gekomen advies uitbrengen over verdere ondersteuning, opleiding en training.

De werkwijzen van de partijen lijken veel op elkaar.<sup>18</sup> Zo kent de VVD een Permanente Scoutingscommissie (PSC), die gesprekken voert met 'talent uit de partij'. Zij kunnen zichzelf aanmelden, maar ook worden voorgedragen door de 'politiek-bestuurlijke top'. De PSC gaat zelf ook actief op zoek. De PvdA beschikt over een scoutingscommissie met als taak 'het mobiliseren van al dan niet bewezen politiek talent'. Ze dient onder meer gericht te zoeken naar mogelijke potentiële Kamerkandidaten. De partij beschikt ook over een netwerk van provinciale scouts. Gebaseerd op de gedachte 'uw talent is ons kapitaal' heeft het CDA een afdeling Human Resource Management (HRM), die als taak heeft 'het optimaal benutten en ontwikkelen van de kwaliteiten en talenten van u als lid van onze

---

18 De hiernavolgende informatie is ontleend aan de websites van de betreffende partijen, die zijn geraadpleegd op 8 en 9 januari 2014.

partij'. De HRM-afdeling werkt samen met de Talenten Commissie, die gesprekken voert met veelbelovende partijleden. De selectie van de Kamerkandidaten geschiedde mede op basis van een assessment.

Ook D66 beschikt (sinds 2010) over een permanente Talentencommissie, die met partijleden praat die zijn voorgedragen door regionale scouts en landelijke 'partijprominenten'. Op partijcongressen houdt ze een 'talentspreekuur', waar leden vrijblijvend in korte gesprekken van gedachten kunnen wisselen over hun ambities. Een aantal potentiële Kamerkandidaten werd in 2012 gevraagd deel te nemen aan een tweedaagse assessment-bijeenkomst, teneinde zo een beter oordeel over hen te kunnen vormen. De selectie van de 150 kandidaten die zichzelf hadden aangemeld gaf D66 in handen van een organisatieadviesbureau, dat op basis van de profielschets een schifting maakte.

De talent- of scoutingscommissies dragen kandidaten aan, maar functioneren doorgaans apart van de kandidaatstellingscommissies, die verantwoordelijk zijn voor het selecteren en rangschikken van kandidaten op de advieslijst (waarna uiteindelijk de leden of het congres zich over de definitieve volgorde uitspreken). Er is veelal wel sprake van contact tussen beide commissies, soms ook geformaliseerd. In D66 bijvoorbeeld wordt het stemadvies voor de leden zoals hierboven al vermeld, gezamenlijk opgesteld door de gekozen lijsttrekker, de partijvoorzitter en de voorzitter van de Talentencommissie.

## 8 Slot en aanbevelingen

De kandidaatstelling in de Nederlandse politieke partijen is sinds het begin van deze eeuw ingrijpend veranderd. Net als elders in de westerse wereld zijn de meeste ertoe overgegaan om hun leden meer zeggenschap te geven, als dat al niet eerder was gebeurd (zoals in het geval van D66 en GroenLinks). Deze empowerment van de leden sproot vooral voort uit electorale crises die de partijen doormaakten; zij diende er primair toe de partij te revitaliseren, haar aantrekkelijker te maken voor (potentiële) leden en haar maatschappelijke en politieke legitimiteit te vergroten. Het vernieuwingsproces kreeg na 2002 een zekere eigen dynamiek: net als partijen in andere landen leken de Nederlandse niet bij elkaar achter te willen blijven bij het verruimen van de participatiemogelijkheden voor hun leden en het inclusiever maken van het selectoraat (Cross & Blais, 2012, p. 130; LeDuc, 2001, p. 337). Iets vergelijkbaars kan zich in de toekomst voordoen bij de invoering van primaries. Bij de komende Tweede Kamerverkiezingen zal de PvdA hier vrijwel zeker toe overgaan – hetzij wanneer de huidige partijleider vertrekt, hetzij in het geval dat hij aanblijft en er zich minstens één uitdager meldt. Mocht deze première van de primaries op landelijk niveau veel kiezers trekken, dan zullen hoogstwaarschijnlijk ook andere partijen op een of andere wijze volgen.

Inmiddels is er vanaf 2002 door een aantal partijen de nodige ervaring opgedaan met de rechtstreekse verkiezing van de lijsttrekkers door hun leden. Om deze interne verkiezingen zo goed mogelijk te laten verlopen is het van belang dat (zie ook Koole, 2006, pp. 260-261; Wiebenga, 2006; Broer, 2012):

- er een zorgvuldige, eenduidige procedure is, met een zo gering mogelijke invloed van het partijbestuur en met heldere regels over wijze van kandidaatstelling (nominatieproces) en van verkiezing (stemproces), inclusief een klachtenprocedure;
- de kandidaten niet door het partijbestuur maar ‘van onderop’ worden geselecteerd, door alleen kandidaturen toe te staan die door een bepaald aantal partijleden worden ondersteund – ter voorkoming van niet-serieuze kandidaturen;
- er een sluitend technisch systeem is ontworpen dat garandeert dat elk lid maar éénmaal kan stemmen;
- het partijcongres een onafhankelijke en neutrale instantie heeft ingesteld die toezicht houdt op een ordentelijk verloop van het gehele proces en op handhaving en nakoming van de procedurele regels en gedragscodes (deze taak valt dus niet toe aan het partijbestuur; dat dient formeel op afstand te staan). De toezichthouder kan gevraagd (naar aanleiding van een klacht) of zo nodig ongevroegd onderzoek instellen naar gedragingen van de betrokken actoren (partijorganen, kandidaten, campagne teams en dergelijke) en bindende uitspraken doen;
- eerst de lijsttrekker wordt aangewezen, die vervolgens binnen de bandbreedte van het beginselprogramma de gelegenheid krijgt invloed uit te oefenen op het verkiezingsprogramma en op de samenstelling van de kandidatenlijst (vanaf plaats twee), vanuit de gedachte dat hij met het programma en de Kamerleden moet werken. De leden of het partijcongres stellen evenwel in laatste instantie formeel het programma en de lijst vast;
- de partij tijdens de campagne de kandidaten gelijkmatig faciliteert, door hen in dezelfde mate toegang te geven tot de partijmedia (partijsite, digitale nieuwsbrieven, ledenbladen en dergelijke), door mailings aan de partijleden mogelijk te maken, kandidatensites op te zetten, debatbijeenkomsten te organiseren enzovoort;
- een verplichte gedragscode in te stellen voor de kandidaten met daarin regels voor fair play tijdens de verkiezingscampagne;
- campagne-inkomsten en -uitgaven worden gelimiteerd, zodat kandidaten gelijke kansen hebben, met daaraan verbonden de plicht van openbaarmaking van de inkomsten (ook de indirecte, in natura) en uitgaven.

Mochten er primaries worden gehouden, dan gelden deze aanbevelingen ook, maar daar komt nog eens de noodzaak bij van een zorgvuldige registratie van sympathiserende kiezers, voordat zij aan de brede voorverkiezingen kunnen deelnemen. In essentie komt dit erop neer dat niet-leden zich dienen te legitimeren, waarna zij een unieke code krijgen waarmee ze eenmalig hun stem kunnen uitbrengen. Daarnaast zal van hen de ondertekening worden gevraagd van een ‘sympathisantenverklaring’ en de betaling van een kleine financiële bijdrage, in een poging het kaf van het koren te scheiden.<sup>19</sup>

In de twintigste eeuw was de politieke partij grosso modo gebaseerd op het getrapte, indirecte organisatiemodel, met een belangrijke rol voor het middenkader. Deze organisatiestructuur is op haar retour: de meeste partijen hebben aan hun leden rechtstreekse zeggenschap toegekend.

---

19 Zie bijvoorbeeld het door de PvdA opgestelde ‘Protocol Brede Voorverkiezingen’, augustus 2013.

De vraag is nu of de kiezer, over de grens van het partijlidmaatschap heen, in de komende tijd de gelegenheid zal krijgen de keuze van de partijleider mede te bepalen. Mocht daartoe worden overgegaan, dan zal dat hoogstwaarschijnlijk zijn uitwerking niet missen op de partijorganisatie. Een grondige, internationaal-vergelijkende verkenning van de mogelijke gevolgen voor de partij is dan ook gewenst, voordat deze stap wordt gezet.

## Literatuur

Broer, Thijs (2012), 'Keuzestress', in: *Vrij Nederland*, 19 mei.

Bolleyer, Nicole (2009) 'Inside the cartel party: party organisation in government and opposition', in: *Political Studies*, 57, nr. 3, p. 559-579.

Cross, William, & André Blais (2012), 'Who selects the party leader?', in: *Party Politics*, 18, nr. 2, p. 127-150.

Hazan, Reuven, & Gerrit Voerman (2006), 'Electoral systems and candidate selection', in: *Acta Politica*, 41, nr. 2, p. 146-162.

Holsteyn, Joop van, Ruud Koole & Jos Elkink (2002) 'Marginaal of midden in de maatschappij? Leden van CDA, D66, PvdA en VVD en hun activiteiten in de samenleving', in: *Beleid en Maatschappij*, 29, nr. 2, pp. 67-80.

Holsteyn, J.J.M. van, & R.B. Andeweg (2008), 'Niemand is groter dan de partij. Over de personalisering van de Nederlandse politiek', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2006 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 105-134.

Katz, Richard S., & Peter Mair (2009), 'The cartel party thesis: a restatement', in: *Perspectives on Politics*, 7, nr. 4, p. 753-766.

Kenig, Ofer (2009), *The democratization of party leaders' selection methods: Canada in comparative perspective*. Paper prepared for delivery at the Canadian Political Science Association Annual Conference 27-29 May 2009, University of Carleton, Ottawa.

Koole, Ruud (1992), *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht: Het Spectrum.

Koole, Ruud (2006), 'Lijsttrekkersverkiezingen in Nederlandse politieke partijen', in: *Beleid en Maatschappij*, 33, nr. 4, p. 253-265.

Land, Menno van der (2012), *Langs de afgrond. Tien turbulente jaren in de geschiedenis van D66*, Delft: Eburon.

Lange, Sarah L. de, & David Art (2011), 'Fortuyn versus Wilders: an agency-based approach to radical right party party building', in: *West European Politics*, 34, nr. 6, p. 1229-1249.

LeDuc, Lawrence (2001), 'Democratizing party leadership selection', in: *Party Politics*, 7, nr. 3, p. 323-341.

Lange, Sarah L. de, & David Art (2011), 'Fortuyn versus Wilders: an agency-based approach to radical right party building', in: *West European Politics*, 34, nr. 6, p. 1229-1249.

Lipschits, I. (1963), 'De politieke partij en de selectie van kandidaten', in: *Sociologische Gids*, 10, nr. 5, p. 273-281.

Lucardie, Paul, & Gerrit Voerman (2004), *Portaal tot het parlement. Kandidaatstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lucardie, Paul, & Gerrit Voerman (2011), 'Democratie binnen partijen', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 185-201.

Sandri, Giulia, & Antonella Seddone (2012), *Primaries and political parties in Europe. A proposal for a tailored analytical framework*. Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Universiteit van Antwerpen, 10-15 april.

Scarrow, Suzan (1999), 'Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits?', in: *Party Politics*, 5, nr. 3, p. 341-362.

Tromp, Bart (2003), 'De crisis der partijen en enkele voorstellen deze te overwinnen', in: F. Becker et al. (red.), *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers / Wiardi Beckman Stichting, p. 119-143.

Velde, Mark van der, et al. (2013), *De plicht der politieke partijen. Kiezers, partijen en politici in een open partijdemocratie*, Den Haag: Prof. mr. B.M. Teldersstichting.

Venturino, Fulvio, Giulia Sandri & Antonella Seddone (z.j.), *Party primaries in Europe. Consequences and challenges*, zie: [www.academia.edu/806738/TITLE\\_Party\\_primaries\\_in\\_Europe.\\_Consequences\\_and\\_challenges](http://www.academia.edu/806738/TITLE_Party_primaries_in_Europe._Consequences_and_challenges)

Vijver, E. van de (2002) 'De partijvoorzitter en de toekomst van D66', in: *Democraat*, 35, nr. 2, p. 12-13.

Voerman, G. (2005), 'Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2004 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 217-244.

Voerman, Gerrit, & Marcel Boogers (2011), *Rekrutering revisited. De kandidaatstelling voor de gemeente-raadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006*, Groningen/Tilburg: DNPP/TSPB.

Voerman, Gerrit, & Wijbrand van Schuur (2011), 'De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 203-220.

Voerman, Gerrit (2012), 'Over het voortbestaan van de politieke partij – Vragen voor de commissie-Noten', in: *Socialisme & Democratie*, 69, nr. 11/12, p. 53-59.

Vossen, Koen (2013), *Rondom Wilders. Portret van de PVV*, Amsterdam: Boom.

Westerloo, Gerard van (2003), 'Mooi rood is niet lelijk', in: *Vrij Nederland*, 64, 26 juni, p. 10-11.

Wiebenga, J.G.C. (2006), *Verslag van werkzaamheden toezichthouder ledenraadplegingen 2006*, Den Haag: VVD.

Wiesendahl, Elmar (1997) 'Noch Zukunft für die Mitgliederparteien? Erstarrung und Revitalisierung innerparteilicher Partizipation', in: A. Klein & R. Schmalz-Bruns (red.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, p. 349-381.

Wiesendahl, Elmar (2006) *Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



# Rekrutering en selectie op lokaal niveau

Marcel Boogers<sup>20</sup>

## 1 Inleiding

Van alle functies die politieke partijen vervullen, is de kandidaatstellingsfunctie de allerbelangrijkste. Waar partijen voor hun andere klassieke functies concurrentie hebben gekregen van onder andere (social) media en belangengroepen, hebben zij nog steeds een monopolie op het rekruteren en selecteren van kandidaten voor ambten in het openbaar bestuur: volksvertegenwoordigers en bestuurders. In het lokaal bestuur is deze monopoliepositie altijd zwakker geweest. Door de kandidaatstellingsfunctie theoretisch te doorgronden zal worden uitgelegd waarom. Verder zal worden uiteengezet hoe door algemene ontwikkelingen als ont-ideologisering het dalende ledental van partijen op lokaal niveau een eigen dynamiek krijgt, die de kandidaatstellingsfunctie steeds meer bemoeilijkt. Lokale politieke groeperingen onttrekken zich aan deze problemen. Sterker nog, ze profiteren ervan. Voor landelijke politieke partijen levert dit een aantal relevante lessen op.

## 2 De noodzaak van partijen bij electorale keuzeprocessen

De transactiekostentheorie biedt goede mogelijkheden om te verklaren waarom politieke partijen sinds de uitbreiding van het actieve en passieve kiesrecht een centrale rol spelen bij de kandidaatstelling voor vertegenwoordigde functies. De transactie waar het hier om gaat is de overdacht van wensen, opvattingen en politieke steun aan de gemeenteraad, de Provinciale Staten, de Tweede Kamer of het Europees Parlement; de transactiekosten zijn de kosten die kiezers moeten maken om via verkiezingen tot die overdracht te komen. Redenerend vanuit deze theorie ontleen partijen hun bestaansrecht aan het feit dat zij deze transactiekosten verminderen (Pitteky, 1999).

### Voorselectie

Dat verkiezingen altijd in meervoudsvorm worden aangeduid, wil zeggen dat er in principe voor iedere zetel een aparte verkiezing gehouden wordt.<sup>21</sup> Als er in ons proportionele kiesstelsel geen partijen zouden zijn, zouden kiezers zich een oordeel moeten vormen over alle kandidaten die zich voor alle zetels verkiesbaar hebben gesteld. Als er voor iedere zetel van de 150 Tweede Kamerzetels

20 Prof. dr. Marcel Boogers is bijzonder hoogleraar innovatie en regionaal bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC advies en management. Daarnaast is hij onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Zijn onderzoek en advieswerk richt zich op lokale politiek, regionale beleidsprocessen en interbestuurlijke verhoudingen.

21 Om die reden kunnen vertegenwoordigers hun zetel blijven behouden als zij de groepering namens wie zij gekozen zijn, verlaten.

30 gegadigden zijn, kan dus uit 4500 kandidaten worden gekozen. Vanzelfsprekend brengt dat hoge transactiekosten met zich mee: niet alleen de politieke opvattingen maar ook de capaciteiten van alle kandidaten dienen te worden beoordeeld en gewogen. Met een voorselectie van kandidaten kunnen deze transactiekosten drastisch worden verminderd; en dat is precies wat partijen doen. Ze selecteren kandidaten op hun politieke opvattingen en hun geschiktheid om deze in besluitvormingsprocessen te laten doorklinken. Hierdoor hoeft er niet meer uit duizenden kandidaten maar uit tientallen partijen te worden gekozen, hetgeen het keuzeprocess flink vereenvoudigt.

### 3 Hoe partijen lokale electorale keuzeprocessen hinderen

Hoewel partijen het electorale keuzeprocess kunnen vereenvoudigen, doen ze bij gemeenteraadsverkiezingen juist het tegendeel. In plaats van de kiezer te ondersteunen, belemmeren zij de kiezer juist bij hun afwegingen. Dat geldt vooral voor landelijke politieke partijen, omdat hun inhoudelijk profiel onvoldoende aansluit bij de vraagstukken die in de lokale politiek aan de orde zijn. In de lokale politiek ontbreken hierdoor duidelijke oriëntatiepunten waarmee de kiezers hun politieke positie kunnen bepalen en waarmee ze de beleidsprestaties en plannen van partijen en politici kunnen plaatsen.

#### *Ideologisch profiel*

Bij de landelijke verkiezingen is het ideologisch profiel, de ‘merknaam’ van een landelijke politieke partij een belangrijk oriëntatiepunt. In de lokale politiek zorgen deze oriëntatiepunten juist voor verwarring omdat ze verbonden zijn met landelijke politieke tegenstellingen die er in de gemeente veel minder toe doen. Het is voor partijen moeilijk om hun standpunten over lokale kwesties op een geloofwaardige manier te koppelen aan het algemene beeld dat de kiezer van die partij heeft. Ook al kunnen politieke partijen in de gemeente op verschillende manieren inspelen op lokale thema’s, zullen de kiezers de partijafdeling vooral herkennen aan het inhoudelijke profiel van de moederpartij, dat grotendeels betrekking heeft op landelijke thema’s. Hierdoor is het voor partijafdelingen lastig om een herkenbare positie in te nemen ten opzichte van lokale vraagstukken. Partijpolitieke ideologische profilering staat een duidelijke lokale profilering meestal in de weg. Zo kunnen plaatselijke controverses over gemeentelijke nieuwbouwprojecten of verkeersmaatregelen niet eenvoudig worden teruggevoerd op de partijpolitieke tegenstellingen tussen CDA, PvdA, VVD of GroenLinks. Omgekeerd kunnen de plannen en beleidsprestaties van lokale politici en bestuurders niet meteen worden herleid tot de ideologische beginselen van hun politieke partijen.

#### *Second order elections*

Partijpolitieke oriëntatiepunten houden dus nauwelijks verband met de plaatselijke vraagstukken die voor kiezers van belang zijn, waardoor ze zich gaan vervreemden van de lokale politiek. Lokaal kiezersonderzoek laat zien dat dit zich vaak uit in cynisme en apathie (‘de gemeenteraadsverkiezingen gaan niet over zaken die ik belangrijk vind’), waardoor de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen steeds fors lager ligt dan bij landelijke verkiezingen. Een andere reactie is dat kiezers zich bij gemeenteraadsverkiezingen gaan richten op datgene waar de partijpolitieke oriëntatiepunten wél betrekking op hebben: de landelijke politiek. Uitslagen bij gemeenteraadsverkiezingen kennen daardoor overal een zelfde patroon, ondanks verschillen in lokale politieke omstandigheden. Hoewel gemeenten zich met een groeiend takenpakket gaan ontwikkelen tot een ‘eerste overheid’,

zijn lokale verkiezingen hierdoor nog steeds second order elections (Reif & Schmitt, 1980). Tot slot kunnen kiezers op zoek gaan naar duidelijker oriëntatiepunten. Soms worden politieke oriëntatiepunten gevonden bij lokale politieke groeperingen die zich wat duidelijker kunnen profileren op lokale tegenstellingen; soms worden die gevonden in de persoonlijke kwaliteiten van individuele politici (Boogers & Van Ostaijen, 2011).

## 4 Waarom de lokale politiek ook zonder partijen kan

In hun pogingen om de transactiekosten te verminderen hinderen landelijke partijen de kiezers bij het maken van keuzes. Daarnaast zijn partijen op lokaal niveau minder hard nodig omdat de transactiekosten hier lager zijn. Niet alleen omdat het aantal zetels en het aantal kandidaten geringer is, maar ook omdat het door de nabijheid van de kandidaten gemakkelijker is om een beeld te krijgen van hun opvattingen en kwaliteiten.

### *Partijen gepasseerd*

De noodzaak om de genoemde transactiekosten met politieke partijen te verminderen is hier dan ook geringer. Dat wil niet zeggen dat politieke partijen bij lokale kandidaatstelingsprocessen geen rol spelen, maar wel dat ze hier wel eens worden gepasseerd. Populaire politici met een grote achterban kunnen hierdoor gemakkelijk op eigen titel aan de verkiezingen deelnemen. Zo zijn er voorbeelden van kandidaten die met succes individueel aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen<sup>22</sup>, of losse verbanden van kandidaten zonder duidelijk inhoudelijk profiel die als lokale politieke groepering aan de gemeenteraadsverkiezingen weten te winnen. Het gaat hier vaak om kandidaten die hun sporen hebben verdiend in het plaatselijke verenigings- of bedrijfsleven en die uit dien hoofde al voldoende gezag en maatschappelijke bekendheid hebben om op eigen kracht voldoende stemmen te behalen. Van alle lokale politieke groeperingen, kan ongeveer 5 procent worden aangeduid als persoonslijsten ('lijst-Jansen'). Ze zijn vooral in kleinere gemeenten in het Zuiden van het land actief (Boogers & Voerman, 2010). Voor de kandidaatstelling bij gemeenteraadsverkiezingen zijn partijen dus minder onmisbaar dan bij landelijke verkiezingen, zeker als wordt bedacht dat social media een rechtstreeks contact tussen kiezers en kandidaten mogelijk maken.

## 5 Het rekruteringspotentieel van partijen

De kleinschaligheid van de lokale politiek zet de kandidaatstelling door politieke partijen ook op een andere manier onder druk. Het dalende ledental van partijen is landelijk geen probleem, maar doet zich lokaal wel gevoelen. Uit onderzoek onder lokale partijafdelingen en lokale politieke groeperingen blijkt dat ruim 45 procent van alle deelnemende partijen bij de gemeenteraads-

---

22 In 2002 wist Harrie Bakker in de gemeente Drimmelen als individuele kandidaat genoeg stemmen te verzamelen om nog twee andere raadszetels te kunnen bezetten. Omdat hij geen andere kandidaten op zijn lijst had staan, gingen deze stemmen verloren. Bij meer recente raadsverkiezingen zijn er gelijksoortige voorbeelden. De van corruptie verdachte ex-VVD-wethouder Jos van Rey neemt, nadat de VVD afstand van hem heeft genomen, in 2014 met een eigen lijst (de Liberale Volkspartij Roermond) aan de gemeenteraadsverkiezingen in Roermond deel.

verkiezingen van 2010 problemen heeft ondervonden bij het vinden van kandidaten. Bij de raadsverkiezingen van 2006 was dat percentage nagenoeg gelijk. Bij landelijke politieke partijen is dat percentage wat hoger (47 procent), bij lokale politieke groeperingen worden deze problemen juist minder vaak ge-rapporteerd (36 procent).

#### *Oorzaken*

Een van de belangrijkste reden voor deze problemen is het gebrek aan actieve leden. Voor bijna 70 procent van de partijen werden de rekruteringsproblemen hierdoor veroorzaakt. Ook het grote tijdsbeslag dat het raadswerk maakt het dat partijen moeite hebben met het werven van kandidaten (ruim 65 procent van de partijafdelingen en lokale partijen noemt dit als reden); de financiële vergoeding voor raadsleden wordt in dit verband veel minder als een probleem gezien (14 procent noemt dit als reden; Voerman & Boogers, 2011, p. 10-13). Deze rekruteringsproblemen waren voor 15 procent van de partijen reden om te overwegen niet deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen.

#### *Remedies*

Daarnaast hebben partijen naar manieren gezocht om hun rekruteringsproblemen het hoofd te bieden. Zo hebben partijen soms hun krachten verenigd met verwante politieke partijen (6 procent van het totaal) door met een gezamenlijke lijst aan de verkiezingen deel te nemen. Met name de ChristenUnie (16 procent) en de SGP (37 procent) nemen vaak met een gezamenlijke lijst aan de verkiezingen deel, net als progressieve partijen PvdA (9 procent) en GroenLinks (13 procent)<sup>23</sup>, de laatsten vaak als quasi-lokale lijst onder lokale vlag ('Progressief-' gevolgd door de naam van de gemeente). Een andere strategie om rekruteringsproblemen aan te pakken is om ook buiten de partij op zoek te gaan naar kandidaten. Ongeveer een derde van alle politieke partijen heeft ook bij niet-partijleden kandidaten geworven (Voerman & Boogers, 2011, p. 16). Op die manier kan het rekruteringspotentieel van partijen flink worden vergroot, al moet wel worden aangetekend dat alle partijen vaak wel in dezelfde vijver met maatschappelijk actieve inwoners vissen.

#### *Rekruteringsmethoden*

In hun zoektocht naar geschikte kandidaten maken partijen geregeld gebruik van onorthodoxe methodes. Het merendeel zoekt eerst naar talenten in de eigen partijorganisatie (77 procent bij landelijke partijen, 54 procent bij lokale politieke groeperingen), maar er worden ook advertenties geplaatst waarmee inwoners worden gevraagd hun belangstelling kenbaar te maken voor een plek op de kandidatenlijst. Bijna een op de vijf landelijke partijen (18 procent) en een op de zeven lokale groeperingen (14 procent) heeft van deze methode gebruik gemaakt. Verder hebben partijen kandidaten gezocht en gevonden via hun contacten in de samenleving. Dat geldt vooral voor lokale politieke groeperingen (85 procent) en minder voor landelijke partijen (63 procent, Voerman & Boogers, 2010, p. 20).

---

23 Eigen bewerking databestand Voerman-Boogers kandidaatstelling 2006-2010 (Voerman & Boogers, 2011). De SP neemt in de regel niet aan deze partijcombinaties deel.

## 6 Besluit: partijen onder druk

Het voorgaande laat zien dat de kandidaatstellingsfunctie van partijen nooit helemaal los kan worden gezien van de andere functies. Problemen met de ideologische functie – die door het bijzondere karakter van de lokale politiek hier nog sterker spelen dan op andere bestuursniveaus – maken het monopolie van partijen op de kandidaatstellingsfunctie steeds moeilijker verdedigbaar. Ze krijgen hierdoor steeds meer concurrentie van lokale politieke groeperingen waarvan er veel strikt genomen niet als ‘echte’ partij kunnen worden aangeduid. Daarnaast plaatst de relatieve kleinschaligheid van het lokaal bestuur de kandidaatstellingsfunctie onder toenemende druk. In een kleinschalige context kunnen kandidaten zonder tussenkomst van een partij een band opbouwen met hun electoraat. Hiervan zijn er al een aantal succesvolle voorbeelden, met de mogelijkheden van social media binnen handbereik zullen deze alleen maar toenemen. Tot slot maakt de kleinschaligheid van het lokaal bestuur het dalend ledental van partijen ook een rekruteringsprobleem. De kandidaatstellingsfunctie van partijen op lokaal niveau is kortom problematisch te noemen.

Omdat de voortdurende schaalvergroting van gemeenten het rekruteringsbereik van partijen vergroot, zal dit een deel van deze problemen oplossen, maar er is meer nodig. De eerste mogelijkheid is ook door schaalvergroting, maar dan via een fusie van politieke partijen. Met gezamenlijke lijsten van gelijkgestemde partijen kunnen partijen uit een groter reservoir van potentiële kandidaten putten en kunnen de krachten worden gebundeld bij het benaderen van kandidaten die nog geen partijlid zijn. Zoals gezegd maken vooral progressieve partijen en kleine christelijke partijen al in enige mate van deze mogelijkheid gebruik, maar dat zou ook voor andere partijen een oplossing kunnen zijn. Bijkomend voordeel hiervan is dat de kiezer hierdoor een duidelijker keuze geboden kan worden: het onderscheid tussen CDA en ChristenUnie is in de lokale politiek doorgaans erg klein, en dat is bijvoorbeeld ook het geval bij SP en PvdA, VVD en CDA of D66 en VVD. Ook lokale politieke groeperingen zouden, naar gelang hun stellingnames, een gezamenlijke verkiezingsdeelname kunnen overwegen met een van de landelijke partijen. Tot slot zouden partijen het werven van kandidaten kunnen intensiveren. Landelijke partijen kunnen in dat opzicht veel leren van lokale politieke groeperingen. Waar landelijke partijen voor hun rekrutering lange tijd konden terugvallen op een omvangrijke ledenorganisatie, moesten lokale partijen door het ontbreken daarvan juist op zoek naar kandidaten die in de samenleving hun sporen hebben verdiend. Nu de ledenorganisaties van partijen eroderen, hebben lokale politieke groeperingen een relatieve voorsprong omdat zij meer bedreven zijn in alternatieve rekruteringsmethoden. Landelijke partijen kunnen hun achterstand op dit gebied inlopen door intensiever buiten partijkaders te werven dan zij nu doen. Daarbij zou met name kunnen worden gerekruteerd onder mensen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd, onderwijs en arbeidsparticipatie.

## Literatuur

Boogers, M. (2010), *Lokale politiek: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek* (tweede herziene druk), Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Boogers, M., & G. Voerman (2010), 'Independent local political parties in The Netherlands', in: *Local Government Studies*, 36, nr. 1, p. 75-90.

Boogers, M., & J.J.C. van Ostaaijen (2011), 'Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', in: *Bestuurswetenschappen*, 65, nr. 6, p. 17-39.

Boogers, M., & R. Weterings (2002), 'Het gebeurde in Rotterdam, Hilversum en Drimmelen', in: *Beleid en Maatschappij*, 29, nr. 3, p. 169-171.

Pitteky, Th. (1999), 'The information-aggregation approach to political institutions', in: *European Economic Review*, 43, nr. 4, p. 791-800.

Reif, K, & H. Schmitt (1980), 'Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results, in: *European Journal of Political Research*, 8, nr. 1, p. 3-44.

Voerman, G., & M. Boogers (2011), *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006*, Groningen/Tilburg: DNPP/TSPB.

## DEEL III

### Articulatie, aggregatie, integratie en programmering





# De rol van opinie-onderzoek bij de standpuntbepaling van politieke partijen

Will L. Tiemeijer<sup>24</sup>

## 1 Inleiding

Het was een opmerkelijke actie van toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat Camiel Eurlings. Moest de kilometerheffing er nu wel komen of niet? Geen eenvoudige keuze, dus kwam Eurlings – mogelijk onbedoeld – met een interessante democratische innovatie. Als uit een opiniepeiling van de ANWB zou blijken dat er geen maatschappelijk draagvlak was voor invoering van de kilometerheffing, zouden de plannen niet doorgaan. Hoe het verder ging is bekend. De enquête werd *en masse* ingevuld en uiteindelijk kwam de heffing er niet.

De episode roept een interessante vraag op: zou het geen goed idee zijn als politieke partijen hun standpunten meer gaan bepalen op basis van opinie-onderzoek? De wijze waarop partijen nu tot hun programma en standpunten komen, lijkt nogal een rommeltje. Het is het resultaat van een ondoorzichtige mix van belangen en ideologie, lobby, handjeclap, burgeractie, partijpolitiek, mediahype et cetera. Zou het niet veel democratischer zijn als zij zich baseren op deugdelijk onderzoek naar wat burgers en wat hun kiezers écht vinden en willen?

Daarover gaat deze bijdrage. Centraal staat de vraag welke rol opinie-onderzoek kan (of zelfs moet) spelen bij het bepalen van de standpunten van een politieke partij. Ik zal het dus niet hebben over de rol die dergelijk onderzoek kan spelen bij de *verkoop* daarvan, dat wil zeggen, het bepalen van de juiste argumenten en *frames* om die standpunten aan de man te brengen. Vooral kwalitatief onderzoek – nader bepaald: het testen van boodschapvarianten kan hierbij goede diensten bewijzen. Dit is echter een ander onderwerp, dat aan bod komt in het deel over communicatie. Ook zal ik geen beschrijving geven van de actuele praktijk van opinie-onderzoek bij Nederlandse politieke partijen, omdat daar nog geen systematisch onderzoek naar is gedaan. Natuurlijk, iedereen die zijn oor te luisteren legt op het Binnenhof, zal snel ontdekken dat diverse politieke partijen daadwerkelijk gebruik maken van dergelijk onderzoek. Maar op welke wijze, in welke mate en met welk doel, dat zou eens nader moeten worden uitgezocht. Ik richt me in dit hoofdstuk op de meer theoretische vraag welke rol opinie-onderzoek kan of moet spelen in de representatie door politieke partijen.

---

24 Dr. Will L. Tiemeijer is medewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij promoveerde in 2006 op het proefschrift *Het geheim van de burger; over staat en opinie-onderzoek*.

## 2 Waarom opinie-onderzoek?

Laten we beginnen met de vraag waarom het eigenlijk *wenselijk* zou zijn dat partijen zich voor een adequate representatie baseren op opinie-onderzoek. Geeft de verkiezingsuitslag niet voldoende indicatie van wat de kiezers willen? Nee. Welbeschouwd vertellen uitslagen ons helemaal *niets* over wat het electoraat of de achterban van een bepaalde partij wil. Want waarom koos de kiezer voor de partij waarop hij heeft gestemd? Welke wensen en belangen lagen aan die keus ten basis? Welke programmapunten gaven de doorslag? Of was de keus voor deze partij niet inhoudelijk gemotiveerd, maar strategisch? Er bestaan geen algoritmes om het geaggregeerde oordeel dat een stem tot uitdrukking brengt te 'ontleden' in de samenstellende 'deelopinies' over de verschillende concrete politieke kwesties van het moment. Daarom mag men uit de stem op een bepaalde partij ook niet concluderen dat de kiezer in kwestie het eens is met de afzonderlijke standpunten van die partij. Duidelijk is dat het volk heeft gesproken, maar niemand weet precies wat het heeft gezegd. Hetzelfde geldt voor de continue stroom aan peilingen over op wie men zou stemmen 'als er nu verkiezingen zouden zijn', en eveneens voor peilingen die meten 'hoeveel vertrouwen men heeft in de regering'. Zolang niet de vervolgvraag wordt gesteld *waarom* respondenten al dan niet vertrouwen hebben in de regering, blijft het inhoudelijk lege informatie.

Een tweede bron van informatie over de zorgen en wensen van burgers zijn vormen van zelforganisatie, zoals belangengroepen. Dat deze weinig representatief zijn, is echter een veelgehoorde klacht. De Amerikaanse politicoloog Schattschneider stelt dat 'bias' intrinsiek is aan de hele idee van zelforganisatie. Politieke zelforganisatie in belangengroepen is alleen maar zinvol juist *omdat* op deze wijze niet ieders belangen worden behartigd, maar alleen die van een bepaald segment van de samenleving. '*Political organization is the organization of bias*', aldus Schattschneider (1960, p. 69). Nu schreef hij dit meer dan een halve eeuw geleden. Sindsdien heeft de wereld kennis gemaakt met allerlei nieuwe vormen van politieke participatie, zoals 'interactieve beleidsvorming'. Ook in dit soort participatietrajecten klinkt echter vooral de stem door van beter opgeleide burgers die beschikken over de vaardigheden om zichzelf effectief hoorbaar te maken. Hartman: '*Het is niet moeilijk zich verlegen, politiek onervaren of laag opgeleide deelnemers aan een vergadering of buurtdiscussie voor te stellen, die hun moed bij elkaar rapen voor een schuchtere interventie en die, als hun opmerkingen weinig indruk maken of hen zelfs het gevoel geven "af te zijn gegaan", de conclusie trekken dat dit soort bijeenkomsten niets voor hen is*' (Hartman, 1998, p. 16). De laatste jaren lijkt ook de mogelijkheid om onmiddellijk te reageren via internet of twitter een factor van betekenis te worden. Met welke vorm van selectiviteit dat eventueel gepaard gaat, is echter nog onderwerp van onderzoek. Eén ding lijkt echter wel zeker: doorgaans zijn mensen die ontevreden of boos zijn, eerder geneigd daaraan uiting te geven door middel van (alternatieve) politieke activiteit dan mensen die tevreden zijn.

Een derde informatiebron zijn de nieuwsmedia. Dat deze een vertekend beeld geven van de werkelijkheid, is een mededeling die weinig mensen uit hun stoel zal doen vallen van verbazing. Journalisten houden zich niet altijd aan hun eigen beroepsnormen, zoals onbevoor-deeldheid, objectiviteit, hoor en wederhoor. Dit is echter niet het werkelijke probleem. Van fundamenteeler aard zijn de vertekeningen die juist voortvloeien uit de journalistieke normen, die intrinsiek zijn aan de hele nieuwsonderneming als zodanig. Het gebod om alleen nieuws te brengen en daarin zo objectief mogelijk te zijn, betekent namelijk dat de media sterk focussen op concrete en waarneembare

gebeurtenissen die in de afgelopen 24 uur hebben plaatsgevonden. Hun aandacht richt zich daarbij vooral op machthebbers, leiders van belangengroeperingen en andere officials. Door deze fixatie van de media op officials en hun instituties kunnen sociaal-culturele onderstromen lang onzichtbaar blijven. Simpel gezegd: zolang de machthebbers er niet over beginnen, zijn ze geen hard nieuws. Over het algemeen geldt dat bepaalde onderstromen pas werkelijk prominent in de media doordringen wanneer zij een belangrijke woordvoerder krijgen (bijvoorbeeld Pim Fortuyn of Geert Wilders), of tot uiting komen in groot nieuws (verwerping van de EU-grondwet, rellen in achterstandswijken).

Nu realiseren veel politici zich natuurlijk ook dat hun kennis van wat burgers bezielt soms tekort schiet. Velen proberen dan ook rechtstreeks met burgers in contact te treden (of in ieder geval met hun potentiële achterban), bijvoorbeeld door 'de wijken in te gaan'. De vraag is alleen welke burgers politici dan ontmoeten. Is dat een goede doorsnede van de bevolking? Waarschijnlijk zullen zij vooral mensen te spreken krijgen die ergens ontevreden over zijn of bepaalde problemen opgelost willen zien. De unieke meerwaarde van opinie-onderzoek is nu dat dit de enige informatiebron is waarbij een (statistisch) representativiteit wél (min of meer) is gegarandeerd. Arm of rijk, jong of oud, luidruchtig of verlegen, iedereen heeft een gelijke kans om zijn mening te geven. Bovendien, de mening die men in peilingen geeft, is in principe ook echt de *eigen* mening van de respondent. Omdat zij in alle anonimiteit kunnen antwoorden, is er geen risico van sociaal wenselijke antwoorden of een andere vorm van beïnvloeding. Kortom, opinie-onderzoek levert dus een onmisbare aanvulling op de mogelijk vertekende beelden die oprijzen uit de andere bronnen van informatie.

Zijn er ook bewijzen te leveren voor deze stelling? Voorbeelden van wat er mis kan gaan als de politiek geen opinie-onderzoek doet of het beschikbare onderzoek negeert? Het is lastig zulke voorbeelden te geven, want daarvoor moeten we beschikken over zowel gegevens met betrekking tot de wijze waarop politici de zorgen en wensen van burgers representeren, als gegevens over de zorgen en wensen zoals burgers die in opinie-onderzoek rapporteren. Gelukkig bieden het zogenaamde Parlementair Onderzoek en het Nederlands Kiezers Onderzoek (NKO) enige data. Uit een vergelijking tussen beide onderzoeken blijkt dat in de jaren zeventig volksvertegenwoordigers gemiddeld genomen heel anders dachten over openbare orde, ontwikkelingshulp en belastingpolitiek dan haar kiezers. Op het gebied van openbare orde lijkt het parlement in de jaren negentig de aansluiting met het volk hervonden te hebben. Maar alles wijst erop dat in de jaren negentig een andere discrepantie is gegroeid tussen politiek en burgers, namelijk in opvattingen over allochtonen en vreemdelingen. Uit het NKO blijkt dat al in 1994 de multiculturele samenleving op weinig enthousiasme kon rekenen. De politiek had dus kunnen weten wat haar boven het hoofding, maar kennelijk was er een Pim Fortuyn voor nodig om de politiek –hardhandig– wakker te schudden. Het blijft natuurlijk gissen, maar misschien was de recente politieke geschiedenis wel heel anders gelopen als politieke partijen in hun aggregatie van kiezersvoorkeuren zich eerder rekenschap hadden gegeven van het ongenoegen dat bestond ten aanzien van 'buitenlanders'. Ook hier geldt dat de politiek inmiddels de aansluiting met het volk heeft hervonden. Zijn er andere thema's waar er momenteel sprake is van een discrepantie tussen de standpunten van de burgers en hun vertegenwoordigers? Mogelijk op het gebied van de democratie zelf. Uit een vergelijking van het

Parlementair Onderzoek en het NKO van 2006 blijkt dat aanzienlijk meer burgers dan parlementsleden voorstander zijn van introductie van direct democratische elementen, zoals referenda en de gekozen burgemeester. Het is niet uitgesloten dat het gebrek aan responsiviteit van de gevestigde politiek voor deze wens één van de oorzaken is dat populistische partijen de laatste jaren hun aanhang aanzienlijk hebben zien groeien (Bovens & Wille, 2009).

### 3 Wat voor opinie-onderzoek? Sterke en zwakke kanten

Opinie-onderzoek is dus een noodzakelijke aanvulling op bestaande informatiebronnen. Hoe moet je dergelijk onderzoek doen? In principe zijn er twee vormen van opinie-onderzoek: kwalitatief (individuele interviews of focusgroepen) en kwantitatief (surveys). Kwalitatief onderzoek is de beste keuze als het doel is om te achterhalen *waarom* mensen iets vinden of willen. Een bezwaar van kwalitatief onderzoek is echter dat de steekproeven vaak klein zijn. Bij focusgroepen kan er bovendien sprake zijn van onderlinge beïnvloeding door de gespreksdeelnemers. Om deze redenen zijn de resultaten niet statistisch representatief. Daarmee is niet gezegd dat kwalitatief onderzoek nutteloos is, integendeel. Maar voor de aggregatiefunctie van politieke partijen is 'even een focusgroep doen' een te smalle basis.

Daarom zal ik in de rest van de bijdrage focussen op kwantitatief onderzoek, ofwel opiniepeilingen. Dit is het instrument van voorkeur als het de bedoeling is statistisch representatieve resultaten te verkrijgen of longitudinale trends te meten. Tegenwoordig wordt bijna ál het kwantitatieve opinie-onderzoek via internetpanels gedaan. Er wordt nogal eens getwist over de vraag of die panels nu daadwerkelijk representatieve resultaten opleveren. Mijn indruk is dat het wel meevalt. Uiteraard is het goed hier scherp op te blijven, maar bij de betere panels is de representativiteit heel behoorlijk. Wel is een probleem bij alle panels dat zij erg weinig niet-Westerse allochtonen tellen. Dus wanneer in de media weer eens te vernemen valt dat uit een opiniepeiling blijkt dat Nederlanders zus of zo vinden, betekent dat vrijwel zeker: alle Nederlanders *minus niet-Westerse allochtonen* (Van Ossenbruggen et al., 2008). De werkelijke problemen van opiniepeilingen ten behoeve van politieke representatie schuilen echter elders, en zijn helaas veel fundamenteeler dan problemen rondom representativiteit.

Ten eerste zijn er veel politieke kwesties waarover de meeste burgers helemaal geen mening hebben die gemeten zou kunnen worden. Op de dag dat deze regels worden geschreven, vergadert de Tweede Kamer over de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 inzake de volume-correctie nettarieven voor de energie-intensieve industrie. Wat zou 'de gemiddelde Nederlander' daarvan vinden? Of van de geannoteerde agenda voor de eerstvolgende Raad Buitenlandse Zaken met EU-ministers van Defensie, die eveneens op die dag werd besproken? Als volksvertegenwoordigers zich zouden baseren op wat kiezers in opinie-onderzoek aangeven, zouden ze hier in groten getale 'weet niet' moeten uitroepen. Er zijn nu eenmaal veel onderwerpen waarover mensen geen mening hebben omdat ze er niets over weten. In dat soort gevallen kiezen opinie-onderzoekers er soms voor om de vraag toch te stellen, maar mensen eerst informatie te geven over het onderwerp in kwestie, kort te vertellen waarover het gaat, en pas daarna om hun mening te vragen.

Zo verkrijgen ze alsnog een mening. Dit is echter een riskante strategie. In zulke gevallen hangt veel af van welke informatie precies wordt verstrekt. Bovendien meet je dan niet langer wat ‘de gemiddelde Nederlander’ vindt – die kent de kwestie immers niet – maar slechts wat mensen antwoorden indien je ze de in de peiling gegeven informatie verstrekt. Die antwoorden zijn echter niet generaliseerbaar naar mensen die die informatie *niet* hebben gekregen.

Ten tweede zijn er veel onderwerpen waarover mensen wellicht al wel gedachten of gevoelens hebben, maar hun mening nog niet volledig hebben gevormd. Een voorbeeld. Vlak voor de zomer van 2007 had minister Donner plannen gepresenteerd voor versoepeling van het ontslagrecht. Kort daarna liet de FNV een enquête doen naar wat Nederlanders van deze nieuwe plannen vonden. Aan het begin van de enquête kwam meteen al de hamvraag: ‘Bent u voor- of tegenstander van de kabinetsplannen om het ontslagrecht te versoepelen?’ Op deze vraag zei 55 procent tegen te zijn, waarop de FNV een nieuwsbericht uitbracht met de kop: ‘Nederlanders tegen versoepeling ontslagrecht’. Maar was de tegenstand echt zo groot? In dezelfde periode dat de FNV-enquête werd afgenomen, heb ik de kwestie in enkele vraagvarianten voorgelegd aan een representatieve steekproef. In één van de varianten werd eerst de vraag gesteld: ‘Heeft u voldoende over de kabinetsplannen gelezen of gehoord om u hierover een mening te kunnen vormen?’ Alleen de mensen die ‘ja’ antwoordden, kregen vervolgens de eigenlijke vraag voorgelegd, terwijl de mensen die met ‘nee’ antwoordden, werden gescoord als ‘weet niet/geen mening’. Met deze ‘filtervraag’ erbij schoot het aantal ‘weet niets’ omhoog, terwijl het aantal voorstanders van versoepeling van ontslagrecht halveerde. Nog slechts een kwart was voor (Tiemeijer, 2008). Welke vraagstelling geeft nu de beste representatie van de mening van de Nederlanders?

Ten derde zijn de antwoorden die mensen geven vaak erg afhankelijk van de wijze een kwestie wordt voorgelegd. Een geestige illustratie biedt een dialoog uit de inmiddels legendarische serie *Yes, prime minister*. Hierin legt Sir Humphrey Appleby aan secretaris Bernard Woolley uit dat als je de juiste vragen stelt, je uit een opiniepeiling elk antwoord kunt krijgen dat je wilt.

#### **YES, PRIME MINISTER!**

Door een opiniepeiling van zijn partij is Prime Minister James Hacker ervan overtuigd geraakt dat ‘de man in de straat’ wil dat de dienstplicht opnieuw wordt ingevoerd. Sir Humphrey Appleby vindt het geen goed plan, en wil Hacker op andere gedachten brengen. Aan secretaris Bernard Woolley legt hij uit dat je de resultaten van opinie-onderzoek niet al te serieus moet nemen.

Sir Humphrey: “You know what happens: nice young lady comes up to you. Obviously you want to create good impression, you don’t want to look a fool, do you? So she starts asking you some questions: Mr. Woolley, are you worried about the number of young people without jobs?”

Bernard Woolley: “Yes”

Sir Humphrey: “Are you worried about the rise in crime among teenagers?”

Bernard Woolley: “Yes”

Sir Humphrey: “Do you think there is a lack of discipline in our Comprehensive schools?”

Bernard Woolley: “Yes”

Sir Humphrey: "Do you think young people welcome some authority and leadership in their lives?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Do you think they respond to a challenge?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Would you be in favour of reintroducing National Service?"  
 Bernard Woolley: "Oh...well, I suppose I might be."  
 Sir Humphrey: "Yes or no?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Of course you would, Bernard. After all you told you can't say no to that. So they don't mention the first five questions and they publish the last one."  
 Bernard Woolley: "Is that really what they do?"  
 Sir Humphrey: "Well, not the reputable ones no, but there aren't many of those. So alternatively the young lady can get the opposite result."  
 Bernard Woolley: "How?"  
 Sir Humphrey: "Mr. Woolley, are you worried about the danger of war?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Are you worried about the growth of armaments?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Do you think there is a danger in giving young people guns and teaching them how to kill?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Do you think it is wrong to force people to take up arms against their will?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "Would you oppose the reintroduction of National Service?"  
 Bernard Woolley: "Yes"  
 Sir Humphrey: "There you are, you see Bernard. The perfect balanced sample."

Bron: Lynn & Jay, *The complete Yes Prime Minister* (1987).

Uiteraard zullen professionele en gewetensvolle opiniepeilers zich nooit bedienen van dergelijke opzettelijk sturende vragen. Ook zullen veel respondenten niet zo makkelijk in de val lopen als de naïeve Bernard Woolley. Daarom een tweede voorbeeld waarin (vermoedelijk) geen sprake is van kwade opzet, en dat bovendien uit de realiteit afkomstig is. In de VS stelde president Clinton in 1998 voor om 100.000 extra leraren aan te nemen teneinde de klassen te verkleinen, à raison van twintig miljard dollar voor tien jaar. Na Clintons aankondiging testte de *Los Angeles Times* het voorstel. Het resultaat: 79 procent van de Amerikanen was vóór en slechts 18 procent tegen. Kortom, doen...? Het probleem met enquêtevragen als 'Bent u voor of tegen Clintons voorstel voor kleinere klassen?' is dat deze vaak betrekkelijk geïsoleerd worden voorgelegd in peilingen waarin ook allerlei andere zaken aan de orde komen. Er wordt niet diep ingegaan op de kwestie. De Amerikaanse politicoloog Weissberg hield daarom zijn eigen enquête en legde daarin allereerst Clintons plan voor. Maar daarna kregen de voorstanders van het plan nog een hele reeks vervolgvragen over het onderwerp voorgelegd.

Zo werd hun ondermeer gevraagd of ze het plan ook zouden steunen bij risico van kostenoverschrijdingen, tegenvallende resultaten of andere mogelijke nadelen, hoe ze het plan beoordeelden in vergelijking tot andere maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen... Weissberg probeerde dus een keuzesituatie te creëren die zoveel mogelijk lijkt op de ingewikkelde afweging waarvoor politici staan. Wat waren de resultaten? Zónder die vervolgvragen, verkreeg Weissberg hetzelfde resultaat als de *Los Angeles Times*: 80 procent was vóór. Echter, toen daarna de vervolgvragen kwamen, bleef er weinig van dat enthousiasme over. De steun bleek – soms dramatisch – te dalen als enkele potentiële nadelen werden voorgelegd. Vooral als kleinere klassen zouden leiden tot veel onbevoegde nieuwe leraren, blijven er nauwelijks voorstanders over. Ook nam de steun fors af als de voorstanders werd gevraagd wat hun voorkeur zou zijn indien zij moesten kiezen tussen het kleinere klassenplan of enkele alternatieve mogelijkheden om het onderwijs te verbeteren. Als respondenten bijvoorbeeld mochten kiezen tussen kleinere klassen of investeren in de kwaliteit van leraren, kiest maar liefst 83 procent voor die tweede mogelijkheid (Weissberg, 2002). Dus wat is het nu? Moeten we nu concluderen dat de Amerikaanse burgers voor of tegen klassenverkleining waren?

Dit soort voorbeelden is vernietigend voor iedereen die vindt dat de politiek op basis van opiniebepalingen dient te bepalen welke beleidsmaatregelen ‘Den Haag’ moet nemen. De boodschap is immers dat het onmogelijk is te bepalen welke maatregel mensen echt willen. Stel je de vraag op de ene manier, dan resulteert de ene distributie in voorkeuren. Stel je de vraag op andere manier, dan kan er ook zomaar een andere distributie in voorkeuren uitrollen. Een minderheid kan opeens een minderheid worden, of vice versa. Ik heb dit kritiekpunt al vaker aan opiniepeilers voorgelegd, maar nog nooit een afdoende weerlegging van deze kritiek gekregen.

Hiermee is overigens allerm minst gezegd dat opinie-onderzoek geen nuttige en noodzakelijke bijdrage kan leveren aan de politieke representatie van burgers. Integendeel. Het is alleen zaak die vragen te stellen over zaken waar men daadwerkelijk een enigermate doorleefde en stabiele opinie mag verwachten. Over het algemeen is de kans daarop beduidend groter wanneer men geen vragen stelt over welk beleid de politiek zou moeten voeren, maar vragen stelt *naar de zorgen en problemen die mensen hebben*. In hoeverre kunnen zij financieel rondkomen? Zien ze de toekomst met vertrouwen tegemoet? Hoe prettig vinden ze hun leefomgeving? Hoe veilig voelen ze zich in hun buurt? Hoe groot is hun werkzekerheid? In veel gevallen zullen mensen hier daadwerkelijk een mening over hebben, en zal deze – dus – relatief ongevoelig zijn voor effecten van de vraagstelling. Een verwant advies is om het dicht bij huis te houden. Doorgaans zijn mensen beter en indringender geïnformeerd over wat zij in hun eigen leefomgeving daadwerkelijk ervaren dan over zaken die verderaf liggen, waarover men mogelijk slechts weet ‘van horen zeggen’ – al dan niet via de media. Ze zullen dus vaak goed in staat zijn antwoord te geven op vragen over de kwaliteit van de school *van hun kinderen* en de veiligheid *in de eigen wijk*. Wanneer men hen echter vraagt naar hun oordeel over ‘de kwaliteit van het onderwijs in Nederland’ of ‘de veiligheid in ons land’, is de kans relatief groot dat het antwoord wordt gekleurd of zelfs bepaald door de beelden die hierover circuleren in de media (en die hebben zoals bekend een voorkeur voor slecht nieuws.)

## 4 Wat moet een politieke partij met opinie-onderzoek

Terug naar de vraag waarmee dit hoofdstuk begon. Zeker sinds 2002 wordt vaak beweerd dat ‘Den Haag’ beter naar de burgers moet luisteren. Zou het dan niet aardig – en vooral heel democratisch – zijn als beleidsmakers vaker opinie-onderzoek doen, en de resultaten daarvan zo goed mogelijk vertalen in bijpassend beleid? Dit is een hedendaagse variant op een probleem dat door Edmund Burke al meer dan twee eeuwen geleden op de politicologische agenda is gezet: moet een vertegenwoordiger zich opstellen als lasthebber of als een vertrouweling? In de eerste opvatting is hij niet meer dan verlengstuk en vervanger van zijn achterban. Hij moet hun standpunten in het parlement inbrengen, als ware hij een megafoon, en wordt niet geacht zijn handelen te laten beïnvloeden door eigen standpunten of mening. In de tweede opvatting is hij een vertrouweling van degene die hij vertegenwoordigt. Hij is gevolmachtigd te handelen zoals hem naar zijn eigen inzicht het beste lijkt voor zijn achterban, zonder dat deze hem allerlei instructies meegeeft of beperkingen oplegt.

Welke positie tussen beide extremen iemand kiest, hangt sterk af van de visie die hij heeft op de kennis van burgers. Een volksvertegenwoordiger kan besluiten anders te handelen dan de kiezers wensen, vanuit de veronderstelling dat indien zij net zo goed geïnformeerd over de zaak zouden zijn als hijzelf, ze ook voor die handelwijze zouden kiezen. Het is nu eenmaal niet onlogisch dat een volksvertegenwoordiger die zich jarenlang heeft verdiept in bijvoorbeeld de fileproblematiek, vele plannen op dat terrein heeft zien lukken en mislukken, iedere deskundige kent en alle literatuur heeft gelezen, beter kan beoordelen wat te doen om files tegen te gaan dan iemand die zich nooit in het onderwerp heeft verdiept, en misschien niet eens auto rijdt. Het is als met de taakverdeling tussen dokter en patiënt. De patiënt weet het beste waar het pijn doet, de dokter weet het beste wat de remedie is. Zoals Burke (1792/1999) schreef:

*‘ [T]he most poor, illiterate, and uninformed creatures upon earth are judges of a practical oppression. It is a matter of feeling; and as such persons generally have felt most of it, and are not of an overlively sensibility, they are the best judges of it. But for the real cause, or the appropriate remedy, they ought never to be called into council about the one or the other. They ought to be totally shut out: because their reason is weak; because, when once roused, their passions are ungoverned.’*

De vraag is of aan elke mening wel evenveel gewicht moet worden toegekend. De logica van opinie-onderzoek is dat elke mening inderdaad even zwaar telt. Daarin onderscheidt het middel zich van belangenbehartiging via zelforganisatie, dat een intrinsieke bias kent. Maar is het wel altijd zo wenselijk aan elke mening even veel gewicht toe te kennen? Stel dat de politiek haar beleid voortaan gaat baseren op opiniepeilingen, dan zal de prikkel voor burgers om zich goed te informeren afnemen. Want waarom zouden ze nog? Het maakt voor hun invloed op de beleidsvorming immers toch geen verschil of hun mening wel of niet goed onderbouwd is, want elke mening telt even zwaar. Wat men verder ook kan aanmerken op het systeem van politieke beïnvloeding via zelforganisatie en belangengroepen: dat middel tot aggregatie kent wel twee voordelen. Ten eerste prikkelt het burgers zich goed in de zaak te verdiepen. Je hebt in dit systeem meer kans op succes als je inhoudelijk je zaakjes op orde hebt. Wie geen benul heeft waarover het gaat, krijgt waarschijnlijk geen poot aan de grond - noch in de belangengroep zelf, noch in Den Haag. In tegenstelling tot



politieke beïnvloeding via opinie-onderzoek staat hier dus een *premie* op kennis van zaken. Ten tweede filtert dit systeem vanzelf de burgers uit die het eigenlijk niet zoveel uitmaakt wat er besloten wordt. Die zullen name-lijk geen zin hebben hun kostbare vrije tijd op te offeren aan participatie in belangengroepen. Er wordt wel eens gesproken over de zwijgende meerderheid die niet is georganiseerd en – mede daardoor - wordt genegeerd. Maar die meerderheid zwijgt niet voor niets. Vermoedelijk staat er voor hen weinig op het spel, anders deed zij haar mond wel open. Benjamin Ginsberg heeft beschreven hoe in Amerika de macht van opiniepeilingen is toegenomen ten koste van meer spontane uitingen van politieke zelforganisatie, en concludeert dat ‘*in a sense, polls came to be used against those who truly had opinions*’ (Ginsberg, 1986, p. 66, 67). Is dat wel zo wenselijk?

Kijken we vervolgens specifiek naar opinie-onderzoek ten behoeve van politieke partijen, dan wordt de vraag naar het gewicht van de verschillende stemmen extra pregnant. Want op welke kiezers wenst een partij zich te richten? Zijn alle burgers even gelijk, of zijn sommige burgers toch gelijkjer dan andere? Voor een politieke partij is het logisch om vooral waarde te hechten aan de mening van haar (potentiële) achterban. Waarom zou een partij als GroenLinks gaan peilen wat mensen willen die twijfelen tussen VVD en PVV? De kans dat deze mensen ooit op GroenLinks zullen stemmen is zeer gering. Strategisch gezien is het voor deze partij handiger een groot gewicht toe te kennen aan de opvattingen van mensen in het linkerblok - zeg de aanhangers van PvdA, GroenLinks en SP – en respondenten te negeren die toch nooit op GroenLinks zullen stemmen (evenals trouwens de harde kern van mensen die *altijd* op GroenLinks zullen stemmen).

Een laatste punt is dat de vraag hoe men opinie-onderzoek waardeert ook afhangt van de visie die men heeft op wat democratie eigenlijk is. Hierboven is impliciet uitgegaan van een instrumentele visie op democratie. Hoe goed de democratie functioneert, is in die visie afhankelijk van de kwaliteit van de uitkomst. Die moet zo goed mogelijk corresponderen met een veronderstelde ‘wil van het volk’. De vraag is vervolgens welke informatiebronnen en aggregatiemechanismen het meest geschikt zijn om die ‘wil van het volk’ te bepalen. Men kan echter ook van mening zijn dat het bij democratie veeleer gaat om het *proces*. In deze visie maakt het helemaal niet uit welke ‘wil van het volk’ uiteindelijk resulteert, zolang die maar wordt bereikt via een zo democratisch mogelijk proces, dat wil zeggen, via een open en machtsvrij debat waarbij iedereen een reële mogelijkheid had om zijn mening te geven, ruimte is voor debat en bijstellen van meningen, gericht op het bereiken van consensus. In zo’n visie is de mogelijke rol van opinie-onderzoek totaal anders. Peilingen kunnen dan eventueel van nut zijn als een soort momentopname van de distributie van meningen, en een dergelijke momentopname kan eventueel weer worden ingebracht in dat debat. Opiniepeilingen kunnen echter nooit *in de plaats komen* van het democratisch debat. In feite staat de logica van kwantitatief opinie-onderzoek volledig haaks op deze deliberatieve visie op democratie. In opiniepeilingen gaat het juist om geïsoleerde meningen, die impliciet worden beschouwd als statisch en gegeven, en niet meer vatbaar zijn voor herziening door debat. Het hele idee van wederzijdse informering en overtuiging is wezensvreemd aan opinie-onderzoek.

## 5 Wie moet het doen?

Zoals eerder gezegd, ook al is er dan het nodige in te brengen tegen een mogelijke dominantie van opinie-onderzoek in de politieke representatie, het is wel uitermate nuttig als de politieke partijen hun programma en standpunten mede laten informeren door opinie-onderzoek naar de zorgen en problemen die mensen ervaren in hun leven en leefomgeving, omdat de andere middelen van aggregatie relatief weinig oog hebben voor die delen van de bevolking die minder goed in staat zijn zich met succes maatschappelijk te roeren.

Wie moet eigenlijk dat opinie-onderzoek gaan uitvoeren? De politieke partijen zelf? Het lijkt nogal inefficiënt als elke partij zijn eigen onderzoek gaat doen. Het is ook helemaal niet nodig. Er zijn diverse instanties die goed onderzoek doen waarvan partijen gebruik kunnen maken. Het meest prominente voorbeeld is het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP. Sinds 2008 peilt dit bureau elke drie maanden hoe het is gesteld met de relevante attitudes van burgers ten aanzien van samenleving en politiek. Het lijkt me in het algemeen belang dat dit onderzoek wordt gecontinueerd, zodat er steeds actuele en kwalitatief goede data beschikbaar zijn voor iedereen die –om wat voor reden dan ook - wil weten hoe het is gesteld met het nationaal humeur en hoe mensen denken over grote maatschappelijke kwesties. Eigen onderzoek van politieke partijen is dan alleen nodig bij specifieke onderwerpen die voornamelijk voor die partij en haar kiezers relevant zijn. Voorts zou ik politieke partijen willen aanraden een zekere vaardigheid te ontwikkelen in het kritisch lezen en duiden van opinie-onderzoek. Het vergt enige kennis en oefening om te leren wat goede en slechte vragen zijn, wat betekenisvolle resultaten zijn en wat niet, en om het kaf van het koren in opinieland te scheiden. De *interpretatie en weging* van opinie-onderzoek is expertise die men zich moet eigen maken, en enige investering hierin kan dus zeker geen kwaad.

Wat in ieder geval te allen tijde voorkomen moet worden is dat de overheid zich uitlevert aan de markt. Er zijn diverse onderzoeksbureaus die met enige regelmaat peilingen publiceren over allerlei onderwerpen, maar – de goede niet te na gesproken – deze peilingen schieten nogal eens tekort in kwaliteit en transparantie. De meest zichtbare van deze peilers bezondigt zich bijvoorbeeld regelmatig aan sturende vragen en productie van meningen waar ze niet bestaan, en zijn resultaten zijn niet zelden vooral het resultaat van de wijze waarop de vragenlijst is opgebouwd. Politiek en beleid zouden er verstandig aan doen om de voorstelling van de wil van het volk niet exclusief over te laten aan spelers die een commercieel belang hebben bij nieuwswaardige resultaten en van wie de methoden soms oncontroleerbaar zijn.

## 6 Conclusie

De unieke meerwaarde van opinie-onderzoek is dat het een statistisch representatief beeld geeft van wat mensen vinden en willen. Bovendien is bij dergelijk onderzoek de kans minimaal dat de antwoorden van de respondenten worden vertekend door sociale wenselijkheid of anderszins zijn beïnvloed. Opinie-onderzoek is dus een noodzakelijke aanvulling op het palet van bronnen dat partijen ter beschikking staat om te achterhalen wat burgers of hun electoraat vinden en willen. In de Nederlandse politieke geschiedenis zijn episoden aan te wijzen waar de politiek niet ‘in tune’ leek te zijn met maatschappelijke onderstromen die in opinie-onderzoek reeds zichtbaar waren.

Uiteindelijk volgende daarop een soms hardhandige correctie. Partijen die herhaling van dat soort schokken willen voorkomen, kunnen wellicht hun voordeel doen met goed opinie-onderzoek.

Ook opinie-onderzoek kent echter zijn specifieke logica en vertekeningen. Nergens in dit hoofdstuk heb ik beweerd dat opinie-onderzoek als enige 'objectief' meet wat mensen 'echt' vinden en willen. Opinie-onderzoek levert een ander en aanvullend perspectief op de empirie, het belicht een zijde van de werkelijkheid die anders ongezien blijft, maar het is niet noodzakelijkerwijs het enige juiste perspectief. Bovendien liggen aan het gebruik van opinie-onderzoek voor politieke representatie enkele aanvechtbare assumpties ten grondslag, namelijk dat mensen een (uitgekristalliseerde) mening hebben over de onderwerpen die ter sprake komen, en dat men die valide en betrouwbaar kan meten. In bepaalde gevallen zullen die veronderstellingen wel – min of meer – kloppen, namelijk als men burgers vraagt naar hun wensen en hun ervaringen in hun eigen leven en leefomgeving. Dat is hun specifieke expertise. In andere gevallen zijn die veronderstellingen echter discutabel, namelijk wanneer het gaat over wat 'Den Haag' moet doen. Zeker als het de meer esoterische beleidsonderwerpen betreft, zijn de antwoorden slechts *artefacten* van de vragenlijst

Kenmerkend voor (de logica van) opinie-onderzoek is dat ieders mening even zwaar telt. Dat is een kracht van het middel, maar tevens een zwakte. Of elke mening inderdaad even zwaar moet wegen, is uiteindelijk een politieke keuze. Dat iedereen bij verkiezingen gelijk stemrecht heeft, betekent niet automatisch dat ieders stem ook even zwaar dient te wegen als het gaat om de vraag welke problemen bovenaan de agenda dienen te staan of wat een verstandig beleid is. Hoe rechtvaardig is het eigenlijk dat in opinie-onderzoek de stem van mensen die zich nauwelijks in het onderwerp hebben verdiept en die het allemaal weinig kan schelen, net zoveel gewicht krijgt als de stem van mensen die zich met passie voor een onderwerp inzetten, en zich terdege hebben verdiept in de materie? En wat te vinden van het gebrek aan deliberatie dat intrinsiek is aan opiniepeilingen? Hoe democratisch is een middel dat meningen beschouwt als statisch en gegeven, en dat wederzijde uitwisseling van feiten en argumenten, uitsluit?

Ik heb niet direct antwoord op al deze vragen. Maar ik wil ze wel opwerpen. Elke politieke partij die voor haar aggregatieve functie gebruik wenst te maken van opiniepeilingen, dient zich te verhouden tot dit soort kwesties. De volgende conclusie durf ik echter wel te trekken: goed uitgevoerd opinie-onderzoek naar de problemen van mensen is een onmisbare aanvulling op de andere informatiebronnen die politieke partijen ter beschikking staan voor de representatie van burgers en kiezers. Niet minder, *maar ook zeker niet meer*. Er ontstaan ernstige problemen met betrekking tot validiteit en constructie van meningen als burgers ook wordt gevraagd naar hun voorkeuren ten aanzien van *beleidsoplossingen*. De resultaten van dat soort onderzoek zijn drijfzand. Helemaal bedenkelijk wordt het als politieke partijen hun partijprogramma en standpunten zelfs exclusief gaan baseren op opinie-onderzoek. Met louter *poll-driven government* wordt de democratie een slechte dienst bewezen.

## Literatuur

Bovens, M., & A. Wille (2009), *Diploma democracy: on the tensions between meritocracy and democracy*, verkenning voor het NWO-programma 'Contested Democracy', Utrecht/Leiden.

Burke, Edmund (1792) 'Letter to Sir Hercules Langrishe', in: I. Kramnick (red.), *The portable Edmund Burke*, Harmondsworth: Penguin Books (1999).

Ginsberg, B. (1986), *The captive public: how mass opinion promotes state power*, New York: Basic Books.

Hartman, I. (1998), 'De andere kant van politieke participatie: kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf', in: *Vorming*, 14, nr. 1, p. 7-18.

Ossenbruggen, R. van, T.W.E. Vonk, M.C.C. Vonk & P.M. Willems (2008), 'Het Nederlands online panel vergelijkingsonderzoek (NOPVO) 2006', in: A.E. Bronner et al. (red.), *Ontwikkelingen in het marktonderzoek: Jaarboek MarktOnderzoekAssociatie, deel 33*, Haarlem: SpaarenHout.

Schattschneider, E.E. (1960), *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Tiemeijer, W.L. (2008), *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*, Amsterdam: Aksant.

Weissberg, Robert (2002), *Polling, policy and public opinion: the case against heeding the 'voice of the people'*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

# Uit de greep van het bestuur: politiek als bezielde strijd om het algemeen belang

Paul Kalma<sup>25</sup>

## 1 Inleiding

Een paar jaar geleden organiseerde de Tweede Kamer een ‘parlementaire zelfreflectie’, waarin het eigen functioneren en dat van het Nederlandse staatsbestel tegen het licht werden gehouden. Opvallend was het relatief milde oordeel van de parlementariërs. Ernstige problemen en tekortkomingen werden niet gesignaleerd. Wel zou de Kamer, aldus het eindrapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, meer aan onderzoek moeten gaan doen; meer ambtelijke ondersteuning moeten krijgen; en een zelfbewustere houding tegenover de regering moeten aannemen (Tweede Kamer, 2009). Veel vooruitgang lijkt daarmee de afgelopen jaren, op het genoemde onderzoek na, niet te zijn geboekt.

Ernstiger is dat de Kamer zich van de scherpe kritiek die tijdens het ‘reflectie’-proces wel degelijk naar voren werd gebracht, erg weinig heeft aangetrokken. En die kritiek kwam niet van ongeïnformeerde buitenstaanders. De portefeuilleverdeling binnen fracties, constateerde WRR-voorzitter Van de Donk, ‘representeert op schaal 14-niveau de structuur van ambtelijke diensten’. Algemene Rekenkamer-voorzitter Stuiveling wees er op dat de Kamer veel te veel de rol van mede-wetgever is gaan spelen. En Nationale ombudsman Brenninkmeijer sprak van een ‘verschraalde’ kennisinfrastructuur van de overheid, die ook nog eens gemonopoliseerd wordt door de departementen.<sup>26</sup>

En dan is er de ‘bureaucratisch-bedrijfsmatige logica’ die de uitvoerende macht is gaan beheersen. Herman Tjeenk Willink heeft daar als vice-voorzitter van de Raad van State jarenlang op gehamerd. Het managementdenken, gefixeerd op controle en interne flexibiliteit, beroofde de departementen van veel ervaring en een collectief geheugen – en maakte hen gevoelig voor beleidsmoden. Wetgeving is sterk geïnstrumentaliseerd; rechtstatelijke uitgangspunten zijn vervaagd. En het parlement heeft zich in dat proces laten meezuigen. Dat is harde, maar indringende kritiek vanuit de Raad van State, die door de volksvertegenwoordiging nooit serieus is besproken.

25 Drs. Paul Kalma is oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting. Van 2006 tot 2010 was hij voor de Partij van de Arbeid lid van de Tweede Kamer.

26 Een verslag van de bijdragen van vertegenwoordigers van genoemde Hoge Colleges van Staat en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan de gevoerde discussies is als bijlage bij het rapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen* (Tweede Kamer, 2009) gepubliceerd.

Misschien is er, behalve bestuurlijke drukte, nog een andere verklaring voor dat gebrek aan belangstelling. Misschien was Tjeenk Willinks analyse te pijnlijk en te doeltreffend om open onder ogen te zien. *'De politiek'*, schreef hij in het in zijn algemene beschouwingen in *Jaarverslag van de Raad van State van 2010, 'is verbestuurlijkt en het bestuur is – in zijn denken – vermarkt'*. De ideologische grenzen zijn vervaagd. *'Politieke partijen hebben nog zelden een samenhangende visie, een "groot verhaal", waarin de verschillende programmapunten en plannen een plaats hebben; waarin heldere – van andere partijen duidelijk afwijkende – keuzen worden gemaakt; waaruit (ook) passie en emotie spreekt.'*

Verbestuurlijking van de politiek en vermarkting van het bestuur: dat is inderdaad de kern van de zaak. Zoals ambtelijke diensten het 'new public management' omarmden, zo hebben politieke partijen aan richtinggevend en probleemoplossend vermogen verloren. Ze werden vooral bestuurderspartijen; geen plaatsen meer van ideeënvorming en debat. Dat heeft de kwaliteit van de politiek verminderd. Maar het ging ook ten koste van de wezenlijke functies die partijen in een democratie vervullen: die van representatie en mobilisatie, van herkenbaarheid voor de burger. En de articulatie van maatschappelijke onvrede werd ge-'outsourced' aan recht-populistische partijen.

Dat dubbele falen staat in deze bijdrage centraal. Ik zal achtereenvolgens:

- de aard van de aangeduide problemen nader omschrijven en analyseren hoe ze konden ontstaan;
- vervolgens gangbare remedies onder de loep nemen – waaronder het streven om de geslonken invloed van overheid en politiek te compenseren via een grotere rol voor de 'civil society' op lokaal niveau ('participatiesamenleving', 'vitale samenleving');
- en ten slotte aangeven hoe de inhoudelijke politieke strijd tussen en binnen partijen weer op gang valt te brengen.

Daarbij kunnen, zo zal ik betogen, de wetenschappelijke bureaus van partijen een stimulerende rol vervullen: als aanjagers van het interne en externe politiek debat; als 'klokkenluiders' bij het zichtbaar maken van maatschappelijke problemen; als aandragers van informatie bij initiatieven en acties van hun partij. Maar ook druk van maatschappelijke organisaties zal de politiek moeten openbreken. Zeker, formulering en vormgeving van het algemeen belang kunnen niet aan belangen – en actie-groepen worden uitbesteed. Maar het andere uiterste, namelijk partijen die in 'splendid isolation' hun strijd om de interpretatie het algemeen belang voeren, is minstens zo gevaarlijk. Het werkt een bloedeloze, van productieve conflicten verstoken democratie in de hand.

Maar moet er, zo zal de wedervraag luiden, wel zoveel nadruk gelegd worden op het politieke conflict? Valt, in een tijd waarin de crises over elkaar heen schuiven, consensus (hoe broos ook) niet te prefereren? Het antwoord op die laatste vraag luidt, zo hoop ik duidelijk te maken, ontkenkend. De open, gepassioneerde strijd om het algemeen belang vormt de kern van een democratie. En die strijd verdeelt niet, maar verbindt. Ook daaraan herinnert Tjeenk Willink in zijn beschouwingen. Politisering, schrijft hij, helpt juist maatschappelijke tegenstellingen overbruggen, zoals omgekeerd de verbestuurlijking van de politiek die tegenstellingen heeft doen oplopen. Het devies is: *'maatschappelijke depolarisatie door politisering, in plaats van omgekeerd'* (Raad van State, 2011, p. 25).

## 2 Hoe de politiek aan betekenis verloor

Tjeenk Willink is niet de enige die voor de verbestuurlijking van de politiek en de vermarkting van het bestuur in ons land aandacht heeft gevraagd. ‘*Democratische politiek*’, schreef socioloog Bart Tromp in 2002 naar aanleiding van de electorale opmars van Pim Fortuyn, leeft bij ‘*een constitutionele tegenstelling die als ordenings- en keuzepincipe dienst doet*’. Dat is al sinds de Franse revolutie de tegenstelling tussen ‘links’ en ‘rechts’, hoe verschillend die ook in de loop der tijd is geïnterpreteerd.

Wie die tegenstelling, zoals ten tijde van de ‘paarse’ coalities, laat vervagen, schept volgens Tromp ‘*ongewild ruimte voor een alternatief ordeningsprincipe: voor de populistische tegenstelling tussen “gewone mensen” en gevestigde orde. Voor de buitenstaander die, in naam van “het volk”, schoon schip gaat maken in de “achterkamertjes” waar de elites hun zaken regelen en hun zakken vullen*’ (Tromp, 2002, p. 90-95). Ook commentator Marc Chavannes (2009) acht de gevestigde partijen medeverantwoordelijk voor het ontstaan van een ‘*voedingsbodemp waarop het cynisme en de boosheid van Fortuyn, Verdonk en Wilders konden bloeien*’. Met het deregulerings-, privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid liet de politiek haar verantwoordelijkheid verbrokkelen en verwaaien – en werd daarmee voor de burgers ook minder aanspreekbaar.

Analyses als die van Tjeenk Willink, Tromp en Chavannes laten zien dat de gangbare kritiek op het functioneren van onze democratie aanvulling en toespitsing verdient. In die kritiek ligt de nadruk op de afstand (de ‘kloof’) tussen politici en ‘gewone’ burgers. Met de professionalisering van het openbaar bestuur en de verminderde maatschappelijke inbedding van partijen, zo wordt geredeneerd, heeft de politiek een technocratisch karakter gekregen. Partijprogramma’s zijn tegenwoordig vooral een opsomming van beleidsvoorstellen. En de politici die al die plannen gaan uitvoeren, ontbreekt het vaak aan kennis van de praktijk. Die redenering snijdt hout, net zoals de verschillen in opleiding tussen kiezers en gekozenen de kloof vergroten (Bovens & Wille, 2011).

Maar het probleem zit veel dieper. Het ‘kloof’-denken gaat voorbij aan de verminderde *relevantie* van de politiek. Die opereert niet alleen op te grote afstand van de burgers, maar is ook van karakter veranderd. Ze raakte bevoegdheden kwijt en heeft verantwoordelijkheden laten vervagen. Ze is er, als gevolg van de veranderde verhouding tussen markt en staat, tussen economie en democratie, minder toe gaan doen. Dat maakt de vervreemding van een deel van de bevolking van de politiek, vooral in het onderste deel van inkomensverdeling en arbeidsmarkt, op z’n minst invoelbaar – zo niet volkomen begrijpelijk. En het betekent ook dat we de huidige problemen der democratie niet alleen oplossen door meer laaggeschoolden in de Tweede Kamer te kiezen of door referenda in te voeren (vgl. Kalma, 2012).

Daar komt nog een minstens zo belangrijk probleem bij. De gevestigde politieke partijen zijn zelf, lang voor de kiezers dat deden, gaan ‘zweven’. Onder invloed van de hierboven geschetste ontwikkelingen (een fixatie op beleid; een tekort aan maatschappelijke binding) hebben ze aan richtinggevend en probleemoplossend vermogen verloren. Ze zijn in veel opzichten politiek ‘footloose’ geworden. Ze volgen vooral de heersende beleidsmoden – en hebben wat dat betreft ook inhoudelijk aan relevantie verloren.

In plaats daarvan is de volle nadruk komen te liggen op verkiezingen en verkiezingscampagnes. Ook in Nederland gaat daarbij ‘mannetjesmakerij’ steeds meer boven inhoud en wint reclame taal terrein op overtuigingskracht.

Dat is een aanzienlijk achteruitgang vergeleken met vroeger. De volkspartijen van weleer hadden een zichtbare achterban. Hun visie op het algemeen belang was verweven met belangenbehartiging-van-onderop – waarin ook de betrokken bevolkingsgroepen participeerden. Politiek was (zelfs in Nederland met z’n regenteske bestuurstraditie) ook een zaak van strijd en engagement. Dat is, met de opmars van de ‘catch all’-partij en de jacht op de zwevende kiezers, geheel naar de achtergrond verdwenen. De Britse socioloog Colin Crouch (2004) heeft dit verval indringend beschreven. Actieve betrokkenheid van burgers bij de politiek, stelt hij vast, is zelfs als ideaal verschraald: *‘Public electoral debate is a tightly controlled spectacle, managed by rival teams of professionals experts in the technique of persuasion’*.

Volgens Crouch gaat achter deze ‘trivialisering’ van de democratie een nog veel belangrijker ontwikkeling schuil. Enerzijds neemt de druk op de politiek vanuit de bevolking, decennialang gericht op vermindering van de sociale ongelijkheid, structureel af. En anderzijds is die politiek veel toegankelijker geworden voor de (soms uiteenlopende) belangen van de zakenwereld. Zo begint die politiek trekken te vertonen van wat ze vroeger, in pre-democratische tijden, altijd was: *‘Something to serve the interests of various sections of the privileged’* (Crouch, 2003).

Is dit, toegepast op Nederland, een overdreven voorstelling van zaken? Een nauwe verstengeling van democratie, elitebelangen en mediamacht, zoals de Verenigde Staten en Italië die kennen, bestaat hier niet. Maar we mogen ons wel zorgen maken. De Nederlandse politieke elite, adviseurs en commentatoren inbegrepen, laat zich leiden door economisch-liberaal gekleurde beleidsopvattingen. Alles draait om de noodzaak van ‘pijnlijke, impopulaire maatregelen’. En het gaat altijd om dezelfde onderwerpen: hervorming van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de zorg en de pensioenen. Elk debat van wat ruimere strekking ontbreekt. Welke richting willen we met onze samenleving uit? Wat betekent de afhankelijkheid van financiële markten voor onze democratie? En hoe de groeiende ongelijkheid te keren?

Kenmerkend voor deze verregaande depolitisering is de tegenstelling die wordt aangebracht tussen het politieke midden en de zogenoemde ‘flanken’, belichaamd door de PVV respectievelijk de SP. Het midden staat voor verantwoordelijkheid en aanpassingsvermogen, terwijl de flanken zich, hoe verschillend ook, laten leiden door kortzichtig eigenbelang. Hoe dichter de traditionele politieke stromingen zich bij dat midden bevinden, hoe beter dat voor ons land en de bevolking is. Of zoals landelijke dagbladen na de Tweede Kamerverkiezingen verkiezingen op 12 september 2012 schreven: *‘Kiezer is polarisatie zat’, ‘geen gewaagde experimenten’, ‘bestuurskracht nodig’*.



En: 'Het is nu voor of tegen de wil tot hervormingen, voor of tegen financiële degelijkheid, voor of tegen Europa'.<sup>27</sup>

Dat is een misleidende voorstelling van zaken – nog los van het simplisme dat uit zo'n vraagstelling spreekt. Wie de kracht van het politieke midden uitsluitend afleest aan de afstand die het tot de populistische 'flanken' houdt, sluit zich bij voorbaat af voor de vraag waarom ze eigenlijk zo sterk zijn geworden. Misschien niet alleen omdat er meer materialistisch en/of nationalistisch ingestelde kiezers zijn. Misschien vooral ook omdat de middenpartijen in hun gematigdheid zijn doorgeschooten. Of omdat ze, bij al hun ideologische en beleidsmatige lenigheid, de belangen van delen van de bevolking uit het oog hebben verloren. En niet in de laatste plaats: hoe extreem is het midden zelf eigenlijk?

Neem het vasthouden aan ongekend zware bezuinigingen in crisistijd, hoewel ze zichtbaar aan het voortduren van die crisis bijdragen. Of neem de marktwerking in de semipublieke sector, door achtereenvolgende kabinetten met grote gretigheid doorgevoerd. Op hoorzittingen die de Eerste Kamer in juni 2012 organiseerde werd daarover vanuit (alweer!) de Hoge Colleges van Staat een hard oordeel geveld. Privatisering, aldus scheidend vice-voorzitter de Raad van State Tjeenk Willink, vond plaats 'om van een probleem af te zijn of om de begroting sluitend te maken'. En Rekenkamer-president Stuiveling typeerde een kwart eeuw besluitvorming op dit terrein als 'een discussie van gelovigen onderling'.<sup>28</sup> Een weinig prudente aanpak dus. Marktwerking als een vorm van beleidshysterie.

Daarmee is allerminst ontkend dat compromis-bereidheid en standvastigheid belangrijke democratische eigenschappen zijn. Maar ze komen pas tot hun recht als maatschappelijke problemen en het soort samenleving dat we willen, inzet zijn van intensief debat. Als politieke partijen daarin consistent stelling nemen; in de bevolking geworteld zijn; en belangengroepen en burgerinitiatieven naast of tegenover zich vinden. Pas dan ontstaan de voorwaarden voor een maatschappelijk contract, zoals dat indertijd rond de sociale markteconomie tot stand kwam. Ontbreken ze, dan voegt de besluitvorming zich naar bestaande machtsverhoudingen en wordt de belangstelling voor politiek vooral afhankelijk van haar amusementswaarde.

---

27 Hoofdartikelen met deze aanhef verschenen na de verkiezingen van 2012 in *Trouw*, *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*. Zie ook, naar aanleiding van het eerder dat jaar gesloten 'Lente-Akkoord' van VVD, CDA, ChristenUnie, D66 en GroenLinks: R. du Pré, 'Lenteakkoord trekt nieuwe kloof door politiek', in: *de Volkskrant*, 19 mei 2012.

Zie voor een eerdere kritiek van mijn hand op de verregaande depolitisering die uit dat soort opvattingen spreekt: Paul Kalma, 'Het ontzielde midden', in: *De Groene Amsterdammer*, 31 oktober 2012.

28 Het gaat hier om openbare gesprekken van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten (Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, C, D, 30- december 2012).

### 3 Gaat de ‘participatiesamenleving’ redding brengen?

Tot zover de omschrijving van een belangrijk vraagstuk dat de afgelopen jaren indringend aan de orde is gesteld: de verbestuurlijking respectievelijk technocratisering van de politiek. Hoe is daarop door politieke partijen, bestuurders, adviesraden en beleidsonderzoekers gereageerd? Wat hebben ze er, mede in het zicht van toenemende maatschappelijke problemen en van groeiende onvrede onder de bevolking, mee gedaan?

Het antwoord moet helaas luiden: heel erg weinig. Zoals de Tweede Kamer ten tijde van de ‘parlementaire zelfreflectie’ de kritiek van Tjeenk Willink cum suis negeerde, zo gaat beleidsmakend en besturend Nederland geheel aan het vraagstuk van depolitisering en van verschraving van het inhoudelijk-politieke debat voorbij. In plaats daarvan concentreert de discussie zich op een wel erg rooskleurig verhaal over burgers die overheidsbeleid niet langer voorgeschreven wensen te krijgen en die steeds meer in staat zijn om maatschappelijke problemen zelf op te lossen. Trefwoorden in dit nieuwe beleidsdiscours zijn ‘participatiesamenleving’, ‘vitale’ of ‘netwerk-samenleving’ en ‘doe-democratie’.

Deze opmars van het participatiedenken heeft twee opmerkelijke kanten. De eerste is de relatieve eenstemmigheid waarmee het in de wereld van beleidsonderzoek en advies wordt uitgedragen – van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) tot het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) tot de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In de tweede plaats is het participatiedenken door het kabinet en menige politieke partij opvallend snel omarmd. Premier Rutte sprak in 2013 van een *‘fundamentele ontwikkeling (...) naar meer samenleving, en dus minder staat’*. Hiërarchie en vaste verbintenissen *‘doen er steeds minder toe’*. Mensen organiseren steeds meer zelf en nemen zaken in hun omgeving in eigen hand. Participeren is geen doelstelling maar *‘een ontwikkeling die gaande is. En het beleid richt zich daarnaar. In die volgorde’*.

Zo ontdoet Rutte de ‘participatiesamenleving’ van elke politieke lading en schermt hij zich af voor de steekhoudende kritiek die er, ook vanuit dat perspectief zelf, op het kabinetsbeleid valt uit te oefenen. Wat dragen zware, op korte termijn door te voeren bezuinigingen (in de zorg, in de arbeidsvoorziening) bij aan de zelfredzaamheid van mensen? Hoe verhoudt de plicht tot vrijwilligerswerk van bijstandsgerechtigden zich tot de stelling dat hiërarchie er tegenwoordig *‘steeds minder toe doet’*? En hoeveel reden tot tevredenheid is er eigenlijk als het met één van de belangrijkste vormen van participatie, namelijk werkgelegenheid, zo slecht gesteld is? Zeggen dat de politiek alleen maar volgt komt al gauw neer op het ontlopen van je beleidsverantwoordelijkheid.

De bijval van Rutte en andere politici voor de ‘participatiesamenleving’ vormt dan ook geen weerlegging van de kritiek op een verbestuurlijkte politiek – eerder een bevestiging. Maar dat geldt ook voor de analyses die aan het participatiedenken ten grondslag liggen. Daarin staan de zelfstandigheid en mondigheid van burgers centraal. Er zou sprake zijn van een verregaande ‘horizontalisering’ van de samenleving. Dat valt echter te betwisten: de invloed van burgers op hun omgeving is in veel opzichten juist afgenomen. In de tweede plaats kunnen kleinschaligheid en decentraal bestuur, vast onderdeel van het participatiedenken, maar gedeeltelijk als een versterking

van de democratie worden opgevat. Ik licht beide stellingen toe aan de hand van twee recente Rob-adviezen over het onderwerp: *Vertrouwen op democratie* (2010) en *Loslaten in vertrouwen* (2012).

In *Vertrouwen op democratie* (2010) neemt genoemde 'horizontalisering' een centrale plaats in. Het individualiseringsproces van de afgelopen decennia, aldus de auteurs, is vergezeld gegaan van een democratisering van de samenleving, met een 'egalisering' van de machts- en gezagsverhoudingen als resultaat. De hiërarchieën van weleer zijn ingeruild voor 'een onoverzichtelijk geheel van netwerken waarin mensen, maatschappelijke instellingen en bedrijven op voet van gelijkwaardigheid kunnen instappen'. De samenleving werd zo veel minder vatbaar voor overheidssturing; ideologieën raakten in verval. Bovendien zijn mensen veel minder afhankelijk van politieke beslissingen geworden. 'De essentiële dingen van het leven hebben ze immers zelf in de hand.'

De politiek, zo wordt geconcludeerd, zal zich hieraan verregaand moeten aanpassen. Regering en parlement dienen genoeg te nemen met een veel bescheidener plaats dan voorheen. Dat betekent: meer nadruk op algemene uitgangspunten in plaats van gedetailleerde partijprogramma's; meer zeggenschap van burgers (via referenda en rechtstreekse verkiezing van bestuurders); maar vooral: erkenning van 'de nieuwe realiteit van de horizontale publieke ruimte'. Daar ontstaan veel initiatieven buiten de politiek om. Wijkbewoners nemen zelf het heft in handen om hun buurt leefbaarder te maken - 'eventueel mag de gemeentelijk overheid meedoen'. Woningcorporaties en scholen slaan de handen ineen om risico-jongeren extra te begeleiden.

Het in 2012 verschenen Rob-advies *Loslaten in vertrouwen* bouwt op deze redenering voort en trekt verregaande conclusies. Nederland, constateert het rapport, kent heel veel vrijwilligers. Die 'gedroomde burgers' zijn bereid om meer publieke taken op zich te nemen, mits ze daar ook echt zeggenschap over krijgen. Wat nodig is, '(groeit) in de eerste plaats in de samenleving en haar gemeenschappen'. Een geforceerd terugschroeven van overheidsregulering en -financiering schaadt die maatschappelijke vitaliteit, maar het particulier initiatief zal wel steeds meer leidend moeten worden. In dat verband bepleit de Rob een omslag van een verzorgingsstaat naar een 'voorwaardenscheppende staat'. Een 'waarborgstaat' wordt afgewezen omdat de garantie van minimumvoorzieningen 'niet altijd kan worden waargemaakt'.

Deze nadruk op 'horizontalisering' en het ontstaan van een 'vitale samenleving' roept heel veel vragen op. Dat burgers gezamenlijk initiatieven nemen om problemen in hun buurt aan te pakken, is een positieve ontwikkeling, net als een grotere betrokkenheid bij bepaalde publieke voorzieningen – van buurtzorg en het opwekken van schone energie tot 'eigen kracht'-conferenties in de gezinshulpverlening. Maar moet de hele verzorgingsstaat daar naar worden gemodelleerd? En heeft het grote aantal vrijwilligers niet ook te maken met het nog altijd relatief hoge niveau van sociale bescherming in ons land? Dat pleit juist voor het standpunt dat een krachtige verzorgingsstaat voor een 'vitale samenleving' een onmisbare voorwaarde is.

Ook de stelling zelf dat de samenleving is 'gehorizontaliseerd' kan eigenlijk beter worden omgedraaid. Zeker, de individuele vrijheid is onmiskenbaar toegenomen. Maar dwars daar doorheen tekent zich een ontwikkeling af die juist op 'verticalisering' wijst. De overdracht van bevoegdheden naar 'Europa', zonder adequate democratische controle, is er een voorbeeld van. Net als de schaalvergroting en hiërarchisering in het bedrijfsleven, de opmars van financiële markten en de groeiende ongelijkheid van inkomens en vermogens. Hoezo egalisering? Verder groeide, met de ontzuiling en verzakelijking, de afstand tussen burgers en de organisaties (vakbonden, partijen) die hen vertegenwoordigen. Het gevoel van sociale en politieke machteloosheid, vooral onder lager-geschoolden en lager-betaalden, vindt hier zijn oorsprong.

Met de 'horizontaliserings'-these raakt dat alles geheel uit het zicht. Zoals er kennelijk ook geen ingrepen nodig zijn om eerder ontstane machtsongelijkheden te corrigeren. De burger wordt in *Loslaten in vertrouwen* 'verweesd' genoemd vanwege de verregaande schaalvergroting van traditionele 'maatschappelijke' organisaties als woningcorporaties. Maar dat komt in de participatiesamenleving, suggereren de schrijvers, vanzelf weer goed. En met de marktwerking die toch aan die schaalvergroting ten grondslag lag, was niets mis. '*De weg van samenleving, via overheid naar markt (...) was goed en nodig.*' De enige hervorming die bepleit wordt is een verdere decentralisatie van publieke taken, om zo de kloof tussen de horizontale samenleving en een nog sterk verticaal georganiseerd openbaar bestuur te verkleinen.

Of dat gaat helpen valt evenzeer te betwijfelen. Gemeenten zijn steeds meer uitvoerders van het centrale overheidsbeleid geworden. Krijgen de inwoners zo geen schijn-zeggenschap toegekend? En een veel fundamentele vraag: zijn bestuurs- en samenwerkingsvormen die het dichtst bij de burger staan, wel het meest democratisch? Nee, zo luidt het antwoord van de Amerikaanse politicologe Theda Skocpol. In haar studie *Diminished democracy* (2003) bindt ze de strijd aan met auteurs als Robert Putnam (onder meer schrijver van *Bowling alone* [2000], ook door de Rob geciteerd), die hechte lokale gemeenschappen als de kern van democratisch burgerschap en maatschappelijke solidariteit beschouwen. '*The more face-to-face group interaction a nation has*', zo vat ze Putnam samen, '*the healthier its people and the more efficient its government and economy will be.*'

Skocpol bestrijdt die stelling met onderzoek naar de organisatiegraad van Amerikaanse burgers in de afgelopen honderd jaar. Ze constateert een verregaande verzwakking van landelijke ledenorganisaties – op cultureel, sociaal en politiek gebied. Het waren die ledenorganisaties die burgers over de klassengrenzen heen met elkaar in contact brachten; als een leerschool van de democratie fungeerden; en in het tweede en derde kwart van de vorige eeuw in Washington tal van sociale hervormingen afdwongen. Dat middenveld is nu verkruid. Het zijn denktanks en lobbyisten, vooral in dienst van bedrijven en 'foundations', die druk op de politiek uitoefenen. En burgers ontmoeten politici alleen nog bij het sterk 'topdown' gerichte 'canvassen'. 'Bowling together', aldus Skocpol, is daar geen adequaat antwoord op.

Dat geldt ook voor het decentralisatie- en het 'burgers doen het zelf'-denken dat politiek-bestuurlijk Nederland tegenwoordig beheerst. Dat denken legitimeert een berustende houding, bijvoorbeeld jegens een toenemende sociale ongelijkheid en een oplopende spanning tussen (financiële) markten

en democratie. En het keert zich af van de politiek als plaats waar strijd wordt geleverd over de interpretatie van het algemeen belang; waar belangenconflicten worden uitgedragen en overbrugd; en waar het overheidsbeleid op basis van open en intensief debat democratisch richting krijgt.

#### 4 De politisering herontdekt

Wie in bovenstaande een impliciet pleidooi leest voor een hernieuwde nadruk op gecentraliseerd overheidsbestuur dat de maatschappelijke ontwikkeling aanstuurt, vergist zich. Dergelijke sturings-pretenties zijn in een gedifferentieerde samenleving als de onze irreëel en in hun uitwerking schadelijk. En die differentiatie is er, onder invloed van processen van individualisering respectievelijk de-traditionalisering niet minder op geworden (vgl. Elchardus & Glorieux, 2002).

Maar dat betekent allerm minst dat de politiek als plaats waar strijd wordt geleverd over de aanpak van maatschappelijke problemen en het type samenleving dat ons voor ogen staat, aan betekenis heeft verloren. Integendeel, bij meer differentiatie wordt die betekenis juist groter. Relativering van de stuurbaarheid van de samenleving, zo werd het in de jaren negentig in het pamflet *De verplaatsing van de politiek* van de Wiardi Beckman Stichting omschreven, 'maakt de weg vrij voor versterking van het ontwerpenden in de politiek (...); voor het ontwikkelen van alternatieve visies op "maatschappelijke vooruitgang"; voor de formulering en onderlinge confrontatie van concurrerende visies op de toekomst van de samenleving. Een democratische samenleving kan (die) coördinerende rol van de politiek niet missen' (Bovens et al., 1995).

Dat inzicht dreigt met de fixatie op 'horizontalisering' van de samenleving en gedecentraliseerd bestuur steeds meer verloren te gaan. Dat geldt ook voor de hier besproken publicaties. In *Vertrouwen op democratie* werd nog gewezen op het belang van partijprogramma's (mits tot algemene uitgangspunten beperkt en van sturingspretenties ontdaan) en gepleit voor meer rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming. Maar in *Loslaten in vertrouwen* wordt ook daarover niet meer over gesproken. De lokale 'vitale samenleving' heeft het primaat; de overheid volgt en moet vooral leren loslaten. Politieke strijd zo lijkt het, is geheel vervangen door gezamenlijk beheer op basis van algemeen gedeelde publieke waarden.

Maar juist die strijd vormt de kern van de democratie, zoals in het begin van deze bijdrage werd vastgesteld. Politisering helpt maatschappelijke tegenstellingen overbruggen, zoals omgekeerd de verregaande verbestuurlijking van de politiek die tegenstellingen heeft doen oplopen. Voor een algemene fundering van deze conflict-gerichte opvatting van democratie verwijs ik naar het werk van sociologen als Ralf Dahrendorf (1959) en Alain Touraine (1980) en naar filosoof Claude Lefort (1981), geïnspireerd door de inzichten van Macchiavelli. Een overtuigende uitwerking van recente datum is *Over het politieke* van de Waalse sociologe Chantal Mouffe (2008). Tegenover de 'liberale' opvatting van politiek als calculeren en delibereren stelt ze de hartstochtelijke belangen- en beginselstrijd. Daarbij worden collectieve identiteiten gevormd en machtsposities veroverd – en weer verloren.

Dergelijke 'integratieve' conflicten vormen het 'hout' waaruit democratische politiek gesneden wordt. Blijven die achterwege, dan zoeken hartstochten een andere uitweg, namelijk in een confrontatie tussen niet-onderhandelbare identiteiten (nationaliteit, geloof, etnische herkomst). Maar tegelijkertijd waarschuwt Mouffe tegen het aanscherpen van het democratisch conflict tot een onverzoebaar 'antagonisme', tussen 'vijanden'. In dezelfde bewoordingen laat schrijver en oud-politicus Michel Ignatieff (2013) zich uit.

Terugblikkend op de tijd dat hij de Canadese Democratische Partij aanvoerde, schrijft hij: *'Eén van de cruciale functies van de democratie is: ervoor te zorgen dat tegenstanders geen vijanden worden'*. En: *'Democratie kan niet functioneren zonder een cultuur van respect voor de tegenstanders'*.

De grote vraag waarvoor we in democratieën als de onze staan is hoe politieke partijen weer de dragers kunnen worden van zo'n hartstochtelijke maar respectvolle belangen- en beginselstrijd. Hoe weten ze zich ontworstelen aan de verregaande verbestuurlijking van de afgelopen dertig jaar? De eerste van de twee wegen die daarvoor openstaan is het zoeken van nieuwe bindingen met de 'civil society'. En dan vooral met het scala aan belangen- en actiegroepen en maatschappelijke organisaties, dat in het huidige, op informele buurt- of wijk-verbanden gefixeerde participatiedenken geheel ontbreekt.

Een argument voor zo'n hernieuwde toenadering tot maatschappelijke organisaties is de hiervoor aangeduide 'verplaatsing van de politiek'. Als politiek niet meer door politieke instituties in specifieke zin ('Den Haag', 'het Binnenhof') gemonopoliseerd kan worden en de besluitvorming in andere domeinen aan algemene maatschappelijke relevantie wint, dan dienen politieke programma's ook die maatschappelijke besluitvorming (en het debat daaromheen) te beïnvloeden en te verwerken. Nieuwe banden met maatschappelijke organisaties zouden partijen minder bestuurscentristisch maken – en ook politiek uitgesprokener.

Genoemd bestuurs- en beleidscentrisme van politieke partijen heeft van maatschappelijke organisaties 'actoren' gemaakt waarmee bestuurlijk overlegoverleg wordt gevoerd, in plaats van bondgenoten in de strijd voor verwezenlijking van een bepaald politiek programma. Deze depolitisering, zo moet daar direct aan toegevoegd worden, heeft ook in de 'civil society' zelf plaatsgevonden. Er is sprake van een vergelijkbare zuigkracht van het bestuurlijke systeem; een vergelijkbare beweging in technocratische richting – van een vakbeweging die sterk ingevlochten is geraakt in de instituties van het Nederlandse overlegmodel, tot milieuorganisaties die het bestuurlijke spel over grote infrastructurele projecten (of recentelijk: over de hoofdlijnen van het energiebeleid) meespelen alsof ze verzakelijkte partijen zijn.

Die wederzijdse depolitisering te willen doorbreken is geen oefening in nostalgie. De 'ontzuiling' zit het aangaan van nieuwe, minder exclusieve banden tussen partijen en maatschappelijke organisaties allerminst in de weg. Elders onderhouden partijen nog wel degelijk intensieve contacten met het 'middenveld' – waaronder vakbonden en consumentenorganisaties. En op z'n minst opvallend in eigen land is dat de gevestigde partijen min of meer gelijktijdig hun ideologische én hun maatschappelijk-organisatorische veren hebben verloren. Omgekeerd, zo luidt mijn

stelling, veronderstelt een herstel van de programmatische functie van partijen het aangaan van nieuwe maatschappelijke bindingen. Ze zijn geen Von Münchhausens die zich aan de eigen haren uit het technocratisch moeras kunnen trekken (vgl. Kalma, 2001; 2004).

In de tweede plaats (en in samenhang hiermee) zou de verbestuurlijking van de politiek teruggedrongen kunnen worden door het debat tussen en binnen politieke partijen en met maatschappelijke organisaties te intensiveren – met de wetenschappelijke bureaus in een aanjagende rol. Daarbij gaat het er vooral om, nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in kaart te brengen; ideologische uitgangspunten te (her)formuleren en met elkaar te confronteren; en beleidsopvattingen op hun houdbaarheid te toetsen.

De bureaus houden zich daar nu al – op de schaal die hun omvang toelaat – mee bezig. Sommige bewaren daarbij enige afstand tot de eigen partij, inclusief gescheiden huisvesting (zoals de Teldersstichting en de Wiardi Beckman Stichting); andere zitten er dichterbij (zoals de wetenschappelijke bureaus van het CDA en de SP). In alle gevallen is er sprake van een zeker eigen profiel. Van onderzoek naar de neergang van een waarden-gebonden beroepsethiek in de publieke sector (CDA) tot publicaties over de ideologische grondleggers van de eigen stroming (VVD). Van enquêtes onder beroepsgroepen over hun werkomstandigheden (SP) tot voorstellen voor waarden-gedreven politiek in een tijd van verzakelijking (PvdA). Het onderling contact is beperkt, maar de respectievelijke tijdschriften staan wel open voor (soms heftig) onderling debat.

Twee factoren zitten een meer geprononceerde rol van de bureaus in de weg. De eerste is de zeer bescheiden schaal waarop zij, bij gebrek aan financiële middelen, moeten opereren. Enorme bedragen zoals Duitse partij-gelieerde ‘Stiftungen’ die ontvangen, zijn helemaal niet nodig. Maar de karigheid van de huidige subsidie, in combinatie met de financiële zwakte van de partijen, geeft nauwelijks armslag. Die subsidie werd recentelijk zelfs *met terugwerkende kracht* gekort. Bij alle begrotingsproblemen die de overheid heeft, wijst dat (net als de geringe algemene ondersteuning van partijen) op een gebrek aan verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de democratie. Het is bovendien een riskant beleid, omdat (zoals elders al is gebeurd) particuliere geldschietters en ‘sponsors’ dit vacuüm kunnen gaan opvullen. Een wettelijke begrenzing van de omvang van particuliere giften aan politieke partijen is daarom gewenst, in combinatie met een adequate subsidiëring van overheidswege. De politieke partij als democratische institutie is *too important to fail*.

Het tweede (en belangrijkste) obstakel voor een krachtiger debat tussen en binnen politieke partijen vormt de afwerende houding van de partijen zelf – zeker als het om interne discussies gaat. Ze kunnen inderdaad leiden tot verdeeldheid, de speelruimte van de eigen bestuurders en volksvertegenwoordigers beperken en tegenstanders in de kaart spelen. Maar daar staat heel veel tegenover. Heftige, gestructureerde, openlijk uitgevochten meningsverschillen zijn van wezenlijk belang voor een politieke partij. Omdat de vitaliteit van de organisatie er aan is af te lezen. Omdat de vraagstukken waarvoor we, nationaal en internationaal, staan, om reflectie en discussie schreeuwen. En niet in de laatste plaats: omdat de koers van een partij aan kracht wint als ze in een open debat is getoetst, bijgesteld en aangescherpt.

Jaren geleden schreef de Amerikaanse politieke commentator David Brooks daarover een verhelderend verhaal. Het ging over de slechte staat waarin de Democratische Partij zich toen bevond. Niemand sluit zich volgens Brooks aan bij een politieke partij vanwege een bepaald beleidsplan. *'People join up because they think that movement's views about human nature and society are true.'* Hij vergeleek het gebrek aan discussie bij de Democraten met de felle ideologische strijd die Amerikaanse neo-conservatieven onderling al jaren voerden. Die strijd, luidde zijn stelling, heeft hen niet verzwakt maar versterkt. Er ontwikkelden zich bij wijze van spreken zoveel varianten van het conservatisme dat er voor steeds meer mensen één van hun gading bij zat. Brooks concludeerde: *'In disunity there is strength'* (Brooks, 2005).

Die conclusie zouden ook politieke partijen in Nederland ter harte moeten nemen. Naarmate ze ideologisch en organisatorisch verzwakten, zijn ze zich alleen maar voorzichtiger gaan opstellen. De remedie ligt voor de hand: minder controlerend leiderschap en meer stenen in de vijver. Verwelkom kritische, tegendraadse bijdragen, in plaats van ze te ontmoedigen. Zoals omgekeerd het ontwijken van serieuze debatten tussen partijen onderling, over wat hen bindt en scheidt, verre van wervend en inspirerend is. Vandaar de relevantie van Brooks' motto: *'In disunity there is strength'*. Of in goed Nederlands: tegenspraak brengt ons verder. Grote partijen kunnen pas weer gezond verklaard worden als er weer van 'vleugel'-strijd sprake is.

## 5 Tot slot

*'De problemen waarmee politieke partijen in Nederland worstelen'*, schreef politicoloog Ruud Koole in 1992, *'moeten zij kunnen oplossen zonder te verworden tot ondemocratische, volledig van de maatschappij geïsoleerde en door technocraten overheerste semi-staatsinstellingen. Daar is veel inzet, inzicht en politieke wil voor nodig, maar het is niet onmogelijk'* (Koole, 1992, p. 423).

Dat geldt ruim twintig jaar later nog steeds. Maar de problemen zijn zeker niet verminderd. De gevestigde politieke partijen, zo heb ik in deze bijdrage betoogd, zijn sterk verbestuurlijkt en geen plaatsen meer van ideeënvorming en debat. Ze hebben in termen van representatie, mobilisatie en herkenbaarheid verder terrein verloren – met oplopende onvrede onder de bevolking als gevolg. Op lange termijn heeft dat falen, vanwege de centrale rol die partijen in een democratie vervullen, consequenties voor het functioneren van ons parlementaire stelsel en de kwaliteit van het overheidsbeleid.

Als aanvullend bewijs daarvoor wijs ik, tot slot, op de ingrijpende hervormingen en beleidswijzigingen die tegenwoordig zonder enig serieus inhoudelijk debat doorgezet worden. Drie voorbeelden:

- *Mistvorming rond Europa*  
De overheid bezuinigt niet alleen zwaar, maar voert ook 'structurele hervormingen' door – van het korten op de WW tot marktwerking in de woningsector. Die hervormingen moeten volgens het kabinet ook elders in Europa plaatsvinden en in de toekomst muntunie-breed afgedwongen kunnen worden. Maar een discussie over zo'n sterke inperking van de nationale soevereiniteit vindt niet plaats.



- Ze wordt zelfs moeiteloos gecombineerd met plei-dooien van de regeringspartijen voor 'minder Europa' en 'subsidiariteit'. Waarna een ruime Kamer-meerderheid toch weer instemt met verdere centralisering in Europa, zoals bij de bankenunie. De kiezer kan er geen touw aan vastknopen.
  
- *Burgerkracht als alibi*  
 Stimulering van burgerkracht is een goede zaak. Maar komt het daar ook van? Waar blijven de voorstellen voor democratisering van publieke en private instellingen? Hoe verhoudt meer vrijwilligerswerk zich tot langer werken (later met pensioen)? En wat is het effect van de bezuinigingen? Die bedreigen, aldus het WBS-rapport *Van waarde al gauw de bestaanszekerheid van mensen: 'Wel een drastische versoering van de (WW), maar geen collectieve arrangementen voor scholing en begeleiding van werk naar werk. Wel een zwaar beroep op samenredzaamheid en mantelzorg, maar geen collectieve verlofregelingen(voor als) die zorg zeer veel-eisend wordt'* (Sie Dhian Ho, 2013, p. 46). Burgerkracht kan je ook misbruiken.
  
- *Van recht naar voorziening*  
 Zware bezuinigingen worden gekoppeld aan een decentralisatie van voorzieningen. Op omvang en tempo van die ingrepen is veel kritiek, maar net zo verontrustend is het ontbreken van een perspectief. Nemen we, met steeds meer inkomens-gerelateerde eigen bijdragen, afscheid van de brede, ook op de middengroepen gerichte verzorgingsstaat? En dan de verhouding tussen voorzieningen en juridisch verankerde rechten: die vraagt om een grondige discussie. Maar minister Plasterk wil die rechten gewoon schrappen. Ze leveren vooral 'dikke (wet)boeken' op en 'benemen (...) het zicht op de individualiteit van en de verschillen tussen mensen'. 'Laten we ons', schrijft hij in de kabinetsnota *De Doe-democratie 'ertegen wapenen'* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 22). Kan het simplistischer?

De gevestigde politiek, zo is wel duidelijk, gaat niet uit zichzelf veranderen. Daar is druk van buitenaf voor nodig, zoals meer en harder maatschappelijk protest en verkiezingsuitslagen waarin dat protest doorklinkt. Wat verder helpt is het expliciteren van de mogelijkheden om van politiek weer een bezield strijd om het algemeen belang te maken – en cruciale discussies niet langer te ontlopen. En tenslotte kan ook ingespeeld worden op het verantwoordelijkheidbesef van de politieke elite, net als op schuld- en schaamtegevoelens in de trant van: 'zo kan het inderdaad echt niet langer'.

Ik hoop met het voorgaande daaraan een bijdrage te hebben geleverd.

## Literatuur

Bovens, Mark, et al. (1995), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Bovens, Mark, & Anchrít Wille (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Prometheus | Uitgeverij Bert Bakker.

Brooks, David (2005), 'A house divided and strong', in: *The New York Times*, 5 april.

Chavannes, Marc (2009), *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*, Rotterdam: NRC Boeken.

Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Dahrendorf, Ralf (1959), *Class and class conflict in industrial society*, Stanford: Stanford University Press.

Elchardus, Mark, & Ignace Glorieux (2002), *De symbolische samenleving*, Tiel: Lannoo.

Ignatieff, Michiel. (2013), *Vuur en as. Succes en falen in de politiek*, Amsterdam: Cossee.

Kalma, Paul (2001), 'Politieke partijen en de "civil society": een verwaarloosd representatieprobleem', in: *Jaarboek 2000 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 101-113.

Kalma, Paul (2004), *Links, rechts en de vooruitgang*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Kalma, Paul (2012), *Makke schapen. Over volgzaam burgers en vluchtige politiek*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Koole, Ruud (1992), *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht: Het Spectrum.

Lefort, Claude (1981), *l'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Parijs: Fayard.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *De Doe-democratie*, kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving, Den Haag.

Mouffe, Chantal (2008), *Over het politieke*, Kapellen: Klement / Pelckmans.

Putnam, Robert D. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.

Raad van State (2011), *Jaarverslag 2010*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag.

Rutte, Mark (2013), 'Samenleving verandert, politiek moet volgen', in: *Trouw*, 15 oktober.

Sie Dhian Ho, Monika (2013), *Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21<sup>e</sup> eeuw*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Skocpol, Theda (2003), *Diminished democracy. From membership to management in American civil Life*, Norman: University of Oklahoma Press.

Touraine, Alain (1980), *l'Après-socialisme*, Parijs: Grasset.

Tromp, Bart, 'De taak der sociaal-democratie', in: *Socialisme & Democratie*, 59, nr. 5/6, p. 90-95.

Tweede Kamer (2009), *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, rapport van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie, vergaderjaar 2008-2009, 31845, nr. 3.



# Verkiezingsbeloften: een verouderd ritueel?

Tom Louwerse<sup>29</sup>

*Het partijmandaatmodel staat aan de basis van onze representatieve democratie: partijen formuleren programma's, kiezers maken daaruit hun keuze en politici implementeren deze programma's in parlement en regering. Daarmee vervullen partijen een belangrijke schakel tussen burger en beleid. Kiezers zijn er echter niet van overtuigd dat partijen hun verkiezingsbeloften daadwerkelijk vervullen. Deze bijdrage onderzoekt het belang van het partijmandaat in de hedendaagse vertegenwoordigende democratie. Beloftevervulling blijkt beter te verlopen dan kiezers denken, maar er is zeker geen perfecte relatie tussen beloften en beleidsuitkomsten. Het is onwaarschijnlijk dat institutionele veranderingen zullen bijdragen aan een sterke verbetering van de mandaatvervulling. Eerder moet worden gekeken hoe de stabiliteit van regeringen kan worden vergroot. Daarnaast is het de taak van politici om verwachtingen en resultaat beter op elkaar af te stemmen.*

## 1 Inleiding

Wie onderzoek doet naar de vervulling van verkiezingsbeloften door politieke partijen krijgt vaak te horen: 'Dat weten we toch allang? Natuurlijk doen partijen niet wat ze beloven!' Nederlandse burgers zijn maar weinig overtuigd van de intentie en capaciteiten van politici als het gaat om beloften. Ruim 90 procent van de burgers is het (helemaal) eens met de stelling dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Zo'n 50 procent vindt niet dat politici hun beloftes waarmaken, en nog eens ruim 40 procent antwoordt neutraal op die stelling (zie tabel 1).

Dit geringe vertrouwen in beloftevervulling staat in schril contrast met het belang van beloften bij verkiezingen. Alle politieke partijen presenteren partijprogramma's die, op een enkele uitzondering na, in de laatste decennia zijn verworden tot encyclopedieën waarin men het partijstandpunt over een breed scala aan politieke kwesties kan opzoeken. Hoewel waarschijnlijk vrijwel geen enkele kiezer alle beschikbare programma's zal lezen, worden programma's en de daarin vervatte beloften veel gebruikt in de campagne, bijvoorbeeld tijdens verkiezingsdebatten waarin partijleiders elkaar aanvallen op hun programma's, voor het samenstellen van stemadvieshulpen op internet, ten behoeve van programmavergelijkingen in kranten, en voor de veelbesproken (financiële) doorrekening van de partijplannen door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

<sup>29</sup> Dr. Tom Louwerse is als universitair docent verbonden aan Trinity College Dublin, Ierland. Zijn onderzoek richt zich op politieke representatie, legitimiteit en parlementair gedrag. In 2011 promoveerde hij aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *Political parties and the democratic mandate. Comparing collective mandate fulfillment in the United Kingdom and The Netherlands*. E-mail: Tom.Louwerse@tcd.ie

Dit contrast tussen het veelvuldige gebruik van verkiezingsbeloften en het geringe vertrouwen van burgers daarin, roept vragen op over de noodzaak van dit soort beloften. Waarom zouden partijen eigenlijk beloften doen; hoe kunnen we dit relateren aan de functies van politieke partijen? Gaat het in de praktijk zo slecht met de beloftevervulling als burgers denken? Welke maatregelen kunnen bijdragen aan het versterken van politieke representatie middels beloftevervulling? In deze bijdrage staan deze vragen centraal.

Allereerst kijken we naar de achtergrond van het systeem van beloftevervulling. Dit zogenoemde *partijmandaatmodel* sluit nauw aan bij de representatieve functies van politieke partijen, maar biedt wel een ‘top-down’ benadering van de relatie tussen partijen en kiezers. Hoewel men zich kan afvragen in hoeverre dit past in de huidige tijdsgeest, laat een verkenning van alternatieven zien dat het partijmandaatmodel waarschijnlijk voorlopig nog wel een rol zal blijven spelen. Daarna breng ik in kaart in hoeverre kiezersopvattingen over beloftevervulling samenvallen met hun opvattingen over de werking van het democratisch systeem en in welke mate partijen zich aan hun verkiezingsmandaat houden. Op basis van deze bevindingen zal ik verkennen in hoeverre institutionele veranderingen en aanpassingen van het gedrag van partijen kunnen bijdragen aan een verbetering in de werking van het partijmandaatmodel.

Tabel 1: Kiezersopvattingen over verkiezingsbeloftes

	<b>Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken (%)</b>	<b>Politici houden zich aan hun beloftes (%)</b>
Helemaal mee eens	29	0
Mee eens	63	8
Niet mee eens, niet mee oneens*	-	43
Mee oneens	7	44
Helemaal mee oneens	1	7
Total	100	100

\*De middencategorie was niet als antwoordoptie beschikbaar bij de eerste stelling.

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek (2010). Antwoorden zijn gewogen op basis van leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, verstedelijking, regio, etniciteit en opkomst bij verkiezingen.

## 2 Waarom verkiezingsbeloften?

De praktijk waarin partijen voor de verkiezingen met partijprogramma's komen waarin ze beloften doen voor de komende (parlementaire) periode, kan worden gerelateerd aan het zogenoemde partijmandaatmodel, ook wel het 'responsible party model' genoemd (Ranney, 1954; Thomassen, 1994). Dit model stelt dat we een representatieve verbinding tot stand kunnen brengen tussen de opvattingen van kiezers en de opvattingen en gedragingen van volksvertegenwoordigers indien aan een drietal voorwaarden wordt voldaan: (a) partijen presenteren voor de verkiezingen programma's die voldoende onderscheidend zijn, (b) kiezers laten hun stem op een partij afhangen van de inhoud van die programma's, en (c) partijen vervullen hun beloften na de verkiezingen (Louwerse, 2011b, p. 426–427). De werking van dit systeem is het duidelijkste als er maar twee politieke partijen zijn: de partij die de verkiezingen wint, heeft de steun van meer dan 50 procent van het electoraat en verkrijgt daarmee een mandaat om het verkiezingsprogramma te implementeren.

Als er meer dan twee politieke partijen meedoen met verkiezingen, verdwijnt het automatische mandaat voor de verkiezingswinnaar. In de praktijk zijn er maar weinig landen waar één partij daadwerkelijk meer dan 50 procent van de stemmen krijgt. Zelfs in landen als Groot-Brittannië, waar twee partijen de dienst uitmaken, krijgt de verkiezingswinnaar normaal gesproken niet meer dan 40 tot 45 procent van de stemmen. Het is dan problematisch om het verkiezingsmandaat te interpreteren als een mandaat om te regeren. Wat overblijft is een mandaat om te representeren. Indien kiezers hun partijkeuze op de beloften van de verschillende partijen baseren, mogen zij verwachten dat de partij van hun keuze zich na de verkiezingen maximaal zal inzetten om deze beloften te vervullen. Of de partij daarin slaagt, zal afhangen van de vraag of er een parlementaire meerderheid gevonden kan worden.

Het partijmandaatmodel sluit aan bij verschillende representatieve functies van partijen: de articulatie van wensen en belangen van kiezersgroepen en de aggregatie en integratie van die wensen en belangen in een coherent en uitvoerbaar beleidsprogramma. De vraag is of zo'n centrale rol van politieke partijen in het representatieve proces noodzakelijk is. Het partijmandaatmodel kan worden gezien als een *ex ante* en 'top-down' benadering van het representatieve proces (Andeweg & Thomassen, 2005). Het is een *ex ante* benadering, omdat kiezers hun electorale keuze baseren op de beloften die partijen doen over de toekomst, niet op wat partijen in het verleden hebben gedaan (*ex post*). Men kan zich afvragen of kiezers niet meer gediend zouden zijn bij mogelijkheden om partijen daadwerkelijk af te rekenen op hun prestaties (Andeweg & Thomassen, 2011; Andeweg, 2011). Daarnaast is het partijmandaatmodel een vorm van representatie van bovenaf, waarbij partijen hun plannen voorleggen aan de kiezers, die daaruit een keuze maken. Een alternatief zou zijn om de representatieve relaties meer van onderop te initiëren, waarbij burgers zelf meer betrokken zijn bij het samenstellen van beleidsprogramma's.

Juist in een tijd waarin burgers hun binding met een enkele partij steeds meer loslaten, lijkt het partijmandaatmodel zijn langste tijd gehad te hebben. Kiezers kijken nog wel naar de inhoud, maar wisselen tegenwoordig gemakkelijk van partij (Van der Meer et al., 2012). Past dan een systeem met (ideologische) partijen nog wel? Zou een politiek stelsel waarin plannen van onderop worden gemaakt, en politici achteraf worden afgerekend op hun beleid niet beter aansluiten bij een individualistische samenleving met kritische burgers?

Eén alternatief zou zijn om in de representatieve relatie meer nadruk te leggen op *afrekening* (Andeweg & Thomassen, 2011). Er zou een verschuiving kunnen plaatsvinden van *ex ante* naar *ex post* representatie, waarbij kiezers bij verkiezingen zich vooral de vraag stellen of ze vinden dat de zittende regering het goed heeft gedaan. Partijen leggen niet vooraf allerlei plannen voor ter autorisatie door kiezers, maar leggen achteraf rekenschap af over hun opstelling in parlement en regering. In het Nederlandse systeem met veel partijen en coalitieregeringen is dit lastig. Allereerst moeten kiezers weten welke partijen in de regering zitten, wat lang niet altijd het geval is (Fortunato & Stevenson, 2013). Indien men dat wel weet en negatief is over het regeringsbeleid, dient nog altijd te worden gekozen uit meerdere oppositiepartijen. Aangezien oppositiepartijen hun beleid niet in de praktijk hebben kunnen brengen, zullen bij die keuze de plannen van de verschillende oppositiepartijen waarschijnlijk onderdeel van de afweging zijn. Puur retrospectief stemmen is dus lastig. Belangrijker nog is het probleem dat er in Nederland een zwakke relatie bestaat tussen de verkiezingsuitslag en de regeringsvorming. Je kunt proberen om de regering af te straffen middels een stem op de oppositie, maar de kans is groot dat op z'n minst één van de regeringspartijen na de verkiezingen opnieuw in de coalitie zit. Sterker nog, dit is in Nederland sinds de invoering van het systeem van evenredige vertegenwoordiging altijd het geval geweest. Afrekenen is in Nederland dus helemaal niet zo gemakkelijk.

Los van de problemen met *ex post* representatie in Nederland, kan men zich afvragen of het überhaupt wel mogelijk is om retrospectieve en prospectieve redenen voor de stemkeuze helemaal los van elkaar te zien. Zeker in coalitiesystemen spelen prospectieve redenen, zoals de plannen van partijen voor de toekomst, een belangrijke rol in het stemgedrag van kiezers (Anderson, 2007, p. 289–290; Van der Eijk & Franklin, 2009, p. 207–208). Afstraffen van de zittende elite is één ding, maar dat gaat natuurlijk vaak gepaard met de hoop daar iets beters voor terug te krijgen; partijen die een andere koers varen. Zelfs als we erin zouden slagen om *afrekening* meer centraal te stellen, ligt het dus in de lijn der verwachting dat ook verkiezingsbeloften een voorname rol blijven spelen in ons representatieve systeem.

Een andere insteek zou zijn om het representatieve systeem minder van bovenaf te organiseren en meer ruimte te laten voor inbreng van onderop. Politieke partijen bieden nu vaste menu's aan kiezers aan, maar misschien willen hedendaagse kiezers wel meer mogelijkheden om hun eigen maaltijd samen te stellen? Een dergelijke wens staat op gespannen voet met de ontwikkeling dat partijen in de laatste decennia steeds meer exclusief zijn geworden. Bij de meeste partijen mag iedereen lid worden, maar in de praktijk doet maar zo'n 2,5 procent van het electoraat dit. De vraag is of deze manier van representatie van wensen en verlangens (nog) aansluit bij de manier waarop burgers dit graag georganiseerd zien. Veel burgers zijn best maatschappelijk betrokken, maar nemen liever initiatieven op specifieke terreinen (WRR, 2012). Pogingen om politieke partijen meer open te stellen, zijn veelal gericht op de keuze van kandidaten, niet op de formulering van beleid (denk aan open 'primaries', zoals in de Verenigde Staten, maar ook bij de sociaal-democraten in Frankrijk en Italië). Pogingen om bredere groepen te betrekken bij de formulering van partijprogramma's resulteerden bij de Duitse Piratenpartij in een omvangrijk, maar weinig samenhangend programma, waarbij discussies werden gedomineerd door een relatief kleine groep activisten (Hartleb, 2013, p. 137–138). Juist voor de aggregatie en integratie van wensen en verlangens blijkt enige vorm van structurele organisatie in de praktijk van belang.



### 3 Onvervulde beloften en ontevreden kiezers

Al met al lijkt het erop dat het systeem waarin partijen beleidsprogramma's voorleggen aan kiezers, voorlopig een belangrijke plaats zal blijven innemen in westerse democratieën. In de inleiding bleek al dat kiezers weinig vertrouwen hebben in de vervulling van die beloften door politici. Dat kan een probleem opleveren omdat dit het vertrouwen in het politieke systeem, alsook de legitimiteit van het systeem kan ondermijnen.

Tabel 2: Vervulling verkiezingsbeloften en tevredenheid met werking democratie (%)

Helemaal mee eens		Politici houden zich aan hun beloftes**					Totaal
		Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens		
Tevredenheid democratie*	Zeer Tevreden	0	10,4	6,8	5,8	4,5	6,4
	Tamelijk tevreden	85,7	65,9	76,3	64,3	36,9	67,5
	Niet erg tevreden	14,3	21,5	15,4	26,6	36,0	22,3
	Helemaal niet tevreden	0	2,2	1,5	3,4	22,5	3,8
Totaal (N <sub>herwogen</sub> )		7	135	649	711	111	1613

\* Bent u over het algemeen genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden over de manier waarop de democratie in Nederland functioneert?

\*\* Politici houden zich aan hun beloftes

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek (2010). Antwoorden zijn gewogen op basis van leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, verstedelijking, regio, etniciteit en opkomst bij verkiezingen. ( $\chi^2(12)=169,87$ ,  $p < 0,01$ ,  $g = 0,31$ ,  $t_b = 0,18$ ).

Mensen die het (helemaal) niet eens zijn met de stelling dat politici zich aan hun beloften houden, zijn over het algemeen minder tevreden over de werking van de democratie in Nederland (zie tabel 2). Ruim 20 procent van degenen die het helemaal niet eens zijn met die stelling, is helemaal niet tevreden over de werking van democratie in Nederland, tegenover hooguit enkele procenten voor mensen die positiever zijn over beloftevervulling. De relatie is niet bijzonder sterk, maar over het algemeen is de ontevredenheid hoger onder degenen die negatiever zijn over beloftevervulling. Deze associatie vormt evenwel geen bewijs voor een causaal effect van beloftevervulling op tevredenheid met de democratie: mensen kunnen hun opinie over beloftevervulling evengoed af laten hangen van hun algemene indruk over de werking van de democratie. Als we met meer geavanceerde statistische technieken controleren voor achtergrondvariabelen zoals leeftijd,

geslacht, sociale status, opleiding, religie, politieke kennis en algemeen vertrouwen in mensen, blijft het verschil in tevredenheid in de werking van de democratie tussen degenen die negatief denken over beloftevervulling en anderen bestaan.<sup>30</sup> Er bestaat wél een duidelijke samenhang tussen beloftevervulling en vertrouwen in politieke partijen. Dit suggereert dat negatieve gevoelens over beloftevervulling onderdeel zijn van een in het algemeen negatieve houding ten opzichte van politieke partijen en politici.

Is die negatieve houding, als het om beloftevervulling gaat, eigenlijk wel terecht? Onderzoek naar mandaatvervulling schetst een beeld van een zeker niet perfect, maar alleszins redelijk niveau van beloftevervulling. Onderzoek in de traditie van de beloftebenadering, waarbij wordt gekeken naar het percentage verkiezingsbeloften dat wordt omgezet in regeringsbeleid, laat zien dat Nederlandse coalitiepartijen zo'n 57 procent van hun beloften om weten te zetten in beleid (Thomson 1999). Voor oppositiepartijen ligt dat lager (33 procent), maar deze partijen maken dan ook geen deel uit van het kabinet en hebben daarmee veel minder mogelijkheden tot het daadwerkelijk implementeren van hun plannen. Bij het idee van het regeringsmandaat past bovendien dat degenen die de verkiezingen niet 'winnen' ook minder van hun programma weten te realiseren. Thomson (2011) laat zien dat kiezers over het algemeen negatiever zijn over beloftevervulling dan volgens objectieve maatstaven noodzakelijk is.

De ruimtelijke benadering van onderzoek naar het kiezersmandaat bevestigt dit beeld. Dit onderzoek kijkt naar de mate waarin partijen in verkiezingsprogramma's en parlementaire debatten gelijke posities innemen op beleidsdimensies, zoals economie, buitenlandbeleid, milieu en immigratie. De overeenstemming in posities is niet perfect, maar er is veelal een duidelijke congruentie te zien (Louwerse, 2011a). Bovendien is er geen sprake van een afname van beleidscongruentie sinds de jaren 1950 (Louwerse, 2012). De aandachtbenadering is minder positief over het verkiezings-mandaat in Nederland. Deze benadering kijkt naar de overeenkomst van prioriteiten van partijen in hun verkiezingsprogramma's en de besteding van overheidsgeld. Deze overeenkomst is voor Nederland relatief laag, net als overigens in België, maar ook een land als Groot-Brittannië scoort slecht (Klingemann, Hofferbert & Budge, 1994).

Al met al doet Nederland het, ook in internationaal-vergelijkend opzicht, behoorlijk goed als het gaat om de vervulling van het representatieve mandaat (de mate van overeenstemming tussen het verkiezingsprogramma en het parlementaire gedrag van een partij) en relatief minder goed als het

---

30 Deze conclusie kan worden getrokken op basis van een nearest neighbour propensity score matching-analyse. Allereerst werd beloftevervulling gedichotomiseerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die hierover negatief zijn en degenen die niet-negatief zijn (positief of neutraal). Er werd een matching model gedraaid met geslacht, leeftijd, sociale klasse, religieuze denominatie, opleidingsniveau, urbanisatie, huishoudinkomen, politieke interesse, en algemeen vertrouwen in mensen als verklarende variabelen. Vervolgens werd de score op tevredenheid met democratie gemodelleerd op basis van gedichotomiseerde beloftevervulling en de controlevariabelen (in een ordinal logit model met de propensity scores als gewichten). Het effect van beloftevervulling op tevredenheid met democratie is statistisch significant. De resultaten van deze analyse zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de auteur.

gaat om het tot stand brengen van congruentie tussen partijprogramma's en het uiteindelijke beleid (zie ook Van der Kouwe, Pennings & Keman 2011). Dat is niet zo verwonderlijk als je bedenkt dat het Nederlandse partijsysteem behoorlijk versnipperd is en met de wensen en verlangens van veel partijen rekening moet worden gehouden. De uitslag van de verkiezingen wordt niet één-op-één vertaald in de samenstelling van de regering en overheidsbeleid. Dit is geen nieuw fenomeen: het bestaande onderzoek geeft weinig aanleiding om te vermoeden dat er in het verleden een grote mate van beleidscongruentie was en nu niet meer.

Hoewel afnemende partijidentificatie en kiezersvolatiliteit vaak worden gekoppeld aan een afnemend belang van politieke partijen en partijrepresentatie, zijn dit juist ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan het goed functioneren van het partijmandaat. Kritische kiezers die bereid zijn om bij volgende verkiezingen op een andere partij te stemmen vormen de 'stok achter de deur'. Als een partij toch wel kan rekenen op steun van de kiezer, zal zij minder gemotiveerd zijn om althans om electorale redenen tot beloftevervulling over te gaan. Toch schuilt er ook een gevaar in deze kritische houding van kiezers. Het kan namelijk leiden tot een vorm van hyperresponsiviteit waarbij politici hun gedrag zo veel mogelijk proberen af te stemmen op de wisselende voorkeuren van kiezers uit angst voor de electorale afrekening. Dat kan het implementeren van het (doorgaans redelijk coherente) partijprogramma in de weg zitten: wel de populaire maatregelen uitvoeren, maar bij-behorende pijnlijke hervormingen laten zitten, afschuiven op 'Brussel' of delegeren aan gemeenten. Of kritische kiezers nu positief of negatief zijn voor het mandaatmodel hangt mede af van de opstelling van de kiezer: beloont deze het consistent nastreven van verkiezingsprogramma's of toch vooral het na-jagen van publieke opinie?

#### 4 Een toekomstbestendig partijmandaat: conclusies en aanbevelingen

Hoewel politicologisch onderzoek een positiever beeld schetst over het partijmandaat dan uit kiezersonderzoek naar voren komt, laat datzelfde onderzoek zien dat er nog behoorlijke ruimte voor verbetering is. Er blijkt nog zeker een gat te bestaan tussen de beloften van partijen en wat zij na de verkiezingen doen in het parlement, zeker in de perceptie van veel kiezers. Wat kunnen we doen om beloftevervulling te verbeteren en kiezers daar positiever over te laten denken?

Men kan allereerst denken aan veranderingen in de manier waarop we onze publieke instituties organiseren. Meerderheidssystemen, politieke stelsels waarin het kiesstelsel zo gekozen is dat één partij of stroming een meerderheid wint, zouden wellicht tot een hogere mate van beloftevervulling kunnen leiden. De literatuur is verdeeld op dit punt. Onderzoek met behulp van de beloftebenadering laat zien dat beloftevervulling doorgaans het hoogste is in het Verenigd Koninkrijk (Mansergh & Thomson, 2007). Dat land scoort juist weer matig volgens de aandachtbenadering, terwijl Louwerse (2011a) met behulp van de ruimtelijke benadering geen verschil vindt tussen Nederland en Groot-Brittannië. In termen van het representatieve mandaat lijkt een systeemverandering dus niet zoveel zin te hebben.

Als het gaat om het omzetten van beloften in beleid, is er meer ruimte voor verbetering door institutionele veranderingen. Dat zal dan overigens geen half werk moeten zijn: het systeem zal echt moeten zorgen dat er na de verkiezingen een meerderheidsregering gevormd kan worden. Als er

sprake is van een één partij-minderheidskabinet (zoals bijvoorbeeld in Canada), machtsdeling (zoals in de Verenigde Staten) of coalitiekabinetten (zoals in Ierland), dan is een verbetering van beloftevervulling minder realistisch (Mansergh & Thomson, 2007). Zo'n verandering richting een meerderheidssysteem heeft bovendien niet alleen maar voordelen. Men kan zich afvragen wat een kiezersmandaat voorstelt als de partij die de verkiezingen wint en een meerderheid van zetels krijgt, in feite slechts 40 procent van de stemmen ontving. Is dat een democratisch mandaat om te regeren? Daarnaast verloopt politieke representatie in het algemeen allesbehalve vlekkeloos in meerderheidssystemen: de verschillen tussen kiezersvoorkeuren en de opinies van politici zijn even groot of groter als in consensusdemocratieën als de Nederlandse (Blais & Bodet, 2006; Budge & McDonald, 2007; Golder & Stramski, 2010; Powell, 2009) a growing body of literature has used a variety of approaches and data in measuring positions of citizens and representatives. The most recent studies, contrary to previous ones, show no significant difference between ideological congruence in single member district (SMD en tevredenheid over democratie is eerder lager (Blais & Loewen, 2007; Lijphart, 1999; Van der Meer, 2010). Van grootschalige institutionele hervormingen valt dus niet al te veel te verwachten als het gaat om het verbeteren van het representatieve proces.

Electoraal onzekerheid speelt in toenemende mate een rol in het vertegenwoordigende proces. Indien regeringspartijen moeten vrezen voor hun electorale lot, zullen ze sneller geneigd zijn om responsief te zijn naar de publieke opinie (Hobolt & Klemmensen, 2008; Soroka & Wlezien, 2010). Dit is aan de ene kant goed voor het partijmandaatmodel, omdat het, zoals hierboven betoogd, een stok achter de deur is voor partijen. Aan de andere kant kan het ook leiden tot politiek op de zeer korte termijn, waarbij programma's en coherent beleid worden geslachttofferd op het altaar van de politieke responsiviteit. Dit gevaar is het grootste wanneer de electorale cyclus zeer kort is, waardoor politici zich meer richten op herverkiezing dan op beleid en wetgeving. Een goed functionerend partijmandaatsysteem heeft behoefte aan een periode waarin dit mandaat uitgevoerd kan worden. In Nederland is hier in de laatste tien jaar nauwelijks sprake van, aangezien de meeste regeringen na twee tot drie jaar het veld ruimen. Dit kan men relateren aan de politieke fragmentatie en electorale competitie vanaf de linker- en rechterflank. Er zijn maatregelen denkbaar, zoals het invoeren van een constructieve motie van wantrouwen, waardoor fragmentatie en polarisatie minder snel leiden tot regeringswisseling en nieuwe verkiezingen. Nu zijn nieuwe verkiezingen de norm na een kabinet-crisis, terwijl het in veel landen gebruikelijk is dat in zo'n geval wordt gezocht naar een alternatieve regeringscoalitie. Als nieuwe verkiezingen toch nodig zijn, zouden die best wel wat sneller georganiseerd mogen worden, zodat er minder lang sprake is van regering door een demissionair kabinet.

Naast beperkte institutionele hervormingen, kunnen partijpolitici zelf ook bijdragen aan een verbetering van de perceptie over verkiezingsbeloften. Natuurlijk zijn compromissen noodzakelijk in een consensusdemocratie. Geen enkele partij zal haar programma geheel kunnen uitvoeren na de verkiezingen. En veel zaken zijn door parlement en regering maar beperkt te beïnvloeden, mede omdat besloten is om die taken aan de markt over te laten of buiten de invloedssfeer van gekozen

politici te plaatsen, denk bijvoorbeeld aan de centrale bank.<sup>31</sup> Dat weet men vóór de verkiezingen echter ook al. Desondanks laten veel partijen tijdens verkiezingen vaak de indruk ontstaan dat alles beter wordt indien men maar op hén stemt. Een gunstige uitzondering was PvdA-leider Samsom die tijdens de campagne van 2012 herhaaldelijk benadrukte dat hij geen garanties kon geven, omdat er na de verkiezingen onderhandeld zou moeten worden.<sup>32</sup> Na de verkiezingen hebben politici vervolgens vaak de neiging om de gesloten compromissen te gaan verdedigen als ware het hun eerste keus. Ze zouden er verstandiger aan doen om het onderscheid te blijven maken tussen het eigen programma en het gesloten, in hun ogen verdedigbare, compromis. Vooraf dus benadrukken dat het verkiezingsprogramma een inzet is, geen garantie op resultaat; na de verkiezingen een compromis ook als zodanig (durven) uitleggen.

Democratie is niet een systeem waarin iedereen altijd zijn zin krijgt. Juist bij de aggregatie en integratie van belangen kunnen partijen een belangrijke rol spelen. Het sluiten van compromissen zorgt meestal voor teleurstelling bij bepaalde groepen kiezers, maar leidt er ook toe dat het verschil tussen de winnaars en verliezers van verkiezingen minder groot is (Anderson & Guillory, 1997). De fragmentatie van het Nederlandse partijstelsel leidt er toe dat de verbinding tussen kiezersvoorkeuren en beleidsuitkomsten indirect is en buiten de directe invloedssfeer van de kiezer valt. Het voordeel is de ruime keuze aan alternatieven die de Nederlandse kiezer heeft: van SGP tot D66, van SP tot VVD, van GroenLinks tot PVV. De mandaatvervulling is in Nederland zeker niet perfect, maar kiezers mogen soms wel wat kritischer zijn in hun onderscheid tussen wat wél volgens belofte gebeurt en wat níet. Dat stimuleert politici meer om zich aan hun beloften te houden, dan een algehele afkeer van politiek en politici.

---

31 Men kan zich afvragen of hierin niet een probleem schuilt voor de vertegenwoordigende democratie. Hebben democratisch gelegitimeerde instellingen nog wel voldoende invloed op het beleid? Die vraag valt buiten de reikwijdte van deze bijdrage, al kan worden opgemerkt dat de overheid in beginsel kan besluiten om bepaalde zaken (weer) meer direct onder democratische controle te laten vallen.

32 Merk op dat die houding behoorlijk werd ondermijnd door de tweede kandidaat op de PvdA-lijst, Jetta Klijnsma, die tijdens de presentatie van de Stemwijzer opmerkte: *'Bij mij staat Rutte helemaal onderaan. Dat wil ik ook zeer uitdragen deze campagne, want een tweede kabinet-Rutte: ik moet er niet aan denken'* (NOS, 2012). Klijnsma werd na de verkiezingen in 2012 staatssecretaris in het kabinet Rutte-II.

## Literatuur

- Anderson, Christopher J., & Christine A. Guillory (1997), 'Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems', in: *American Political Science Review*, 91, nr. 1, p. 66–81.
- Anderson, Christopher J. (2007), 'The end of economic voting? Contingency dilemmas and the limits of democratic accountability', in: *Annual Review of Political Science*, 10, nr. 1, p. 271–296.
- Andeweg, Rudy B. (2011), 'Approaching perfect policy congruence: measurement, development, and relevance for political representation', in: Martin Rosema, Bas Denters & Kees Aarts (red.), *How democracy works*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 39–52.
- Andeweg, Rudy B., & Jacques J.A. Thomassen (2005), 'Modes of political representation: toward a new typology', in: *Legislative Studies Quarterly*, 30, nr. 4, p. 507–528.
- Andeweg, Rudy, & Jacques Thomassen (2011), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.
- Blais, André, & Marc André Bodet (2006), 'Does proportional representation foster closer congruence between citizens and policy makers?', in: *Comparative Political Studies*, 39, nr. 10, p. 1243–1262.
- Blais, André, & Peter Loewen (2007), 'Electoral systems and evaluations of democracy', in: William Cross (red.), *Democratic Reform in New Brunswick*, Toronto, Canada: Canadian Scholars' Press, p. 39–57.
- Budge, Ian, & Michael D. McDonald (2007), 'Election and party system effects on policy representation: bringing time into a comparative perspective', in: *Electoral Studies*, 26, nr. 1, p. 168–179.
- Eijk, Cees van der, & Mark N. Franklin (2009), *Elections and voters*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fortunato, David, & Randolph T. Stevenson (2013), 'Performance voting and knowledge of cabinet composition', in: *Electoral Studies*, 32, nr. 3, p. 517–523.
- Golder, Matt, & Jacek Stramski (2010), 'Ideological congruence and electoral institutions', in: *American Journal of Political Science*, 54, nr. 1, p. 90–106.
- Hartleb, Florian (2013), 'Digital campaigning and the growing anti-elitism. The Pirates and Beppe Grillo', in: *European View*, 12, nr. 1, p. 135–142.
- Hobolt, Sara Binzer, & Robert Klemmensen (2008), 'Government responsiveness and political competition in comparative perspective', in: *Comparative Political Studies*, 41, nr. 3, p. 309–337.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert & Ian Budge (1994), *Parties, policies, and democracy*, Boulder: Westview Press.

Kouwe, Erik van der, Paul Pennings & Hans Keman (2011), 'Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie?', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 351–368.

Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy. Government forms and performance in 36 countries*, New Haven: Yale University Press.

Louwerse, Tom (2011a), *Political parties and the democratic mandate. Comparing collective mandate fulfilment in the United Kingdom and the Netherlands*, Universiteit Leiden.

Louwerse, Tom (2011b), 'The spatial approach to the party mandate', in: *Parliamentary Affairs*, 64, nr. 3, p. 425–447.

Louwerse, Tom (2012), 'Het democratisch mandaat van Nederlandse politieke partijen: crisis of continuïteit?', in: *Res Publica*, 54, nr. 4, p. 413–441.

Mansergh, Lucy, & Robert Thomson (2007), 'Election pledges, party competition, and policymaking', in: *Comparative Politics*, 39, nr. 3, p. 311–329.

Meer, Tom van der (2010), 'In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics', in: *International Review of Administrative Sciences*, 76, nr. 3, p. 517–536.

Meer, Tom van der, Erika van Elsas, Rozemarijn Lubbe & Wouter Van der Brug (2012), *Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse Kiezers, 2006-2010*, Universiteit van Amsterdam.

NOS (2012), 'Stemwijzer weer online'; <http://nos.nl/video/406578-stemwijzer-weer-online.html> .

Powell, G. Bingham (2009), 'The ideological congruence controversy. The impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules', in: *Comparative Political Studies*, 42, nr. 12, p. 1475–1497.

Ranney, A. (1954; herdruk 1962), *The doctrine of responsible party government*, Urbana Illinois: University of Illinois Press.

Soroka, Stuart Neil, & Christopher Wlezien (2010), *Degrees of democracy politics, public opinion, and policy*, New York: Cambridge University Press.

Thomassen, Jacques J.A. (1994), 'Empirical research into political representation: failing democracy or failing models?', in: M.K. Jennings & T.E. Mann (red.), *Elections at home and abroad*, Ann Arbor: University of Michigan Press, p. 237–265.

Thomson, Robert (1999), *The party mandate. Election pledges and government actions in the Netherlands, 1986-1998*, RUG / UU / KUN: ICS.

Thomson, Robert (2011), 'Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: evidence from Ireland', in: *The Journal of Politics*, 73, nr. 1, p. 187–201.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Vertrouwen in burgers*, WRR-rapport nr. 88, Amsterdam: Amsterdam University Press.



# Fractiediscipline: van de bok dromen?

Cynthia M.C. van Vonno & Rudy B. Andeweg<sup>33</sup>

## 1 Inleiding

In de zomer van 2013 stapten PvdA- Tweede Kamerleden Désirée Bonis en Myrthe Hilkens vlak na elkaar uit de Tweede Kamer. Zij bleken zich niet te kunnen vinden in de wijze van politiek bedrijven. Volgens journalist Jansen van Galen van *Het Parool* betreurde PvdA-voorzitter Hans Spekman het vertrek van de Kamerleden, maar zei hij ook dat nieuwelingen beter getraind moeten worden. Jansen van Galen maakt hier van *‘Dan hadden ze zich, met andere woorden, wel naar de fractiediscipline gevoegd. Dat is geen trainen, maar africhten’* (*Het Parool*, 4 september 2013). Eerder, op 30 augustus 2013, berichtte *De Telegraaf* over deze kwestie: *‘Kadaverdiscipline bij PvdA-fractie; alle vergaderingen worden opgenomen; morrende Kamerleden tot de orde geroepen’*.

In januari 2014 stond het besluit over een nieuw bibliotheekcomplex op de agenda van de Utrechtse gemeenteraad: *‘De raad was compleet maandagavond, dus het leek een gelopen race. Tot het CDA na het debat om een schorsing vroeg, die telkens werd verlengd. Toen werd duidelijk dat er verdeeldheid was ontstaan in die fractie, terwijl elke stem beslissend kan zijn. De sleutel bleek te liggen bij Cees Bos (42), boekhouder van beroep, pas sinds oktober 2012 in de raad voor het CDA. Uren lang werd er door meerdere partijen op hem ingesproken, maar hij bleek niet te vermurwen. In plaats van voor de dure nieuwbouw die zijn partij verkoos stemde Bos voor het tegenplan van GroenLinks (de Volkskrant, 14 januari 2014).*

Het is een betrekkelijk willekeurige greep uit recente persberichten over fractiediscipline. Termen als ‘kadaverdiscipline’ en ‘africhten’ van fractieleden maken duidelijk dat het fenomeen een negatieve lading heeft. Fractieleden die afwijken van de partijlijn mogen kennelijk van de bok dromen: de fractieleiding zal een dergelijke eigengereidheid niet onbestraft laten en zo het gesloten front herstellen. Fractieleden die weerstand bieden tegen de druk kunnen op publieke waardering rekenen. Dat beeld roept vragen op, zowel van empirische als van normatieve aard. Allereerst, klopt het beeld van fractieleden die als stemvee bijeen worden gedreven door het klappen van de zweep (de ‘whip’ is niet voor niets de aanduiding voor fractiediscipline in het Britse Lagerhuis)? En is het

33 Prof. dr. Rudy B. Andeweg is hoogleraar empirische politicologie aan de Universiteit Leiden. Hij publiceerde onder meer over kabinetsformaties, besluitvorming in het kabinet en het parlement, kiesgedrag en bureaucrativering.

Cynthia M.C. van Vonno MPhil is docent internationale betrekkingen aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Zij is ook promovenda aan datzelfde instituut. Haar onderzoek heeft betrekking op politieke vertegenwoordiging, en focust op de factoren die van invloed zijn op partijenheid.

als gesloten blokken opereren van fracties zo funest voor het functioneren van de parlementaire democratie als vaak wordt verondersteld? Bij beide vragen is het belangrijk onderscheid te maken tussen de interne beraadslagingen binnen de fractie (het agenderen van nieuwe problemen en oplossingen, het formuleren van gezamenlijke standpunten) en het externe optreden van de fractie in debatten en stemmingen.

## 2 Gesloten gelederen

Fractie-eenheid is de waarneembare mate waarin de vertegenwoordigers van een partij eensgezind optreden en handelen (Sieberer, 2006, p. 51). Fractie-eenheid wordt vaak gemeten aan de hand van het stemgedrag van de parlementaire fracties. Het lijkt geen twijfel: de fracties in de Tweede Kamer stemmen doorgaans als één blok (Andeweg & Thomassen, 2007; 2011; Visscher, 1994; Wolters, 1984), wat ook al blijkt uit het feit dat de Handelingen sinds 1969 de uitslag van de stemmingen per fractie vermelden (Wolters, 1984, p.183). Vanaf 1998 is er door de Tweede Kamer-fracties (waarvan er gemiddeld tien waren per zittingsduur) gestemd over in totaal bijna 28.000 moties, wetsvoorstellen en amendementen. In 0,056 procent (156 keer in totaal) van de keren dat de fracties een stem uitbrachten, week er minstens één Kamerlid af van de meerderheid van zijn fractie. Afwijkend stemgedrag kwam procentueel vaker voor bij hoofdelijke stemming dan bij stemming via handopsteken: van de 212 hoofdelijke stemmingen gehouden sinds 1998, werd er in 1,46 procent (31 keer) afgeweken van de meerderheid van de fractie, terwijl dit bij handopsteken maar in 0,045 procent (125 keer) van de 27.770 stemmingen gebeurde. Ook bleef de opstand in de fracties in de regel beperkt tot een enkel Kamerlid.

Afwijkend stemgedrag komt zo weinig voor in de Tweede Kamer dat de precieze stemmingen waarbij het zich voordeed vrij eenvoudig zijn na te trekken. Het gebeurde bijvoorbeeld relatief het vaakst in de jonge LPF in de periode 2003-2006, toen er in totaal achttien keer door minimaal één Kamerlid werd afgeweken van de meerderheid van de fractie. In dezelfde periode stemden vier PvdA-Kamerleden tegen Nederlandse deelname aan de stabilisatiemissie in Irak, en er stemden ook meerdere PvdA'ers tegen het systeem van automatische donorregistratie. In beide gevallen was de meerderheid van de PvdA voor. Stef Blok van de VVD was verantwoordelijk voor zes afwijkende stemmen toen hij begin 2004 als voorzitter van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid voor de adviezen in het commissie rapport *Bruggen Slaan* stemde, tegen het standpunt van zijn eigen fractie in. Maar Stef Blok is een uitzondering; de VVD is, samen met het CDA, sinds begin jaren negentig de partij waarin het minst afwijkend is gestemd.

Over het stemgedrag van vertegenwoordigers en partijen op de lagere bestuursniveaus in Nederland, de Provinciale Staten en gemeenteraden, is nauwelijks onderzoek gedaan.<sup>34</sup> De procedures beschreven in verschillende Reglementen van Orde (bij handopsteken, bij zitten en opstaan) wijzen erop dat ook hier het stemmen in de regel per fractie geschiedt. Sinds 2008 worden de stemmingen in een aantal gemeenteraden gepubliceerd via de website 'Wat stemt mijn raad'

---

34 Zie bijv. Copus (1997) voor onderzoek naar het stemgedrag van gemeenteraadsleden in het Verenigd Koninkrijk.

(<http://www.watstemtmijnraad.nl/>). Op basis van een globale blik op deze website is er niets dat erop wijst dat het patroon op het gemeentelijke niveau heel anders is dan in de Tweede Kamer, vooral als het gaat om de landelijke partijen. Tussen 2006 en 2010 week in de Leidse gemeenteraad bijvoorbeeld in 99,59 procent van de stemmingen in de raad geen enkel fractielid van de zes grootste partijen af van de meerderheid van zijn fractie. Tussen 2010 en 2013 was dit 99,79 procent (Van der Meij, 2013).

### 3 Eenheid zonder discipline?

Dat het zo zeldzaam is dat volksvertegenwoordigers afwijken van de partijlijn wordt nogal eens geweten aan succesvolle disciplineren van individuele Kamerleden: *'Door de op (...) organisatorische en politiek-strategische overwegingen stoelende fractiediscipline wordt de actieradius van het individuele Kamerlid behoorlijk beperkt'* (Lucardie, Marchand & Voerman, 2006, p. 144). Het is echter onjuist om fractie-eenheid en fractiediscipline op één lijn te zetten. Natuurlijk, fractieleden zijn sterk afhankelijk van de fractieleiding voor hun verdere carrière. De toedeling van woordvoerschappen en commissie-lidmaatschappen zijn belangrijke positieve sancties die de fractieleiding kan gebruiken om leden te belonen voor goed gedrag. Deze kunnen ook worden ontnomen wanneer fractieleden zich niet schikken naar de partijlijn. De selectie van kandidaten voor een ministerspost of staatsecretariaat, of voor een post als gedeputeerde of wethouder op decentrale bestuursniveaus, kan ook gebruikt worden als prikkel om eensgezind gedrag aan te sporen. Tevens kan herkandidering, voor zover de fractieleiding daarbij betrokken is, gebruikt worden als stimulans (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 66). Ook kan de partijleiding, als uiterste middel, (dreigen om) dissidente fractieleden uit de fractie (te) zetten en er op aandringen dat zij dan hun zetel opgeven, hoewel Kamerleden daar in Nederland natuurlijk niet toe verplicht zijn.<sup>35</sup>

Kortom: het lijkt geen twijfel dat de fractieleiding beschikt over een 'zweep', over middelen om volgzzaam gedrag te belonen en afwijkend gedrag te bestraffen. Maar hoe vaak wordt die zweep nu gehanteerd? In eerder onderzoek op basis van parlementsonderzoeken is vastgesteld dat de meeste Kamerleden tevreden zijn met de huidige mate van fractiediscipline, en *'als Kamerleden relatief tevreden zijn met de huidige mate van fractiediscipline dan is dat waarschijnlijk vooral omdat "the whip" slechts zelden gehanteerd hoeft te worden'* (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 80). Dit wordt bevestigd door een nieuwe reeks interviews gehouden met Tweede Kamerleden in het kader van het internationaal-vergelijkende PartiRep project (zie tabel 1). Ook in 2010 is de overgrote meerderheid van de Kamerleden (81 procent) van mening dat fractiediscipline goed is zoals het nu is (in 2001 was 87 procent van de Tweede Kamerleden tevreden met de mate van fractiediscipline, en in 2006 was dat 76 procent).

---

35 Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er (tot 2014) in de Tweede Kamer 37 gevallen geweest (de vooralsnog laatste was, op 29 oktober 2013, Louis Bontes van de PVV), waarbij in totaal 51 Kamerleden waren betrokken, van Kamerleden die uit de fractie zijn gestapt of gezet en als onafhankelijk Kamerlid of groep zijn doorgegaan. Wij kunnen helaas weinig zeggen over het mogelijke gebruik van fractiediscipline met betrekking tot Kamerleden die vroegtijdig de Tweede Kamer verlieten, tenzij bekend is dat dit kwam door onenigheid met de partij.

Onder leden van Provinciale Staten en gemeenteraden was in 2010 respectievelijk 80 procent en 88 procent tevreden met de bestaande mate van fractiediscipline. In 2010 bestond de kleine minderheid die niet tevreden was op alle drie niveaus zelfs uit meer volksvertegenwoordigers die een strakkere discipline wensten dan die de teugels liever wat gevierd zagen. Tevredenheid met de mate van fractiediscipline is weliswaar geen directe indicator van het hanteren van de zweep, maar het lijkt erg onwaarschijnlijk dat de tevredenheid over fractiediscipline zo hoog zou zijn wanneer onze volksvertegenwoordigers voortdurend bedreigd zouden worden met het inzetten van sancties.

Tabel 1. Evaluatie van partijdiscipline in Nederland (%)<sup>36</sup>

	Tweede Kamer			Provinciale Staten	Gemeenteraden
	2001	2006	2010	2010	2010
Zou strakker moeten zijn	2	9	11	11	8
Is goed zoals het is	87	76	81	80	88
Zou minder strak moeten zijn	11	15	8	10	4
Totaal	100	100	100	101	100
N	135	110	63	114	407

36 Het Nederlands parlementsonderzoek 2001 is gefinancierd door Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Het Nederlandse parlementsonderzoek 2006 is gefinancierd door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Het internationaal-vergelijkende PartiRep 2010 onderzoek onder leden van zestig nationale en regionale parlementen in vijftien verschillende landen is gefinancierd door het Belgische Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO). Onder Tweede Kamerleden zijn alle drie de enquêtes afgenomen via persoonlijke interviews. De PartiRep enquête is in Nederland afgenomen als internetenquête onder Provinciale Statenleden en (een gestratificeerde steekproef op basis van het aantal raadszetels van) gemeenteraadsleden van landelijke en lokale partijen. Het parlementsonderzoek 2001 is een jaar voor de verkiezingen van 2002 gehouden, het parlementsonderzoek 2006 en het PartiRep 2010 onderzoek 2010 zijn gehouden in de maanden voor de verkiezingen.

De paradox van grote fractie-eenheid en milde fractiediscipline wordt verklaard doordat er minder ingrijpende mechanismen zijn die leiden tot eensgezind gedrag van fractieleden.

Omdat het hanteren van fractie-eenheid via fractiediscipline ook relatief hoge kosten met zich meebrengt (interne spanningen, eventueel negatieve publiciteit), is het waarschijnlijk dat partijen vooraf investeren in het selecteren van kandidaten die de waarden en opvattingen van de partij delen, en die zich dus uit zichzelf aan de fractielijn zullen houden waardoor discipline achteraf niet nodig zal zijn.

Er wordt dan gesproken van partijcohesie, een consensus in waarden en opvattingen binnen de partij. Partijcohesie kan dan verder uitgesplitst worden in partijovereenstemming en partij-loyaliteit, twee mechanismen die het individuele fractielid hanteert bij het bepalen of hij met de partij meestemt. Bij partijovereenstemming is er een gelijkkluidende opvatting over de inhoud van beleidsvraagstukken. Voor een bepaalde stemming toetst een individueel fractielid simpelweg of zijn eigen mening overeenkomt met de positie van zijn partij. Is hij het er mee eens, dan hoeven er geen andere instrumenten aan te pas te komen; hij zal met de partij meestemmen. Bij partijloyaliteit onderschrijft een fractielid de norm dat, in het geval van onenigheid met de positie van de partij, het fractielid zich moet schikken naar de positie van de partij ondanks zijn onenigheid. Anders dan bij fractiediscipline, doet hij dit niet omdat hij rekening houdt met de mogelijke positieve en negatieve consequenties, maar omdat hij dit gedrag gepast acht en geïnternaliseerd heeft.

Partijcohesie is voor een groot deel het gevolg van (zelf-)selectie en socialisering. Vermoedelijk worden mensen actief voor een partij waar zij het grotendeels programmatisch mee eens zijn, en worden vooral diegenen die het standpunt van de partijleiding delen, geselecteerd als vertegenwoordiger. De socialisatie in partijloyaliteit vindt niet alleen plaats voordat het individu toetreedt tot het vertegenwoordigende orgaan (via andere activiteiten in de partij), maar ook tijdens zijn functioneren als volksvertegenwoordiger. De verwachting is dat, bijvoorbeeld door een strengere selectie van kandidaat-Kamerleden op het landelijke niveau, partijovereenstemming en partijloyaliteit sterker zijn onder Kamerleden dan onder leden van Provinciale Staten en gemeenteraden. Ook valt er voor partijen minder te kiezen bij de rekrutering van kandidaten voor de Provinciale Staten en gemeenteraden (zie bijvoorbeeld Voerman & Boogers, 2006; zie ook hun bijdragen aan deze bundel); er zijn nu eenmaal veel meer zetels te vullen, en de krenten uit de pap zijn er al uitgepikt door de landelijke politiek. Daarnaast is de lokale politiek voor velen de eerste stap de hun politieke carrière, waardoor ze nog minder gesocialiseerd in partijloyaliteit zijn dan vertegenwoordigers in de landelijke politiek.

Uit eerder onderzoek van Andeweg en Thomassen (2007; 2011) blijkt dat de ideologische cohesie gemeten op de Links-Rechts schaal in de grote partijen in de Tweede Kamer vrij hoog is (het is iets minder hoog als het gaat om concrete vraagstukken). In de PartiRep 2010 enquête is aan fractieleden direct gevraagd hoe vaak, in het afgelopen jaar, zij het bij een stemming oneens waren met de positie van partij. In tabel 2 worden de antwoordcategorieën 'ongeveer eens per maand' en 'ongeveer eens per drie maanden' gecombineerd tot 'vaak oneens', en de antwoordcategorieën 'ongeveer eens per jaar' en '(bijna) nooit' tot 'zelden oneens'.

Van de ondervraagde Tweede Kamerleden gaf 72 procent aan te behoren tot deze laatstgenoemde categorie, en onder Provinciale Statenleden en gemeenteraadsleden is het percentage zelfs hoger: respectievelijk 84 en 82 procent is het zelden oneens met zijn partij. Partijovereenstemming speelt waarschijnlijk een grote rol bij het tot stand komen van fractie-eenheid, en lijkt dat iets meer te doen op de lagere bestuursniveaus dan in de Tweede Kamer. Deze laatste bevinding lijkt contra-intuïtief, omdat de verwachting was dat partijovereenstemming hoger zou zijn op nationale niveau als resultaat van het strengere selectiebeleid. Dat partijovereenstemming hoger is op de lagere bestuurs-niveaus kan wellicht verklaard worden door de aard van het beleid waar over gestemd wordt in de lokale en provinciale politiek. Denters (1993, p. 77) stelt dat het technisch-uitvoerende karakter waarschijnlijk ook een van de redenen is waarom de politieke scheidslijnen tussen partijen op het lokaal niveau minder nadrukkelijk aanwezig zijn dan in de landelijke politiek: *'In de Tilburgse gemeenteraad hebben wij niet te beslissen over het euthanasie-probleem maar over de lantaarnpaal'*.

Als vervolgvraag werd respondenten ook gevraagd hoe zij vinden dat een vertegenwoordiger zou moeten stemmen in het geval van onenigheid met het partijstandpunt bij een bepaalde stemming: vasthouden aan de eigen opvatting of de partijlijn volgen. Deze vraag is ook in eerder onderzoek gebruikt om partijloyaliteit te meten (Andeweg & Thomassen, 2007; 2011). Hieruit bleek dat het percentage Kamerleden dat de eigen opvatting altijd stelt boven het partijstandpunt stelselmatig is afgenomen van 40 procent in 1972 tot 5 procent in 2006. In het onderzoek van 2010 onderschrijft 86 procent van de Tweede Kamerleden de norm van partijloyaliteit, terwijl dit onder Statenleden 57 procent is, en onder gemeenteraadsleden slechts 40 procent is. Dus terwijl partijovereenstemming iets hoger is onder fractieleden op de lagere bestuursniveaus, is de partijloyaliteit beduidend lager. Dit laatste spoort met de verwachting dat de selectie op het subnationale niveau minder streng is, en de socialisatie minder effectief, want veelal nog van kortere duur.

Voor de fractieleden die het zelden oneens zijn met hun partij is het minder relevant wat zij vinden van de norm van partijloyaliteit, maar voor fractieleden die aangeven het vaak oneens te zijn met hun partij, speelt partijloyaliteit een belangrijke rol in hun beslissing om wel of niet met de partij mee te stemmen. In de Tweede Kamer geeft nog eens 21 procent van de respondenten (91 procent van de frequente dissidenten) aan dat het partijstandpunt zwaarder moet wegen dan de eigen opvatting, ondanks het feit dat ze het vaak oneens zijn met het hun partij. Onder Statenleden is dit 13 procent, en onder gemeenteraadsleden slechts 9 procent. Het percentage fractieleden dat na het inzetten van beide vrijwillige mechanismen overblijft, en dus eventueel gedisciplineerd moet worden, is vrij klein: 2 procent van de respondenten uit de Tweede Kamer, 4 procent van de Statenleden, en 9 procent van de gemeenteraadsleden.

Tabel 2. Partijcohesie in Nederland 2010 (%)

Partijloyaliteit <sup>37</sup>	Frequentie van onenigheid	
	Regelmatig oneens	Zelden oneens
<b>Tweede Kamer</b>		
Stem volgens eigen mening	2	12
Stem volgens mening partij	21	65
Subtotaal	23	77
N	10	33
<b>Provinciale Staten</b>		
Stem volgens eigen mening	4	40
Stem volgens mening partij	13	44
Subtotaal	17	84
N	22	113
<b>Gemeenteraden</b>		
Stem volgens eigen mening	9	51
Stem volgens mening partij	9	31
Subtotaal	18	82
N	90	401

37 In eerdere parlementsonderzoeken kregen respondenten ook de optie om voor een tussencategorie van 'hangt ervan af' te kiezen, wat vaak gebruikt werd als 'vluchtheuvel' (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 75). Uit verdere analyse van de vervolgvraag waar dat dan vanaf hangt, in het parlementsonderzoek 2006, bleek de overgrote meerderheid te vinden dat in de regel het fractiestandpunt moet voorgaan.

Al met al kan er gesteld worden dat de rol van fractiediscipline in het creëren van fractie-eenheid onder vertegenwoordigers van partijen op alle bestuurslagen in Nederland niet groot is. Partijeenheden lijken voornamelijk te berusten op de gewilligheid van fractieleden om met hun partij mee te stemmen simpelweg omdat zij het eens zijn met de partij, of omdat zij bij onenigheid loyaal blijven aan de partij. Het past bij deze analyse dat het onderzoek laat zien dat de tevredenheid met de mate van fractiediscipline iets afneemt wanneer een partij toetreedt tot een regeringscoalitie: het is nu eenmaal niet mogelijk om Kamerkandidaten vooraf te selecteren op hun instemming met een nog te sluiten regeerakkoord, en loyaliteit aan de eigen partij is van andere orde dan loyaliteit aan de coalitie: dan zal vaker gebruik worden gemaakt van fractiediscipline en daalt de tevredenheid navenant. Over het geheel genomen is er echter slechts een klein percentage fractieleden dat het regelmatig oneens is met de fractie, en niet uit zichzelf loyaal blijft wanneer zich onenigheid voordoet. Dat verklaart waarom fractiediscipline betrekkelijk zelden wordt toegepast: het is meestal overbodig.

Het belang van selectie en socialisatie ter verklaring van het spaarzaam hanteren van de zweep levert overigens wel een kanttekening op: voor fractieleden is de partij het enige selectoraat en de enige focus voor hun loyaliteit. Internationaal-vergelijkend onderzoek levert enige steun voor de hypothese dat fractieleden die niet alleen de partijleiding als 'baas' hebben maar meerdere achterbannen moeten bedienen zichzelf genoopt, of gerechtvaardigd, voelen, om vaker van de partijlijn af te wijken (zie met name Carey, 2009). Zo komt een in een district verkozen fractielid voor een lastig dilemma te staan wanneer partijstandpunt en districtsbelang botsen. In het Verenigd Koninkrijk is het niet ongebruikelijk om het fractielid dan een afwijkend stemgedrag te gunnen, mits de betrokken stem niet onmisbaar is voor een meerderheid, en mits het fractielid er geen gewoonte van maakt. Iets vergelijkbaar is denkbaar bij Nederlandse Kamerleden die op grond van voorkeurstemmen verkozen zijn. In 2006 gaven de met voorkeurstemmen verkozen Kamerleden inderdaad vaker aan bij een meningsverschil met de fractie de eigen opvatting boven de partijlijn te willen stellen (Andeweg & Thomassen, 2007, p.77). Ondanks de toename van het percentage voorkeurstemmen is het aantal Kamerleden dat op grond daarvan verkozen is, te klein om hieraan stellige conclusies te verbinden, maar het is interessant dat uit tabel 2 blijkt dat gemeenteraadsleden, die waarschijnlijk vaker rechtstreeks contact met hun kiezers hebben (zie hierover ook de bijdrage van Boogers in deze bundel), ook vaker dan Kamerleden of Statenleden geneigd zijn om de eigen opvatting te laten prevaleren boven het standpunt van de partij. De indicaties zijn nu nog zwak, maar het is zeker denkbaar dat een verdere personalisering van de politiek (bijvoorbeeld door een verdere toename van voorkeurstemmen) of een wijziging van het kiesstelsel waarbij meer Kamerleden een persoonlijk mandaat hebben, bijdraagt aan een afname van de fractiecohesie en een toenemend gebruik van fractiediscipline om de eenheid te herstellen.



## 4 Paradox: pleidooi voor partijdiscipline

Eensgezinde fracties hebben dan wel een slechte reputatie (zoals ook monisme – eensgezind optreden van bewindspersonen en Kamerleden van een partij of coalitie een slechte reuk heeft), maar zijn eensgezinde partijen wel zo nadelig? De zorgen bestaan vooral bij journalisten en juristen. Journalisten leven van conflict en spanning: *'If it bleeds it leads'*. Juristen zien fractie-eenheid en monisme als strijdig met de geest van de grondwet: het vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger en de scheiding der machten. Maar is het ook slecht voor de burger of ondermijnd voor de democratie? Burgers lijken niet gecharmeerd van partijen of coalities die, naar het woord van Marcus Bakker, *'rollebollend over straat gaan'*. Het is interessant dat het Burgerforum over ons kiesstelsel ongevraagd adviseerde om Kamerleden die uit hun fractie stappen voortaan te dwingen dan ook uit de Kamer te stappen (Burgerforum, 2006). Dit voorbeeld maakt duidelijk hoe weinig althans deze burgers op hadden met verdeelde partijen. En in democratisch opzicht hebben ze gelijk.

Eensgezind optredende fracties zijn functioneel voor het individuele fractielid. Als eenling is een parlementariër immers kansloos in de electorale arena, al helemaal waar het kiesstelsel geen districten kent, zoals Nederland. En eenmaal gekozen is een parlementariër als eenling ook kansloos om het beleid te beïnvloeden in de parlementaire arena (Downs, 1957; Bowler, 2000). Deze verklaring van individuele rationaliteit laat zich makkelijk vertalen naar democratische wenselijkheid. Voor burgers die een toekomstgerichte stem willen uitbrengen is het al lastig genoeg om een keuze te maken tussen verschillende verkiezingsprogramma's met toekomstplannen, al blijft dat, al dan niet met hulp van stemwijzers, aardig lukken (Dalton, Farrell & McAllister, 2011). Maar als kiezers, in een land als het onze, niet af kunnen gaan op een gezamenlijk verkiezingsprogramma omdat de partij daarvoor te verdeeld is wordt het ofwel haast onmogelijk om de keuze te bepalen of blijkt die keuze later zinloos omdat de kikkers, eenmaal de Kamer ingereken, naar alle kanten uit de kruiwagen springen. En voor burgers die hun stem liever uitbrengen op grond van geleverde prestaties in het verleden in plaats van toekomstplannen, is het al lastig genoeg om in een land van coalitieregeringen tevredenheid of ontevredenheid met het gevoerde beleid te vertalen in een partijkeuze. Maar het wordt ondoenlijk partijen af te rekenen op het gevoerde beleid wanneer de partij dat beleid niet eensgezind heeft gesteund of juist verworpen.

Dat partijen de gelederen gesloten houden is vanuit democratisch oogpunt een groot goed, en het feit dat deze eensgezindheid voornamelijk tot stand komt zonder dat de zweep er aan te pas hoeft te komen maakt zelfs de juridische zorgen misplaatst. Wij hebben het dan nog niet eens gehad over de voordelen in termen van regeerbaarheid: in een land van politieke minderheden moeten partijen afspraken met elkaar kunnen maken, en als de naleving daarvan door de fractieleden onzeker is wordt het wel moeilijk.

Er is echter een keerzijde aan de voordelen van eensgezindheid. De genoemde voordelen betreffen vooral de interactie tussen fracties in het parlement. Aan het begin van deze bijdrage maakten wij onderscheid tussen interacties tussen en binnen fracties, en in dat laatste opzicht is eensgezindheid juist minder wenselijk. Daar kan eensgezindheid het interne debat in de partijen smoren onder een verstikkende deken van groepsdenken. Dan zou de programmeringsfunctie van politieke partijen in het geding komen en stopt de kritische reflectie op bestaand beleid en de ontwikkeling van nieuwe

beleidsvoorstellen. De literatuur staat niet stil bij de interne effecten van fractie-eenheid. Het zou te simpel zijn om de spanning tussen effectief optreden en programmatische vernieuwing af te wimpelen door er op te wijzen dat de partij als zodanig wel wat groter is dan de fractie, en dat overmatige eenheid van de fractie niet noodzakelijk de partij als geheel betreft.

Selectie, zelfselectie en socialisatie hebben inderdaad een minder uniformerend effect op partijleden in het algemeen dan op fractieleden en terecht kan de partijleiding niet tornen aan de besteding van de overheidssubsidie aan het wetenschappelijk bureau van de partij. Maar het blijft een gegeven dat de fractie zich meer en meer heeft ontwikkeld tot het zwaartepunt van de partij. Koole sprak al in 1992 over de opkomst van een 'fractiecomplex' van Haagse professionals: *'Het is (...) niet denkbeeldig dat het fractiecomplex bijdraagt aan het isolement van partijen in de samenleving, wanneer het politieke blikveld zich beperkt tot de werkvertrekken van Kamerleden en assistenten'* (Koole, 1992, p. 215). Wanneer dat blikveld nog sterker beperkt wordt door censuur of zelfcensuur komt de programmeringsfunctie van partijen nog verder in het nauw. Waarborgen voor een vrije en open gedachtenwisseling binnen partijen zijn in democratisch opzicht net zo wenselijk als een eensgezind optreden van die partijen na afloop van die interne gedachtenwisseling. In pleidooien voor openbaarheid ook van fractievergaderingen (alleen de Kamerfractie van D66 doet dat af en toe) wordt te gemakkelijk over het hoofd gezien dat openbaarheid juist een open gedachtenwisseling in de weg kan staan.

De cijfers die wij hierboven presenteerden over de tevredenheid met de heersende mate van fractiediscipline, gaven weinig reden tot bezorgdheid over kadaverdiscipline, maar deze vraag is heel algemeen. De vraag is ook gesteld ten opzichte van meer specifieke aspecten: fractiediscipline bij stemmingen in het parlement, bij het zonder instemming van de fractie naar buiten brengen van nieuwe beleidsinitiatieven, en bij het vertrouwelijk houden van interne discussies (tabel 3). De tevredenheid over de huidige mate van discipline ten aanzien van stemgedrag en het niet als eenling opereren is groot: slechts zeer weinig volksvertegenwoordigers achten strakkere discipline in deze opzichten wenselijk. Hier gaat het duidelijk over het extern optreden als eenheid.

Tabel 3. Evaluatie van partijdiscipline ten aanzien van verschillende aspecten in Nederland (%)

	Tweede Kamer		Provinciale Staten	Gemeenteraden
	2006	2010	2010	2010
<b>Fractie volgen bij stemming</b>				
Zou strakker moeten zijn	1	5	5	2
Is goed zoals het is	93	95	84	92
Zou minder strak moeten zijn	7	0	12	5
Totaal	101	100	101	99
N	108	63	112	409
<b>Geen initiatieven zonder instemming fractie</b>				
Zou strakker moeten zijn	8	7	6	8
Is goed zoals het is	84	87	88	87
Zou minder strak moeten zijn	7	7	6	5
Totaal	99	100	100	100
N	114	63	112	408
<b>Vertrouwelijk houden van interne discussies</b>				
Zou strakker moeten zijn	34	24	4	6
Is goed zoals het is	66	76	96	94
Zou minder strak moeten zijn	1	0	0	1
Totaal	101	100	100	101
N	110	63	113	409

Veel meer vertegenwoordigers vragen om een strengere discipline ten aanzien van het vertrouwelijk houden van interne discussies. Een derde (2006) tot een kwart (2010) van de Kamerleden zou graag willen dat op dit punt de touwtjes worden aangetrokken terwijl er niet of nauwelijks vraag is naar een minder strakke discipline op dit punt. Kennelijk wordt de vertrouwelijkheid die noodzakelijk is voor een open uitwisseling van ideeën in de ogen van veel Kamerleden onvoldoende gewaarborgd door de fractieleiding. In het conflict binnen de PVV-fractie dat leidde tot de verwijdering uit de fractie van het Kamerlid Bontes, stelde fractieleider Wilders *'best kritiek te kunnen hebben, maar die moet wel binnen de fractie worden geuit'* (Elsevier, 29 oktober 2013). Hoeveel ruimte er binnen die fractie daadwerkelijk is voor een open gedachtenwisseling is twijfelachtig, maar het beginsel is correct verwoord.

Het feit dat dit onderscheid tussen verschillende aspecten van fractiediscipline wel zichtbaar is onder Kamerleden en niet onder Staten- en gemeenteraadsleden is een schrale troost: het is juist op nationaal niveau dat de ideologische lijnen worden uitgezet, en het is vooral op nationaal niveau dat wij de concentratie zien van full-time partijpolitici en door het parlement bekostigde ondersteuning waar Koole (1992) naar verwees. Meer disciplineren lijkt overbodig als het gaat om het bewaren van de eenheid bij stemmingen, maar lijkt geboden als het gaat om het creëren van een beschermde omgeving waarbinnen fractieleden vrijuit kunnen spreken: discipline niet om meer eenheid af te dwingen, maar juist om interne verscheidenheid ruimte te bieden.

## 5 Conclusie

Dat fractieleden afwijkend van hun partij stemmen, komt slechts bij hoge uitzondering voor. Dat wordt vaak geweten en verweten aan door de fractieleiding opgelegde discipline. Toch is fractiediscipline, in de zin van het opleggen van of dreigen met sancties, nauwelijks minder uitzonderlijk dan fracties die verdeeld stemmen. Fractiediscipline blijkt vooral overbodig, omdat fractieleden bijna altijd uit eigen beweging de partijlijn volgen. Partijen selecteren immers kandidaten die dezelfde opvattingen hebben als de partij, en door langere tijd actief te zijn voor een partij ontwikkelen fractieleden een loyaliteit aan de partij: ook als zij het een keer niet met het partijstandpunt eens zijn vinden zij meestal toch dat zij hun eigen opvatting ondergeschikt moeten maken aan dat partijstandpunt. Voor de regeerbaarheid van het land, en voor de democratische controle door kiezers is de grote eenheid van fracties ook wenselijk.

Politieke partijen hebben echter ook andere functies: het agenderen van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen, het reflecteren op succes en falen van lopend beleid, en het prioriteren van dat alles in, liefst samenhangende, beleidsprogramma's. Door afname van het (actieve) ledenbestand van partijen, en door de concentratie van full-time politici met betaalde ondersteuning in de fracties, komt het zwaartepunt bij de uitoefening van deze functies meer en meer bij de fracties te liggen. Wanneer fracties daarbij intern eenzelfde eensgezindheid betrachten als zij doen bij hun externe optreden ontstaat het gevaar van partij-politiek autisme. Het is opvallend dat er onder Kamerleden vooral onvrede is over de mate van fractiediscipline met betrekking tot deze interne functie: niet zozeer dat andersdenkenden vroegtijdig monddood worden gemaakt, maar wel dat de fractieleiding meer zou kunnen doen om de vertrouwelijkheid van het interne fractieberaad te waarborgen.

Het evenwicht tussen eensgezindheid in extern optreden en waarborgen voor een vrije interne gedachtenwisseling is precair. De toepassing van het beginsel van 'democratisch centralisme' in de communistische partijen van het Oostblok van weleer laat zien dat het accent al te makkelijk komt te liggen op externe eensgezindheid. Maar met het door Lenin verwoorde principe van 'vrijheid van discussie en kritiek, eenheid in actie' is ook voor hedendaagse democratische politieke partijen in Nederland niets mis.

## Literatuur

Andeweg, R.B., & J.J.A. Thomassen (2011), 'Pathways to party unity: sanctions, loyalty, homogeneity, and division of labour in the Dutch parliament', in: *Party Politics*, 17, nr. 5, p. 655-672.

Andeweg, R.B., & J.J.A. Thomassen (2007), *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Burgerforum (2006). *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel*, Den Haag: Burgerforum.

Bowler, S. (2000), 'Parties in legislatures: two competing explanations', in: R.J. Dalton & M.P. Wattenberg (red.), *Parties without partisan: political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, p. 157-179.

Carey, J.M. (2009), *Legislative voting and accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.

Copus, C. (1997), *The influence of the political party group on the representative activities of councilors*, Londen: University of London.

Dalton, R.J., D.M. Farrell & I. McAllister, I. (2011), *Political parties and democratic linkage: how parties organize democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Denters, S.A.H. (1993), 'Raadsleden en partijdemocratie', in: S.A.H. Denters & H. van der Kolk (red.), *Leden van de Raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Delft: Uitgeverij Eburon, p. 69-99.

Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York: Harper.

Koole, R.A. (1992), *De Opkomst van de moderne Kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht: Het Spectrum.

Lucardie, P., A. Marchand & G. Voerman (2006), 'Frictie in de fractie', in: E. van der Hout, W. Woude, & G. Voerman (red.), *Representatie, fractiediscipline en financiering. Drie onderzoeken rondom het advies over een nieuwe kiesstelsel*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 59-168.

Meij, R. van der (2013), *De nieuwe werkwijze van de Leidse gemeenteraad. Een onderzoek naar de effecten van de nieuwe politieke werkwijze op partijeenheden* (Bachelorscriptie Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden), Leiden: Universiteit Leiden.

Sieberer, U.C. (2006), 'Party unity in parliamentary democracies: a comparative analysis', in: *Journal of Legislative Studies*, 12, nr. 2, p. 150–178.

Visscher, G. (1994), *Parlementaire Invloed op wetgeving. Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten Marijnen tot en met Lubbers I*, Den Haag: SDU Uitgeverij.

Voerman, G., & M. Boogers (2008), 'Het rekruteringsvermogen van de politieke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2006 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Wolters, M. (1984), *Interspace politics*, Leiden: Universiteit Leiden.

## DEEL IV

### Mobilisatie en communicatie





# En wat nu? Alternatieve strategieën voor politieke partijen om burgers te betrekken

Rens Vliegthart<sup>38</sup>

## 1 Inleiding

De politieke partij is in crisis. Dat is, met alle nuancerings die in eerdere hoofdstukken in deze bundel zijn gemaakt, een breed gedragen gevoel onder politici en ook wetenschappers. De eerste zin in het boek *Ruling the void*, van Peter Mair dat in 2013 postuum verscheen, is hierin sprekend: ‘*The age of party democracy has passed*’. De huidige partijen zijn losgeraakt van de maatschappij en bedrijven een vorm van competitie die bijna betekenisloos is geworden, aldus Mair. Toch lijken politieke partijen zodanig verankerd in het huidige Nederlandse politieke systeem dat zij niet zonder slag of stoot zullen verdwijnen. Wél staan zij voor een grote uitdaging om zichzelf – om het wat sterk te formuleren – opnieuw uit te vinden. De huidige vormen van mobilisatie en organisatie die partijen gebruiken en waarachter – met alle relativeringen zoals die door Ingrid van Biezen elders in deze bundel volledig correct zijn gemaakt – toch in ieder geval een probleem met binding met de burger schuilgaat, lijken aan vervanging toe.

Hier zal ik mij voornamelijk richten op de manieren waarop de *interactie* met die burger plaatsvindt en dus op de communicatiestrategieën die partijen gebruiken. De centrale vragen die ik zal proberen te beantwoorden zijn of veelgenoemde strategieën waar veel huidige politici en commentatoren hun vertrouwen in stellen daadwerkelijk de politieke betrokkenheid van burgers kunnen vergroten. Terloops zal ik ook stilstaan bij de vraag of de huidige communicatie- en mobilisatiestrategieën van ‘mainstream’ politieke partijen inderdaad wel zodanig problematisch zijn als vaak wordt verondersteld. Dit doe ik vanuit mijn achtergrond in de politieke communicatie en ik zal daarbij drie – deels gerelateerde - onderwerpen centraal stellen, namelijk *personalisering*, *bewegingsdenken* en *nieuwe media*. Ik zal echter beginnen een kort raamwerk te schetsen waarbinnen de communicatie van politieke partijen geanalyseerd kan worden, en een korte historie schetsen van de interactie tussen politiek, media en kiezer, zoals deze zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld.

---

38 Prof. dr. Rens Vliegthart is als hoogleraar communicatiewetenschap, in het bijzonder media en organisaties, verbonden aan de afdeling Communicatiewetenschap en de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam. E-mail: r.vliegthart@uva.nl.

## 2 Veranderende verhoudingen tussen politiek, media en kiezer

In de politieke communicatie wordt vaak gebruik gemaakt van de driehoek politiek-media-kiezer om interactieprocessen inzichtelijk te maken. Wetenschappelijk onderzoek kan zich richten op één van de drie centrale actoren en bijvoorbeeld vaststellen hoe media berichten over een bepaald politiek onderwerp of welke partijvoorkeuren de kiezer op een bepaald moment heeft. Interessant wordt het echter als de relatie tussen twee of drie van de actoren centraal komt te staan. Zo richt media-effect onderzoek zich op de vraag hoe bepaalde inhoudskarakteristieken invloed uitoefenen op attitudes en gedrag van de kiezer. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat kiezers die veel blootgesteld worden aan mediaberichtgeving waarin politiek conflict centraal staat, eerder geneigd zijn om naar de stembus te gaan (Schuck & De Vreese, 2006). Een ander voorbeeld: onderzoek naar politieke agendasetting kijkt naar de relatie tussen media en politiek en bekijkt bijvoorbeeld in hoeverre de stijging van aandacht voor een onderwerp in de media ook zorgt voor een toename in de politieke aandacht voor hetzelfde onderwerp, bijvoorbeeld in Tweede Kamerdebatten of Kamervragen (Vliegthart & Walgrave, 2011).

Terwijl de relaties politiek-media en media-kiezer veelvuldig onderzocht worden, is de directe interactie tussen politici en burgers veel minder bestudeerd. Dat is niet zo verwonderlijk, want de afgelopen decennia vindt de interactie tussen politiek en burger voor het overgrote gedeelte plaats via de massamedia. Het is de belangrijkste bron van politieke informatie voor burgers en de inhoud van massamedia kan aanmerkelijke invloed hebben op bijvoorbeeld stemvoorkeuren. Het is voor politieke partijen dan ook verstandig om hun communicatiestrategieën te richten op journalisten en het verkrijgen van zo positief mogelijke berichtgeving. Natuurlijk trekken politici er tijdens verkiezingscampagnes (en soms ook daarbuiten) op uit om burgers persoonlijk aan te spreken en te overtuigen, maar het effect van dit traditionele 'canvassen' is veel beperkter dan een goed optreden in één van de vele verkiezingsdebatten die uitgezonden worden op televisie.

De centrale rol van massamedia in het politieke proces wordt door Zweedse communicatiewetenschapper Jesper Strömbäck uitgewerkt in het idee van *mediatisering* van de politiek. Deze mediatisering kent vier kenmerken. Al genoemd is het eerste kenmerk: massamedia als belangrijkste bron van informatie en communicatiekanaal tussen burgers en politieke actoren. Het tweede kenmerk is de grote onafhankelijkheid van media ten opzichte van politieke instituties. In vergelijking met enige decennia geleden (en ook in vergelijking met veel andere landen) hebben journalisten in Nederland een sterke en onafhankelijke positie. Formele connecties tussen politieke partijen en specifieke media zijn grotendeels afwezig. Het derde kenmerk gaat over de manier waarop media-inhoud tot stand komt. Hierbij spelen nieuwswaarde en de noodzaak een groot publiek aan te spreken een grote rol. Hoewel de commercialisering van de media in Nederland nog niet zo vergaand is als in landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is ook hier omzet en winsttoegmerk voor veel media een zeer belangrijke drijfveer. Er moet nieuws geproduceerd worden dat een zo groot mogelijke groep burgers aanspreekt. Het vierde kenmerk van een gemediatiseerd politiek systeem is de sterke mate waarin politici hun percepties en gedrag ten opzichte van massamedia laten leiden door een medialogica, meer dan door een politieke logica. Sterk gezegd: zij passen hun hele gedrag aan om er maar voor te zorgen dat zij voldoen aan de eisen van de huidige media, desnoods ten koste van de inhoud van de politieke boodschap.

De vier hierboven genoemde kenmerken zullen voor menig volger van de Nederlandse politiek misschien triviaal klinken. Toch zijn ze dat zeker niet. Ten eerste is het gemediatiseerde karakter van de Nederlandse politiek eigenlijk nog maar een recent verschijnsel. Ten tweede is deze gemediatiseerde situatie een enorme uitdaging voor de politieke partij. Een uitdaging waar zij nog nauwelijks een antwoord op heeft gevonden.

Om te beginnen met het eerste: in de afgelopen decennia zijn de invloedsrelaties binnen de driehoek en de krachtsbalans aanmerkelijk en snel veranderd. Wetenschappers argumenteren dat de ontwikkeling te begrijpen is als een historische verschuiving van *politieke logica*, via *publieke logica* naar een *medialogica*.<sup>39</sup> Deze verschillende logica's brengen structuur aan in de interacties tussen politiek, media en publiek. De politieke logica domineerde in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Deze jaren worden wel de hoogtijdagen van de politieke partij genoemd, die in de verzuilde samenleving een uitermate dominante positie innam. Communicatie met het electoraat was relatief eenvoudig: de krant en het radiostation die hoorden bij de eigen zuil, berichtten veel en positief over de partij. Er bestonden talloze formele connecties tussen partij en medium, waarbij bijvoorbeeld de partijleider ook zitting had in de eindredactie van de krant. Bovendien was de kiezer stabiel in zijn partijkieze: er viel electoraal weinig te winnen bij uitgebreide verkiezingscampagnes. Dit veranderde in de jaren zestig, met de snelle ontzuiling en de opkomst van de televisie als het belangrijkste massamedium. De kiezer werd aan een breder palet van politieke ideeën en opinies blootgesteld en partijen als D66 en de Boerenpartij toonden aan dat het mogelijk was als nieuwkomer substantiële steun onder de kiezer te verwerven. De rol van de journalist veranderde van *lap dog* (schoothondje), in één van *watch dog*: ietwat rooskleurig gesteld de hoeder van de belangen van het Nederlandse publiek. Het verkiezingsdebat op televisie is in opkomst en partijen investeren meer en meer in een geprofessionaliseerde campagne. De derde fase, die van de *medialogica*, waarvan wordt gesteld dat deze begin jaren negentig haar intrede deed, kenmerkt zich door een verdere professionalisering van de communicatie door partijen en commercialisering van media. Het gevolg is wat wel een *permanente* campagne wordt genoemd, die wordt gedomineerd door *spindoctors*, interpretatieve journalistiek en de *horse race* – opiniepeilingen en de vraag wie het goed doet en wie niet. Media bepalen de (informele) regels van het spel, waardoor conflict, negativiteit en aansprekende persoonlijkheden hoogtij vieren. Het internet vergroot de toegenomen snelheid van interacties tussen media en politiek nog verder en zou het centrale medium om campagne te voeren zijn.

### 3 De uitdaging voor de politieke partij

De politieke partij wordt dus geconfronteerd met een snel veranderend landschap. Het oordeel over de politieke partij en haar functioneren is in veel gevallen hard. De partij wordt voorgesteld als een vehikel uit het verleden dat de toegenomen snelheid niet kan bijbenen en zich van crisis naar crisis voortbeweegt. Maar wat zijn nu precies de uitdagingen die het huidige gemediatiseerde systeem

---

39 Zie bijvoorbeeld Brants & Van Praag (2006). Voor een uitgebreidere versie van de argumentatie en bewijsvoering rond *medialogica* zoals die hier gedeeltelijk en in verkorte vorm wordt gepresenteerd: Vliegthart (2012).

presenteert aan de politieke partij en waar deze het zo moeilijk mee heeft? Samengevat zijn dat drie gerelateerde punten. De eerste is de *onstuurbaarheid* van mediaberichtgeving. De grote onafhankelijkheid van journalisten en nieuwswaarden als negativiteit, conflict en personalisering, maken het voor politieke partijen uitermate moeilijk de inhoudelijke boodschap op een goede manier op de voorgrond te brengen. De tweede is de toegenomen *snelheid* van het nieuws: ieder moment van de dag moet de partij bereikbaar en beschikbaar zijn om commentaar te geven op de meest actuele politieke gebeurtenissen. De structuur van veel politieke partijen lijkt zich daar niet per definitie voor te lenen. De derde uitdaging omvat *technologische vernieuwingen* en de belofte die deze inhoudt voor de politiek. De opkomst van het internet en sociale media zorgen ervoor dat politici in direct contact kunnen komen te staan met de kiezer. Dit biedt mogelijkheden om 'lastige' media te ontwijken, maar vraagt tevens om een nieuwe set aan vaardigheden waarover veel politieke partijen nog niet beschikken. Hoe kan de politieke partij zich wapenen tegen deze uitdagingen? Ik suggereer hier drie strategieën, maar maak tegelijkertijd een aantal relativerende kanttekeningen bij een doorgeslagen gebruik en te hoge verwachtingspatronen.

#### *Gepersonaliseerde presentatie*

Het belang van personalisering wordt veelvuldig genoemd als een voorwaarde om in het huidige mediatijdperk de kiezer op een overtuigende wijze aan te spreken. Kort door de bocht: kiezers identificeren zich niet langer met partijen en hun variëteit aan standpunten en *issues*, maar eerder met charismatische personen met een duidelijke boodschap. Zoals de vooraanstaande Italiaanse communicatiewetenschapper Gianpietro Mazzoleni het al in 2000 krachtig uitdrukte: '*Voters have orphaned and look for new political parents*'. In de meest simpele vorm behelst personalisering een kwantitatieve verschuiving van partij naar politicus in de media. Dus, door de tijd heen zouden media meer over personen en minder over partijen rapporteren.

Een tweede vorm van personalisering is wat door Van Santen & Van Zoonen (2009) *individualisering* wordt genoemd. Hierbij gaat het om het benadrukken van individuele politieke eigenschappen zoals competentie, integriteit en betrouwbaarheid. De verkiezingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 laat hiervan een mooi voorbeeld zien: in de pauze van het eerste grote verkiezingsdebat, uitgezonden door RTL4, dronk Emile Roemer een flesje sinas met een rietje. In de daarop volgende dagen vindt er een tamelijk uitgebreide discussie plaats of dit al dan niet 'premier-onwaardig' was. Hiermee kwamen de persoonlijke kwaliteiten van Emile Roemer in het middelpunt van de belangstelling te staan.

Van Santen & Van Zoonen onderscheiden nog een derde vorm van personalisering, namelijk *privatisering*. Hieronder valt de aandacht voor het privéleven van de politicus. Nederlandse politici en journalisten zijn redelijk terughoudend als het gaat over informatie over het persoonlijke leven, maar er zijn uitzonderingen. Rond de verkiezingen van 2010 publiceerden weekblad *HP/De Tijd* en roddelblad *Weekend* gezamenlijk het magazine *Binnenhof*. Hiervoor werd onder andere het vuilnis van D66-leider Alexander Pechtold doorzocht om een inkijkje te geven in zijn privéleven. Een ander voorbeeld is het campagnefilmpje van de PvdA van 2012, waarin het gezin van Diederik Samsom een belangrijke hoofdrol vervult. Terwijl bij het eerste voorbeeld het initiatief van de media uitging, was in het tweede geval de politicus (en mogelijk de politieke partij) de instigator.

Een deel van de personalisering ligt buiten het directe bereik de politieke partij en komt in eerste instantie bij journalisten die politiek op een bepaalde manier presenteren. Maar voor een deel hebben politieke partijen natuurlijk zeker invloed: zij kunnen ervoor kiezen hun communicatie meer gepersonaliseerd te maken. Bijvoorbeeld door in plaats van gebruik te maken van ongepersonaliseerde persberichten om bepaalde plannen naar voren te brengen, politici zelf het woord te laten doen. Ook op andere manieren kunnen zij de persoon centraal stellen, bijvoorbeeld in hun campagnemateriaal. Daarnaast bieden sociale media een heleboel mogelijkheden voor politici om zich persoonlijk te profileren (zie hiervoor ook verderop in deze bijdrage). Ook kunnen zij ervoor kiezen minder terughoudend te zijn in hun communicatie over personen – zoals de PvdA en Samsom deden tijdens de verkiezingscampagne in 2012.

Politieke partijen en politici blijken in de praktijk toch vaak terughoudend, maar ook journalisten gaan hierin toch minder ver dan vaak gedacht. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat, ondanks de ronkende beweringen over medialogica en de aansprekendheid van personen, personalisering in de Nederlandse context erg meevalt. Zo blijkt uit een studie die ik met een aantal collega's aan de Universiteit van Amsterdam uitvoerde, dat in de afgelopen twintig jaar de prominentie van politici ten opzichte van partijen niet is toegenomen als we kijken naar traditionele media (Vliegenthart et al., 2011). In haar proefschrift bestudeert Rosa van Santen (2012) hoe het televisie-interview met politici er in de afgelopen vijftig jaar heeft uitgezien. Zij benadrukt de overeenkomsten die vele malen groter zijn dan de verschillen en dat politici in dit soort interviews niet meer naar hun privéleven gevraagd worden dan voorheen, maar ook dat zij eruit zichzelf daar niet méér over spreken.

Toch kunnen er goede redenen zijn voor zowel de journalist als de politieke partij om hun communicatie wat meer te personaliseren. Bij de eerste groep kunnen commerciële overwegingen een be-langrijke drijfveer zijn: de persoon verkoopt beter dan de partij. Voor partijen geldt dat de persoon een prima – en soms zelfs noodzakelijk – vehikel kan zijn om de politieke inhoud naar voren te brengen. Personalisering en afname van inhoudelijkheid gaan niet per definitie hand in hand, zoals sommige doemdenkers zullen beweren. Sommige personen zijn beter in staat de partijstandpunten goed voor het voetlicht te krijgen dan anderen. In dat opzicht kan de lijsttrekker een verschil maken, maar dan als boodschapper en in combinatie met de inhoud. Daarnaast kiezen burgers tijdens verkiezingen volksvertegenwoordigers. Dit zijn personen van vlees en bloed en dat maken ook persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten relevante criteria om een keuze op te baseren. Hierbij moet een belangrijke kanttekening worden geplaatst: de kiezer wordt toch ook minder gedreven door de poppetjes dan vaak wordt verondersteld. Het overgrote deel van de kiezers baseert zijn keuze nog steeds op inhoudelijke gronden, en het unieke effect van lijsttrekkerskenmerken is in de meeste gevallen redelijk beperkt en niet veel groter dan pakweg twintig jaar geleden (Aarts, 2001). Toch kan een succesvol optreden wel het nodige verschil maken, zoals de winst die de PvdA met name ten opzichte van de SP boekte in de laatste weken voor de verkiezingen van 2012 laat zien. Die winst kon in ieder geval deels op het conto van het aansprekende optreden van Diederik Samsom worden geschreven. De inzet op personalisering zou deels het probleem van de onstuurbaarheid van mediaberichtgeving aan kunnen pakken: door de communicatie meer via politici te laten verlopen en qua vorm mee te gaan in de onontkoombare medialogica, maar daarbij de persoon als vehikel te gebruiken om de inhoud naar voren te brengen.

### *Bewegingsdenken*

De afgelopen jaren is er in Nederland, maar ook daarbuiten, een stevig aantal nieuwe partijen opgekomen. Recente voorbeelden in Nederland zijn de Lijst Pim Fortuyn en de Partij Voor de Vrijheid, en over de landsgrenzen in Italië Beppe Grillo's 'MoVimento Cinque Stelle' (M5S). Deze partijen delen een aantal karakteristieken, waaronder de centrale positie van de leider: misschien wel een radicale vorm van personalisering van de institutionele politiek. Maar er is meer: deze partijen presenteren zich graag als *bewegingen*. Bij M5S zit dat zelfs al in de naam. Hiermee wordt het anti-institutionele, of zo men wil populistische, karakter van de politieke partij benadrukt. Paradoxaal genoeg wordt daarmee ook een 'bottom-up'-proces, aangejaagd en opgezet door de (ontevreden) burger geïmpliceerd. Paradoxaal, omdat veel van deze 'bewegingen' in werkelijkheid uitgaan van een autoritair persoon die graag alle touwtjes in handen heeft – met Wilders als meest sprekende voorbeeld.

Toch bevat dit *bewegingsdenken* naast een sterk retorische aantrekkingskracht ook een fundamentele aspect. Al in 1998 spraken de vooraanstaande Amerikaanse sociologen David Meyer en Sid Tarrow over het ontstaan van een 'movement society'. Deze samenleving kenmerkt zich door een continue en prominente rol van sociaal protest dat met grote frequentie door een variëteit van actoren wordt gebruikt voor een breed spectrum aan claims. Bovenal zorgen professionalisering en institutionalisering ervoor dat de sociale beweging, het belangrijkste vehikel om deze claims te maken, steeds verder geïntegreerd raakt met de traditionele, institutionele politiek (Meyer & Tarrow, 1998, p. 4). Voorbeelden van deze integratie zijn talrijk: de 'Tea Party' in de Verenigde Staten die stevige voet aan de grond heeft in de Republikeinse partij; recent in Nederland de 'G500' die – in ieder geval in eerste instantie – een duidelijke strategie had om 'in te breken' bij 'mainstream' politieke partijen. Deze bewegingen zoeken naar een mix van conventionele en onconventionele strategieën om een bepaalde agenda via de politieke partij door te drukken. Zo probeerde de G500 in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2012, de partijprogramma's van diverse politieke partijen te beïnvloeden door met een grote groep naar verkiezingscongressen te trekken en daar amendementen in te dienen. Wat de politieke partij van dit soort initiatieven kan leren is dat andersoortige strategieën dan slechts de institutioneel politieke, het overwegen waard zijn, en dat het goed kan zijn open te staan voor nieuwe initiatieven – zolang zij maar de kernthema's van de partij naar voren brengen. Dit kan bijvoorbeeld op een klassieke manier, door als politieke partij ook nadrukkelijk aanwezig te zijn bij protesten, zoals de SP traditioneel als 'protestpartij' doet, maar ook door bijvoorbeeld online protestinitiatieven te steunen. Belangrijk daarbij is vooral aan te sluiten bij de onderwerpen waarvan de partij eigenaar is. Volgens de 'issue ownership'-theorie associëren kiezers partijen met één of meerdere onderwerpen, waarop zij een goede (en vaak langdurige) reputatie hebben (Petrocik, 1996). Als een bepaald onderwerp in het middelpunt van de (media en publieke) belangstelling komen te staan, zullen kiezers in hun politieke oordelen dit onderwerp zwaarder meewegen. Dit zal positief doorwerken in de steun voor de partij die eigenaar van het onderwerp is (Boomgaarden & Vliegthart, 2007). Het lijkt dus de moeite waard om op alle manieren dat onderwerp hoger op de media agenda te krijgen te ondersteunen, zelfs als de partij daarbij een secundaire rol speelt.

In een stap verder zou het bewegingsdenken ook in de organisatiestructuur kunnen worden geïncorporeerd, waarbij de organisatie als een lossier netwerk opereert en zich pro-actief opstelt tegenover initiatieven die voortkomen vanuit de samenleving en maatschappelijke organisaties. Een minder formele structuur zou in ieder geval ook de mogelijkheid bieden reactiever te zijn ten opzichte van het nieuws en op een makkelijkere manier met de toegenomen snelheid van media om te gaan. Dit vergt echter een fundamentele verandering in de structuur van partijen met mogelijk ook negatieve neveneffecten.

#### *Online communicatie*

Misschien is de aantrekkelijkste 'communicatie-remedie', in ieder geval in de ogen van de politieke partij zelf, wel *online communicatie* en het gebruik van sociale media.

De discussie over de communicatie van politieke actoren met burgers kan dezer dagen niet meer gevoerd worden zonder dat er meteen verwezen wordt naar het internet en sociale media - en het grote potentieel van *nieuwe media* voor politieke mobilisatie. Met bewondering wordt dan veelal verwezen naar de succesvolle campagne van Barack Obama in 2008, waarbij het internet een belangrijke rol wordt toegedicht. Ook de Nederlandse politicus is niet wars van het gebruik van nieuwe media - in tegendeel -, in vergelijking met veel West-Europese collega's loopt deze fier voorop. Er is bijna geen Tweede Kamerlid meer te vinden dat niet een persoonlijke website heeft en op Twitter en Facebook actief is (zie ook het hoofdstuk van Spierings & Jacobs in deze bundel).

Op basis van recent wetenschappelijk onderzoek kan men eigenlijk niets anders dan de euforie over nieuwe media temperen. Het gebruik van het internet en sociale media zoals Twitter en Facebook (en nog niet zo lang geleden Hyves) zowel door politici als door burgers is enorm toegenomen in recente jaren. Toch is het aantal burgers dat deze media gebruikt voor politieke doeleinden zeer beperkt. Van de mensen die bijvoorbeeld actief op Twitter zijn, volgt slechts een fractie *meerdere* politici en een nog veel kleiner gedeelte gebruikt het medium ook daadwerkelijk om te interacteren met die politici (Bakker, 2013). Uiteindelijk is het effect van al die twitterende Kamerleden toch vooral *indirect*: als journalisten hun berichten oppikken en verspreiden via traditionele media bereiken zij een groter publiek. En bij de selectie van die berichten gebruiken journalisten weer precies dezelfde nieuwswaarden als zij altijd al deden. Daarmee verliezen nieuwe media een groot deel van hun aantrekkingskracht: het is juist de directe communicatie met burgers, zonder de interveniërende rol van journalisten, wat die nieuwe media voor veel politici aantrekkelijk maakt. Als het gebruik van die sociale media toch weer de oude regels van het spel herbevestigen, dan lijkt het een weinig zinvolle weg.

Er is meer bewijs voor de beperkte invloed van sociale media. In een studie naar het Twittergedrag van kandidaat-Kamerleden gedurende de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 vinden de Nijmeegse politicologen Niels Spierings en Kristof Jacobs dat aanwezigheid op Twitter inderdaad kan bijdragen aan het krijgen van meer voorkeursstemmen, maar dat dat effect marginaal is. Grote verschuivingen tussen partijen zullen er niet door veroorzaakt worden (Spierings & Jacobs, 2013). En zelfs in de zo alom geprezen online campagne van Barack Obama in 2008 werden online

media ingezet als slechts één van de *tools* in een veel breder palet. Meer specifiek werden sociale media toch vooral gebruikt om sympathisanten te mobiliseren voor meer traditionele vormen van campagne voeren. Wederom zullen de directe effecten op stemvoorkeuren zeer beperkt zijn geweest.

## 4 Slot

Het belang van nieuwe media wordt vaak in één adem genoemd met personalisering van de politiek en in mindere mate met alternatieve vormen van organisatie: het internet wordt beschouwd als een uitermate geschikt middel voor persoonlijke profilering en krachtige mobilisatie. De opkomst van nieuwe media en de toegenomen prominentie van personen en daaraan gerelateerde alternatieve vormen van institutionele politiek bedrijven, lijken te duiden op een fundamentele verandering in de manier waarop politiek bedreven wordt, of in ieder geval de manier waarop er over politiek gecommuniceerd wordt. Als dit zo is, dan is het inderdaad niet gek te veronderstellen dat de traditionele politieke partij zijn langste tijd heeft gehad. Alternatieven, in de richting van meer flexibele, los georganiseerde verbanden rond één centraal persoon, met een sterke *online* aanwezigheid, liggen dan voor de hand om de kiezer op aansprekende manier te benaderen. Maar zoals uit de hierboven gepresenteerde analyse blijkt, maken politieke partijen maar in beperkte mate gebruik van die alternatieven en/of lijkt het erop dat deze niet altijd het gewenste effect sorteren. In zijn algemeenheid kan men concluderen dat politieke partijen wel proberen op een nieuwe manier te communiceren, maar daar slechts in beperkte mate in slagen, of misschien eigenlijk pas net aan het ontdekken zijn wat de (on)mogelijkheden zijn.

Dit laatste is misschien minder erg en ‘levensbedreigend’ dan in eerste instantie gedacht kan worden. Net als bij de communicatiestrategieën van partijen kunnen ook bij de sterk geformuleerde ‘waarheden’ over grootse veranderingen van politieke communicatie, vraagtekens worden gezet. Zeker, er zijn onmiskenbaar kenmerken van mediatisering en *medialogica* zichtbaar. Maar, er zijn ook nuancerings op zijn plaats. Nog steeds is bijvoorbeeld het Nederlandse nieuws over politiek behoorlijk inhoudelijk. Ook zijn politieke actoren nog steeds in hoge mate in staat om mediaberichtgeving te beïnvloeden. Het feit dat journalisten niet doorslaan in het personaliseren van politiek nieuws geeft ook aan dat de mediatisering misschien minder vergaand is dan soms wordt verondersteld.

Toch vraagt de veranderde communicatie-omgeving om alternatieve strategieën voor politieke partijen. Een losser (online) netwerk rond een centraal persoon heeft een aantal aantrekkelijke aspect-en, maar heeft ook duidelijke nadelen, zoals recente voorbeelden uit de Nederlandse politiek aantonen. Een recent onderzoek van UVA-communicatiewetenschapster Sanne Kruike-meier en collega’s toont aan dat als burgers een politieke website bezoeken, zij zich het meest aangesproken voelen door inhoud die op een *interactieve* en *gepersonaliseerde* manier gepresenteerd wordt (Kruike-meier et al., 2013). In dat opzicht is er nog een wereld te winnen. Een wereld, waarin de burger écht serieus genomen wordt. Ten eerste zouden politieke partijen de mogelijkheden om via nieuwe media daadwerkelijk in contact te treden met burgers – al is het maar voor een zeer beperkt deel – veel serieuzer moeten nemen. Veel serieuzer in die zin dat zij interactiviteit voorop stellen en



daadwerkelijk in dialoog gaan met de burger, in plaats van eenzijdig te zenden. Ten tweede mag de terughoudendheid die binnen politieke partijen soms bestaat om aandacht aan de politieke leider te besteden wel wat minder. Het persoonlijke is daadwerkelijk politiek: eigenschappen van de personen die de burger vertegenwoordigen zijn politiek en electoraal relevant. Angst dat burgers zich slechts door die eigenschappen laten leiden is onterecht, een onderschatting van de kiezer en dus contraproductief.

## Literatuur

Aarts, K. (2001), 'The impact of leaders on electoral choice in the Netherlands revisited', in: *Acta Politica*, 36, p. 380-401.

Bakker, T. (2013), *Citizens as political participants. The myth of the active online audience?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Boomgaarden, H.G., & R. Vliegthart (2007), 'Explaining the rise of anti-immigrant parties. The role of news media content in the Netherlands', in: *Electoral Studies*, 26, nr. 2, p. 404-417.

Brants, K., & Ph. Van Praag (2006), 'Signs of media logic. Half a century of political communication in the Netherlands', in: *Javnost/The Public*, 13, nr. 1, p. 25-40.

Kruikemeier, S., G. van Noort, R. Vliegthart & C.H. de Vreese (2013), 'Getting closer. The effects of personalized and interactive online political communication', in: *European Journal of Communication*, 28, nr. 1, p. 53-66.

Mair, Peter (2013), *Ruling the void. The hollowing-out of the Western democracy*, Londen: Verso.

Mazzoleni, G. (2000), 'A return to civic and political engagement prompted by personalized political leadership', in: *Political Communication*, 17, nr. 4, p. 325-328.

Meyer, D.S., & S. Tarrow (red., 1998), *The social movement society*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Petrocik, J.R. (1996), 'Issue ownership in presidential elections, with a 1980 casestudy', in: *American Journal of Political Science*, 40, nr. 3, p. 825-850.

Santen, R. van (2012), *Popularization and personalization. A historical and cultural analysis of 50 years of Dutch political television journalism*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Schuck, A.R.T., & C.H. de Vreese (2006), 'Between risk and opportunity. News framing and its effects on public support for EU enlargement', in: *European Journal of Communication*, 21, nr. 1, p. 5-32.

Spierings, N., & K. Jacobs (2013), 'Getting personal? The impact of social media on preferential voting', in: *Political Behavior*, DOI 10.1007/s11109-013-9228-2.

Vliegenthart, R., H.G. Boomgaarden & J.W. Boumans (2011), 'Changes in political news coverage: personalisation, conflict and negativity in British and Dutch newspapers', in: K. Brants & K. Voltmer (red.), *Challenging the primacy of politics*, London: Palgrave, p. 92-110.

Vliegenthart, R., & S. Walgrave (2011), 'Content matters. The dynamic of parliamentary questioning in Belgium and Denmark', in: *Comparative Political Studies*, 44, nr. 8 , p. 1031-1059.

Vliegenthart, R. (2012), *U kletst uit uw nek. Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*, Amsterdam: Bert Bakker.

# Van leden naar ‘likes’? Wat sociale media politieke partijen kunnen bieden<sup>40</sup>

Niels Spierings & Kristof Jacobs<sup>41</sup>

## 1 Inleiding

Op 26 augustus 2013 werd voor het eerst een vrouw lijsttrekker van de religieuze partij SGP, in de gemeente Vlissingen. Eén van haar eerste acties als kandidaat-lijsttrekker was het – met de hulp van haar kinderen – opzetten van een Twitter-account. Het is exemplarisch voor hoe belangrijk Nederlandse partijen en kandidaten Twitter vinden (zelfs degenen van wie dat het minst wordt verwacht). De gedachte dat Twitter noodzakelijk is voor een goed verkiezingsresultaat is alomtegenwoordig.

In deze bijdrage zullen we de mogelijkheden en gevaren van sociale media zoals Twitter en Facebook als politiek instrument bespreken en koppelen aan de positie van partijen in de Nederlandse democratie. We gaan daarbij uit van een context van permanente campagne: in de huidige Nederlandse politieke realiteit kan een regering eigenlijk op elk moment vallen en zijn peilingen zeer frequent – frequenter dan in vele van onze buurlanden – waardoor de band tussen partij en kiezer een constant aandachtspunt is. We putten voor het overzicht uit de beschikbare literatuur, maar ook uit interviews die we deden met digitale campagneverantwoordelijken van verschillende partijen. Aangezien de interviews in vertrouwen zijn gehouden, zijn citaten uit de interviews geanonimiseerd.

---

40 De auteurs gebruiken in dit hoofdstuk interviewinformatie die werd vergaard in het kader van het VIRAL-project (Voting & the Internet Research and Applied Lessons) van de Radboud Universiteit Nijmegen. De auteurs bedanken de sectie bestuurskunde & politicologie en het Institute for Management Research (IMR) van de Radboud Universiteit voor hun financiële bijdrage aan het proces van datavergaring. Alle interviews werden gehouden onder de voorwaarde van anonimiteit.

41 Dr. Niels Spierings is als ‘fellow in political sociology’ verbonden aan de London School of Economics and Political Science. Zijn onderzoek richt zich in het algemeen op ongelijkheid en participatie, met speciale aandacht voor gendervraagstukken en de relatie tussen burgers en politici/de politiek. Dr. Kristof Jacobs is universitair docent politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op de hedendaagse uitdagingen aan de democratie, hun gevolgen en de reacties erop.

We beginnen met een overzicht van de vier belangrijkste functies van sociale media tijdens campagnes: populariteit van de gebruiker verhogen, mobilisatie, laagdrempelig interageren en fondsen werven. Daarna bespreken we hoe deze functies de relatie tussen partijen en individuele politici veranderen en soms op scherp stellen. Tot slot zullen we een menu aan sociale media mogelijkheden voor elk van de vier functies aanbieden.

## 2 Sociale media in de (Nederlandse) politiek

Sociale media, is dat niet een modegril, oude wijn in nieuwe digitale zakken? Nee. Sociale media onderscheiden zich op een aantal vlakken van de communicatiemiddelen die tot op heden beschikbaar waren. Mede daardoor zijn sociale media een politieke realiteit die nog wel even blijft.

Grofweg vijf karakteristieken onderscheiden sociale media van andere communicatiemiddelen:

- ze creëren een directe band tussen een partij of politicus en een individuele kiezer;
- gebruikers hebben controle over de wijze waarop ze gepresenteerd worden op het medium en zijn daarbij niet afhankelijk van filtering door anderen zoals journalisten;
- ze faciliteren interactie tussen gebruikers middels commentaren, retweets, likes, enzovoorts;
- ze zijn in principe goedkoop of zelfs gratis in gebruik en hebben een groot potentieel bereik, zeker in Nederland waar rond de 90 procent van de bevolking toegang tot internet heeft;
- ze zijn niet geografisch gebonden en brengen dus mensen en organisaties in contact die vele kilometers van elkaar verwijderd kunnen zijn (zie Rettberg, 2009; Spierings & Jacobs, 2013; Sweetser & Lariscy, 2008).

Er zijn tal van verschillende sociale media. Enkele van de bekendste zijn Facebook, Twitter, Google+, LinkedIn, Youtube en Hyves. Politiek gezien zijn ze niet allemaal even relevant. De meeste mensen zijn te vinden op Facebook en Twitter, en deze sociale netwerken zijn dan ook het belangrijkste.<sup>42</sup> Ook verschilt de functionaliteit van de media, zo is Youtube louter gericht op het delen van filmpjes en is LinkedIn een zakelijk netwerk waarvan de kern ligt in het delen van cv's. Gezien deze verschillen zijn Twitter en Facebook (en in hun kielzog Hyves) politiek het meest relevant om nader te bekijken. Twitter is een micro-blog waarbij gebruikers (kiezers, politici, partijen) in maximaal 140 tekens een boodschap plaatsen die volgers zien op hun eigen account. Het is als het ware een eigen persbureau en wordt bijvoorbeeld gebruikt om statements te maken, vragen te stellen, verslag te leggen en activiteiten aan te kondigen. Andere gebruikers kunnen deze zaken overnemen en er op reageren. Facebook en Hyves functioneren meer als een persoonlijke prikbord waarop van alles geplaatst kan worden, van muziekvoorkeuren tot foto's, van krantenartikelen met commentaar tot een verslag van een familie-uitje. Vervolgens kunnen anderen hier op reageren of aangeven dat ze het een leuke

---

42 Cf. <http://webtrends.about.com/od/socialnetworkingreviews/tp/Social-Networking-Sites.htm>. Hierbij moet aangetekend worden dat een paar jaar geleden ook Hyves erg groot was. Hyves en Facebook hebben echter een vergelijkbare functionaliteit en Facebook is tegenwoordig het belangrijkste medium.

'post' vinden. Het zijn allebei sociale media, maar ze kunnen niet zomaar op één hoop geveegd worden. Zoals een campagnemanager van een Nederlandse politieke partij het verwoordde: *'Facebook en Twitter hebben bijna net zoveel te maken met elkaar als radio en televisie'* (Anoniem, 4 oktober 2013).

Nederland is een absolute voorloper als het aankomt op sociale media. Het heeft in Europa relatief het meeste mensen met een account op sociale media (65 procent in 2012)<sup>43</sup> en de meest actieve gebruikers wereldwijd.<sup>44</sup> Daarbij zijn jongeren oververtegenwoordigd, maar gezien het wijdverspreid zijn van sociale media zijn er ook zeer veel volwassenen in Nederland actief op sociale media. Zelfs onder de 55-plussers is de dekkingsgraad relatief hoog.<sup>45</sup>

Een vergelijkbaar patroon zien we terug bij politici. De elf partijen die bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2012 minimaal één zetel bemachtigden, hadden in totaal 531 kandidaten op hun lijsten staan. Daarvan was 88 procent vertegenwoordigd op minimaal één van de drie genoemde sociale media. Het gros daarvan op Twitter (76 procent) en Facebook (72 procent). Op Hyves was dat ongeveer één op de vier terwijl het nog één op de twee was bij de verkiezingen van twee jaar eerder (Jacobs & Spierings, 2013). Dit sluit aan bij de algehele teruggang van Hyves (Oosterveer, 2013). Twitter daarentegen zag het aantal kandidaten op het medium tussen 2010 en 2012 stijgen van één op drie naar drie op vier. Daarnaast werden de kandidaten ook vele malen actiever: meer mensen volgden de kandidaten en de kandidaten verstuurden vele berichten méér (Jacobs & Spierings, 2013). De jongere kandidaten waren, in ieder geval in 2010 op Twitter, nog wel wat vaker vertegenwoordigd dan de oudere kandidaten. Van de kandidaten die Twitter gebruikten, hadden de jongeren echter niet gemiddeld veel meer volgers of waren ze veel actiever (Vergeer & Hermans, 2013). De partijen *zelf* zijn allemaal vertegenwoordigd op de sociale media, maar een paar zaken vallen op als we de kandidaten per partij vergelijken. Op Twitter was bij de meeste partijen 80 procent of meer van de kandidaten aanwezig en voor Facebook lag deze grens rond de 65 procent. De SGP en 50PLUS waren op beide media het minst vertegenwoordigd: 33 procent van de SGP-kandidaten op Twitter en 40 procent op Facebook; 29 procent van de 50PLUS-kandidaten op Twitter en 50 procent op Facebook. Op Twitter waren ook de PVV-kandidaten duidelijk ondervertegenwoordigd (55 procent) en bleven de SP en PvdD een beetje achter met respectievelijk 67 en 72 procent. CDA, GroenLinks en PvdA hadden veel actieve kandidaten op beide sociale media.

Met de opkomst van sociale media is ook in de wetenschap de vraag gerezen wat de politieke effecten van sociale media zijn, en gezien de hoge gebruiksgraad in Nederland is veel van het onderzoek gedaan met Nederland als casus (Jacobs & Spierings, 2013; Kruijkemeier et al., 2013a en 2013b); Spierings & Jacobs, 2013; Utz, 2009; Vergeer & Hermans, 2013; Vergeer, Hermans & Sams, 2013). Voor vier functies zijn inmiddels aardig bewezen effecten benoemd.

---

43 Cf. <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2340893/Britons-second-prolific-Facebook-Twitter-users-EUROPE-fifth-aged-65.html>.

44 Cf. [http://www.mediabistro.com/alltwitter/the-us-has-the-most-twitter-users-but-the-netherlands-is-more-active-stats\\_b18172](http://www.mediabistro.com/alltwitter/the-us-has-the-most-twitter-users-but-the-netherlands-is-more-active-stats_b18172).

45 Cf. <http://www.newmediatrendwatch.com/markets-by-country/10-europe/76-netherlands>.

- *Populariteit van politici en partijen vergroten*

In de eerste plaats gaat het om de populariteit van politici. Nederlandse kandidaten die meer tweeten lijken net wat meer voorkeurstemmen te behalen, zeker als ze meer volgers hebben en vaak gebruik maken van sociale media (Spierings & Jacobs, 2013; Jacobs & Spierings, 2013). Ook staan mensen in Nederland positiever tegenover politici die reageren op online-opmerkingen van kiezers (Utz, 2009) en lijkt het geven van meer persoonlijke informatie positief ontvangen te worden (Kruikemeier et al., 2013b). Buitenlandse studies suggereren bovendien dat het regelmatig zenden van berichten op Facebook effectiever is dan slechts af en toe een krachtig bericht de wereld in sturen (Grimmer, Messing & Westwood, 2012) en dat politici die Twitter gebruiken ook erkenning krijgen van jongeren, die de aanwezigheid van politici op Twitter positiever waarderen (Hwang, 2013). Kortom, zolang er geen uitglijders gemaakt worden, lijken politici hun imago en steun vooral te kunnen verbeteren door regelmatig Facebook en Twitter in te zetten en een band te cultiveren met kiezers. Dit kan ook voor partijen (electoraal) positief uitpakken, maar we weten niet of deze extra stemmen weggehaald worden bij andere kandidaten van dezelfde partij of dat nieuwe stemmen gewonnen worden van een andere partij. Tegelijkertijd is er bitter weinig onderzoek naar het effect van Facebook- en Twittergebruik door partijen op het aantal stemmen dat deze partij haalt. Een enkele Australische studie van Gibson en McAllister (2012) suggereert dat het niet uitmaakt of een partij op veel verschillende sociale media actief is. Meer in het algemeen geldt dat het meeste onderzoek focust op Twitter en niet op Facebook, en dat de paar studies naar Hyves gemengde resultaten laten zien.

- *Politieke mobilisatie vergemakkelijken*

Zoals in het bijzonder de campagne van Obama al suggereerde, leveren sociale media mogelijkheden voor (goedkope) politieke mobilisatie. Dit geldt vooral voor Facebook omdat via dit sociale netwerk ervaringen, meningen en activiteiten gedeeld worden. Daardoor komen mensen – ook via-via – in contact met politieke boodschappen en blijkt dit hun politieke bewustwording en activiteiten aan te wakkeren. Dit kan gaan om algemene betrokkenheid, zoals lid worden van een partij, petitie ondertekenen, een mening uiten en politiek vrijwilligerswerk uitvoeren (Valenzuela, Park & Kee, 2009) maar ook om concrete handeling zoals het gaan stemmen (Bond et al., 2012).

- *Laagdrempelig interageren*

Zoals hierboven al aangestipt bij het eerste punt, en in lijn met één van de onderscheidende kenmerken van sociale media, blijkt de interactie erg belangrijk. De positieve effecten van sociale media, in ieder geval voor individuele kandidaten, lijken vooral te komen uit het reageren op kiezers en het aangaan van discussies (Kruikemeier et al., 2013; Utz, 2009) en het regelmatig versturen van berichten (Jacobs & Spierings, 2013; Spierings & Jacobs, 2013).

- *Fondsen werven.* Ten slotte wordt er in onderzoek veel verwezen naar sociale media als succesvol fondsenwervinginstrument (Gibson, 2009, p. 292), maar die ervaringen zijn voornamelijk gebaseerd op de Obama-campagnes in de VS. De vraag is of die strategie ook naar een andere politieke cultuur en ander politiek systeem te vertalen is. Desalniettemin hebben sociale media zich in deze zin bewezen als effectief instrument.

In de volgende sectie bekijken we hoe de kenmerken en effecten van sociale media aansluiten bij de huidige politieke context waarin Nederlandse politieke partijen en politici opereren.

### 3 De impact van sociale media: politici versus partijen?

Zoals Vergeer, Hermans & Sams (2013) aangeven, vergen sociale media een eigen soort campagne-stijl en een veel persoonlijker soort gebruik. Dergelijk persoonlijk gebruik zou kunnen interfereren met de partijboodschap waardoor partijen nog meer naar de achtergrond verdwijnen. Dit alles lijkt vooral de trend van personalisering te versterken en daarmee politieke partijen te verzwakken. In deze sectie zullen we aan de hand van de kenmerken van sociale media en hun bewezen impact een completer beeld schetsen van de wijze waarop sociale media politieke partijen in hun huidige vorm verzwakken of versterken.

#### *Populariteit van politici en partijen vergroten*

Het eerdergenoemde verschil tussen Twitter en Facebook heeft ook gevolgen voor de manier waarop ze de verhouding tussen politici en partijen al dan niet op scherp zetten dan wel kansen bieden.

In Nederland wordt Twitter veel meer gevolgd door journalisten dan Facebook. Twitter biedt daarom ook veel meer mogelijkheden om in de traditionele massamedia te komen en dus meer mensen te bereiken dan de eigen kring van vrienden. Het nadeel is echter dat Twitter toch vooral een persoonlijk medium is.<sup>46</sup> Hoewel Twitter in de begintijden ook door partijen druk werd gebruikt, is dat nu veel minder het geval. Politici zijn er dan ook veel populairder dan hun partijen. Zo heeft de PvdA begin oktober 2013 zo'n 30.000 volgers, maar partijleider Samsom er bijna 120.000. Hetzelfde beeld zien we bij de andere grote partij, de VVD, die als partij bijna 50.000 volgers heeft, terwijl partijleider Mark Rutte als minister-president bijna 200.000 volgers heeft. Het biedt politici een makkelijk medium om af te wijken van de partijlijn en een eigen fanbase op te bouwen. Twitter is als het ware 'je eigen ANP', zoals een Kamerlid het mooi verwoordt (Anoniem, 3 juli 2013). Via de retweet-functionaliteit kan er bovendien makkelijker een sneeuwbal-effect ontstaan.

---

46 Natuurlijk valt het onderscheid niet zo scherp te maken: de meeste politici laten op hun Twitteraccount bijvoorbeeld duidelijk zien bij welke partij ze horen en gebruiken de huisstijl van de partij. Ook voor de volgers zou dit een rol kunnen spelen. Zij volgen wellicht ook politici omdat ze bij een bepaalde partij horen. Politici zijn steeds politicus van een partij en een partij is steeds ook een geheel van politici.

Daardoor zouden de politici in theorie onafhankelijker kunnen zijn van de partij, wat mogelijk de identiteit van de partij verder ondermijnt en daarmee wellicht ook de partijdemocratie.<sup>47</sup> Twitter vergt van een partij bovendien een gecoördineerde aanpak. Omdat Twitter een persoonlijk medium is en dus in de eerste plaats door politici gebruikt wordt, vermenigvuldigt het aantal 'voices' van een partij en dat kan leiden tot een kakofonie. Bedrijven gebruiken Twitter vaak op een manier waarbij ze een rolverdeling hebben voor de verschillende aanspreekpunten (twitteraars dus). Zo blijft de identiteit van het bedrijf heel en worden enkel facetten van hetzelfde verhaal belicht. Sommige partijen doen dit ook en een dergelijke aanpak lijkt te prefereren. In die zin is Twitter eerder een uitdaging dan een kans voor partijen en eerder een kans dan een uitdaging voor politici.

Facebook is anders. Facebook differentieert wel expliciet tussen persoonlijke en bedrijfspagina's. De lat ligt ook hoger voor bedrijfspagina's: wil een 'post' van een partij in het nieuwsoverzicht van iemand terechtkomen dan moet deze voldoende interactie gegenereerd hebben. Op Facebook zijn de directe volgers momenteel zelden de doelgroep. Zoals een politicus ons anoniem in een interview vertelde: *'je wil dus een post maken die zowel interessant is voor je volgers, dat ze denken van ja ik deel dit, maar vervolgens ook voor de mensen die er minder in geïnteresseerd zijn, althans in het begin. (...) [d]e mensen die onze page liken, die zijn niet de doelgroep. (...) Kijk wat we willen is dat mensen via hen, via de interacties die zij met onze page hebben, hun vrienden bereiken'* (Anoniem, 4 oktober 2013).

Maar ook voor politici is het moeilijker en vooral tijdsintensiever: *'[o]p Facebook wil iedereen ook weer een plaatje en heb je al die persoonlijke meuk van mensen. (...) [B]ij Facebook heb je allemaal mensen die je moet accepteren. Ik heb nu dus een hele lijst met duizend vriendenverzoeken staan, en ik wil dan toch wel een beetje weten wie ik dan toe laat. En daar heb ik dan nog zo veel achterstallig werk aan. En ja, ik heb offline ook nog een leven'* (Anoniem, 3 juli 2013). Facebook is veel meer een privémedium en leent zich in eerste instantie dus minder voor directe politieke profilering. Het wordt ook vaker gebruikt om contact te houden met vrienden en familie en mede daardoor vinden Facebookposts van politici veel minder vaak de weg naar de traditionele massamedia. De meest succesvolle Facebookposts maken bovendien gebruik van een foto met een duidelijke tekst, maar dat vergt meer denkwerk en enige technische kennis. Zoals een campagnemanager het verwoordt: *'Bij Facebook vind je het leuk dus moet je eigenlijk gewoon laten zien met leuke plaatjes waar je voor staat. (...) [H]et vergt ook wel wat creativiteit vind ik zelf om altijd maar bij elk politiek ding te denken hee dit is iets goeds om op Facebook te vertellen'* (Anoniem, 21 augustus 2013). Samengevat, op Facebook is de positie van de partijen sterker en de positie van de politici iets zwakker omdat het lastiger is om buiten de eigen groep volgers te treden.

#### *Politieke mobilisatie vergemakkelijken*

Mobiliseren via sociale media lijkt goed te kunnen, maar om een sneeuwbaaleffect in gang te zetten, lijken klassieke massamedia nodig. Sociale media zijn vooral succesvol in het mobiliseren van de geïnteresseerde volgers die zich bewust geabonneerd hebben op een bepaalde persoon of

---

47 Daarbij wel de volgende kanttekening: in zekere zin is Twitter een traag medium: *'Het is op Twitter redelijk lastig om je volgersbase op te bouwen. Dat is een redelijk traag proces, tenzij je een bekend politicus bent'* (Anoniem, 4 oktober 2013), wat betekent dat een politicus lange tijd moet bouwen aan een fanbase vooraleer het stadium van de onafhankelijkheid bereikt is.



organisatie. De mobilisatie bij Occupy Wall Street illustreert dit erg goed: toen de massamedia de actie nog niet hadden opgemerkt en de mobilisatie vooral via sociale media liep, bleef het succes van de bezetting erg beperkt. Pas toen er berichtgeving verscheen over ‘police brutality’ in de klassieke media trok het aantal bezetters aan. De wisselwerking tussen sociale en traditionele media is dus cruciaal. Op politiek gebied wordt er nog weinig gedaan met deze mobilisatiefunctie – op enkele schuchtere pogingen van bijvoorbeeld SP en PVV na. Die laatste partij organiseerde de demonstratie ‘Wij tekenen verzet aan. Demonstratie tegen Rutte II’ (op 21 september 2013 op de Koemarkt bij het Haagse Malieveld). Het event geraakte echter niet verder dan de ‘usual suspects’: slechts 1818 mensen waren op het einde van de rit uitgenodigd. De kranten – belangrijk voor mobilisatie – negeerden het event grotendeels: slechts tien, voor het merendeel lokale kranten, berichtten vóór 21 september over de demonstratie.

Tijdens verkiezingscampagnes is het trouwens niet meteen schadelijk om enkel de ‘usual suspects’, hier de partijactivisten, te mobiliseren. Zoals Jungherr (2012) in zijn studie van de cybercampagne van de Duitse CDU beschrijft, kunnen sociale media net de ‘hardcore’ fans, de partijactivisten, veel instrumenten bieden om enthousiast te blijven en elkaar verder aan te steken. Ook Obama gebruikte sociale media vooral om het de activisten makkelijker te maken om campagne te voeren en campagnesuccessen met elkaar te delen. Vooral partijen hebben dit in het verleden gedaan, maar in principe kunnen individuele politici hier ook meer gebruik van maken. Sterker nog, omdat sociale media relatief goedkoop zijn en Nederlandse politici slechts in zeer beperkte mate financiële steun krijgen van hun partijen om een persoonlijke campagne te voeren, kunnen sociale media in het bijzonder de mogelijkheden van individuele politici versterken: het is een snel en goedkoop medium om contact te houden met de vrienden en familie die het campagneteam vormen (bijvoorbeeld via Facebookgroups) en hun input te geven die zij makkelijk weer verder kunnen verspreiden. Je hoeft geen flyeraars meer te hebben en dure campagneposters te bestellen om in weer en wind met emmers behangplaksel te verspreiden.

Kortom, in principe is de mobiliserende functie van sociale media voor zowel politici als partijen voordelig, al lijkt ze tot op heden vooral door partijen gebruikt te worden.

#### *Laagdrempelig interageren*

Veel partijen gebruiken Twitter vooral voor ‘webcare.’<sup>48</sup> Zoals een campagneleider het verwoordt: ‘[V]oor ons is Twitter niet meer en niet minder dan gewoon een helpdesk. Gewoon webcare (...). Dan moet je bedenken, binnen campagnetijd moet iedereen binnen een uur antwoord hebben gekregen’ (Anoniem, 21 augustus 2013). Een campagneadviseur van een andere partij bevestigt dit beeld: ‘Vanuit de partij gebruiken we Twitter als webcare. Als mensen vragen stellen, dan beantwoorden we die. We doen daar zelf behalve af en toe eens de aandacht ergens op vestigen, vrij weinig mee. Onze politici en Kamerleden des te meer’ (Anoniem, 4 oktober 2013). Partijen kunnen dus vragen beantwoorden van followers, maar het zijn vooral individuele politici die hier baat bij hebben. De interactie ‘werkt’ wellicht beter als een volger kan interageren met een persoon en niet met een onpersoonlijke partij.

---

48 Facebook wordt door partijen nauwelijks gebruikt om te interageren met de achterban (cf. Jacobs, 21 september 2013, <http://stukroodvlees.nl/partijen/cybercampaigning-en-facebookflaters/>).

De politici kunnen Twitter en ook Facebook gebruiken om een duurzame, persoonlijke band op te bouwen met hun volgers. Ook hier zien we weer dat de partij meer naar de achtergrond verdwijnt.

#### *Geld binnenhalen*

Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk reeds is aangestipt, is er nog vrij weinig bekend over de mogelijkheid om via sociale media geld binnen te halen. Ook hier kunnen sociale media de onaf-hankelijkheid van politici vergroten.

Zo kunnen individuele kandidaten via sociale media proberen om donaties binnen te halen, dat gebruikt zou kunnen worden ten nadele van een partij, maar evengoed ook ten bate daarvan aangezien een succesvolle persoonlijke campagne een partij ook stemmen op kan leveren. Zeker in tijden waar de zetelaantallen zeer dicht bij elkaar liggen, kan dat net het verschil maken.

Samengevat, vooral Twitter is erg persoonlijk en biedt eerder uitdagingen dan mogelijkheden voor partijen. Op Twitter verdwijnen partijen nog meer naar de achtergrond en heerst het gevaar dat een kakofonie aan partijmeningen de digitale wereld ingestuurd worden. Het vergt dus van partijen meer afstemming. Facebook biedt meer mogelijkheden om de partijboodschap te verspreiden en lijkt vooralsnog minder interessant – politiek gezien dan – voor politici.

## 4 Sociale media: meer dan een campagne-instrument

Tot dusverre zijn we voornamelijk uitgegaan van de huidige rol van politieke partijen en hoe zij en hun politici sociale media hebben ingezet. Op basis van meerdere interviews met politici en (online) campagnemanagers is het geoorloofd te concluderen dat er tussen 2010 en 2012 een grote verschuiving heeft plaatsgevonden waarbij politieke partijen op centraal niveau tegenwoordig zeer professioneel gebruik maken van sociale media. Daarbij lijken de verschillende partijen strategieën te kiezen die aan de ene kant tonen dat ze goed op de hoogte zijn van de ‘ins and outs’ van sociale media en die aan de andere kant sterk aansluiten bij de bestaande (offline) campagnestrategie en -traditie die binnen een partij dominant is. Sociale media worden dus vooral gezien als campagnemiddel vanuit een *partij*perspectief.

Hoe logisch bovengenoemd perspectief en handelen ook zijn, we zullen in deze sectie een breder perspectief hanteren. Vanuit de functionaliteit van sociale media kijken we naar andere mogelijkheden voor politieke partijen om de connectie tussen partijen en individuen te leggen waarbij er voor politieke partijen een wat andere rol in de samenleving kan ontstaan dan die ze momenteel innemen. Dit doen we door vanuit een partijbelang te redeneren en naar de functie van partijen in de samenleving als geheel te kijken. Onze aanknopingspunten voor een verder gebruik van sociale media hieronder zijn zeker niet uitputtend, maar kunnen een startpunt vormen voor een nieuw handelingsperspectief en verdere discussies.

#### *Populariteit*

Twitter werkt momenteel vooral als persbureau of medium waarop kiezers vragen kunnen stellen en de partijen hierop een antwoord geven. Facebook heeft een andere rol omdat partijen het meer gebruiken om beeldmateriaal (cartoons, infographics, foto's, enzovoorts) en wat uitgebreidere

standpunten te delen. Die posts worden dan door de volgers opgepikt, becommentarieerd en besproken. De partijen zelf mengen zich weinig tot niet in die discussies, aangezien ze vooral aandacht willen vragen voor hun standpunten. Een enkele partij exploreert momenteel interactie via Facebook.

Dit laat verschillende mogelijkheden van Facebook onderbenut, zoals het laten zien van de mense-lijke kant van de politiek. We concludeerden eerder dat het logisch is dat het persoonlijke op Facebook vooral bij politici naar voren komt, maar gezien het positieve effect voor individuele politici is het de moeite waard om de analogie met partijen te trekken. Via Facebook kunnen zij transparantie creëren en 'het private leven van de partij' meer laten zien. Welke afwegingen maken partijen? Wie werken er eigenlijk achter de schermen? Wat komt er allemaal kijken bij de organisatie van een ledencongres? Wie zit er 's nachts achter de telefoon tijdens campagnetijd? Hoe ondersteunen partijen democratisering in ontwikkelingslanden? Een dergelijk gebruik kan de partij dichter bij de kiezers brengen. Als zodanig wordt een relatie met een partij gecultiveerd en dat kan ook de partij wat prominenter maken ten opzichte van politici.

De spanning tussen de populariteit van partijen versus die van politici hebben we reeds besproken. Het gebruik van sociale media kan echter ook een spanning opleveren tussen de populariteit van de partijgebonden politiek en die van 'de politiek' als geheel. Nederland heeft geen sterke traditie in 'negative campaigning' (zoals bijvoorbeeld de VS), maar het is de Nederlandse politiek ook niet geheel vreemd. Traditionele media zoals tv en radio hebben de neiging Twittertrash en Facebookflats aardig uit te vergroten waarbij gekrakeel en ferme uitspraken zeker niet aan de aandacht ontsnappen. Het beeld kan daardoor ontstaan dat politiek niet meer is dan soundbites van 140 karakters en dat de inhoud naar de achtergrond verdwijnt. Dit is een sterk argument zeker in de wetenschap dat alles dat op internet is geplaatst nooit meer volledig te verwijderen is – om te zeggen dat negatieve campagnevoering via sociale media daarom alleszins vermeden moet worden. Natuurlijk kan het op korte termijn een partij of politicus enige winst opleveren, maar dit gaat dan ten koste van het aanzien van de politiek in haar geheel en verzuurt de verhoudingen tussen politici onderling. Dat kan op zijn beurt weer tot wrijvingen leiden. Dit geldt a fortiori wanneer aanvaller en aangevallene samen in de regering stappen, zoals Wouter Bos en Jan-Peter Balkenende in het kabinet-Balkenende IV mooi illustreerden.

#### *Mobilisatie*

Om kiezers te betrekken bij de politiek is het belangrijk dat er een connectie wordt gelegd en mensen zich kunnen identificeren met de partijen en politici. Dit kan langs twee lijnen. In de eerste plaats, weten we bijvoorbeeld dat vrouwen zich beter vertegenwoordigd voelen als de genderbalans in de politiek evenwichtiger is. In het verlengde daarvan bieden sociale media (zowel Facebook als Twitter) unieke mogelijkheden gezien hun niet-geografische basis. Representatie van etnische (en andere) minderheden kan via lijnen van sociale media gebeuren. In de tweede plaats staan sommige politici al bekend als 'issue owners', maar kan dit verder worden ingevuld via sociale media.

Zoals in de Britse en Amerikaanse kiessystemen waar politici hun eigen kiesdistrict vertegenwoordigen en een duidelijk afgebakende achterban hebben, zouden politici via sociale media ook kunnen functioneren als vertegenwoordigers van specifieke groepen of bepaalde onderwerpen. Sociale media kunnen kiezers helpen om deze politici te vinden en aan te spreken en kunnen politici helpen om hun achterban te raadplegen over specifieke voorstellen. Op deze manier kunnen in het bijzonder groepen gemobiliseerd worden die normaal gesproken politiek minder makkelijk te bereiken zijn.

Ook de politieke en de partijdemocratie in het algemeen kunnen van het mobilisatiepotentieel profiteren. Politieke partijen zouden de kracht van sociale media ook gezamenlijk kunnen aanwenden rond verkiezingen om mensen op te roepen te gaan stemmen of zelfs breder om gezamenlijk vrijwilligers te werven en om de basis van de partijdemocratie te verstevigen. Het eerste kan via zeer simpele applicaties waarop mensen kunnen aangeven dat ze gestemd hebben, die door politieke partijen in ieder geval onder hun duizenden en duizenden volgers ge-promoot kunnen worden om vervolgens een sneeuwbaaleffect te creëren (cf. Bond et al., 2012).

#### *Interactie*

Politieke partijen gebruiken Twitter normaal gezien vooral als een thermometer van de samenleving en als een plek om vragen te beantwoorden; politici gebruiken het meer als persoonlijke persbureaus (waar ben ik, wat doe ik, wat vind ik); journalisten gebruiken het om nieuws en quotes te vinden; en kiezers om te reageren op politiek nieuws, politici en andere kiezers. Kortom, het publiek dat via Twitter bereikt kan worden bestaat vaak of uit al politiek geïnteresseerde burgers of uit journalisten en opinieleiders. Daar valt dus op het eerste gezicht weinig te halen.

Echter, politieke partijen kunnen hun gebruik van Twitter als thermometer gemakkelijk uitbreiden, zonder direct valse verwachtingen te creëren. Twitter geeft geen representatief beeld van de Nederlandse bevolking en zelfs niet van subgroepen, zoals jongeren of ICT-junkies. Twitter is dus geen valide thermometer van publieke attitudes, maar dat betekent niet dat het 'bottom-up'-potentieel van het medium geen kansen biedt voor partijen. Via Twitter kunnen ideeën geoogst worden. Kiezers, het maatschappelijk middenveld en opinieleiders kunnen gevraagd worden om mee te denken over problemen en afwegingen waarmee partijen worstelen, om succesverhalen en beleidstips te delen; interactieve inspiratie. Dit kan ook via Facebook, al zijn de opties daar beperkter omdat er nog minder breed bevestigd kan worden.

Sociale media debatten zouden in theorie een middel kunnen zijn om partijen (als collectief) en kiezers samen te brengen. Deze initiatieven zijn in de praktijk echter vooralsnog weinig succesvol gebleken, om het nog voorzichtig uit te drukken. Meer algemeen lijken mensen makkelijker een persoon via Twitter te benaderen dan een gezichtsloze partij. Het initiatief voor het eerder genoemde oogsten van ideeën ligt dan ook bij de partijen. In die lijn zouden partijen bijvoorbeeld wel een gezamenlijke vraagbaak kunnen opzetten of een specifieke 'hashtag' kunnen introduceren. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het kanaliseren van vragen en klachten rond verkiezingstijd. Wederom kan er een positief sneeuwbaaleffect uitgaan van het openbaar gezamenlijk optreden door de politieke partijen.

### Fondsenwerving

Fondsenwerving via sociale media heeft zich zowel binnen de politiek (Obama) als daarbuiten ('crowdfunding') effectief bewezen, maar het werven van donateurs en leden via sociale media is geen gangbare praktijk. Het lijkt via sociale media ook relatief makkelijker om als partij een extra 'like' te krijgen dan een extra partijlid. De kracht van fondsenwerving via sociale media moet echter ook niet gezocht worden in extra leden of in bijdragen van donateurs.

Een 'like' is een kleine moeite waardoor de Facebooker zich beter gaat voelen (Rosen, 2012). Deze actie is mogelijkwijs te repliceren als fondsenwervingstrategie. 'Doneer 1 Euro'-buttons kosten de gebruiker weinig moeite (en geld), maar genereren wel een positief effect: de kiezer voelt zich beter en de partij heeft (iets) meer middelen. Wanneer we de analogie met 'crowdfunding' verder doortrekken, zouden partijen er ook aan kunnen denken om via deze route specifieke projecten te financieren. Dit maakt niet alleen geld vrij voor andere partijactiviteiten, maar kan de volger later ook laten zien in hoeverre het doel al bereikt is. Dit verhoogt op zijn beurt de betrokkenheid van de volger met de partij in kwestie. Dit is vooral beloftevol wanneer het om projecten gaat met concrete producten, zoals publicaties over een sociaal onderwerp, bepaalde bewustwordingscampagnes, of het steunen van buitenlandse initiatieven. Voor politieke partijen kan dit wel betekenen dat zij hun blik wat verleggen van het interne naar het externe, waarbij een leidende vraag wordt wat een activiteit bijdraagt aan de maatschappij of de politieke discussie.

Voortbordurend op manieren waarop partijen sociale media kunnen gebruiken voor eigen fondsen-werving, is het positieve karakter van in ieder geval Facebook wellicht nog meer bruikbaar voor gezamenlijke projecten en activiteiten, zoals het Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). Deze samenwerking straalt iets positiefs uit en laat zien dat partijen een breder belang dienen dan enkel dat van henzelf.

## 5 Besluit

Al met al lijken partijen sociale media zeker te kunnen aanwenden, maar is er een paradox in de wijze waarop dat de band met kiezers beïnvloedt. Aan de ene kant bieden sociale media een middel om een duurzame band op te bouwen via interactie en transparantie en verhoogt het de aanwezigheid van een partij in het reguliere internetgebruik van kiezers. Aan de andere kant lijkt een sterke binding met partijen meer en meer iets van het verleden en verbinden kiezers zich op een meer fluïde manier aan meerdere partijen. Via sociale media kan dat benut worden door het vragen van 'kleine bijdragen', ideeën en participatie voor specifieke projecten: '*liking a cause*', in plaats van partijlid worden dus.

## Literatuur

Bond, R.M., et al. (2012), 'A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization', in: *Nature*, 489, p. 295-298.

Crawford, K. (2009), 'Following you: disciplines of listening in social media', in: *Continuum*, 23, nr. 4, p. 525-535.

Gibson, R. (2009), 'New media and the revitalization of politics', in: *Representation*, 45, nr. 3, p. 289-299.

Gibson, R.K., & I. McAllister (2012), *A net gain? Web 2.0 campaigning in the Australian 2010 election*, paper presented at the ECPR Joint Sessions, Antwerpen.

Grimmer, J., S. Messing & S. Westwood (2012), 'How words and money cultivate a personal vote: the effect of legislator credit claiming on constituent credit allocation', in: *American Political Science Review*, 106, nr. 4, p. 703-719.

Hwang, S. (2013), 'The effect of Twitter use on politicians' credibility and attitudes toward politicians', in: *Journal of Public Relations Research*, 25, nr. 3, p. 246-258.

Jacobs, K., & N. Spierings (2013), *Loved by politicians but irrelevant at the ballot box? The diffusion of Twitter and its impact on preference voting in the Dutch general elections of 2010 and 2012*, paper presented at the 7th ECPR General Conference, Bordeaux.

Jungherr, A. (2012), 'Online campaigning in Germany: the CDU online campaign for the general election 2009 in Germany', in: *German Politics*, 21, nr. 3, p. 317-340.

Kruikemeier, S., G. van Noort & R. Vliegthart (2013a), *The relationship between campaigning on Twitter and electoral support. Present or absent?* Paper presented at the Annual Conference of the International Communication Association, Londen.

Kruikemeier, S., G. Van Noort, R. Vliegthart & C.H. de Vreese (2013b), 'Getting closer: The effects of personalized and interactive online political communication', in: *European Journal of Communication*, 28, nr. 1, p. 53-66.

Oosterveer, D. (2013), *Social media in Nederland 2013: groei van gebruik Twitter en Facebook afgevlakt* (<http://www.marketingfacts.nl/berichten/social-media-in-nederland-twitter-en-facebook-het-meest-actief-gebruikt;bezoekt-op-13-augustus-2013>).

Rettberg, J. W. (2009), 'Freshly generated for you, and Barack Obama': how social media represent your life', in: *European Journal of Communication*, 24, nr. 4, p. 451-466.

Rosen, L. (2012), *iDisorder. Understanding our obsession with technology and overcoming its hold on us*, Palgrave Macmillan.

Spierings, N., & K. Jacobs (2013), 'Getting personal? The impact of social media on preferential voting', in: *Political Behavior*, DOI 10.1007/s11109-013-9228-2.

Sweetser, K. D., & R.W. Lariscy (2008), 'Candidates make good friends: an analysis of candidates' use of Facebook', in: *International Journal of Strategic Communication*, 2, nr. 3, p. 175–198.

Utz, S. (2009), 'The (potential) benefits of campaigning via social network sites', in: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14, nr. 2, p. 221–243.

Valenzuela, Sebastian, Namsu Park & Kerk F. Kee (2009), 'Is there social capital in a social network site? Facebook use and college students' life satisfaction, trust, and participation', in: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14, nr. 4, p. 875–901.

Vergeer, M., & L. Hermans (2013), 'Campaigning on Twitter: micro-blogging and online social networking as campaign tools in the 2010 general elections in the Netherlands', in: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 18, nr. 4, p. 399-419.

Vergeer, M., L. Hermans & S. Sams (2013), 'Online social networks and micro-blogging in political campaigning: the exploration of a new campaign tool and a new campaign style', in: *Party Politics*, 19, nr. 3, p. 477-501.





*André Krouwel & Jasper van de Pol*<sup>49</sup>

## 1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt een redelijk nieuw fenomeen dat de afgelopen jaren een steeds grotere rol is gaan spelen in de verkiezingsstrijd: stemhulpen. Kiezers gebruiken steeds vaker dergelijke websites om te zien welke politieke partij het dichtst bij de eigen politieke voorkeuren staat. Het succes van stemhulpen heeft verschillende voordelen: zij helpen burgers een bewustere en beter geïnformeerde partijkeuze te maken en motiveren hen te gaan stemmen.

De populariteit van VAAs zou deels te maken kunnen hebben met het feit dat politieke partijen en politieke leiders zelf minder goed in staat zijn hun standpunten op belangrijke onderwerpen over het voetlicht te brengen. Massamedia focussen steeds meer op ‘conflict’-nieuws en rapporteren in termen van winnaars en verliezers. De inhoud sneuvelt dan vaak en kiezers gaan elders op zoek naar betrouwbare en toegankelijke politieke informatie. Stemhulpen zijn echter niet neutraal en bij de ontwikkeling van deze websites worden belangrijke keuzes gemaakt over de issues die worden opgenomen en de vaststelling van standpunten van politieke partijen.

Wij gaan hieronder in op de totstandkoming en ‘kwaliteit’ van stemhulpen, vooral van de twee belangrijkste Nederlandse versies: Stemwijzer en Kieskompas. Ook bespreken we het bereik en het effect van stemhulpen op de politieke kennis en partijkeuze van kiezers en wat zij kunnen doen om de kennis van partijstandpunten te vergroten.

## 2 Functieverlies van politieke partijen

Politieke partijen hebben in Nederland – net als elders in Europa – te maken met functieverlies. De representatieve functionaliteit (de belangenbehartiging van verschillende groepen in de samenleving) en het mobiliseringsvermogen staan sterk onder druk. Vooral de traditionele grote ‘volks-partijen’ verliezen snel in aantrekkingskracht en hun wordt vaak verweten niet langer een inspirerend politiek project te hebben, maar te zijn getransformeerd in partijen die uitsluitend oog

---

49 *Dr. André Krouwel* is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling communicatiewetenschap van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit. Zijn onderzoek richt zich vooral op de veranderende rol van politieke partijen in Europese democratieën en de opkomst (en ondergang) van nieuwe politieke partijen en politieke ‘entrepreneurs’.

*Jasper van de Pol* MSc is werkzaam bij de programmagroep ‘Political Communication & Journalism’ van de Amsterdam School of Communication Research van de Universiteit van Amsterdam.

hebben voor de continuering van de eigen macht. De rekrutering van de politieke elite vernauwt zich tot de ambtenarij en de academische wereld, waardoor vele burgers zich niet meer herkennen in hun politieke leiders. Ledenorganisaties van partijen blijven krimpen en stellen weinig meer voor, en steeds meer burgers zijn cynisch over de partijpolitieke strijd en de mate waarin vooral regeringspartijen in staat zijn waar te maken wat zij beloven in verkiezingstijd. Steeds minder vormen partijen de cruciale verbindende schakel tussen burgers en de staat, omdat de traditionele sociale structuur waaruit zij voortkomen erodeert en burgers zich afkeren van de partijdemocratie en verkiezingen. Stemkeuzes van burgers laten zich steeds minder goed voorspellen aan de hand van sociologische factoren: in de jaren vijftig van de vorige eeuw verklaarden die nog 70 tot 80 procent van alle stemmen, tegenwoordig nog maar 28 procent. Omdat politieke partijen steeds meer hun ideologische veren afschudden, worden burgers steeds minder zeker over waar politieke partijen precies voor staan. Dat zorgt ervoor dat burgers – die tijdens een verkiezing ineens tot een keuze worden ‘gedwongen’ – een grote behoefte hebben aan informatie over de standpunten van politieke partijen en hun positie in het politieke landschap.

Een toenemend aantal kiezers heeft dus nauwelijks partijbinding en maakt bij elke verkiezingen opnieuw een keuze voor een politieke partij, in plaats van één partij trouw te blijven. Stemmers switchen steeds vaker van partij en blijven ook langer twijfelen: in 2006 besloot 12 procent van de kiezers pas op verkiezingsdag op welke partij zij zouden stemmen. Om een keus te maken is informatie nodig en steeds vaker wordt deze politieke informatie verkregen met gericht zoeken op internet. Een van de meest aantrekkelijkste karakteristieken van online informatie is dat het op de persoonlijke situatie kan worden toegesneden. Dat is de kracht van online stemhulpen: bij het bepalen van de partijkeuze kunnen burgers gebruik maken van een groeiend aantal websites waar partijstandpunten worden vergeleken met de persoonlijke politieke voorkeuren. In de Nederlandse verkiezingstijd zijn stemhulpen (in de wetenschappelijke literatuur ‘Voting Advice Applications’ of ‘VAAs’ genoemd) daarom niet meer weg te denken. In Nederland bestaat sinds de negentiger jaren de mogelijkheid voor kiezers om via het internet een stemadvies te krijgen dat is toegesneden op iemands persoonlijke standpunten over politieke issues. Door de enorme overvloed aan dagelijkse informatie via traditionele media en het Internet, hebben veel kiezers behoefte aan houvast in de vorm van een advies dat aansluit bij hun persoonlijke politieke voorkeuren.

### 3 Bereik van stemhulpen

De eerste stemhulp ter wereld was Stemwijzer, ontwikkeld door het Instituut voor Publiek en Politiek (nu ProDemos), het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen en de Universiteit Twente. In 1998 vroeg al een kwart miljoen mensen een stemadvies, in 2003 bezochten ruim 2,2 miljoen kiezers de Stemwijzer en in 2006 en 2010 was dit aantal gestegen naar ruim 4,5 miljoen bezoekers. Dit betekent een toename van ongeveer 2 procent van het electoraat naar ruim 40 procent van kiesgerechtigden die gebruik maken van Stemwijzer. In 2006 kwam Kieskompas daar bij met ruim 3,4 miljoen bezoekers, waardoor het percentage kiesgerechtigden dat stemhulpen gebruikt in Nederland hoger is dan waar ook ter wereld. Omdat niet-stemmers niet vaak een stemhulp zullen gebruiken ligt dat percentage waarschijnlijk nog hoger voor mensen die daadwerkelijk stemmen. Behalve in Nederland zijn stemhulpen ook zeer populair in Duitsland (6,7 miljoen keer geraadpleegd in 2009), Zwitserland (1,2 miljoen in 2011), Finland (1 miljoen

gebruikers in 2007) en België (1 miljoen gebruikers in 2004 en 800.000 Kieskompas bezoekers in 2007 in Vlaanderen). In het algemeen zijn stemhulpen populair in landen met een veel zwevende kiezers en een kiessysteem van evenredige vertegenwoordiging, en dus veel partijen, wat het lastiger maakt te kiezen. In Nederland zijn ze bovendien sterk ingeburgerd, vanwege de relatief lange traditie van stemhulpen. Stemhulpen zijn ook een Nederlands exportproduct geworden: de Duitse *Wahl-O-Mat* gebruikt een licentie van Stemwijzer en het Kieskompas-model is behalve in Nederland al toegepast in meer dan 40 andere landen, zowel op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Naast de bekende VAAs Stemwijzer en Kieskompas kent Nederland nog een waaier aan andere stemhulpen, ook voor specifieke groepen.

Het is echter niet alleen relevant *hoeveel* mensen bereikt worden, maar ook *wie* bereikt worden met stemhulpen. Uit veel studies naar de gebruikers van stemhulpen blijkt dat mannen vaker gebruik maken van stemhulpen en dat bezoekers gemiddeld hoger opgeleid en meer politiek geïnteresseerd zijn dan de gemiddelde burger. Op het eerste gezicht lijkt dat niet de meest interessante groep om partijstandpunten naar te communiceren. Een recente studie laat zien dat de meerderheid van de gebruikers van Kieskompas inderdaad valt te omschrijven als zeer politiek geïnteresseerd en vol zelfvertrouwen; zij zijn niet geïnteresseerd in het stemadvies maar gebruiken het instrument om te controleren of hun favoriete partij uit de bus komt, of ter vermaak. Daarnaast omschrijft een aanzienlijk deel van de gebruikers zichzelf als een twijfelende kiezer, die minder geïnteresseerd in politiek en minder overtuigd van hun capaciteit om een goede keuze te maken. Voor deze groep kiezers levert het gebruik van een stemhulp duidelijk wat meer op: zij leren meer van het doorlopen van de stellingen en het interpreteren van de resultaten, en mogelijk draagt dit voor hen ook bij aan een groter vertrouwen in hun eigen participatie (in de vakliteratuur 'political efficacy' genoemd). Dit effect is moeilijker aan te tonen, maar experimenteel onderzoek naar deze effecten loopt op dit moment.

## 4 Effecten van stemhulpgebruik

*Gebruikers van stemhulpen worden aan het denken gezet*

Bouwers van stemhulpen hebben als doel de gebruikers te *informer*en, niet te *overtuigen*. Zij hopen dat VAAs bijdragen aan meer interesse in, en kennis van politiek, en dat zij gebruikers helpen een stevig onderbouwde keuze te maken voor een politieke partij. Ook hopen veel VAA-bouwers de opkomst te verhogen omdat kiezers zich beter voorbereid voelen om een stem uit te brengen.

Stemhulpen zijn een heel effectief medium in het communiceren van partijstandpunten naar individuele gebruikers: alle gebruikers krijgen een persoonlijk, op maat gemaakt overzicht van hun overeenstemming met partijstandpunten van alle politieke partijen. Ze zouden dus kunnen worden gezien als instrumenten die heel efficiënt een samenvatting geven van alle partijprogramma's voor de belangrijkste politieke thema's. Zowel Stemwijzer als Kieskompas bieden gebruikers de mogelijkheid om na het zien van het algemene resultaat ('het advies'), meer in detail te onderzoeken op welke thema's zij van mening verschillen met elke partij en welke argumenten partijen geven voor hun standpunten. Deze functie is het meest leerzaam wat betreft kennis van politieke partijen en hun standpunten. Uit een kleine observatiestudie van Kieskompasgebruik bleek

echter dat deze mogelijkheid vaak aan mensen voorbijgaat: veel gebruikers vullen hun eigen mening in en kijken alleen naar de mate van algemene overeenstemming met partijen in de vorm van nabijheid in het politieke landschap.

Stemwijzer, aan de andere kant, geeft gebruikers bij het aangeven van hun positie bij stellingen al de mogelijkheid om te zien wat de partijstandpunten zijn. Een voordeel is dat mensen dit vaker zullen lezen, maar een probleem zou hierbij kunnen zijn dat, wanneer je al bij de vraagstelling aangeeft welke positie bij welke partij hoort, gebruikers niet hun eigen mening geven maar mogelijk de partijlijn gaan volgen van de partij waar ze op (neigen te) stemmen. Voor veel makers van stem-hulpen is het juist belangrijk pas te laten zien waar de partijen voor staan als de gebruiker eerst de eigen mening heeft aangegeven. Op deze wijze kunnen gebruikers van een stemhulp dus ook verrast worden en uitkomen bij een partij die niet hun eerste keuze was; dit is een meerwaarde van stemhulpen. Er zijn natuurlijk meer factoren die invloed hebben op de uiteindelijke stemkeuze, zoals de aantrekkingskracht van de lijsttrekker of stemgewoonten uit het verleden, maar een stemhulp neemt die bewust niet mee en probeert de gebruiker uitsluitend op politieke inhoud te matchen met partijen. Stemhulpen leggen stellingen voor over een breed scala aan belangrijke politieke onderwerpen, terwijl het oordeel van kiezers vaak is gebaseerd op specifieke thema's. Het idee is dat kiezers worden aangezet over onderwerpen na te denken, en dit is een belangrijke bijdrage aan het demo-cratisch proces.

Uit een TNS/NIPO-onderzoek naar de impact van Kieskompas en Stemwijzer bleek dat respondenten aan het denken worden gezet door stemhulpen. Kieskompas zette mensen iets meer aan het denken dan Stemwijzer, vooral door de plaatsing van kiezers in het politieke landschap: het per-centage dat aangaf geen enkele waarde aan het stemadvies te hechten lag daardoor bij Kieskompas fors lager dan bij de Stemwijzer. Uit tal van onderzoek is gebleken dat een online stemhulp één van de meest effectieve instrumenten op het gebied van opkomstbevordering is. Waar het verspreiden van folders en posters slechts een effect van 0,5 procent sorteert, varieert het opkomst-bevorderende effect van een online stemhulp van 2 tot maar liefst 13 procent.

#### *Switchende en informatiezoekende kiezers door stemhulpgebruik*

Adviezen die stemhulpen genereren blijken ook een directe invloed te hebben op de uiteindelijke stemkeuze van mensen. Deze invloed is aanzienlijk en kan de verkiezingsuitslag wel degelijk beïnvloeden. Hierbij is de vraag of stemhulpen de electorale volatiliteit verhogen of juist verlagen; en of stemhulpen zorgen voor meer twijfel of juist voor meer zekerheid bij burgers over hun partijkeuze. Een studie op basis van het Nederlands Kiezersonderzoek door de politicologen Ruusuvirta en Rosema (2009) toonde aan dat de meerderheid van de gebruikers die nog geen keuze gemaakt hadden, uiteindelijk hebben gestemd op de door Stemwijzer of Kieskompas geadviseerde partij. Ook een belangrijk deel van de gebruikers die zeiden al een besluit te hebben genomen, heeft na het gebruik van Stemwijzer en/of Kieskompas de stemkeuze aangepast, en de helft van de keren gestemd op de geadviseerde partij. Van de ondervraagden zei 8 procent dat het gebruik van invloed was geweest op de beslissing om te gaan stemmen en 18 procent liet weten dat het advies invloed had op de uiteindelijke partijkeuze. Vooral zwevende kiezers worden sterk beïnvloed: van de twijfelende kiezers die een stemhulp raadpleegden, gaf ongeveer de helft aan dat het advies invloed

had op de uiteindelijke partijkeuze. De aard van het advies speelt daarbij een rol: een stemadvies voor een partij waar de kiezer geen enkele affiniteit mee heeft wordt meestal terzijde gelegd, maar als het advies enigszins aansluit bij bestaande voorkeuren wordt het vaak opgevolgd.

Uit een ander onderzoek op basis van gegevens van Kieskompas bleek dat een VAA-advies voor een bepaalde partij de kans vergroot dat de gebruiker daadwerkelijk op die partij stemt, maar vooral als hij of zij toch al overwoog op die partij te stemmen. Een nadeel van beide studies is dat niet kan worden hardgemaakt dat de adviezen de *oorzaak* zijn van de aangepaste partijvoorkeuren; hiervoor is een zuiver experiment nodig.

## 5 De kwaliteit van het ‘stemadvies’

### *Rekenmethodes*

Omdat stemhulpen invloed uitoefenen op het stemgedrag van mensen vragen politicologen en politici zich terecht af of gebruikers wel het ‘juiste’ advies krijgen en of gebruikers er op de ‘juiste’ manier mee omgaan. Het advies dat iemand krijgt is niet bij iedere stemhulp gelijk en hangt af van de keuzes die stemhulpbouwers hebben gemaakt tijdens de ontwikkeling van het instrument. Stemhulpbouwers kunnen kiezen uit verschillende rekenmethodes, antwoordschalen, thema’s die aan bod komen, formuleringen van stellingen en presentatie van het resultaat, oftewel het ‘stemadvies’.

Stemwijzer en Kieskompas hebben twee wereldstandaarden gezet voor typen stemhulpen. De Stemwijzer-methode telt simpelweg alle keren op dat een gebruiker en een partij hetzelfde antwoord geven (gebruikers kunnen stellingen dubbel tellen) en presenteert het resultaat als een rangorde van partijen in percentages overeenkomst. Kieskompas geeft geen enkelvoudig, onver-anderbaar stemadvies, maar plaatst bezoekers op basis van hun antwoorden in een politiek landschap te midden van alle politieke partijen langs de belangrijkste economische en culturele politieke scheidslijnen. Omdat geen partij duidelijk ‘bovenaan’ staat, maar alleen een relatieve afstand heeft tot de gebruiker, blijft er ruimte voor interpretatie. Gebruikers kunnen vervolgens op verschillende wijzen hun eigen positie vergelijken met die van de partijen op die onderwerpen die voor hen van doorslaggevend belang zijn. Thema’s kunnen worden weggelaten of meegenomen in het advies, in elke gewenste combinatie. In zowel Stemwijzer als Kieskompas kunnen gebruikers op iedere in-dividuele stelling de eigen positie vergelijken met die van de politieke partijen.

De politicologen Louwense en Rosema (2013) hebben aangetoond dat de rekenmethode van een stemhulp cruciaal is voor het gegeven advies. Stemwijzer gebruikt de ja-nee format als antwoord categorieën, terwijl bij Kieskompas kiezers vraagt in welke *mate* ze het eens zijn op een zogenaamde vijfpuntschaal van ‘helemaal mee oneens’ tot ‘helemaal mee eens’. De econoom Loek Groot toonde in 2003 aan dat door gebruik bij Stemwijzer van slechts twee antwoordcategorieën zij geen goed onderscheid kunnen maken tussen partijen die dicht bij elkaar staan, vooral tussen de gematigde partijen in het politieke centrum. Door kiezers en partijen de mogelijkheid te geven om meer nuance in hun antwoorden te leggen kan beter onderscheid worden gemaakt tussen partijen die aan dezelfde kant van het issue staan, maar wel degelijk verschillen in hun politieke stellingname.

Het gevolg van de verschillende antwoordcategorieën en rekenmethoden is dat wanneer identieke antwoorden van kiezers op identieke vragen met de verschillende rekenmethoden van Kieskompas en Stemwijzer worden omgezet tot een advies, driekwart van de kiezers een andere partij naar voren krijgt als beste match. Als je vervolgens kijkt welke partijen ook hoog in het lijstje staan bij Stemwijzer of dichtbij in het politieke landschap van Kieskompas, dan neemt het percentage gebruikers met gelijke adviezen snel toe, maar de verschillende rekenmethoden van stemhulpen zijn dus niet zonder consequenties. Er is dan ook een strijd losgebarsten tussen de makers van Stemwijzer die zeggen dat het bouwen van een stemhulp geen wetenschap is en de makers van Kieskompas die – ook in internationaal verband – juist onderzoek naar de effecten van stemhulpen in kaart pogen te brengen en de kwaliteit pogen te verbeteren.

## 6 De keuze voor thema's in een stemhulp

Stemhulpen zijn vooral ontstaan om burgers te laten zien waar politieke partijen voor staan. Het probleem is echter dat het niet altijd mogelijk is om partijstandpunten te achterhalen. Het kan voorkomen dat partijen – opzettelijk – geen standpunt innemen op een bepaald onderwerp omdat hen dat electoraal niet goed uitkomt. Ook kan het zijn dat partijen bewust een vaag standpunt innemen en erg op de vlakte blijven omdat de partij zelf intern verdeeld is. Nieuwe politieke partijen hebben wellicht nog niet op alle onderwerpen stelling genomen, of zijn meer 'one-issue' bewegingen met een zeer smalle politieke agenda. Kortom, het is niet altijd duidelijk wat de 'echte' standpunten van een partij zijn. Partijprogramma's zijn deels tactische documenten die partijen opstellen met één schuin oog naar het electoraat en een scherp ander oog gericht op mogelijke coalitiepartners. Soms pogen partijen ook meerdere kiezersgroepen aan zich te binden en nemen zij subtiel verschillende standpunten in zonder een duidelijke keuze te maken. Partijprogramma's moeten daarom eerder worden gezien als een tijdelijke benadrukking en hiërarchie van bepaalde issues dan als een volledig en coherent overzicht van beleidsposities. Sommige issues worden sterk benadrukt omdat de partijleiding denkt daar electoraal mee te scoren, terwijl rondom andere posities opzettelijk een rookgordijn wordt opgetrokken. Daarnaast zijn sommige onderwerpen duidelijk in het voordeel van sommige partijen. Politieke partijen zijn vaak 'eigenaar' van een onderwerp, omdat kiezers hen sterk met dat issue associëren. Denk hierbij aan het immigratievraagstuk dat sterk met de PVV wordt geassocieerd en waar deze partij een zeer duidelijke positie op heeft. Lagere belastingen worden doorgaans geassocieerd met rechtse partijen (VVD en CDA) en de opbouw en bescherming van verzorgingsstaat-arrangementen met linkse partijen (SP en PvdA) en milieubescherming met GroenLinks.

Hiermee moet rekening worden gehouden bij het selecteren van de onderwerpen die makers van een stemhulp willen opnemen, en ook bij de precieze formulering. Door het grote gebruik van stemhulpen beïnvloeden de makers welke onderwerpen een grotere rol spelen. Wanneer bijvoorbeeld veel issues worden gekozen waarover één partij sterk intern verdeeld is, dan ontstaat er dus een benadeling en bevoordeling van partijen. De selectie van onderwerpen die worden opgenomen en de precieze formulering van de stellingvragen heeft een sterk, sturend effect op de uitkomst van een stemhulp, zo blijkt uit onderzoek van de Vlaamse politicoloog Walgrave. Respondenten kregen 60 stellingen voorgelegd en de onderzoekers lieten zien dat een willekeurige selectie van 30 stellingen uit deze 60 tot een heel ander advies/uitslag leidde. Omdat er geen puur

objectieve manier bestaat om de onderwerpen te selecteren, zal iedere selectie van issues deels arbitrair zijn. Stemhulpen hebben verschillende methoden ontwikkeld om de belangrijkste issues in de verkiezingen te selecteren en de stellingen te formuleren. Het gaat dan zowel om de keuze van de onderwerpen als de precieze formulering van de stellingvragen. Voor dat laatste is van belang dat de stellingen duidelijk maken welk politiek vraagstuk voorligt, maar ook dat deze begrijpelijk zijn voor burgers.

Bij het kiezen van onderwerpen volgen de meeste makers van stemhulpen een vergelijkbaar proces waarbij eerst een groslijst aan onderwerpen wordt opgesteld, waaruit vervolgens een keuze wordt gemaakt. De ontwikkelaars van Stemwijzer kiezen de stellingen rechtstreeks uit de verkiezingsprogramma's waarbij ze letten op een goede spreiding over de verschillende thema's, en op het controversiële karakter van de issues. Partijen moeten het oneens met elkaar zijn, anders heeft het weinig zin om een issue op te nemen in een stemhulp. De opstellers van Stemwijzer komen zo tot ongeveer 100 stellingen, waaruit dan een groslijst van 50 stellingen wordt geselecteerd die naar 'gezaghebbende' personen in de politieke partijen wordt gestuurd. Partijen mogen dan met Stemwijzer in discussie over de precieze formulering van de stellingen en aangeven of zij het eens of oneens zijn (of geen van beide). Ook kunnen partijen aangeven of er belangrijke onderwerpen ontbreken. Middels een statistische bewerking, de zogenaamde 'City-block procedure', wordt dan bepaald welke stellingen het best onderscheidend zijn. Ook de makers van Kieskompas stellen een groslijst op, waarbij de keuze en formulering wordt gestructureerd door een kwalitatieve als kwantitatieve analyse van de hoeveelheid aandacht partijen aan het thema besteden (de zogenaamde 'saliency-methode') in hun verkiezingsprogramma en de mate waarin ze onderscheidend zijn. Om de precieze formulering van stellingen te ijken, is in 2012 ook voor het eerst gebruik gemaakt van een analyse van alle media-content over de afgelopen regeerperiode. Een door Wouter van Atteveldt en zijn collega's ontwikkelde methode van woordclustering kan nagaan welke issues het meest werden besproken in de media. Ter controle van deze rangordening van issues, legt Kieskompas de selectie ook voor aan een aantal (politieke) wetenschappers en journalisten, die de politiek dagelijks observeren. Om sturing te verminderen wordt er ook hier op gelet dat er een goede spreiding over thema's is en dat binnen ieder thema (economie, milieu, zorg, et cetera) meer dan één vraag wordt gesteld. Stellingformuleringen worden niet letterlijk uit de programma's genomen, omdat dan sommige partijen bevoordeeld kunnen worden, maar door survey-experts zo geformuleerd dat zij tot de kern van een belangrijk en omstreden vraagstuk doordringen. Om het effect van de stellingselectie op het uiteindelijke resultaat verder te reduceren worden alle vragen toegekend aan dieperliggende politieke dimensies. Het idee is dat zelfs wanneer verschillende stellingen worden vervangen of weggelaten, gebruikers van het Kieskompas nog steeds ruwweg in hetzelfde kwadrant uit zouden komen.

## 7 De plaatsing van politieke partijen op de issues

Het bepalen van posities van politieke partijen op alle issues is een belangrijk methodologisch aspect bij de ontwikkeling van een stemhulp. De opstellers van de Stemwijzer vertrouwen bij de jiking van de partijen op één van de antwoordcategorieën volledig op 'gezaghebbende' personen binnen de politieke partijen. Bij Stemwijzer kunnen partijen het alleen eens of oneens te zijn met de stelling. In sommige versies wordt een middencategorie opgenomen, zij het met verschillende labels ('niet

mee eens, niet mee oneens' of 'geen van beide'). De makers van Stemwijzer gaan niet in discussie met partijen over de juistheid van de zelfplaatsing en achten de autorisatie door gezaghebbende partijfiguren voldoende garantie voor betrouwbaarheid. De opstellers van de Stemwijzer stellen geen eisen aan wie binnen de partij de antwoorden op de stellingen geeft: soms is het de campagneleider, soms iemand uit de programcommissie en soms iemand uit het campagneteam. Partijen mogen aan Stemwijzer onderbouwingen aanleveren, maar dit hoeven geen fragmenten uit het partijprogramma te zijn of uit andere officiële partijdocumenten. Stemwijzer controleert de zelfplaatsingen van partijen niet tegen het officiële verkiezingsprogramma, maar is wel in 2010 begonnen met het bijvoegen van een 'toelichting partijstandpunt'. Hierover ontstond in 2006 commotie toen de campagneleider van het CDA, Jack de Vries, bekende dat het CDA de antwoorden op de stellingen van de Stemwijzer strategisch had geformuleerd zodat er een gunstige uitslag zou volgen (Van Praag, 2007). Het ontbreken van een controle voor de ijking leidde er toe dat partijen de Stemwijzer om electoraal-tactische redenen misbruikten.

Deze controverse was reden voor het ontstaan van Kieskompas, ontwikkeld door het dagblad *Trouw* en de Vrije Universiteit. Kieskompas ontwikkelde een nieuwe methode van ijking van politieke partijen op issues, waarbij de zelfplaatsing van politieke partijen door een team van codeurs wordt gespiegeld aan het partijprogramma, de website en andere officiële partijdocumentatie. De verschillen tussen de positionering door codeurs en de zelfplaatsing door partijen worden vervolgens in verschillende ronden besproken totdat volledige duidelijkheid en autorisatie is verkregen. Hoewel er onmiddellijke overeenstemming is over het overgrote deel van de plaatsingen, zijn er bij de meeste partijen enkele stellingen waarbij de codering en zelfplaatsing verschillen. Wanneer partijen vonden dat zij onjuist waren gepositioneerd, konden zij dit middels formele (of formeel geautoriseerde) teksten beargumenteren. Autorisatie door de partij vergt soms enkele contacten, waarbij het partijen is toegestaan meerdere tekstedelen aan te leveren om duidelijkheid te verschaffen over het partijstandpunt. In het Kieskompas is het mogelijk voor iedere gebruiker om door te klikken naar alle individuele tekstuele verantwoording van de plaatsing van partijen. Dat is inmiddels standaard geworden en stemhulpen geven nu in de regel de onderbouwingen die politieke partijen hebben bij hun positionering. Partijen hebben een ander belang dan makers van stemhulpen, en dat leidt er toe dat partijen soms strategisch vaag zijn of ronduit liegen over hun positie op een issue om electoraal beter uit de bus te komen. Wanneer partijen zich kunnen verschuilen achter vage of ambigue teksten die op geen enkele wijze deel uitmaken van het formele partijprogramma, dan staat de deur wagenwijd open voor manipulatie van stemhulpen door politieke partijen.

In Nederland werken alle politieke partijen mee aan de ontwikkeling van stemhulpen. Sterker, (kleine) partijen die niet worden opgenomen, pogen de makers van stemhulpen te overtuigen dat zij wel degelijk belangrijk zijn en een plaats moeten krijgen tussen de gevestigde partijen. Binnen veel politieke partijen bemoeit de partijtop, of in ieder geval de campagneleiding, zich met de plaatsingen van de partij op de issues. Bij Stemwijzer kunnen campagneleiders zich ook uitspreken over de keuze en formulering van de stellingen en pogen zodoende hun invloed uit te oefenen op de issues waarop kiezers en partijen worden vergeleken. Het is essentieel om politieke partijen te betrekken bij de ontwikkeling van stemhulpen, maar er tegelijkertijd voor te zorgen dat deze



geen instrumenten van kiezersmanipulatie worden. Het is daarom van belang dat er totale transparantie is over de gebruikte methoden, over wie de stemhulp maakt en in welke mate partijen invloed hebben gehad op de stellingen en de plaatsingen van de partijen. Er is een (inter)nationaal debat op gang gekomen over de kwaliteit en integriteit van stemhulpen. Nederland liep voorop met de ontwikkeling van stemhulpen en moet nu ook als eerste meedenken en meewerken aan een internationale standaard die kiezers meer garantie biedt dat zij een hoogwaardig stemadvies krijgen.

## 8 Conclusie

Stemhulpen zijn een goede manier om burgers te informeren over partijstandpunten. Het is onwaarschijnlijk dat een kiezer uit zichzelf op dertig verschillende issues de standpunten van alle partijen gaat vergelijken. Stemhulpen hebben, zeker in Nederland, een enorm bereik en kiezers hechten veel waarde aan de uitslag. De kracht van stemhulpen ligt vooral in het feit dat zij een persoonlijk ‘advies’ genereren, een op de gebruiker toegesneden vergelijking van de eigen politieke overtuigingen met de (formele) standpunten van politieke partijen. Die ‘instant reward’ maakt het voor bezoekers aantrekkelijk om de tijd te investeren om de vragen in te vullen.

De effecten van stemhulpen zijn ook significant. De belangrijkste effecten die uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komen zijn: een vergroting van de politieke kennis, een verhoging van politieke deelname, en veel stemhulp-gebruikers gaan op zoek naar meer politieke informatie na het invullen. Er is ook een zeker ‘conversie-effect’, waarbij kiezers het advies van stemhulpen volgen en op een andere partij stemmen dan zij in eerste instantie in gedachten hadden. Ook zijn er vele gebruikers die sterk twijfelen tussen twee of meer partijen en bij die finale keuze het stemadvies zwaar laten wegen.

Maar niet alle kiezers zijn door het invullen van een stemhulp automatisch zekerder van hun partijkeuze. De uitslag van een stemhulp houdt immers geen rekening met eerder stemgedrag of de mate waarin de kiezer al is overtuigd van de partijkeuze. De uitslag kan dus verrassen, zeker wanneer de partijstandpunten niet overeenkomen met wat de gebruiker denkt dat een partij vindt. Stemhulpen kunnen de electorale volatiliteit dus ook vergroten. Maar het is een misvatting dat stemhulpen uitsluitend bedoeld zijn om kiezers zekerder te maken van een vooringenomen keuze. Stemhulpen moeten kiezers aan het denken zetten, en uitlokken dat zij over meer issues gaan nadenken en met andere kiezers de mogelijke opties bespreken. Inderdaad gaat een deel van de gebruikers twijfelen over een eerder voorgenomen partijkeuze na het invullen van een stemhulp, maar de positieve effecten lijken toch de overhand te hebben. Veel kiezers leren meer over partijstandpunten en de overeenkomsten en verschillen tussen partijen en tussen de eigen overtuigingen en stelling-namen van partijen, gebruikers gaan meer politieke informatie zoeken en gaan met andere burgers in debat – zowel online als offline – over hun mogelijke partijkeuze.

Stemhulpen hebben ook een belangrijke functie voor politieke partijen. Door het zeer nauwkeurig en kritisch lezen van alle partijprogramma’s en deze diepgaand te scannen op overeenkomsten en verschillen, krijgen partijen een spiegel voorgehouden. De makers van een stemhulp leggen bloot waar partijen onduidelijk zijn en – door het debat met partijen aan te gaan over onduidelijke

stellingname – worden partijen gedwongen meer duidelijkheid te verschaffen over hun standpunten. Door de interactie met politieke partijen om duidelijkheid over partijstandpunten te verkrijgen, worden de partijvertegenwoordigers zich er ook van bewust hoe er van buitenaf naar het programma en de standpunten wordt aangekeken. Stemhulpen hebben, juist door het grote gebruik, ook de dynamiek van verkiezingscampagnes veranderd.

## Literatuur

Boogers, M., & G. Voerman (2003), 'Surfing citizens and floating voters: results of an online survey of visitors to political web sites during the Dutch 2002 general elections', in: *Information Polity*, 8, nr. 1, p. 17-27.

Cedroni, L., & D. Garzia (2010), *Voting Advice Applications in Europe. The state of the art*, ScriptWeb, Napels.

Fossen, T., J. Anderson, & W.L. Tiemeijer (2012), 'Wijzer stemmen? Stemwijzer, Kieskompas en het voorgedprogrammeerde electoraat', in: C. van 't Hof, J. Timmer & R. van Est (red.), *Voorgeprogrammeerd. Hoe internet ons leven leidt*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers

Garzia, D., & S. Marschall (2012), Voting Advice Applications under review. The state of research, in: *International Journal of Electronic Governance*, 5, nr. 3/4, p. 203-222.

Graaf, J. de, & J. Scheltens (2008), *Stemwijzer is geen wetenschap*; beschikbaar op <http://www.stem-wijzer.nl/content/download/1311/8379/file/StemWijzer%20is%20geen%20wetenschap.pdf> (geraadpleegd op 8 januari 2013).

Groot, L.F.M. (2002), 'De burger als kiezer: een kritische analyse van de Stemwijzer', in: *Politiek-digitaal*; [http://www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/\\_de\\_burger\\_als\\_kiezer\\_een\\_kritische\\_analyse\\_van\\_de\\_stemwijzer](http://www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/_de_burger_als_kiezer_een_kritische_analyse_van_de_stemwijzer)

Groot, L.F.M. (2003), 'Een kritische evaluatie van de StemWijzer 2002', in: *Beleid en Maatschappij*, 30, nr. 1, p. 20-30.

Irwin, G. A., & J.J.M. van Holsteyn (2008), 'What are they waiting for? Strategic information for late deciding voters', in: *International Journal of Public Opinion Research*, 20, nr. 4, p. 483-493.

Kleinnijenhuis, J., & O. Scholten (red., 2007), *Nederland vijfstromenland. De rol van de media en stemwijzers bij de verkiezingen van 2006*, Amsterdam: Bert Bakker.

Kolk, H. van der, K. Aarts & M. Rosema (2007), 'Twijfelen en kiezen', in: K. Aarts, H. van der Kolk & M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht: Het Spectrum, p. 211-234.

Krouwel, A., & A. van Elfrinkhof (2013), 'Combining strengths of methods of party positioning to counter their weaknesses: the development of a new methodology to calibrate parties on issues and ideological dimensions', in: *Quality & Quantity International Journal of Methodology*, DOI: 10.1007/s11135-013-9846-0.

Krouwel, A., M. Wall, & T. Vitiello (2012), 'The practicalities of issuing vote advice: a new methodology for profiling and matching', in: *International Journal of Electronic Governance*, 5, nr. 3/4, p. 223–243.

Krouwel, A.P.M., & M.T. Wall (2013), 'From text to political positions. Constructing visualisations of political systems from text', in: B. Kaal, I. Maks & A Elfrinkhof (red.), *From text to political positions: converging approaches to estimating party positions*, Amsterdam / Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.

Krouwel, A.P.M., T. Vitiello & M.T. Wall (in druk), 'Helping Voters to Vote? Dynamics created by VAAs in election campaigns between parties, voters and media', in: D. Garzia & S. Marschall (red.), *Matching voters with parties and candidates. Voting Advice Applications in a comparative perspective*, Colchester: ECPR Press.

Louwerse, T., & M. Rosema (2013), 'The design effects of voting advice applications: comparing methods of calculating matches', in: *Acta Politica*, online voorpublicatie.

Pol, J. van de, B. Holleman, N. Kamoen, A.P.M. Krouwel & C.H. de Vreese (2013), *Beyond young, higher educated males: a typology of VAA users*. Paper presented at the 66th Annual Conference of the World Association of Public Opinion Research.

Praag, Ph. van (2007), *De stemwijzer: hulpmiddel voor de kiezers of instrument van manipulatie?*, Amsterdam: lezing Amsterdamse Academische Club, 24 mei.

Reybrouck, D. van (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Rovny, J., & A. Krouwel (2013), *Blurring the issue: competing through positional ambiguity in multiparty democracies*. Paper presented at the 20<sup>th</sup> Conference of the Council for European Studies, Crisis & Contingency: States of (In)Stability. Electoral Politics and Party Competition.

Ruusuvirta, O., & M. Rosema (2009), *Do online vote selectors influence electoral participation and the direction of the vote?*, beschikbaar op < [http://www.utwente.nl/mb/pa/staff/rosema/publications/working\\_papers/paper\\_ruusuvirta\\_and\\_rosema\\_ec.pdf](http://www.utwente.nl/mb/pa/staff/rosema/publications/working_papers/paper_ruusuvirta_and_rosema_ec.pdf)> (geraadpleegd op 8 April 2013).

Walgrave, S., M. Nuytemans & K. Pepermans (2009), 'Voting Aid Applications and the effect of statement selection', in: *West European Politics*, 32, nr. 6, p. 1161-1180.

Wall, M., A. Krouwel & T. Vitiello (2012), 'Do voters follow the recommendations of Voter Advice Application websites? A study of the effects of kieskompas.nl on its users' vote choices in the 2010 Dutch legislative elections', in: *Party Politics*, online voorpublicatie.

DEEL V  
Alternatieven



## Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk

Paul Lucardie & Monique Leyenaar<sup>50</sup>

*'Er is geen alternatief te bedenken dat op dezelfde effectieve manier als ultieme bemiddelaar kan fungeren tussen de maatschappelijke pluriformiteit en de organen die de uiteindelijke beleidsbeslissingen nemen. Het is evenmin eenvoudig een ander politiek voertuig te vinden dat, zoals van politieke partijen mag worden verwacht, de voortdurende transformatie van het maatschappelijk bestel in programmatische vernieuwing weet te vangen en daarmee het politieke bedrijf tot dynamiek dwingt.'*

(Van Doorn, 2009, p. 490)

*'De dramatische systeemcrisis van de democratie kan worden verholpen door loting een nieuwe kans te geven. Het gebruik van het lot is geen wondermiddel, geen perfect recept, net zomin als verkiezingen dat ooit waren, maar het kan wel een aantal euvels van het huidige systeem verhelpen. Loting is niet irrationeel, het is arationeel: een bewust neutrale procedure waarmee politieke kansen rechtvaardig verdeeld worden en onmin wordt vermeden. Gelote burgers hebben misschien niet de expertise van beroeps-politici, maar ze hebben iets anders: vrijheid. Ze hoeven immers niet gekozen of herkozen te worden.'*

(Van Reybrouck, 2013, p. 140-142)

*Is het in de 21<sup>ste</sup> eeuw mogelijk om zich een democratisch politiek systeem voor te stellen zonder politieke partijen die kandidaten stellen, die de opvattingen van burgers samenbundelen in een verkiezingsprogramma en die structuur geven aan verkiezingen, parlement en regering? In deze bijdrage bespreken wij kort vier modellen van een partijloze democratie: een personenstelsel, functionele representatie, vertegenwoordiging door loting en besluitvorming door burgers zelf. De talrijke praktijkvoorbeelden uit het verleden en uit het heden, uit het buitenland en uit Nederland, tonen aan dat politieke representatie zonder politieke partijen geen utopie hoeft te zijn. Toch zullen partijen niet zo snel van het politieke toneel verdwijnen. Hoe bestaande partijen hun voordeel kunnen doen met de hier gepresenteerde inzichten komt in de laatste paragraaf aan de orde.*

50 Dr. Paul Lucardie is politicoloog en sinds 1979 verbonden aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) in Groningen. Hij publiceerde over politieke partijen en ideologieën. De laatste jaren doet hij vooral onderzoek naar politiek extremisme en naar nieuwe partijen in Nederland, Duitsland en Canada. Prof. dr. Monique Leyenaar is hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoek en publicaties richten zich op burgerparticipatie, politieke hervormingen, verkiezingen en politiek leiderschap van vrouwen. Zij is daarnaast onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

## 1 Inleiding: kritiek op de politieke partij

Een modern politiek systeem zonder politieke partijen moet in de ogen van veel deskundigen en leken ofwel een dictatuur ofwel een onmogelijke utopie zijn. Partijen lijken onontbeerlijk om de veelvormige behoeften en belangen van burgers in een complexe samenleving politiek vorm te geven en in beleid te vertalen – en dat is toch de kern van een democratie, d.w.z. een systeem waar het volk regeert en niet een politieke elite. Autoritaire politieke leiders mogen dan soms beweren dat zij ook zonder tussenkomst van politieke partijen de wil van het volk kennen en zelfs belichamen, maar hun woorden stuiten terecht op veel wantrouwen. Tegelijkertijd wekken echter ook politieke partijen wantrouwen en kritiek op. De kritiek op representatie door politieke partijen is van alle tijden, maar lijkt de laatste jaren eerder toe dan af te nemen, terwijl lidmaatschap en participatie in partijen teruglopen. Zonder volledig te zijn vatten wij de kritiek in vier argumenten samen.

In de eerste plaats behoort slechts een minderheid van de bevolking tot een politieke partij. In Nederland is dat sinds eind 20<sup>e</sup> eeuw niet veel meer dan twee procent van de kiesgerechtigde burgers (Voerman & Van Schuur, 2011, p. 210). Daarvan is bovendien de meerderheid slechts slapend lid, terwijl een actieve minderheid van de partijleden de belangrijke beslissingen – over selectie van politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers en de vaststelling van verkiezingsprogramma's – neemt. Die minderheid is verre van representatief voor de hele bevolking, qua leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en sociale klasse (Den Ridder, Van Holsteyn & Koole, 2011, p. 166-171). En de kandidaten die zij voordragen voor politieke functies zijn dat nog veel minder.

Volksvertegenwoordigers hebben in de 21<sup>e</sup> eeuw vrijwel allemaal een diploma van universiteit of hogeschool. Hun politieke opvattingen wijken dan ook op belangrijke punten af van die van de meerderheid van de kiezers, bijvoorbeeld als het gaat over immigratie en integratiebeleid of over Europese eenwording, zoals Mark Bovens en Anchrit Wille laten zien (2009, p. 67-88; zie echter ook Den Ridder, Van Holsteyn & Koole, 2011, p. 171-180).

Omdat politieke partijen zich vooral richten op hun kiezers is er in de tweede plaats de kritiek dat de stem van bepaalde groepen burgers, bijvoorbeeld laagopgeleiden, migranten, of mensen die zich expliciet hebben afgewend van politiek en politici, niet wordt gehoord. Politici zijn niet representatief en de politiek is niet inclusief genoeg. De inbreng van bepaalde groepen wordt niet meegenomen in de afweging voorafgaande aan de politieke besluitvorming (Leyenaar, 2007).

In de derde plaats weerspiegelen de programma's van de partijen slechts in beperkte mate de wensen en belangen van hun kiezers. In de periode van de ideologische massapartijen en de verzuiling was dat waarschijnlijk veel meer het geval. De meeste kiezers groeiden toen immers op binnen een ideologisch vrijwel homogene zuil, waarin familieleden en vrienden, scholen, media, vakbonden en gezelligheidsverenigingen dezelfde katholieke, calvinistische of socialistische waarden en opvattingen deelden. Natuurlijk waren er wel belangenconflicten en meningsverschillen binnen elke zuil, maar die leidden tot compromissen binnen de verzuilde partijen. Kiezers konden zich met de partij van hun zuil vereenzelvigen en het programma op hoofdlijnen accepteren. Ook al lazten de meeste kiezers die partijprogramma's zelden, men raakte er toch mee vertrouwd via de kranten en de radiouitzendingen van hun eigen zuil. De band tussen kiezer en partij is sinds eind jaren zestig steeds lossler geworden. In bepaald opzicht zijn de kiezers geëmancipeerd, men wordt immers



minder gemanipuleerd door geestelijke en politieke leiders van een zuil. Hun opvattingen lopen dan ook steeds verder uiteen. De ideologische samenhang tussen opvattingen over politieke kwesties lijkt bovendien ook steeds lossers te worden, niet alleen bij de kiezers maar zelfs binnen politieke partijen. Daarmee is het voor de kiezers steeds lastiger om een partij te vinden die al hun wensen en meningen, of tenminste de belangrijkste daarvan, in een programma weet te verwerken (zie Van der Kouwe, Pennings & Keman, 2011, p. 357-359). Een enkele kiezer besluit dan ten einde raad maar een eigen partij op te richten; echter, die pogingen leveren in de meeste gevallen meer kosten en frustraties op dan zetels en politieke invloed (Krouwel & Lucardie, 2008, p. 290).

In de vierde plaats kan men vraagtekens plaatsen bij de invloed van partijprogramma's, en daarmee van politieke partijen als zodanig, op het beleid van de regering. Ook als partijen te goeder trouw hun programma's zouden willen uitvoeren – en deze niet als pure propaganda voor de kiezers misbruiken – stuiten zij daarbij op verschillende hindernissen. In een meerpartijstelsel als het Nederlandse moeten zelfs de grootste partijen veel water in de wijn doen wil men een meerderheidscoalitie in de Tweede Kamer vormen. Geen wonder dat regeerakkoorden slechts ten dele overeenkomen met de verkiezingsprogramma's van de betrokken partijen – al blijkt het verband de afgelopen twintig jaar toch vrij sterk (Van der Kouwe, Pennings & Keman, 2011, p. 359-361). Regeerakkoorden kunnen echter op hun beurt lang niet altijd integraal uitgevoerd worden, aangezien de omstandigheden snel en drastisch kunnen veranderen ten gevolge van een economische of financiële crisis, ingrijpen van Europese instellingen of andere gebeurtenissen. Economische globalisering en Europese eenwording beperken de speelruimte voor nationale regeringen. Daarnaast lijken veel regeringen sinds eind 20<sup>e</sup> eeuw door middel van privatisering van staatsbedrijven en liberalisering van binnenlandse markten hun eigen invloed ook nog eens vrijwillig te beperken. Voor de kiezer blijft er zodoende steeds minder te kiezen.

Kortom, de politieke partij schiet volgens de kritikasters tekort in representativiteit, inclusiviteit, responsiviteit en effectiviteit. De kritiek mondde soms uit in utopische voorstellen voor een alternatieve vorm van democratie en soms ook in praktische experimenten daarmee. Analyse van de historische en theoretische literatuur op dit gebied laat zien dat de meeste voorstellen tot een viertal modellen vallen te herleiden (zie ook Lucardie, 2000; Lucardie, 2014):

- Verkiezing van volksvertegenwoordigers op persoonlijke titel, zonder banden met partijen.
- Functionele representatie: selectie van volksvertegenwoordigers door bedrijven en beroepsorganisaties.
- Loting: een willekeurige steekproef uit de bevolking dient (voor een korte periode) als volksvertegenwoordiging; besluiten worden genomen door burgerfora bestaande uit willekeurig geselecteerde burgers.
- Directe democratie: representatie door de burgers zelf via volksvergaderingen of veelvuldige referenda en volksinitiatieven.

Van alle vier modellen zijn (historische) voorbeelden te vinden, zij het vaker in afgezwakte dan in zuivere vorm, en soms in onderlinge combinaties. In de zuivere of extreme varianten zijn politieke partijen overbodig, terwijl de gematigde varianten wel te combineren zijn met representatie via partijen – maar dan zullen partijen wel enigszins van karakter moeten veranderen. Voor oplossingen van de huidige problemen komen daarom de gematigde varianten meer in beeld, maar de extreme varianten zijn interessant om de voor- en nadelen van elk model in kaart te brengen.

## 2 Volkvertegenwoordigers op persoonlijke titel

Tot aan het eind van de negentiende eeuw werden de leden van de Tweede Kamer op persoonlijke titel gekozen, als afgevaardigde van hun district. Nederland kende immers toen een districtenstelsel: om een zetel te bemachtigen moest een kandidaat een absolute meerderheid in zijn district halen (vrouwen mochten zich nog niet kandidaat stellen). Lukte dat niet in de eerste ronde, dan werd een tweede ronde gehouden waarbij kandidaten ook buiten de eigen kring steun trachtten te verwerven. In de Kamer vormden de gekozen leden losse en vaak wisselende fracties. Pas na 1880 begonnen zich buitenparlementaire partijorganisaties te ontwikkelen die met de parlementaire fracties verbonden werden.

De gestaag groeiende macht van de partijen werd drastisch versterkt door de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging – tegelijk met algemeen (mannen)kiesrecht – in 1917. Vooral in liberale kring werd deze ontwikkeling ten koste van de vrijheid en autonomie van het individuele Kamerlid met lede ogen gezien. Pogingen om personen buiten de partijen om gekozen te krijgen, bleken in de 20<sup>e</sup> eeuw echter zelden succesvol (Vossen, 2003, p. 39-66). Pas in de 21<sup>ste</sup> eeuw lijkt hier weer iets meer ruimte voor te ontstaan, daar de banden tussen kiezers en partijen ten gevolge van ontzuiling en individualisering losser werden, terwijl televisie en internet meer mogelijkheden boden aan markante persoonlijkheden om buiten partijen om bekendheid en aanhang te verwerven. Pim Fortuyn en Geert Wilders wisten nagenoeg zonder steun van een formele partijorganisatie in 2002 respectievelijk 2006 kamerzetels te winnen. De Lijst Pim Fortuyn (LPF) was in mei 2002 niet veel meer dan een los groepje vrienden en sympathisanten van Fortuyn en zou na zijn dramatische dood spoedig uiteenvallen in elkaar (bijna letterlijk) op leven en dood bestrijdende groepjes (Lucardie & Voerman, 2012, p. 116-132). De Partij Voor de Vrijheid die Wilders in 2006 oprichtte, telde feitelijk slechts één lid, Wilders (Lucardie & Voerman, 2012, p. 164). En ook op het lokale niveau kennen wij de zogenaamde persoonslijsten die aan de gemeenteraadsverkiezingen meedoen. Een persoonslijst doet in een gemeente mee aan de verkiezingen en de lijst is genoemd naar de lijsttrekker, die doorgaans een prominente rol speelt in de lokale gemeenschap en daarom grote bekendheid geniet.

In hoeverre komt een stelsel van individuele representatie op persoonlijke titel tegemoet aan de kritiek op de politieke partijdemocratie? In theorie zou een parlement zonder partijen minder elitair en meer representatief voor de hele bevolking kunnen zijn dan een door partijen gedomineerd parlement, maar in de praktijk zou dit wel eens tegen kunnen vallen. Een onbekende en niet al te hoog opgeleide man of vrouw die zich kandidaat stelt, maakt waarschijnlijk weinig kans op een zetel. Wel lijkt het aannemelijk dat een eenmaal gekozen kandidaat meer rekening zal houden met zijn of haar kiezers dan een op een partijlijst gekozen Kamerlid, aangezien de partijloze

parlementariër individueel afgerekend zal worden op het stemgedrag en zich niet kan verschuilen achter fractie-discipline en partijprogramma. Daar staat tegenover dat de effectiviteit van partijloze volksvertegenwoordigers waarschijnlijk nog geringer zal zijn dan die van een fractie, zeker wanneer het een regeringsfractie betreft. Echter, een grotere partijenfragmentatie gecombineerd met minderheidscoalities verschaft de partijloze parlementariër weer meer potentiële effectiviteit.

### 3 Functionele representatie

Terwijl de meeste burgers zelden of nooit partijvergaderingen bijwonen, gaan zij wel regelmatig, zo niet dagelijks naar hun werk. Voor zover ze belangstelling hebben voor politieke vraagstukken, zullen ze die eerder in de kantine met collega's bespreken dan in de lokalen van een politieke partij. Het is dan ook niet zo'n vreemde gedachte dat in diezelfde kantine ook volksvertegenwoordigers worden aangewezen en ter verantwoording worden geroepen. Deze gedachte vormt de kern van de radendemocratie, zoals deze werd gepropageerd door revolutionaire bewegingen aan het eind van de Eerste Wereldoorlog in Rusland, Duitsland en Hongarije: muitende matrozen, opstandige arbeiders en ontevreden boeren die via raden eerst de macht in de haven, kazerne of fabriek opeisten en zich vervolgens met politieke problemen gingen bemoeien (Gluckstein, 2011; Sirianni, 1982).

In een radendemocratie nemen raden die in bedrijven, scholen, ziekenhuizen en andere instellingen door de werkende bevolking gekozen worden de beslissingen. De bedrijven moeten dan ook democratisch functioneren en dienen bij voorkeur in handen van de gemeenschap te komen. Daarnaast participeren burgers die geen werk (meer) buitenshuis verrichten via wijk- of buurtraden in het besluitvormingsproces. De gekozenen genieten weinig autonomie: ze krijgen vaak een bindend mandaat van hun kiezers en kunnen door hen gemakkelijk terug geroepen worden indien ze niet aan de verwachtingen beantwoorden. Zodoende houden zij meer rekening met de wensen en belangen van hun achterban dan de vertegenwoordigers van politieke partijen. Een radendemocratie zou bovendien effectiever moeten zijn, aangezien de raden niet alleen wetgevende maar ook uitvoerende macht uitoefenen.

Erg lang heeft deze revolutionaire radendemocratie zich echter niet kunnen handhaven. In Rusland wisten de Bolsjewieken via de raden (sovjets) een partijdictatuur te vestigen die alleen nog in naam iets met raden te maken had, terwijl de revolutie in Duitsland en Hongarije door het reguliere leger en reactionaire milities in 1919 bloedig neergeslagen werd. Ondanks deze treurige afloop bleef het ideaal van een radendemocratie ook nadien tal van radicale bewegingen inspireren. Zo ijverde de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) in 1977 voor een *'socialistische radenrepubliek'* in Nederland waar het volk afgevaardigden kiest die *'niet geleverd (...) worden door partijen die een verkiezingscirkus opvoeren, maar (...) vanuit (...) organisatievormen op het desbetreffende werkteerrein'* (PSP, 1977, p. 9). In theorie zou een radendemocratie dus representatiever, inclusiever, responsiever en effectiever kunnen zijn dan een partijendemocratie, maar de praktijk viel tot nu toe nogal tegen.

Functionele representatie kent in de praktijk echter ook andere vormen dan radendemocratie. Katholieke en conservatieve denkers pleitten al vanaf de 19<sup>e</sup> eeuw voor terugkeer naar het middeleeuwse gildenstelsel in een moderne uitvoering, waarbij economische en politieke macht toegekend wordt aan vertegenwoordigers van bedrijfstakken en beroepsorganisaties. Geïnspireerd door verschillende encyclieken, waaronder het *Rerum novarum* ('Van de Nieuwe Dingen') uit 1891 opperde de Tilburgse hoogleraar en katholieke politicus Carl Romme in 1935 dat een deel van de Tweede Kamer door bedrijfsorganisaties en andere corporaties gekozen zou moeten worden (Romme, 1935, p. 30). Als politiek leider van de Katholieke Volkspartij (KVP) in de jaren veertig en vijftig wist Romme dit idee niet te verwezenlijken, maar wel droeg hij er toe bij dat de Sociaal-Economische Raad, in feite ook een corporatief orgaan, in die periode veel invloed kreeg. Corporatistische denkbeelden vonden in de jaren dertig meer aftrek in Oostenrijk en Portugal. Van 1933 tot 1938 was Oostenrijk een 'christelijke standenstaat' waar de volksvertegenwoordiging bestond uit afgevaardigden van een Economische Raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende sectoren als landbouw, handel en verkeer, industrie en mijnbouw, naast afgevaardigden van een Culturele Raad en ver-teenwoordigers van de deelstaten en leden van de Staatsraad (Tálos & Manoschek, 1988, p. 80-82). In Portugal had een Corporatieve Kamer vooral raadgevende bevoegdheden (Brongersma, 1940, p. 115-116, 207). In beide landen lag de macht in feite echter bij de regering en niet bij de corporatieve organen. Een recenter voorbeeld is de samenstelling van de Ierse Senaat waarin bijvoorbeeld zes leden worden gekozen door afgestudeerden van twee Ierse universiteiten, hetgeen in de praktijk betekent dat deze senatoren worden gekozen door wetenschappers werkzaam op deze universiteiten. In Nederland kennen we de geborgde zetels van de waterschappen voor – aangewezen – ver-teenwoordigers van bijvoorbeeld boerenorganisaties, natuurorganisaties en Kamers van Koop-handel. Dit om de inbreng uit deze hoek in de besturen van de waterschappen te garanderen. Zo zijn in het Waterschap Rivierenland acht van de dertig zetels 'geborgd' en wel voor vertegenwoordigers van 'ongebouwd', 'bedrijven' en 'natuurterreinbeheer'.

Voor het parlement lijkt corporatisme noch een aantrekkelijk, noch een haalbaar alternatief, omdat alle vertegenwoordigers – ook Kamerleden van de Partij voor de Dieren of van 50PLUS – geacht worden zich in te zetten voor het algemeen belang. Echter voor deelraden, zoals deze tot voor kort functioneerden in Amsterdam, of voor de vele wijkraden die Nederland telt, kan een combinatie van zetels gekozen via partijlijsten en 'geborgde' zetels voor afgevaardigden van relevante bedrijven en organisaties leiden tot grotere betrokkenheid van meer verschillende groepen burgers (vergroten van inclusiviteit en responsiviteit). Toen in 2002 het Stadsdeel Centrum in Amsterdam werd ingericht, is het toewijzen van geborgde zetels aan bijvoorbeeld De Bijenkorf, de Universiteit van Amsterdam en aan wijk- en buurtcentra actief in dit stadsdeel kort aan de orde geweest.

#### 4 Loting

Wil men dat de volksvertegenwoordiging de kenmerken, wensen en belangen van de bevolking zo volmaakt mogelijk weerspiegelt, dan is een Kamer bestaande uit een aselechte of willekeurige steekproef van de kiesgerechtigde bevolking het hoogst haalbare. Opiniepeilers en marktonderzoekers maken al bijna honderd jaar gebruik van deze techniek. Waarom zou de Tweede Kamer niet via een betrouwbare steekproef van 150 burgers kunnen worden samengesteld? Zijn samenstelling

zou drastisch veranderen: huisvrouwen, kassières, schoonmaaksters, bouwvakkers en barmannen zullen de academici van een groot deel van de blauwe zetels verdringen. Dat heeft natuurlijk nadelen. De lotelingen missen de politieke ervaring, kennis en bekwaamheid van de door politieke partijen geselecteerde en (vaak) politiek getrainde Kamerleden. Zij zullen zich wellicht nog meer door deskundige adviseurs, lobbyisten en ambtenaren laten manipuleren dan gekozen volksvertegenwoordigers. Zij kennen geen partijdiscipline en zullen dan ook vaker inconsistent stemgedrag vertonen. Bovendien hoeven zij zich niet voor kiezers of partijcongressen te verantwoorden. Waarschijnlijk mist een groot deel van hen ook de motivatie om zich vele uren per dag in dossiers te verdiepen en tot diep in de nacht te vergaderen. Een presentiegeld zou de lotelingen kunnen motiveren om aan vergaderingen deel te nemen, maar niet om zich ook echt in de stukken te verdiepen en in de debatten te mengen. En ten slotte zouden zij op den duur van hun achterban kunnen vervreemden en niet langer de wensen en opvattingen van het volk weerspiegelen.

Hier staan voordelen tegenover. Zoals de Vlaamse filosoof en schrijver David van Reybrouck betoogt, zou de afwezigheid van partijdiscipline en de afhankelijkheid van deskundigen de kwaliteit van de besluitvorming in een Kamer van lotelingen juist ten goede komen (Van Reybrouck, 2013, p. 122, 143). De lotelingen verspillen minder tijd met campagne voeren en partijbijeenkomsten bezoeken. Zij staan waarschijnlijk meer open voor nieuwe en originele ideeën, zij sluiten eerder een compromis dan de soms door ideologie en partijbelang verblinde gekozen politici. Experimenten met burgerpanels en burgerfora in verschillende landen tonen aan dat de kwaliteit van de discussie en de betrokkenheid van de door loting geselecteerde deelnemers inderdaad vaak verrassend hoog zijn. Tegen een doorgaans bescheiden vergoeding zijn de panelleden bereid om zich in hun vrije weekend in staatkundige of planologische kwesties te verdiepen en na gesprekken met deskundigen en discussies in kleine groepen een degelijk en realistisch voorstel te produceren (Fishkin, 1995, p. 174; Hendriks, 2005, p. 98; Leyenaar, 2009b, p. 21-23). Hiermee is natuurlijk nog niet aangetoond dat een parlement van lotelingen even goed of zelfs beter zal functioneren dan een gekozen parlement. Dat is onmogelijk, zolang geen moderne staat het aandurft hiermee te experimenteren. Verwijzingen naar de door loting samengestelde lichamen in het oude Athene zullen sceptici niet overtuigen, gezien het grote verschil in context (Stockton, 1990, p. 94-95).

Voor de Grieken was loting een wezenlijk kenmerk van democratie, terwijl zij verkiezingen met aristocratie associeerden (zie Aristoteles, 1958, p. 199). Moderne democraten deelden deze mening niet – althans, tot voor kort. Sinds het eind van de twintigste eeuw lijkt loting als alternatief voor verkiezingen zich in toenemende populariteit te verheugen, tenminste onder politieke wetenschappers en theoretici. Politieke partijen en politici die voor loting pleiten – zoals de Spaanse Partido Azar en het onafhankelijke Belgische Kamerlid Laurent Louis – vinden vooralsnog weinig steun (Louis, 2013). Volledige vervanging van verkiezingen door loting lijkt dan ook een niet erg realistische utopie. Iets meer kans maken voorstellen voor een combinatie van loting en verkiezing. Men zou bijvoorbeeld één van de twee Kamers van de volksvertegenwoordiging door een steekproef uit de bevolking kunnen rekruteren. Of men zou bepaalde netelige kwesties aan ad-hoc gelote burgerfora voor kunnen leggen voor een bindend advies. Van Reybrouck komt ook met een dergelijk voorstel, waarbij verschillende burgerfora in verschillende fasen van wetgeving ingeschakeld worden (Van Reybrouck, 2013, p. 148).

Onder gunstige institutionele voorwaarden zou loting de representativiteit, de inclusiviteit en de responsiviteit van het politieke systeem kunnen verbeteren. Indien één van twee Kamers op basis van loting of via een willekeurige steekproef tot stand zou komen, zou deze niet alleen de kenmerken van de bevolking beter weerspiegelen dan gekozen volksvertegenwoordigers, maar ook hun wensen en opvattingen beter articuleren. De nu-niet-gehoorde-stem komt dan ook aan bod. Of de gelote Kamer ook effectiever zal zijn, valt moeilijk te zeggen. Aan de ene kant beschikken de lotelingen over minder politieke ervaring en dus waarschijnlijk over minder invloed op de uitvoerende macht. Aan de andere kant zouden ze door hen gekozen ministers die hun wensen negeren af kunnen zetten, zonder daarmee een politieke crisis of een conflict met eigen partijleiders te veroorzaken, zoals in het huidige bestel.

De door loting of via willekeurige steekproeven samengestelde burgerfora kennen dezelfde voordelen – grotere inclusiviteit, representativiteit en responsiviteit. Deze constructie heeft zich ook in de praktijk bewezen, zowel in Nederland als in andere landen. Een burgerforum is er voor bedoeld om burgers een oordeel te laten geven over een beleidsissue. In tegenstelling tot de meeste vormen van burgerparticipatie, melden burgers zich niet zelf aan voor deelname, maar wordt men door steekproeftrekking op toevalsbasis geselecteerd en benaderd. Uit de groep mensen die mee willen doen, wordt dan, rekening houdend met criteria zoals leeftijd, geslacht, en opleidingsniveau, een burgerforum samengesteld. De groep komt dan meerdere dagen bijeen om samen over het beleidsissue te discussiëren en te oordelen. Men ontvangt vooraf schriftelijke informatie en kan tijdens de bijeenkomsten met deskundigen en belanghebbenden spreken. Het goed beargumenteerde oordeel van het burgerforum dient als input voor de bestuurders en (lokale) vertegenwoordigers. In Nederland is het inzetten van burgerfora een vrij recent fenomeen. Burgerfora maken onderdeel uit van het programma *Beleid met Burgers* van het Ministerie van VROM en in 2006 heeft een burgerforum zich over mogelijke wijzigingen van het Nederlandse kiesstelsel gebogen. Ook op regionaal en lokaal niveau zijn er burgerfora volgens genoemde opzet actief geweest, zoals in 2004 over het waterbeheer van het Markermeer, in 2004 en 2006 in de gemeente Den Haag over veiligheid en leefbaarheid in de wijk, in 2006 in Amsterdam over maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, in 2010 in Oude IJsselstreek over de verdeling van financiële middelen en voorzieningen over de dorpskernen en in 2010 in de Groningse wijk de Wijert over het aanpakken van overlast en het vergroten van de buurtveiligheid (Leyenaar 2009b; Pauly, 2011). Twee zeer recente praktijk voorbeelden in het buitenland vinden wij in IJsland en in Ierland. In IJsland werd in 2011 het Nationale Forum samengesteld van 950 burgers die de kernwaarden en uitgangspunten hebben aangedragen waaraan een nieuwe IJslandse grondwet moest voldoen<sup>51</sup>

Met deze beginselen is vervolgens een Constitutionele Raad aan het werk gegaan. Deze Raad bestond uit 25 mensen gekozen vanuit en door het Nationale Forum. De bevolking is vervolgens voortdurend betrokken bij het werk van de Constitutionele raad. De uiteindelijke tekst voor een nieuwe grondwet is aan de hele bevolking voorgelegd – en aanvaard – in een adviserend referendum in oktober 2012 en in april 2013 in het IJslandse parlement behandeld – maar daar

---

51 Het Nationale Forum is tot stand gekomen via een gestratificeerde steekproef. Eerst werd een groep random getrokken en daarna een tweede steekproef, rekening houdend met leeftijd, geslacht en woonplaats.

vervolgens afgewezen (Bergmann, 2013; Van Reybrouck, 2013, p. 118-120). Ook in Ierland ging het om een zogenaamde ‘Constitutional Convention’ die zich in 2012 en 2013 heeft gebogen over issues zoals: terugbrengen van de zittingstermijn van de President; hervorming van het kiesstelsel; legalisering van het homohuwelijk en verlaging van de stemgerechtigde leeftijd. Opvallend aan het Ierse burgerforum is dat dit deels bestond uit leden van het parlement en deels uit willekeurig gekozen burgers (Farrell, 2013).

De effectiviteit van burgerfora hangt met name af van de bereidheid van de politieke elite dergelijke initiatieven op te zetten en vervolgens de uitkomst over te nemen of tenminste een plaats te geven in het formele besluitvormingsproces. In de laatste paragraaf komen wij hier kort op terug.

## 5 Zelf-representatie: directe democratie via volksvergaderingen en referenda

Directe democratie is eigenlijk een pleonasme, zoals witte sneeuw of zoete honing. Democratie betekent immers regering door het volk, dus besluiten worden direct door het volk genomen, in een volksvergadering of via een referendum. De oude Grieken noemden een staat democratisch wanneer de belangrijkste besluiten en wetten door een vergadering van burgers (vrouwen, slaven en immigranten waren uitgesloten) genomen werden. Die besluiten werden doorgaans voorbereid en uitgevoerd door beambten die door het lot werden aangewezen, zoals de Raad van 500 in Athene. De macht van de Atheense volksvergadering werd overigens enigszins beperkt door de volksrechtbanken, die haar besluiten konden terugdraaien, en later ook door de commissies van wetgevers (Hansen, 1991, p. 125-160).

Athene was een relatief grote stadsstaat, waar de burgers met enige moeite nog op één plek bij elkaar konden komen en van gedachten wisselen – mits ze over een krachtige stem beschikten. Moderne staten zijn daar te groot voor. Daar komt bij dat het begrip ‘burger’ een ruimere betekenis heeft gekregen. De democraten die eind achttiende eeuw in Frankrijk, Nederland en elders de macht veroverden, zagen dat ook in. Ze probeerden dan ook volksvergaderingen te combineren met een stelsel van getrapte verkiezingen en volksstemmingen. Alle burgers van een kanton of gemeente zouden in een grondvergadering (zoals het in de Bataafse Republiek heette) of *assemblée primaire* (in Frankrijk) afgevaardigden kunnen kiezen maar ook wetsvoorstellen bespreken en verwerpen (Palmer, 1964, p. 108-110, 201-202; De Wit, 1965, p. 162-164).

In de revolutionaire woelingen van 1792-1799 kwam hier weinig van terecht. Een soortgelijk systeem werd echter op vreedzame wijze in Zwitserland ingevoerd en geconsolideerd. In enkele kantons en in vele gemeenten komen burgers jaarlijks bijeen om bestuurders te kiezen en om wetten en begrotingen vast te stellen (Kriesi, 1995, p. 53-55, 84-88; Carlen, 1976). Daarnaast kunnen zij via volksinitiatief en referendum in het stemlokaal invloed uitoefenen op de wetgeving op federaal niveau (Kriesi, 1995, p. 81-84). Een ander recent voorbeeld is het participerend budgetteren. Dit systeem combineert volksvergaderingen (op wijkniveau) met verkiezingen. Het werd rond 1990 ontwikkeld in de Braziliaanse stad Porto Alegre en heeft zich in snel tempo over steden overal ter wereld verspreid (Sintomer et al., 2012). Per (deel van een) wijk worden er vergaderingen

georganiseerd waarvoor alle bewoners worden uitgenodigd om voorstellen in te dienen voor de besteding van een bepaald budget ten behoeve van de leefbaarheid in de wijk. Als het gaat om een hele stad of heel dorp worden er veelal op een eerste vergadering vertegenwoordigers per wijk/ buurt gekozen die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van voorstellen in hun deelgebied. Deelnemers bespreken welke thema's of knelpunten met prioriteit moeten worden aangepakt en kunnen dan stemmen over de daad-werkelijke besteding van het budget. In Nederland vinden we vormen van participierend budgetteren in bijvoorbeeld Hogeveen, Zwolle en Dordrecht waarbij de wijken een bescheiden budget zelf mogen besteden (Hofman en Kalk, 2007; Albeda, 2013). Ten slotte zijn daar de initiatieven van burgers om zelf een forum op te zetten en te delibereren over tal van politieke zaken. Voorbeelden zijn de G1000 in België dat plaatsvond op 11 november 2011 en als doel had oplossingen aan te dragen voor de politieke crises in dat land (zie het hoofdstuk van D'Hont & Goethals in deze bundel) en de G1000 Amersfoort – eveneens georganiseerd door burgers – dat op 22 maart 2014 delibereerde over de politieke agenda van de raadsperiode 2014-2018.

Technologische ontwikkelingen maken een digitale democratie waar alle besluiten door het volk via internet worden genomen mogelijk en aantrekkelijk. Vooralsnog lijkt dit echter weinig realistisch, omdat slechts een kleine minderheid waarschijnlijk bereid zal zijn zich vrijwel dagelijks in wetgevingsvoorstellen en de uitvoering daarvan te verdiepen en bovendien daarover met andere burgers te discussiëren. De Amerikaanse politicoloog Matthew Hindman laat zien dat het huidige internet in de Verenigde Staten feitelijk wordt overheerst door 'a de facto aristocracy dominated by those skilled in the deliberative arts', dat wil zeggen door journalisten, wetenschappers en juristen (Hindman, 2009, p. 139). Dat voorspelt niet veel goeds voor de inclusiviteit en representativiteit van een op internet gebaseerde democratie.

Idealiter zou een combinatie van een burgerforum en referendum het huidige systeem van partijdemocratie kunnen overtreffen in representativiteit, inclusiviteit en responsiviteit, en mogelijk zelfs in effectiviteit. Het burgerforum dat een doorsnede vormt van de burgers die het aangaan, neemt een beslissing op basis van kennis over het onderwerp en onderlinge deliberatie. Dit besluit wordt voorgelegd aan de kiesgerechtigde bevolking die er in een bindend referendum wel of niet haar goedkeuring aan geeft. Canada bood recentelijk twee voorbeelden van deze combinatie. In de provincies Brits Columbia en Ontario bogen burgerfora die een doorsnede vormden van de bevolking zich over een nieuw ontwerp kiesstelsel. Hun voorstellen werden aan de bevolking voorgelegd door middel van een referendum (Fournier e.a. 2011; Leduc, 2011; D'Hondt & Goethals in deze bundel). In beide gevallen haalde het voorstel overigens niet de vereiste meerderheid.

## 6 Lessen voor politieke partijen anno 2014

Uit bovenstaand overzicht van vormen van politieke besluitvorming zonder politieke partijen kunnen tenminste drie lessen worden getrokken voor hedendaagse politieke partijen die tegemoet willen komen aan hun critici:

- Partijen moeten personen (kandidaten) meer ruimte bieden.



- Burgers willen, weten en doen meer (zelf) en dienen een grotere rol te spelen in de politieke besluitvorming en niet alleen tijdens verkiezingen.
- Grotere inclusiviteit en representativiteit in het besluitvormingsproces is wenselijk en moet handen en voeten krijgen.

Zoals we onder meer in enkele van de bijdragen in deze bundel hebben kunnen lezen, nemen politieke partijen deze lessen al voor een deel in acht. Lijsttrekkerverkiezingen en voorverkiezingen (*primaries*) bevestigen het belang van persoonlijkheden voor een politieke partij tijdens verkiezingscampagnes. Maar ook daarbuiten zijn fractieleiders en – bij regeringsdeelname – ministers steeds meer het gezicht van de politieke partij en trekken daarmee ook meer (interne) macht naar zich toe. Juist daarom lijkt het wenselijk overige fractieleden en individuele kandidaten meer individuele (speel)ruimte toe te staan. Daarbij komt de vraag op in hoeverre partijen moeten faciliteren dat kandidaten persoonlijk campagne gaan voeren en zoveel mogelijk voorkeurstemmen proberen te krijgen. Het aandeel voorkeurstemmen zou dan moeten doorwerken bij de verdeling van portefeuilles en functies in de fractie. Een andere vraag is of en in hoeverre partijen op een andere manier met fractiediscipline om dienen te gaan, zodat individuele opvattingen zwaarder kunnen wegen.

Burgers meer en vaker betrekken bij de besluitvorming en initiatieven van burgers zelf een plaats geven in die besluitvormingsprocessen is voor de politiek de uitdaging van de toekomst. Het inventariseren van meningen is al gemeengoed voor veel politieke partijen, ook in jaren waarin geen verkiezingen plaatsvinden. In de komende jaren zullen partijen met name het gebruik van internet hiervoor intensiveren. Eén van die manieren is dat politieke partijen nog actiever dan nu het geval is aansluiting zoeken bij vormen van politieke betrokkenheid zoals mensen die nu uiten. Veel burgers zetten zich in voor een beperkt aantal interessegebieden door het doneren van geld, door online petitie te ondertekenen, door te reageren op blogs over die onderwerpen, door zich op LinkedIn of Facebook te verbinden met gelijkgestemden en mee te doen aan discussie-sites over deze thema's. In een Rob-advies uit 2012 over kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie wordt dit nader uitgewerkt. Zo pleit de Rob ervoor dat partijen de *'knooppunten in de digitale netwerken opzoeken en mensen op thema's of voor speciale acties en evenementen aan zich binden'* en dat *'mensen via Facebook 'fan' worden van een politicus of van een partij op basis van een bepaald issue'* (Leyenaar, Van Wijngaarden & Fraanje, 2012). Dit komt dan ook tegemoet aan de wensen van veel betrokken mensen om zich op een of andere manier aan meer dan één partij te verbinden. Minder ervaring is opgedaan met de rol van politieke partijen bij nieuwe vormen van zelf-representatie, zoals de G1000-initiatieven. Maar het is overduidelijk dat partijen op deze ontwikkelingen zullen moeten inspelen, willen zij zichzelf niet overbodig maken (zie ook D'Hont & Goethals in deze bundel).

Initiatieven van gemeentebesturen om burgers vaker en intensiever te betrekken bij de politieke besluitvorming zijn, met name op het lokale niveau, talrijk. Voor het inzetten van verschillende vormen van burgerparticipatie zijn concrete handleidingen voor handen, bijvoorbeeld via het programma 'In Actie met Burgers' van het 'Actieprogramma Lokaal Bestuur' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat geldt ook voor participatievormen waarbij inclusiviteit en grotere representativiteit zijn gegarandeerd, zoals de hierboven genoemde participatieve budgettering en

het burgerforum (Leyenaar, 2009a; Leyenaar & Jacobs, 2011). Echter, ook hiervoor geldt dat in veel gevallen de politieke partijen geen actieve rol spelen, noch in het nemen van initiatieven, noch bij de uitwerking van de burgerparticipatieprojecten. De initiatieven komen eerder van het College van B&W en van betrokken ambtenaren. Zo blijkt dat verschillende voorstellen voor het houden van een burgerforum gesneuveld zijn, omdat fracties van politieke partijen zich op het standpunt stelden dat burgers dan op de stoel van het raadslid gaan zitten (Leyenaar, 2009b, p. 13). Dat is wellicht begrijpelijk vanuit het standpunt van gekozen politici, maar spijtig voor de lokale democratie. Voor sommige beslispunten kan het zeer wenselijk zijn dat fracties zich laten adviseren door een burgerforum, bijvoorbeeld wanneer de fracties er onderling niet uitkomen, wanneer de inbreng van alle groepen uit de samenleving gewenst is of wanneer een burgerforum met een nieuw gezichtspunt kan komen. Dat geldt ook voor nationale politieke issues. Immers, het Burgerforum Kiesstelsel heeft aangetoond dat ook over zeer complexe materie als een hervorming van een kiesstelsel een (willekeurige) selectie van burgers tot een gefundeerd en verrassend oordeel kan komen.

Alles bijeen kan worden geconcludeerd dat er voor partijen voldoende mogelijkheden zijn om te revitaliseren en daarmee de kwaliteit van de democratie te verbeteren. Partijen zouden er goed aan doen deze mogelijkheden (nog meer dan thans) te benutten, willen ze hun functies in de toekomst behouden. Representatie zonder politieke partijen moge dan vooralsnog een utopie lijken, zoals hierboven aangetoond staat geenszins vast dat partijen in een democratisch bestel op langere termijn onmisbare instellingen zullen blijven.

## Literatuur

Albeda, H. (2013), [halbeda.blogspot.nl](http://halbeda.blogspot.nl).

Aristoteles (1958), *The Politics* (vertaald en geredigeerd door E. Barker), Oxford: Clarendon Press.

Bergmann, E. (2013), *Reconstituting Iceland from an economic collapse to a new 'post revolutionary', 'crowd sourced' constitution*. Paper presented at the Conference on 'Political Legitimacy and the Paradox of Regulation', Universiteit Leiden, 24 en 25 januari.

Bovens, M., & A. Wille (2009), *Diploma democracy. On the tensions between meritocracy and democracy*, Leiden.

Brongersma, E. (1940), *De opbouw van een corporatieve staat. Staatkundige en maatschappelijke grondbeginselen der Portugeesche grondwet van 19 maart 1933*, Utrecht.

Carlen, L. (1976), *Die Landsgemeinde in der Schweiz: Schule der Demokratie*, Thorbecke: Sigmaringen.

Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Farrell, D. (2013), Governments' efforts to close the legitimacy gap: people's conventions as a means of managing the reform process. Paper presented at the Conference on 'Political Legitimacy and the Paradox of Regulation', Universiteit Leiden, 24 en 25 januari.

Fishkin, J.S. (1995), *The voice of the people. Public opinion and democracy*, New Haven: Yale University Press.

Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais & Jonathan Rose (2011), *When citizens decide: lessons from citizens' assemblies on electoral reform*, New York: Oxford University Press.

Gluckstein, D. (2011), 'Workers' councils in Europe: a century of experience', in: I. Ness & D. Azzellini (red.), *Ours to master and to own. Workers' control from the commune to the present*, Haymarket Books, Chicago, p. 32-47.

Hansen, M.H. (1991), *The Athenian democracy in the age of Demosthenes. Structure, principles and ideology*, Oxford: Blackwell Publishers.

Hindman, M. (2009), *The myth of digital democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Hendriks, C.M. (2005), 'Consensus conferences and planning cells', in: J. Gastil & P. Levine (red.) *The deliberative democracy handbook. Strategies for effective civic engagement in the 21<sup>st</sup> century*, San Francisco: Jossey Bass, p. 80-110.

Hofman, J., & E. Kalk (2007), *Vuurdoop. Wijk- en dorpsgericht werken in Hoogeveen*, Hoogeveen (<http://www.lpb.nl/assets/Uploads/answerDocs/Vuurdoop-totaal.pdf>).

Kouwe, E., van der, P. Pennings & H. Keman (2011), 'Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 351-368.

Kriesi, H.P. (1995), *Le système politique suisse*, Parijs: Economica.

Krouwel, A., & P. Lucardie (2008), 'Waiting in the wings: new parties in The Netherlands', in: *Acta Politica*, 43, nr. 2/3, p. 278-303.

Leduc, L. (2011), 'Electoral reform and direct democracy in Canada: when citizens become involved', in: *West European Politics*, 34, nr. 3, p. 551-567.

Leyenaar, M. (2007), *De last van ruggespraak, oratie*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Leyenaar, M. (2009a), *De burger aan zet. Burgerparticipatie: een overzicht en evaluatie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leyenaar, M. (2009b), *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leyenaar, M., & K. Jacobs (2011), 'Burgerparticipatie: last of lust?', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 83-102.

Leyenaar, M., E. van Wijngaarden & R. Fraanje (2012), 'Kansen van sociale media voor de representatieve democratie', in: *Beleid en Maatschappij*, 3, nr. 39, p. 322-327.

Louis, L. (2013), *Voorstel van resolutie over de herziening van het kiesstelsel en over de instelling van de loting van de leden van het federale Parlement van het Koninkrijk België*, Brussel (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/2860/53K2860001.pdf>).

Lucardie, P. (2000), 'Representatie zonder partijen. De vergeten alternatieven', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2000 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 75-100.

Lucardie, P. (2014), *All power to the people! Democratic extremism in theory and practice*, Londen: Routledge.

Lucardie, P., & G. Voerman (2012), *Populisten in de polder*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Palmer, R.R. (1964), *The age of the democratic revolution. A political history of Europe and America, 1760-1800, The Struggle*, Princeton: Princeton University Press.

Pauly, M. (2011a), 'De deliberatieve peiling: een alternatief voor de wijkbijeenkomst?', in: *MO/ Samenlevingsopbouw*, 30, nr. 229, p. 22-25.

Pauly, M. (2011b), 'Peiling of burgerforum?', in: *Openbaar Bestuur*, 21, nr. 1, p. 10-13.

PSP (1977), *Aktieprogramma PSP 1977-1981 voor een werkelijk socialistische politiek*, Amsterdam.

Reybrouck, David van (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Ridder, J. den, J. van Holsteyn & R. Koole (2011), 'De representativiteit van partijleden in Nederland', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 165-184.

Romme, C.P.M. (1935), *De corporatiën in den staat*, Amsterdam: Van Munster's Uitgevers-Maatschappij.

Sintomer, Y., et al. (2012), Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting, in: *Journal of Public Deliberation*, nr. 2, artikel 9; on-line: [www.publicdeliberation.nrt/jpd/vol.8/iss2/art9](http://www.publicdeliberation.nrt/jpd/vol.8/iss2/art9) (geraadpleegd op 17 april 2013).

Sirianni, C. (1982), *Workers Control and Socialist Democracy. The Soviet Experience*, Londen: Verso.

Stockton, D.L. (1990), *The classical Athenian democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Voerman, G., & W. van Schuur (2011), 'De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 203-220.

Vossen, K. (2003), *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Wit, C.H.E. de (1965), *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland, 1780-1848. Kritisch onderzoek van een historisch beeld en herwaardering van een periode*, Heerlen: Uitgeverij Winants.



# Democratische innovatie: lessen uit de G1000

Laurent D'Hondt & Aline Goethals<sup>52</sup>

'Wat het volk niet heeft aan kennis,  
heeft het aan vrijheid.'  
(Manifest van de G1000)

*De legitimiteit van onze democratische systemen werd nooit eerder zozeer in vraag gesteld als vandaag. Het werkbaar evenwicht lijkt zoek en de vertrouwenscrisis van de burger tegenover de politiek woedt in alle hevigheid. Is ons electoraal systeem nog steeds aangepast aan de huidige tijden, of is er voor de burger naast de periodieke verkiezingen een grotere rol weggelegd in de 21<sup>ste</sup> eeuwse democratie? We delen met u in dit hoofdstuk onze kennis en ervaringen in verband met de Belgische G1000, alsook de getrokken lessen uit andere initiatieven van overlegdemocratie zoals het Nederlandse Burgerforum Kiesstelsel; we denken met u na hoe we de naar adem snakkende democratische modellen zuurstof kunnen geven en bij de burger opnieuw de politieke interesse en verantwoordelijkheidszin kunnen aanwakkeren; we reiken u graag een reeks concrete voorstellen en denkpistes aan om door middel van wat 'overlegdemocratie' genoemd wordt, de politieke legitimiteit in Nederland te helpen versterken.*

## 1 Context: een verouderd kiesstelsel in een versnelde maatschappij

'The times they are a changing...'. De historische dialectiek van 'these', 'antithese', 'synthese' en de flux van de menselijke beschaving houdt geen halt en de wereld ziet er aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw verbazend anders uit dan slechts een paar decennia terug in de tijd. We lijken te zijn toegetreden tot een tijdperk van hoogtechnologie en massacommunicatie, geloven steevast in vooruitgang maar toch lijkt de motor van het traditioneel democratisch evenwicht dat ons recentelijk voorzag van een bijna vanzelfsprekend werkbaar, open en toegankelijk bestuurs-instrument om door het volk gelegitimeerde besluitvorming te vervaardigen en te bekrachtigen in onze maatschappij, soms een beetje te sputteren.

52 Laurent D'Hondt – jurist – is als zelfstandige actief in de creatieve sector: deels als copywriter, deels als maker van muziekproducties en audio-visuele opnames. Hij maakt content beschikbaar voor verspreiding via sociale media. Vanwege zijn interesse in directe democratie en de invloed van de nieuwe communicatietechnologieën op het traditionele democratische evenwicht, raakte hij betrokken bij de G1000 ([www.laurendhondt.be](http://www.laurendhondt.be)).

Aline Goethals – socio-antropoloog – werkt bij de Stichting voor Toekomstige Generaties. De Stichting wil uit het perspectief van duurzame ontwikkeling burgerparticipatie aankaarten en bood in deze zin methodologische ondersteuning aan de G1000. Zij werkt ook aan andere projecten die burgerparticipatie willen bevorderen, binnen en buiten de Stichting.

Het is niemand ontgaan dat de laatste jaren in verschillende Europese landen na uitputtende stembusslagen, de politieke partijen veel moeite hebben om met de door de kiezer geschudde kaarten, bij regeringsonderhandelingen eerbare compromissen te sluiten met politieke tegenstanders, coalities te vormen en aldus duurzame regeringen op de been te brengen die de eindmeet tot aan de volgende uitgeschreven verkiezingen halen. Ook zetelende politici slaken geregeld een noodkreet: het politieke beroep lijkt harder en grilliger dan tevoren te zijn geworden, onderhevig aan het niets ontziende oog van een eclecticische en individualistische kiezer in een ontzuilde maatschappij waar democratische en anti-democratische krachten, populisten en ideologen meer dan ooit met gelijke middelen strijden. De kiezer beslist, want hij/zij heeft altijd gelijk, aldus het spreekwoord. In dergelijke tijden is het misschien niet onbelangrijk om geregeld te wijzen op de verantwoordelijkheid die het stemrecht met zich meedraagt. Een kiezer die zich apathisch opstelt tegenover politiek en maatschappij, gedraagt zich als een consument en wordt gestrikt door de slimste marketeer.

Daarna is het duidelijk dat de modale burger, de man/vrouw in de straat, vandaag geen genoegen meer neemt met het recht om zijn stem slechts eenmaal om de vier jaar te laten horen. 'Freedom of expression' heeft dankzij de digitale verbondenheid nooit betere tijden gekend: het zijn echte hoogdagen voor de vrijheid van meningsuiting. De gemiddelde burger is ontzettend mondig geworden en heeft daarvoor enorm krachtige technologieën ter beschikking om zich rechtstreeks te laten horen. Deze digitale opmars maakt aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw het politieke gebeuren veel reactiever. Wel ontlokt het geregeld frustraties en zelfs wanhoop bij politici die de druk sterk voelen toenemen. Hierdoor ontwaart men bij dezen tegenwoordig dan ook steeds vaker een angstpsychose en een zelfbeschermende reflex met een netto-afname van politieke moed tot gevolg.

Anderzijds bieden deze ontwikkelingen, eenmaal op punt, zeker ook concrete mogelijkheden om meer maatschappelijke inspraak voor eenieder te bieden en de democratie van de 21<sup>ste</sup> eeuw uit te diepen en te verbreden.

Daarnaast lijkt er vandaag ook een spanningsveld te bestaan tussen enerzijds het representatieve karakter van statische vooropgestelde partij-programma's, waartoe kiezers zich aan het begin van de rit aansluiten en verbonden verklaren door hun stem uit te brengen op de desbetreffende politieke partij, en anderzijds een merkbare algemene verzuchting naar een dynamische en flexibele methode van deliberatieve besluitvorming. Deze laatste veronderstelt inderdaad dat opinies worden gevormd en gewijzigd aan de hand van het gezag van geponeerde argumenten langs weerszijden van de discussie. Zeker in een electoraal systeem van evenredige vertegenwoordiging waar regeerakkoorden door middel van voorafgaande onderhandelingen worden bereikt.

## 2 De G1000: een antwoord van de burgers op de politieke crisis

Sinds dertig jaar, worden op het toenemend aantal participatieve initiatieven en fora steeds meer vraagtekens geplaatst bij een representatief model dat tekenen van uitputting vertoont (Manin, 1996).



Al legt de notie 'participatie' weliswaar verschillende realiteiten bloot, dan hebben deze benaderingen toch als centraal element het feit dat ze opnieuw 'het volk' willen terugplaatsen in het hart van de democratie als basis voor een vernieuwde politieke legitimiteit (Reuchamps, 2013; Manin, 1985). Binnen dit nieuwe deliberatieve paradigma, constitueert 'de publieke en vrije deliberatie tussen gelijke burgers' het fundament van politieke legitimiteit (Girard & Le Goff, 2010, p. 29-30)

Eén van de initiatieven die zich in deze beweging inschrijft, is de Belgische G1000. De G1000 was een multi-level deliberatief proces die tijdens de politieke crisis van 2010-2011 – België bleef, na de verkiezingen van 13 juni 2010, 541 dagen zonder missionaire regering – tot stand werd gebracht door een groep burgers uit de academische, culturele, media- en bedrijfswereld. De doelstelling was een mogelijke oplossing aan te reiken voor deze crisis van de democratie, die de Belgische situatie overschrijdt. Het manifest van de G1000 luidt dan: *'De G1000 bezondigt zich niet aan anti-politiek, maar gelooft dat politiek te kostbaar is om enkel aan politici over te laten. Wij willen het werk van partijen niet afpakken. De G1000 is een genereus gebaar van de burgerbevolking naar de partijpolitiek'*.

Het G1000-proces werd in drie afzonderlijke fases uitgedacht en vervolgens uitgevoerd. De eerste fase was het *opstellen van de agenda* van de effectieve deliberatie. Eén van de hoedanigheden van de G1000 was het feit dat de organisatoren niet zelf de agenda bepaalden – deze taak werd aan de burgers zelf overgelaten, via een online platform waar eenieder zijn voorstellen mocht voorleggen ter opname in de agenda. De drie thema's die uiteindelijk het vaakst aan bod kwamen waren de sociale zekerheid, de immigratie en de herverdeling van de welvaart.

De tweede fase was de zogenaamde *burgertop*. Op 11 november 2011 kwamen 704 burgers uit gans het land samen op het Tour&Taxis-complex in Brussel om gedurende een hele dag over deze drie thema's te debatteren. Deze burgers werden via een mix van steekproeftrekking en gerichte rekrutering geselecteerd, op basis van precieze socio-demografische criteria. De bedoeling hiervan was dat de groep voldoende gediversifieerd zou zijn.

Parallel met de burgertop in Brussel werden ook de zogenaamde G-Offs en de G-Home op touw gezet. De G-Offs waren gedecentraliseerde debatten die organisaties of groepen mensen wilden organiseren in hun streek, en die gelinkt waren met wat in Brussel gebeurde. De G-Home gaf de mogelijkheid aan elk individu om van thuis uit online deel te nemen aan de debatten. Dat werd mogelijk gemaakt door het gebruik van het deliberatieve software Synthetron. De resultaten die uit deze dag voortkwamen zijn een lijst van prioritaire voorstellen over de drie thema's.

De derde fase van de G1000 was het *burgerpanel* van 32 burgers die geloot werden uit de deelnemers aan de burgertop. Gedurende drie weekends in het najaar van 2012 hebben deze burgers samen voorstellen uitgebouwd rond het transversaal thema van werk en werkloosheid. Het eindrapport met de aanbevelingen werd op 11 november 2012, precies één jaar na de burgertop, aan de zetelende voorzitters van de zeven wetgevende kamers van het land overhandigd.

Een belangrijk kenmerk van de G1000 is dat het hele proces op stand werd gebracht door burgers als antwoord op de woelige politieke crisis die België toen doormaakte. Het feit dat het een zuiver burgerinitiatief was, was een grote kracht van het project. Want *wat het volk niet heeft aan kennis, heeft het aan vrijheid*. Dit werd bijvoorbeeld gezien bij het definiëren van de agenda. Hierbij werd een duidelijke breuklijn blootgesteld tussen de bezorgdheden van politici en burgers. Raar maar waar: in het diepst van de toenmalige Belgische politieke crisis, kwam het schijnbaar alom aanwezige en gevoelige communautaire thema dat destijds de gehele Belgische menigte aan beroepspolitici in de greep hield, niet voor in de top drie van de bezorgdheden van de burger.

Daarenboven is het *deliberatief* proces zelf ook kenmerkend. Er bestaan verschillende manieren om de burgers te betrekken bij het beleid. De meerwaarde van deliberatie is hier dat een echte opinievorming mogelijk is. Zo heeft bijvoorbeeld de Amerikaanse professor James Fishkin – pionier in de deliberatieve- of overlegdemocratie – in de jaren negentig ontdekt dat ongeveer 70 procent van de burgers van mening veranderen na deliberatie. (Fishkin, 1997). Dat maakt al het verschil tussen bijvoorbeeld een referendum waarbij de verschillende meningen van burgers niet met elkaar geconfronteerd worden, en een deliberatief proces waarbij dat wel het geval is.

Dan moet de aandacht ook gevestigd worden op het systeem van rekrutering van de deelnemers door lottrekking. Deze is volgens de meerderheid van de onderzoekers de bevoorrechte selectiemodus van de deelnemers (Manin, 1996). Lottrekking biedt inderdaad de ‘minst slechte’ manier om zo divers mogelijke mensen de mogelijkheid te bieden om deel te nemen, en zelfs als het reactiepeil niet altijd even hoog ligt – voor de G1000 was het rond de 3 procent voor de mensen die niet over de G1000 hadden gehoord, en rond de 30 procent voor de mensen die er wel over hadden gehoord – vermindert het de kans dat enkel mensen met gelijkaardige profielen, mensen die iets te verdedigen hebben, of mensen die de tijd ervoor hebben of kunnen maken, zouden participeren.

De G1000 was het eerste deliberatief project op dusdanig grote schaal in Europa, maar schrijft zich in in een lange traditie van democratische innovatie.<sup>53</sup> Het ontstond spontaan en zelfs al hebben academici zoals Min Reuchamps en Didier Caluwaert aan de uitbouw van het proces gewerkt, werd deze niet gevoerd als wetenschappelijk onderzoek. Men kan er alleszins belangrijke lessen uit trekken.

Eerst en vooral heeft de G1000 op grote schaal getoond dat de burgers, als ze ervoor uitgenodigd worden, op een constructieve manier beleidsvoorstellen *willen* en *kunnen* opbouwen. Indien aan een reeks verschillende voorwaarden voldaan is, met name een goede omkadering van de deliberatie, een goede diversiteit van de deelnemers en de nodige input aan informatie, zijn de mindere technische kennis en ervaring van de burgers helemaal geen rem. In tegendeel.

Op het vlak van vernieuwing van het vertrouwen van de burgers in de politiek heeft de G1000 ook een meerwaarde geleverd. Door zich ‘in de plaats’ van de politici te zetten, komen de burgers inderdaad tot het besef dat het niet altijd even gemakkelijk is om tot een onderbouwd akkoord te komen. Ook de wil om zich te engageren als burger en meer verantwoordelijkheid op zich te nemen,

---

53 Voor een wereldwijd repertoire van vormen van democratische innovatie, zie [www.participedia.net](http://www.participedia.net).

wordt zo geschapen. Bij de groep deelnemers van de G1000 zijn er verschillende burgers die zich na deelname aan de G1000 politiek of maatschappelijk hebben geëngageerd. Natuurlijk is dat allemaal niet zo gemakkelijk te becijferen na een eenmalig initiatief, maar men kan veronderstellen dat dit gunstige effect zal toenemen in het geval dat zo'n deliberatieve burgerwerking duurzamer en bestendiger zou worden. Dit is een illustratie van de definitie die de Franse filosoof Cornelius Castoriadis geeft aan democratie: een beleid waar burgers *'beurtelings regeerders zijn, en geregeerd worden'*.

Ook een positief punt is de mogelijkheid om een echte lange termijn-visie te hanteren. Waar de politieke partijen en de verkozen burgers electorale strategieën moeten ontwikkelen en periodiek de verkiezingskoorts moeten uitzweten, zijn de burgers hieraan veel minder onderhevig, waardoor een meer consistente lijn uitgestippeld kan worden, die niet gefragmenteerd wordt door de duur van een politiek mandaat. Zo kan er enigszins gemakkelijker naar de (verre) toekomst gekeken worden.

Natuurlijk zijn er ook vastgestelde beperkingen geweest aan de toedracht van de G1000. De Franse politicoloog Bernard Manin preciseert in het artikel *'Les conditions du bon débat'* (2006) de intrinsieke voorwaarden voor een geslaagde deliberatie en haar mogelijke valkuilen. Recent onderzoekswerk wijst echter uit dat deze ongewilde effecten getemperd of zelfs uitgedoofd kunnen worden door middel van procedurele bijstellingen.

De grootste tekortkoming van de G1000 was echter het ontbreken van een stevige link met de politieke wereld. De geformuleerde voorstellen werden overhandigd aan de voorzitters van de federale en gewestelijke parlementen, maar werden hoogstwaarschijnlijk niet door hen in acht genomen. Dit hoeft ook geen mysterie te zijn: zetelende politici hebben lange en dure campagnes gevoerd om verkozen te geraken en zijn daarom niet bij uitstek de eerste vragende partij naar participatieve initiatieven vanuit een onverkozen civiele maatschappij. Zulk een laconieke houding vanwege politici is op lange termijn echter contraproductief en strookt niet met de aangetoonde heilzame werking van burgerparticipatie en een goede samenwerking tussen burgers en politici om tot doortastende en breed gedragen besluitvorming te komen.

Wat kan er dus concreet voorgesteld worden om de democratie in onze landen meer zuurstof te geven en het vertrouwen te herstellen tussen burgers en politici ?

### 3 Overlegdemocratie als alternatief voor politieke partijen

De tweede generatie van deliberatieve processen die nu ontstaan, kan veel leren uit de eerste generatie die sinds een dertigtal jaar bestaat. Mede dankzij vergaarde maturiteit kunnen nu bepaalde antwoorden geboden worden op de verschillende limieten en kantelblokken uit het verleden.

Andere projecten die nu uitgevoerd worden zijn in deze zin erg interessant. In Ierland bijvoorbeeld, zijn op dit moment 66 burgers, samen met 33 politici en een door de regering genoemde voorzitter, aan de slag om een aantal artikelen van de Ierse Grondwet te herzien. Dit initiatief komt voort uit het project *'We, the Citizens'* dat, zoals de G1000, in 2011 een initiatief van maatschappelijke

organisaties en burgers was.<sup>54</sup> In 2012 kwam de vraag van de Ierse overheid zelf om de hand te reiken naar de burger, en rond het thema herziening van de Ierse Grondwet samen te zitten in een Constitutionele Conventie.<sup>55</sup> De voorstellen die voortvloeien uit de samenwerking van deze groep van 100 mensen, verkozen politici en burgers, zullen stuk voor stuk beschouwd worden en vervolgens door een referendum en door de volksvertegenwoordigers goed- of afgekeurd worden. Het interessante hieraan is niet in het minst dat de artikelen die ter deliberatie voorgelegd worden, betrekking hebben op themata die maatschappelijk erg leven, zoals bijvoorbeeld het homo-huwelijk of de minimumleeftijd voor kiesgerechtigden.

Op kleinere schaal, maar sinds langere tijd, bestaan er ook zogenaamde participatieve budgetten op gemeentelijk niveau. Het ontstond in 1989 in de Braziliaanse stad Porto Alegre, maar vandaag vinden we ze terug in verschillende landen. Het principe bestaat eruit dat niet verkozen burgers onder bepaalde voorwaarden inspraak krijgen in de toewijzing van een deel van het budget van een gemeente, en zo meedenken en -bouwen aan bloeiende leefgemeenschap. Deze budgetten zijn wellicht het voorbeeld bij uitstek van deliberatieve democratie waar de burgers waarlijk beslissingsrecht hebben. Dit wordt wel enigszins gelimiteerd door de overwegend beperkte omvang van de bedragen waarover het gaat, en door het vrij gedecentraliseerde machtsniveau waar deze werkwijze plaatsvindt. De gemeentepolitiek wordt immers toch grotendeels geloofdst door het regionale, nationale en bij ons in toenemende mate het Europese niveau.

Wat zeker is, is dat elkeen van deze processen deel uitmaakt van *'de evolutie naar een meer doorlopende samenstelling, opvolging en instandhouding van een politiek apparaat, eerder dan slechts eenmaal om de zoveel jaar door middel van verkiezingen een bepaalde richting te bepalen en in te slaan'* (Jacquet & Reuchamps, 2013).

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat de participatieve werking heilzaam en haalbaar is, alsook een verrijking van de democratie inhoudt, mits bepaalde voorwaarden vastgelegd en nageleefd worden die de legitimiteit van deze processen verzekeren. Een brede uiteenzetting van de verschillende factoren die de legitimiteit van een overlegproces bepalen is terug te vinden in het aan te raden artikel *Generating democratic legitimacy through citizen deliberation* van de politicologen Didier Caluwaerts en Min Reuchamps (2013). Hieronder halen we de, naar onze mening, twee voornaamste factoren aan: plug-ins en selectie door middel van lottrekking. Naast deze twee legitimiteitsfactoren, willen wij hier ook de aandacht vestigen op een derde element: het niveau van tussenkomst.

#### a) Plug-in

Een eerste belangrijke voorwaarde is het streven naar samenwerking met aan de ene kant de politieke wereld en aan de andere kant de burgers. Over de noodzaak aan samenwerking met de politieke wereld hebben we reeds gezien dat het ontbreken ervan geen positieve effecten heeft.

---

54 *"We the Citizens"* is an independent national initiative aimed at showing how Ireland could benefit from citizens coming together in new forms of public decision-making. The objective is to help to renew democracy and to contribute towards the restoration of trust in public life, at this time of social and economic crisis in Ireland' (<http://www.wethecitizens.ie>).

55 Zie: <http://www.constitution.ie>.

Verskillende studies tonen echter ook de noodzaak van verankering van de projecten in de civiele maatschappij aan. Onderzoek wijst ons er op dat er geen correlatie lijkt te bestaan tussen de opvolging en de legitimiteit van voorstellen geformuleerd door burgerpanels. In 2004, tijdens het *Citizen Assembly* in Brits Columbia, werden dusdanige voorstellen verworpen bij wijze van referendum, terwijl het betreffende panel een grote representatieve legitimiteit genoot (Caluwaerts & Reuchamps, 2013). In IJsland daarentegen, werden in 2011 de grondwettelijke hervormingsvoorstellen opgevolgd, ondanks het feit dat de 25 burgers van de Constitutionele Vergadering zich minder representatief konden noemen voor de meerderheid van de IJslandse bevolking.

Dit toont aan dat deliberatie alléén, losgekoppeld van politiek en maatschappij, niet volstaat. Niet alleen hoort een plug-in in de politieke wereld voorzien te worden, maar er moet natuurlijk bij uitstek ook teruggekoppeld worden naar de civiele maatschappij. Dit kan mogelijk gemaakt worden door de debatten openlijk te voeren, eventueel, bij voorkeur zelfs met inschakeling van digitale communicatiemiddelen, en ook zeker door met middel van rapportage met de bevolking te communiceren.

#### *b) Selectie door middel van lottrekking*

Ten tweede is het van belang *wie* er deelneemt. De definitie van democratie houdt in dat de macht gelegitimeerd wordt door het volk, en dus kan deze slechts effectief zijn wanneer ze toegankelijk wordt gemaakt voor het grootst aantal personen. Voor deliberatieve processen geldt dit eens te meer, omdat er gestreefd wordt naar een rechtstreekse en inclusieve civiele participatie, eerder dan een systeem van vertegenwoordiging, waardoor de ‘strength in numbers’ niet omzeild wordt maar, zoals bij andere vormen van rechtstreekse democratie zoals referenda en petitie, immer centraal blijft. Aangezien deze vorm van participatie en burgerconsultatie nog niet helemaal ingeburgerd is in onze windstreken, moeten bepaalde middelen ingezet worden om het respons-peil aan te moedigen.

Het initiatief kan bijvoorbeeld trachten, zowel virtueel als fysiek, expliciet en eenvormig naar buiten te treden en zich aldus kenbaar te maken: op publieke fora, via toegankelijke mediakanalen. De initiatiefnemers kunnen ook het responspeil verhogen door een direct contact met de mogelijke deelnemers te voorzien. De G1000 deed hiervoor beroep op aangestelde ‘ambassadeurs’ en was door adequate informatieverstrekking tegemoet gekomen aan vragen en verzoeken van de beoogde deelnemers. Er kan ook pragmatische bijstand verleend worden om de deelname in de praktijk te vergemakkelijken: bijvoorbeeld door middel van een getroffen regeling met aangepaste werkuren en een flexibel design van de processen. Zo had de G1000 bijvoorbeeld gezorgd voor kinderopvang tijdens bijeenkomsten.

#### *c) Niveau van tussenkomst*

In de 19<sup>e</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw moest alle heil van het nationaal niveau komen. Die tijden lijken enigszins veranderd en eensgezindheid daarover lijkt een beetje zoek. De Amerikaanse politiek-analist Benjamin Barber gelooft in een zeer pragmatisch bestuur en prijst in zijn boek *If mayors ruled the world* (2013) het niveau van de stad, van de metropool, aan als optimaal platform voor de vernieuwde modellen van participatieve en deliberatieve democratie met meer ruimte voor ‘bottom

up'-initiatieven. Op wereldschaal ziet de Amerikaanse econoom Jeremy Rifkin (2010) een probleem met het 'concur-rentiemodel' tussen natiestaten, dat ongeschikt lijkt om tegemoet te komen aan de noodzaak om gemeenschappelijke problemen voor de mensheid, zoals bij voorbaat de klimaatcrisis, aan te pakken. Hij wijst naar de nood aan een sterker supranationaal niveau en vraagt zowel burgers als wereld-leiders met aandrang om gezamenlijk over te schakelen van het marktgerichte 'competitive thinking' naar een meer solidair 'biosphere thinking' tussen staten.

Alle niveaus zijn interessant, maar wij geloven dat, zowel in de Nederlandse als in de Belgische context, de verdieping en vernieuwing bij uitstek moet gebeuren op het nationale en Europese niveau. Uiteraard staat het lokale niveau dicht bij de burger en kan dit niveau de burger meer inspraak bieden in zijn alledaagse leven: dit kan ongetwijfeld leiden tot gunstige effecten op de levensstandaard en meer harmonieuze relatie tussen burger en de traditionele politiek. Toch zijn het nationale en supranationale niveau veel meer de centrale en toonaangevende pijlers van een allesomvattend maatschappelijk beleid, en geschikter om de grote uitdagingen aan te pakken. Ten eerste omdat deze de niveaus zijn waar de meeste politieke strekkingen en maatschappelijke tendensen samenkomen en 'common ground' kunnen vinden. Ten tweede, omdat het van belang lijkt om, eerder dan de versplintering toe te laten, te blijven bouwen aan een breed en gezamenlijk inclusief maatschappelijk project met een lange termijn-visie. De legitimiteitscrisis van de Europese instellingen getuigt van deze noodzaak.

Concreet kunnen we op basis van de vergaarde kennis van en ervaring met de G1000 en andere processen van overlegdemocratie komen tot het maken van de volgende waardevolle aanbevelingen, gericht op de bevordering en uitbouw van civiele participatie en deliberatie.

#### *Een G1000 in Nederland ?*

Research & Development is in de democratie onontbeerlijk. Zo zien we een grote meerwaarde in de opzetting van een pilootproject, een testcase als het ware, op nationaal niveau, tot leven geblazen door de overheid zelf, in samenwerking met de civiele maatschappij en de burgers, en met inachtnaam van de verschillende hierboven beschreven legitimiteitscriteria.

Daarenboven beschikt Nederland reeds over enige ervaring inzake overlegdemocratie. Ten gevolge van de politieke crisis van 2002-2003 heeft de toenmalige regering het zogenaamde Burgerforum opgezet. *'Als respons op de aanhoudende crisis heeft de laatst benoemde Minister van Institutionele Hervorming en Betrekkingen met het Koninkrijk Alexander Pechtold, een agenda voor democratische vernieuwing opgesteld. In een reeks van maatregelen besloot de Nederlandse regering onder andere om een Burgervergadering te "funderen" dat over het Nederlands electoraal systeem voor de tweede kamer zou moeten reflecteren'* (Caluwaerts & Reuchamps, 2013, p. 19). De agenda van deze vergadering werd echter bij voorbaat opgelegd, en de eindbeschouwingen werden naderhand voorgelegd en bediscussieerd in de parlementaire commissie van binnenlandse zaken. Algemeen moet men wel stellen dat de respons van politici op deze nabesouwingen beperkt bleef (Caluwaerts & Reuchamps, 2013, p. 20).

Tabel. Legitimiteit van vier deliberatieve projecten

	<b>British Columbia Citizens' Assembly</b>	<b>Dutch Burgerforum</b>	<b>G1000 Citizens' Summit</b>	<b>'We the Citizens'</b>
<b>Number of participants</b>	Medium (160)	Medium (140)	Large (704)	Large and medium (700 and 100)
<b>Selection method</b>	Random	Multistage random	Random + Targeted	Random
<b>Length event</b>	Long (12 weekends)	Long (10 weekends)	Short (1 day)	Short (2 days)
<b>Funding</b>	Govt.	Govt.	Crowd-funded	Private foundations
<b>Public endorsement</b>	Strong (referenda)	Weak (media campaign)	Weak (G-Home, G-Offs & Media)	Weak (media campaign)
<b>Quality of representation</b>	++	+	+	+
<b>Openness agenda</b>	--	--	++	++
<b>Quality of decision-making</b>	++	+	+	+
<b>Quality of participation</b>	++	++	-	0
<b>Contextual independence</b>	0	--	--	--
<b>Weight of the results</b>	++	--	--	++
<b>Responsiveness &amp; accountability</b>	--	--	--	--

In tegenstelling tot de G1000 die als opzet had de noodzakelijke democratische innovatie aan te kaarten, en tot het Nederlandse Burgerforum dat weinig vervolg kende, zou zo'n project een duidelijk en concrete doelstelling moeten omvatten wat betreft de aanbevelingen: wat zal ermee gebeuren? Verwachtingen van de burgers liggen immers hoog; soms zelfs overdreven hoog. De verwachtingen moeten dus bijgesteld worden. Het moet vanaf het begin duidelijk zijn wat van hen gevraagd wordt, en wat zij mogen verwachten van de uitkomst van het proces. Zonder deze duidelijk omschreven doelstellingen en de nodige transparantie gedurende het hele proces, kan zo'n project teleurstellende resultaten opleveren, en zelfs het wantrouwen van de burger tegenover de overheid aanwakkeren.

Naast de G1000 en het Nederlandse Burgerforum, zou een nadere studie van volgende projecten ook een grote meerwaarde betekenen: 'We the Citizens' (Ierland) en het 'British Columbia Citizen Assembly'. Hieronder een tabel uit Caluwaerts & Reuchamps (2013, p. 26, 27) waarin zij aan de hand van verschillende criteria de legitimititeit van enkele deliberatieve projecten met elkaar vergelijken.

#### *Rol van de politieke partijen*

Bij een deliberatief project zou er werk kunnen worden gemaakt van een uitgebouwde en duurzame synergie tussen enerzijds uitgelote burgerpanels en anderzijds de politieke partijen. Aan de ene kant, door middel van een uitgewerkt systeem van input – zoals bijvoorbeeld een *scenarioworkshop* – kunnen kennis, expertise, informatie en ideeën van politieke partijen in beschouwing kunnen worden genomen door de burgers. Aan de andere kant, kunnen de partijen geregeld terugkoppelen over de voorstellen van burgerpanels en hierover openstaan voor een directe communicatie met de achterban en de bredere maatschappij. Dit zou een nieuwe vertrouwensband kunnen scheppen tussen het electoraat en de opkomende partijen, gezien de kiezer niet langer 'monogaam' stemt.

Voorts zouden de politieke partijen het initiatief kunnen nemen om een gangbare standaard-methodiek uit te werken waarbij de partij-programma's opgesteld en wanneer nodig (op basis van nieuwe feiten bijvoorbeeld) ook bijgesteld kunnen worden met behulp van burgerdeliberatie. Daardoor zouden partijprogramma's een minder statisch gegeven worden dat onder een stoppel in de partijhal wordt tentoongesteld, maar toelaten om zich te laten verrijken en verdiepen door te putten uit het kapitaal aan kennis en bekwaamheden van burgers; dit uiteraard met behoud van een ideologische partijlijn. Zo gebeurde het reeds heel gedeeltelijk bij de Belgische Open VLD (Vlaamse Liberaal Democraten), die inclusief te werk ging door het proces open te stellen voor haar niet leden. Daarin verder gaan is zeker mogelijk (zie hierover ook de bijdrage van Voerman in deze bundel).

#### *Inclusiever te werk door digitalisering*

In de huidige wereld valt de invloedssfeer van het internet nauwelijks nog te onderschatten; zowel binnen de traditionele partijpolitiek als binnen participatieve initiatieven is de virtuele deelname haast onontbeerlijk geworden om maatschappelijk relevant te zijn. Om evidente redenen laat de onderlinge digitale verbondenheid tussen mensen, mits een goede aanpak en uitbouw, toe aan schaalvergroting van het project te doen, door gebruik te maken van de enorme bestaande sociale e-netwerken om ook die mensen te bereiken die minder tijd hebben, en niet fysiek aanwezig kunnen zijn (zie ook de bijdrage van Spierings & Jacobs in deze bundel). Om optimaal doeltreffend te zijn is het zowel voor partijen als burgerinitiatieven zoeken naar het juiste evenwicht tussen 'real life' verwezenlijkingen en het benutten van online tools en verslaggeving zoals bijvoorbeeld het houden van internetpeilingen, 'live-streaming', terbeschikkingstelling van informatie via websites, en ga zo maar door. Bij de G1000 burgertop was er steeds bijzondere aandacht voor dit informatica-aspect in het kader van de G-Home en G-Offs en mede dankzij deze bewuste aanpak kan er worden teruggekeken op een bereik over héél het land. Ook de Piratenpartij bijvoorbeeld heeft zowel in Nederland als België grote verdiensten op dit vlak, door op heel ingenieuze wijze gebruik te maken van de bestaande digitale tools en sociale media om op te komen voor de standhouding van basale burgerrechten, voornamelijk in de digitale omgeving.



### *Beroep doen op kenniscentra*

Uiteindelijk wensen we ook te benadrukken dat er vandaag de dag heel goede kenniscentra bestaan en ontstaan die over veel know-how beschikken op het vlak van participatie en overlegdemocratie. Naast het bestaan van wetenschappelijk onderzoek, denken we zo in België aan de Koning Boudewijn stichting en de Stichting voor Toekomstige Generaties, en in Nederland aan onder andere Netwerk Democratie. Verschillende leerrijke projecten werden reeds verwezenlijkt. In België zowel op regionaal, nationaal en Europees niveau, in Nederland, naast het Burgerforum, werden in 2013 de projecten Duizend op Zuid en de G500 georganiseerd, en binnenkort zal er waarschijnlijk ook een soortgelijke G1000 in Den Haag, één in Amersfoort, en één in Amsterdam plaatsvinden. We raden dus ten stelligste aan deze kenniscentra te consulteren en gebruik te maken van hun expertise over deze ‘levende materie’. We onderschrijven het grote belang van het gebruik van een methodologie en interne en externe structuren waarvan de juiste werking reeds in de praktijk bewezen werd om de vooropgestelde doelen te bereiken en de inmiddels gekende valkuilen te vermijden.

### *Verder gaan*

Op termijn zelfs zouden deze innovatieve processen kunnen leiden tot een institutionele ‘inlijving’ van deliberatieve en participatieve processen van rechtstreekse democratie in het bestaande bestuurs evenwicht. Een werk van lange adem. Het lijkt ons aangewezen om op grondwettelijk institutioneel vlak te bouwen aan een breder bestuurlijk design waarbinnen zowel partijpolitiek als civiele participatie een plaats krijgen. Ook concrete voorstellen bestaan hier. Het recente essay *Tegen verkiezingen* van David van Reybrouck (2013), één van de initiatiefnemers van de G1000, is er een uitgediepte weergave van.

## 4 Conclusie

Als we zoeken naar alternatieven voor politieke partijen, dan kan dat op twee mogelijke manieren begrepen worden: allereerst zijn er alternatieven ter vervanging van politieke partijen, anderzijds zijn er alternatieven en verruimende methodes die politieke partijen en huidige instellingen zelf kunnen hanteren om het politiek speelveld te verbreden. Volgens de bevindingen van de deliberatieve traditie, waaronder de G1000, zijn beide mogelijk. Aangezien het studieproces hierover nog steeds bezig is, en er nog meer R&D moet worden gedaan, en aangezien het vernieuwen van de democratie nooit afgewerkt zal zijn, pleiten wij hier in eerste instantie voor een verrijking van het huidige stelsel met een klemtoon op het zoeken naar ‘reële’ burgerinspraak gedreven door de ambitie om te komen tot herbronning van het basisbeginsel van democratie.

*‘Wij geloven dat het initiatief niet minder dan de basis heeft gelegd van de verdere ontwikkeling van de demo-cratie’* (Bell et al., 2012, p. 103), luidt het rapport van de internationale waarnemers van de G1000. Deze ontwikkelingen duren echter voort tot op vandaag en morgen. En hoe kan men adequater investeren in R&D dan door een echt project op de been te brengen dat aangepast is aan de context van Nederland, dat de lessen uit de vorige generatie van overlegdemocratie in acht neemt, en, vooral, dat politici en burgers samenbrengt.

Tot slot wijzen we nog eenmaal op dit cruciale punt: de vernieuwing van de democratie carbureert als het ware enerzijds op de 'incentives', injuncties en plug-ins van zowel de politieke wereld als de civiele maatschappij en moet vooral de betrokkenheid van de burger aanwakkeren en diens onverschilligheid bestrijden. Anderzijds mag ook de R&D niet stilvallen, zodat de methodologie van deze processen met vallen en opstaan geoptimaliseerd kan worden om tegemoet te komen aan de hedendaagse nood aan doortastende en breed gedragen legitieme besluitvorming op alle bestuursniveaus.

## Literatuur

Barber, Benjamin R. (2013), *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*, New Haven: Yale University Press.

Bell, Christophe, et al. (2012), *G1000 eindrapport. Democratische innovatie in de praktijk*, verantwoordelijke uitgever: Benoît Derenne.

Caluwaerts, Didier, & Min Reuchamps (2013), *Generating democratic legitimacy through citizen deliberation*. Paper presented at the American Political Science Association 2013 Annual Meeting; <http://ssrn.com/abstract=2299559>.

Fishkin, James S. (1997), *The voice of the people public opinion and democracy*, New Haven: Yale University Press.

Girard, Charles, & Alice Le Goff (red. 2010), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Parijs: Editions Hermann.

Jacquet, Vincent, & Min Reuchamps (2013), *Vorbereidende nota voor tussenkomst aangaande de G1000 op het Wereldforum voor Democratie op 29 november*.

Manin, Bernard (1985), 'Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique', in: *Le Débat: histoire, politique, société*, 5, nr. 1, p. 72-93.

Manin, Bernard (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Parijs: Flammarion.

Manin, Bernard (2006), 'Les conditions du bon débat', in: *Sciences humaines*, nr. 169, p. 44, 45.

Reybrouck, David van (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Rifkin, Jeremy (2010), *The empathic civilization. The race to global consciousness in a world in crisis*, Cambridge: Polity Press.

# Een toekomst voor politieke partijen: meerderheid of moreel kompas?

Maurits Kreijveld<sup>56</sup>

## 1 Inleiding

Politieke partijen hebben het de afgelopen jaren niet gemakkelijk gehad: teruglopende ledenaantallen, uitgeholde achterbannen, een vluchtig electoraat en instabiele coalities. De samenleving is veranderd: burgers organiseren zich steeds vaker op een meer fluïde en vluchtige manier. ‘Zwermen burgers’ organiseren zich ad hoc rond specifieke onderwerpen. De burger van nu laat zich minder gemakkelijk representeren door instituties zoals politieke partijen. Het is daarom een uitdaging voor deze instituties om zich te vernieuwen. Internet en sociale media geven hun hoop om de verloren achterban terug te winnen en beter aan te sluiten bij de vermeende wensen van de burger. Met digitale gereedschappen kunnen burgers meer worden gemonitord en bevroegd, vaker en gerichter geïnformeerd en gemobiliseerd worden bij het voeren van campagnes – zo is de belofte.

Toch is dit een eenzijdige benadering. In plaats van de oplossing te zoeken in instrumenten die de burger in al zijn vluchtigheid en schijnbare wispelturigheid proberen te volgen, zou het heil meer gezocht kunnen worden in het tegenovergestelde: het bieden van rust, stabiliteit en een herkenbaar ankerpunt. Burgers betrekken en binden in plaats van proberen bij te houden.

In dit hoofdstuk presenter ik drie technologische ontwikkelingen die de komende jaren een belangrijke rol zouden kunnen spelen bij het versterken van politieke partijen: sociale media monitoring, collectieve besluitvormingsgereedschappen en interactieve omgevingen. Per instrument bespreek ik de mogelijkheden voor politieke partijen en reflecteer ik op de kansen en dilemma’s van deze instrumenten. Uiteindelijk komt de vraag naar voren hoe deze instrumenten ingezet kunnen worden en wat dat betekent voor de toekomst van politieke partijen.

---

56 Ir. Maurits Kreijveld deed de afgelopen jaren onderzoek naar het gebruik van sociale media in de politiek en de toekomst van politiek en het openbaar bestuur. Hij schreef *Samen slimmer* (STT, 2012) over het fenomeen ‘wisdom of crowds’ en *Veel gekwetter, weinig wol* (Sdu, 2011) over sociale media in de politiek. Zijn artikelen en blogs zijn terug te vinden op [wisdomofthecrowd.nl](http://wisdomofthecrowd.nl). Momenteel werkt hij bij het Rathenau Instituut aan de thema’s nieuwe vormen van innovatie en digitale democratie en hoe politiek en bestuur daarop kunnen inspelen. Dit hoofdstuk schreef hij op persoonlijke titel.

## 2 Sociale media monitoring

Sociale media zijn niet meer weg te denken uit de politiek. Vrijwel alle politici zijn actief op Twitter, ongeveer zeven op de tien Nederlandse internetgebruikers boven de twaalf jaar is actief op Facebook, Twitter, instant messaging en chatsites (CBS, 2013). Sociale media worden door politieke partijen volop ingezet bij het voeren van campagnes, het verzenden van boodschappen en de promotie van partijstandpunten. Daarbij wordt vooral gebruik gemaakt van de marketingkracht van sociale media. Het wordt dankzij nieuwe technieken steeds makkelijker om via sociale media gericht specifieke doelgroepen te bereiken. Dit in combinatie met de massamediale werking van sociale media: er kunnen via sociale media veel burgers worden bereikt door virale verspreiding van boodschappen en door het bereiken van de traditionele media (bijv. Broersma & Graham, 2013).

Een andere ontwikkeling is die van de sociale media analyses waarmee inzichten en kennis uit sociale media gehaald kunnen worden en inzicht verkregen kan worden in de (sociale) netwerkstructuur waarbinnen opvattingen en discussies zich verspreiden. Een veelgehoorde paraplu-term is 'Big Data', waarbij het verzamelen en interpreteren van grote hoeveelheden gegevens centraal staat. Waar een los bericht op sociale media inhoudsloos kan zijn, kunnen grote hoeveelheden berichten een bron van informatie en kennis zijn (Kreijveld, 2012).

*Wat is het?*

Twitter, Facebook en online fora hebben vaak een hoog 'gezellig geklets'-gehalte, maar met taalkundige analyses valt daar steeds vaker waardevolle informatie uit te halen. De afgelopen jaren hebben we hier voorbeelden van gezien, zoals het vroegtijdig signaleren van de uitbraak van de Mexicaanse griep, het voorspellen van bioscoopsuccessen en het in kaart brengen van de incidenten rondom het Groningse Haren in 2011, onder de titel 'Project X' (Commissie 'Project X' Haren, 2013). Ook is er een verband gevonden tussen het verloop van de beurskoersen en Twitter-berichten. Geavanceerde analyses maken het mogelijk om op een hoger aggregatieniveau naar burgers te luisteren in plaats van te proberen de vele losse berichten te volgen. Veel gebruikte termen zijn 'opinion mining', 'sentiment analysis' of 'issue crawling'.

Grote hoeveelheden sociale mediaberichten, zoals tweets, berichten op discussiefora en Facebook, kunnen namelijk taalkundig worden geanalyseerd met linguïstische software. Daaruit wordt zichtbaar over welke onderwerpen burgers praten en of ze positief of negatief tegenover die onderwerpen staan. De software waarmee dit gebeurt wordt steeds beter in staat om taal te begrijpen en de nuances erin zoals humor en cynisme. Dat analyseren gaat steeds sneller waardoor bijna 'live' (realtime) een discussie in beeld gebracht kan worden en de sociale netwerkstructuren waarbinnen die verspreid worden: wie praat met wie en wie heeft het meeste invloed op de discussie. Dat levert prachtige visualisaties op.

Computerexperts voorzien zelfs de mogelijkheid om nieuwe opkomende gebeurtenissen te voorspellen zodat er vroegtijdig op kan worden geanticipeerd. Niet voor niets maken de politie en veiligheidsdiensten wereldwijd steeds meer gebruik van sociale media monitoring. Bedrijven gebruiken dit soort toepassingen inmiddels ook als klantenservice ('webcare'). Daarmee kunnen ze gericht ontevreden klanten op internetfora opsporen en direct ingaan op hun klachten.

### *Wat kunnen politieke partijen ermee?*

Sociale media monitoring is sinds 2010 behoorlijk ingeburgerd geraakt bij politieke partijen en wordt zeker in campagnetijd veelvuldig ingezet, zoals tijdens de landelijke verkiezingen in 2012. GroenLinks en D66 gebruikten 'tracking' software om discussies op het web op te sporen waar over de partij werd gesproken. Vervolgens kon een webteam zich gericht in deze discussies mengen.

Tijdens deze verkiezingen speelden sociale media analyses bovendien een belangrijke rol als alternatieve vorm van opiniepeilingen om de verkiezingsuitslag te voorspellen. Bedrijven als DamKam en Coosto voerden deze peilingen in Nederland uit. Hoewel deze peilingen vele haken en ogen hebben wat betreft de representativiteit, blijken zij behoorlijk voorspellend te zijn. Enkele eerste wapenfeiten wekken hoge verwachtingen: bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 was de voorspelling van analysebureau Clipit beter dan die van de opiniepeilers. Upstream voorspelde begin 2012 dat Sybrand van Haersma Buma met een ruime meerderheid de lijsttrekkersverkiezingen bij het CDA zou winnen. De traditionele opiniepeilers hadden die grote overwinning niet zien aankomen (Kreijveld & Aalberts, 2012).

Dit soort analyses kan uitgroeien tot een vorm van permanente 'realtime' opiniepeilingen over maatschappelijke vraagstukken. Het belangrijke voordeel ten opzichte van enquêtes is dat er bij sociale media peilingen geen sturende werking is, zoals enquêtevragen die wel hebben. Er is meer dan ooit sprake van spontaan en open luisteren naar burgers. Door voortdurende verbetering van de techniek wordt steeds meer bekend over de samenstelling van de 'populatie' achter de sociale mediaberichten. Politieke partijen kunnen vaker gericht luisteren naar wat er onder burgers leeft en eigen interpretaties maken, zonder afhankelijk te zijn van traditionele opiniepeilers. Een beperking van sociale media monitoring is wel dat niet alle bevolkingsgroepen even goed vertegenwoordigd zijn en dat de samenstelling van de 'ondervraagde groep' onbekend is, iets waar traditionele opiniepeilingen beter op scoren.

### *Reflectie*

Het voortdurend luisteren naar wat er bij burgers leeft kan ervoor zorgen dat politieke partijen minder in een eigen tunnelvisie vast komen te zitten. Het kan ook zorgen voor meer transparantie in de politiek: de meningen, keuzes en het stemgedrag van politici komen meer in de openheid. Dat kan ertoe leiden dat politici meer verantwoording moeten afleggen over hun daden. Tegelijkertijd versterkt voortdurend luisteren de huidige trend van vluchtigheid en waan van de dag, net zoals de wekelijkse peilingen van Maurice de Hond dat doen. Hoe kan een politicus nog in enige rust en op enige afstand tot een verstandige beslissing komen?

Daarbij is het niet altijd duidelijk hoe representatief de uitkomsten van sociale media analyses zijn. Naar wie moeten politici luisteren? Het is bekend dat de meeste sociale media niet representatief zijn en veel last hebben van echoën. Wat betreft politieke thema's zijn hoger opgeleide en reeds politiek geïnteresseerde burgers oververtegenwoordigd (bijv. Vaccari, 2013). De gereedschappen zijn steeds beter in staat vast te stellen wat de samenstelling van de deelnemers aan een discussie is. Maar de geluiden vanuit sommige groepen burgers blijven dan nog steeds onderbelicht.

Het interpreteren van de sociale mediaberichten is bovendien een normatief proces: het is afhankelijk van de bril waarmee je kijkt, de manier waarop de gegevens worden geïnterpreteerd en de aannames over wat de burger bedoeld heeft. Het is daarom belangrijk dat er analyses gedaan

worden met verschillende soorten software en vanuit verschillende perspectieven. Hier ligt een interessante kans voor politieke partijen om vanuit hun eigen overtuiging tot een analyse en interpretatie te komen van de sociale media-gegevens, en die te vertalen in een visie en standpunten. Die kunnen vervolgens inbreng zijn voor een maatschappelijk of politiek debat.

Big Data heeft een grote behoefte aan pluriformiteit van interpretaties en visies om die vervolgens in een debat bij elkaar te brengen (Tegenlicht, 2013). Dit pleit ervoor dat politieke partijen in eerste instantie zelf hun eigen sociale media analyses maken in plaats van dit allemaal door één partij te laten doen. Daarin verschillen deze sociale media peilingen niet van de opiniepeilingen. Het is een goede ontwikkeling dat politieke partijen gebruik maken van verschillende onderzoeksbureaus als TNS Nipo, Maurice de Hond of Ipsos Synovate, en ook wetenschappers inschakelen. Die vele interpretaties kunnen echter wel aanleiding geven tot flinke debatten in de Kamer over wat de burger wel of niet zou bedoelen.

Alle geavanceerde mogelijkheden kunnen het belangrijkste kritiekpunt bij deze techniek niet weg-nemen. Alleen maar luisteren en aftappen ('monitoren') brengt geen dialoog tot stand tussen politieke partij en burger, bouwt niet aan draagvlak en kweekt geen wederzijds begrip. Het zorgt voor een uiterst passieve vorm van participatie, als je dat al zo zou mogen noemen.

### 3 Besluitvorming ondersteunende middelen

Je mening geven, informatie delen, groepen vormen en jezelf organiseren, dat is via internet en sociale media een stuk eenvoudiger geworden. Diverse organisaties hebben vruchtbaar gebruik gemaakt van de 'wisdom of crowds': het betrekken van gemeenschappen leverde nieuwe ideeën op of nam een deel van het werk uit handen. Toch blijft besluitvorming de belangrijkste uitdaging voor organisaties en online gemeenschappen: hoe haal je nuttige resultaten uit duizenden meningen en ideeën, hoe ga je om met conflicterende meningen en wie neemt de uiteindelijke beslissing? Heeft een persoon de eindverantwoordelijkheid of bevoegdheid, of is de beslissing een groepsproces? Er is een trend dat burgers met betrekking tot beleid en bestuur meer invloed willen en krijgen in het proces van beleidsontwikkeling tot uitvoering (Kreijveld, 2010). Naarmate besluitvorming meer in gezamenlijkheid gebeurt, wordt procesfacilitatie steeds belangrijker. Wat betreft het faciliteren en begeleiden van collectieve besluitvorming zijn interessante ontwikkelingen gaande.

*Wat is het?*

De afgelopen jaren zijn steeds meer online systemen gebouwd die het mogelijk maken om grote groepen burgers gezamenlijk te laten beslissen. Voorbeelden zijn Innovation Jam (ontwikkeld door IBM), Synthetron (gebruikt door het initiatief G500), G-Home (gebruikt door het Vlaamse initiatief G1000, waarover meer in de bijdrage van D'Hont & Goethals in deze bundel) en Liquid Democracy (ontwikkeld door de Duitse Piratenpartij).

In al deze systemen worden achtereenvolgens verschillende fasen van het besluitvormingsproces doorlopen. Het proces start met het agenderen van onderwerpen (vaak niet toevallig met een verwijzing naar 'forum' of 'agora') in de vorm van voorstellen, petitie's of stellingen. Iedere deelnemer mag deze insturen. In sommige gevallen is er een drempel, een vereiste minimale steun die een voorstel moet hebben om geagendeerd te worden. Vervolgens vindt er een fase van selectie

plaats door stemmingen, waarbij punten verdeeld kunnen worden of er gedelegeerd kan worden (o.a. bij Liquid Democracy). Door zijn stem te delegeren kan iemand een ander namens hem verder laten stemmen, met een groter gewicht. Daarna vinden vaak één of meerdere rondes plaats waarin de voorstellen worden samengevoegd, opnieuw beschreven of verbeterd. Aan het einde vindt een laatste stemronde plaats waarbij een definitieve beslissing valt. In vrijwel alle gevallen vindt besluitvorming plaatsvindt door meerderheid van stemmen.

De hiervoor genoemde online besluitvormingssystemen kunnen worden verrijkt met vormen van simulaties en scenariobouwen. Hiervoor worden diverse systemen ontwikkeld zoals Decide (RUG), T-Xchange (Thales en UT) en MiReCol (TNO). Dit wordt ook wel aangeduid als 'serious gaming'. In deze systemen kan bijvoorbeeld gespeeld worden met variabelen met betrekking bijvoorbeeld de ruimtelijke inrichting van een stad of het verdelen van een gezamenlijk budget. Keuzes hebben meestal effecten op allerlei aangrenzende terreinen. De simulatiesoftware berekent de effecten van die keuzes en presenteert de mogelijke uitkomst. Die kan worden geëvalueerd en bediscussieerd, onderwerp zijn van een debat.

Nieuwe technieken maken het mogelijk om steeds complexere vraagstukken aan te pakken. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van zogenaamde 'intelligent agents', kleine softwarepakketjes, die standpunten uit de samenleving kunnen vertegenwoordigen. Vervolgens kunnen simulaties gedaan worden waarbij bekeken wordt hoe onderhandelingen tussen deze 'agents' met verschillende overtuigingen of standpunten uitpakken in verschillende scenario's. Deze 'onderhandelingen' tussen verschillende meningen en overtuigingen zijn zo complex dat ze voor mensen vrijwel niet te volgen zijn. De uitkomsten van het simulatieproces kunnen als basis dienen voor de uiteindelijke besluitvorming door mensen, bijvoorbeeld door Kamerleden die deze standpunten in het debat vertegenwoordigen (Kreijveld, 2012, p. 174-186).

#### *Wat kunnen politieke partijen ermee?*

Deze technologieën kunnen zowel een aanvulling zijn op de bestaande politieke besluitvorming als een alternatief ervoor. Politieke partijen kunnen deze technologieën inzetten bij het raadplegen en betrekken van hun achterbannen om gezamenlijk tot partijstandpunten te komen en de koers te bepalen. Zowel de Nederlandse als de Duitse Piratenpartij gebruikten het in eigen beheer ontwikkelde Liquid Democracy bij het opstellen van het verkiezingsprogramma. Toch kon dit technisch geavanceerde systeem onenigheid en strijd binnen de partij niet voorkomen. Het is mogelijk om veel grotere groepen mensen te betrekken die niet op een bepaalde plaats en tijd tegelijkertijd aanwezig hoeven te zijn.

Ondertussen kunnen deze technieken ook een alternatief vormen voor politieke besluitvorming via representatie door politieke partijen. Groepen burgers met diverse standpunten kunnen gezamenlijk beslissingen nemen zonder tussenkomst van politieke partijen. Tijdens het digitale besluitvormingsproces zien we dezelfde functies terug als die door politici worden vervuld. Er wordt gewerkt met 'initiatiefnemers', 'advocaten', en 'afgevaardigden'. We zien dit terug bij deliberatieve initiatieven buiten de bestaande politieke partijen zoals de Nederlandse G500 (en groepering voor politieke vernieuwing door het bestaande politieke systeem van binnenuit te veranderen) en het Vlaamse G1000 (een burgerinitiatief dat met beleidsadviezen kwam; zie ook het hoofdstuk van D'Hont & Goethals in deze bundel).

Niet alle deelnemende burgers zullen en hoeven een even actieve rol in het besluitvormingsproces te spelen. Gebruik maken van digitale besluitvormingshulpmiddelen kan de kwaliteit van de besluitvorming helpen verbeteren. Het proces waarmee de besluitvorming tot stand komt en hoe meningen en standpunten van meerderheden en minderheden daarin een rol spelen, wordt transparanter. Er wordt bovendien meer gebruik gemaakt van maatschappelijke wensen (draagvlak, representativiteit, legitimatie) en meer van feiten. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan een belangrijke onvolkomenheid van het huidige politieke systeem waarbij indirecte representatie leidt tot strategisch gedrag van kiezers, politieke partijen en coalities. Linkse kiezers willen een rechtse coalitie voorkomen door de grootste partij op links zo sterk mogelijk te maken. Zij stemmen daarom PvdA in plaats van hun 'eigenlijke' voorkeur GroenLinks of SP. Aan de rechterkant van het electorale spectrum hetzelfde. Het gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld politieke partijen zoals de PvdA en de VVD groter worden dan ze op basis van de hun representatie van de burgers zouden zijn. Dit leidt tot een coalitie met een nipte meerderheid van zetels die feitelijk niet kan rekenen op een meerderheid in de bevolking. Het vormt daarmee in principe geen goede representatie van wat het volk wilde.

### *Reflectie*

Collectieve besluitvormingsgereedschappen maken het mogelijk om grote groepen gezamenlijk beslissingen te laten nemen, zo zagen we hierboven. Partijen kunnen deze technieken inzetten om achterbannen meer betrekken bij het bepalen van standpunten in een debat of van het partijprogramma. Het proces van besluitvorming wordt meer gestructureerd en transparant. Dit kan leiden tot meer draagvlak bij en betrokkenheid van burgers.

Hier wringt het gebruik van deze technieken met de bestaande praktijk. Het betrekken van achterbannen via besluitvormingstools kan het gevoel bij partijtoppen oproepen dat ze gereduceerd worden tot een doorgeefluik van wat de achterban vindt, terwijl de politieke realiteit vraagt om onderhandelen en compromissen sluiten waarbij kan worden afgeweken van een zorgvuldig vastgestelde lijn. Eerste pogingen van Rita Verdonk met 'Politiek 2.0' werden door andere partijen dan ook weggehoond. De InternetPartij NL van Arno Haye, die haar in 2006 al vooringing, was geen lang leven beschoren. Het stemgedrag van deze partij in de Kamer zou afhangen van de uitkomsten van de online raadplegingen: als de meerderheid voor een standpunt stemde zouden de Kamerleden dat standpunt overnemen.

De Piratenpartij, bekend om haar gezamenlijke besluitvorming (Liquid Democracy) haalde in 2012 de kiesdrempel niet en heeft nog steeds moeite om binnen de partij tot consensus te komen over de partijstandpunten. In Duitsland haalde de Piratenpartei in vier deelstaten zetels en inspireerde daarmee de SDU en CDU om ook met digitale platformen te komen om achterbannen te betrekken (respectievelijk D64 en CNetz). In Nederland bleek 'Doe mee met Diederik', ingezet door de PvdA bij de parlementsverkiezingen in 2012 om de achterban mee te laten denken over het partijprogramma, maar een beperkt succes. Diverse voorstellen van burgers, dat mochten ook niet-partijleden zijn, werden door de partijtop als onwerkbaar bestempeld en niet overgenomen.

De praktijk van het besturen is niet altijd gebaat bij grote transparantie. De lastigste vraagstukken en besluiten komen vaak in achterkamertjes, achter gesloten deuren en via geheim overleg tot stand. Bovendien suggereert het inzetten van instrumenten om groepen burgers actiever bij het besluitvormingsproces te betrekken, dat burgers daar behoefte aan hebben of er op dit moment een democratisch tekort zou zijn. Echter, niet elke burger wil actief betrokken worden



bij het nemen van beslissingen, laat staan dat die een duidelijke mening heeft en bewust een afgevaardigde aanwijzen (Aalberts & Kreijveld, 2011). De Tweede Kamerverkiezingen kennen nog altijd een opkomst van 80 procent of meer. Het liefst laat de burger de lastige beslissingen aan politici die na vier jaar afgerekend kunnen worden op hun behaalde resultaten. Wanneer de burger zelf betrokken is bij het besluitvormingsproces, wie legt er dan nog verantwoording af voor het succes of falen van het gevoerde beleid?

Deze besluitvormingsgereedschappen relativeren de rol van politieke partijen in de besluitvorming: het wegen van belangen en het onderhandelen van meningen kan ondersteund worden met digitale technieken. Daarmee zouden burgers in principe zelf en zonder tussenkomst van partijen, gezamenlijke beslissingen kunnen nemen. Tegelijkertijd laten de voorbeelden zien waar politieke partijen een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben: in het formuleren van standpunten en representeren van verschillende (soms latente) overtuigingen en standpunten. De diversiteit daarin en goede compromissen ertussen horen bij een goede besluitvorming waarin zoveel mogelijk recht gedaan wordt aan verschillende opvattingen, het elkaar overtuigen en gebruik van feiten.

#### 4 Interactieve omgevingen en 'smart cities'

Een derde ontwikkeling die invloed heeft op het functioneren van politieke partijen, is de ontwikkeling van interactieve omgevingen, ook wel aangeduid als 'smart cities'. Deze zijn in opkomst en er wordt verwacht dat ze de komende decennia verder zullen doorbreken, geholpen door ontwikkelingen op het gebied van ICT, interactieve sociale software, programmeerbare verlichting en sensoren. Deze ontwikkelingen geven aan de ene kant burgemeesters meer zicht op de logistieke processen in hun stad, zoals verkeers- en afvalstromen en hun verloop gedurende de dag. Door de inrichting van de stad beter te laten aansluiten bij het gebruik ervan, en door slim te combineren in de eigen processen kunnen steden hun CO<sub>2</sub>-emissies verlagen. Aan de andere kant kan de intelligente omgeving interacties tussen burgers onderling, met hun omgeving en met de overheid sturen. Dat kan burgers helpen om meer zelf en meer op de eigen locatie gezamenlijk beslissingen te nemen of inbreng te leveren voor de besluitvorming. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij een trend van meer zelfsturing door burgers, een wensbeeld dat vanuit de overheid wordt gepromoot met termen als de 'participatiesamenleving' en 'doe-democratie'. Een onderdeel hiervan zijn de 'open data'- en 'open overheid'-initiatieven waarmee diverse overheden op dit moment al bezig zijn om hun eigen gegevens toegankelijk te maken voor het publiek.

##### *Wat is het?*

Enkele belangrijke ontwikkelingen zijn de opkomst van sensoren in onze alledaagse omgeving zoals in onze smartphones en de mogelijkheden voor 'augmented reality': het verrijken van de werkelijkheid zoals iemand die waarneemt met extra informatie, bijvoorbeeld door deze op een mobiele telefoon of intelligente bril te tonen. Wanneer je voor een gebouw staat of een persoon ziet, kun je direct aanvullende informatie vinden zoals de naam en leeftijd van de persoon of het gebouw. In de toekomst zou dit via een bril of lens kunnen plaatsvinden, of door deze informatie op de gevel van een gebouw te projecteren. De Google Glass en navigatiesoftware Layer zijn goede voorbeelden van zulke toepassingen. Deze worden als vroege voorlopers beschouwd van meer geavanceerde opvolgers die in ontwikkeling zijn.

Bij deze toepassingen ontstaat als het ware een levende landkaart waar je 'live' kunt zien wat er speelt. We zouden dit 'leven in het web' kunnen noemen. Dit is de volgende stap na het virtuele internet: een genetwerkte omgeving die verrijkt wordt met informatie. Burgers kunnen hun handelingen en gedrag afstemmen op wat ze zelf waarnemen plus de aanvullende informatie over de omgeving die ze via het web kunnen krijgen. Dit kan ze helpen in hun interactie met andere burgers: samenwerken, samen beslissingen nemen, elkaar helpen en begrip krijgen voor elkaars perspectief.

Deze ontwikkelingen maken een nieuwe vorm van 'monitorend burgerschap' mogelijk: burgers worden geïnformeerd op een moment dat een onderwerp voor hen relevant wordt. Bijvoorbeeld doordat er een bericht in het scherm van de smartphone, de slimme bril of horloge verschijnt. De redenering is dat burgers op dat moment het meest uitgesproken zijn en een mening hebben over een onderwerp in de omgeving. Via diezelfde interactieve media en het draadloze internet kan deze mening direct als inbreng dienen voor een besluitvormingsproces. Of omdat burgers zelfs een beslissing nemen in onderling overleg, of doordat de mening wordt teruggekoppeld naar de politiek.

De gedachte achter deze voorbeelden is dat burgers op allerlei manieren en op allerlei plaatsen hun inbreng of bijdrage kunnen leveren aan beleid en besluitvorming, zonder dat ze daar per se hele grote dingen voor hoeven te doen: kleine berichten achterlaten, reacties geven op ontwikkelingen in de stad of gestimuleerd worden om in dialoog met andere burgers te gaan. Dit kan de drempel verlagen voor burgers om hun ongenoegen of waardering te laten blijken.

#### *Wat kunnen politieke partijen ermee?*

De intelligente omgeving maakt het mogelijk om burgers gericht te informeren en hun meningen direct af te tappen op de plaats en tijd waar burgers tegen situaties aanlopen. Tegelijkertijd kan de omgeving burgers helpen om gezamenlijk beslissingen te nemen en problemen aan te pakken. Door informatie te verschaffen en door besluitvorming te ondersteunen en wederzijds begrip te bevorderen. Of door spontane dialoog en interacties tussen burgers uit te lokken. Bovendien is de burger zelf een cruciale succesfactor: bij de uitvoering van beleid wordt vaak een gedragsverandering of actieve rol van de burger gevraagd. In de interactieve omgeving kan ingezet worden om het gedrag van burgers te sturen in een gewenste richting.

Deze concepten zijn nog volop in ontwikkeling, met name voor toepassingen in het beheer van steden en verkeersstromen, en kunnen inbreng vanuit politieke partijen nog goed gebruiken. Met name het vaststellen van het gewenste gedrag vraagt een goed debat en een zorgvuldige afweging.

Politieke partijen kunnen deze middelen gebruiken doordat het debat zich verplaatst van Den Haag naar een plaats en tijd in het dagelijks leven van burgers waar ze direct in interactie met andere burgers kunnen gaan; het instituut 'government' wordt vervangen door een functie van het mense-lijke netwerk, 'governance'. Bovendien legt dit meer verantwoordelijkheid en zelfbestuur neer bij burgers. Dit vraagt dus deels om een terughoudende politiek die ruimte geeft aan burgers die meer zelf moeten doen (in het kader van de participatiesamenleving) en daarbij ook de bevoegdheid moeten krijgen om beslissingen te nemen en te handelen.

### *Reflectie*

De ontwikkelingen rond een intelligente omgeving maken het mogelijk om de besluitvorming weer dichterbij de burger te brengen en hem of haar meer handelingsmogelijkheden te geven. Dat past bij een groeiende belangstelling voor 'de participatiesamenleving' waarin een groter beroep wordt gedaan op het eigen initiatief en de zelfredzaamheid van burgers. Er zijn talloze terreinen te vinden waar de politiek dat zonder al teveel problemen kan doen. Burgerinitiatieven kunnen echter conflicteren: wat de een verfraaiing vindt van de eigen buurt ziet de ander als een gevaar of een stofneste van allergieën. Daarmee verplaatst ook een deel van de besluitvorming zich naar het lokale niveau.

De waarborgen waarmee politieke besluitvorming is omgeven dienen dan ook op dit lokale niveau aanwezig te zijn: onderhandeling tussen een diversiteit van meningen, de afstemming tussen verschillende beslissingen, oog voor minderheden, zorgvuldige besluitvorming en lange termijn visie. Functies die politieke partijen zouden kunnen vervullen. Gereedschappen zoals in het vorige item besproken, kunnen daar behulpzaam bij zijn. Het vraagt van de politiek op een hoger niveau, inclusief het landelijke, om meer afstand en overzicht.

Tegelijkertijd is de participatiesamenleving niet voor iedereen een ideaal. Het is de vraag of het echt mogelijk is om een groter beroep te doen op het zelfredzaamheid en het zelf nemen van beslissingen door burgers. Naast positieve geluiden van pleitbezorgers zijn er ook tegengeluiden en onderzoek dat aantoont dat burgers zich overvraagd voelen (Tonkens & De Wilde, 2013 en SCP, 2012).

Toch lijkt de ontwikkeling van 'smart cities' nauwelijks nog te stoppen. Bestuurders en overheden investeren er flink in. Zo heeft de gemeente Almere grote stappen gezet om een slimme stad te worden en zet zij digitale technieken in om burgers meer te betrekken bij de inrichting van de stad. Digitale systemen worden niet alleen ingezet om processen in de stad te volgen maar in toenemende mate ook om plannen en andere beslissingen te baseren en om het gedrag van burgers mee te sturen in de richting van het 'gewenste gedrag' ('nudging') (Kreijveld, 2013). Besluitvorming vindt dan vaker plaats in technologische systemen. Politieke partijen zouden hier sterk moeten controleren en voortdurend het debat aanzwengelen in de samenleving over de waardepatronen en overtuigingen die ten grondslag liggen aan de gebruikte systemen. En over wat 'gewenst gedrag' is. Wellicht zouden de uitkomsten van zo'n debat ingebracht kunnen worden in de gebruikte digitale systemen, zoals we bij de collectieve besluitvormingsgereedschappen zagen.

## 5 Dilemma's

In dit hoofdstuk zijn drie opkomende ontwikkelingen besproken die grote invloed kunnen hebben op de relatie tussen burgers en politiek en de positie van politieke partijen. De besproken techno-logieën geven meer ruimte aan zelforganisatie door burgers, maken meer directe representatie van hun standpunten en nieuwe vormen van besluitvorming mogelijk, zelfs zonder tussenkomst van politieke partijen en buiten de Tweede Kamer om. Tegelijkertijd kunnen diezelfde middelen de bestaande partijen helpen om hun relatie met de burger te versterken en laten ze nieuwe vormen van 'partijvorming' mogelijk binnen het bestaande stelsel. Ze maken mengvormen mogelijk van representatieve democratie met meer directe vormen van vertegenwoordiging.

Dat past bij deze tijdgeest, de afgenomen representativiteit van de bestaande instituties zoals politieke partijen en de teruggelopen beschikbare financiële middelen.

De besproken instrumenten geven een gevoel van controle en maakbaarheid. Toch zijn het geen wondermiddelen. Bij alle instrumenten zijn kanttekeningen te plaatsen. De praktijk is bovendien weerbarstig: *'There is no easy solution for wicked problems'*. Burgers laten zich niet ineens mobiliseren of politiek actiever maken. Burgers hebben niet ineens alle wijsheid in pacht. Wel kunnen de technologische instrumenten politieke processen ondersteunen, ze transparanter maken, meer ruimte geven voor inbreng van burgers, zorgvuldiger besluiten nemen en deze meer op feiten baseren. Dat is voor velen een verademing ten opzichte van de huidige cultuur van polderen en coalitie-vorming. In de praktijk kunnen ze daarmee het werk van politieke partijen ondersteunen en versterken. Ze kunnen zorgen voor politieke vernieuwing, binnen bestaande partijen en door de opkomst van nieuwe partijen die zich op andere wijze organiseren en hun achterban raadplegen.

Politieke partijen zijn nu aan zet om zich te herbezinnen op hun taak en functie. De nieuwe technologische middelen hebben de belofte in zich dat de zwevende kiezer te vangen is, met gerichte marketingcampagnes of door nog directer naar burgers te luisteren en hem meer inspraak te geven binnen de partij. Toch is het maar zeer de vraag of dat werkt. Bovendien voeden de technologische ontwikkelingen die alles meetbaar en afrekenbaar maken, het beeld dat politiek direct moet luisteren naar de burger. Wie wil er nog moeite stoppen in het overtuigen van burgers en het uitleggen dat politiek bedrijven vraagt om het sluiten van compromissen? En dat die soms tot stand komen in achterkamertjes en niet in alle openbaarheid?

De meerwaarde van politieke partijen is echter dat ze, na geluisterd te hebben, eigen afwegingen maken op basis van een moreel kompas of levensovertuiging. In een tijd waarin de middelen om direct te luisteren, reageren en verantwoorden toenemen, wordt het des te belangrijker voor politieke partijen om daaraan tegengas te geven en te durven vragen om een mandaat en om vertrouwen. De genetwerkte en gedigitaliseerde samenleving heeft in al haar vluchtigheid behoefte aan ankerpunten: goed gedefinieerde overtuigingen en herkenbare waardepatronen, vraagstukken bezien in samenhang en met oog voor maatschappelijke cohesie. En van daaruit keuzes maken en beslissingen nemen om daar later verantwoording over af te leggen.

Politieke partijen zouden er niet zozeer op uit moeten zijn om de grootste te willen zijn ('kwantiteit'), als wel om een belangrijke visie op de samenleving vanuit een moreel kompas te belichamen ('kwaliteit'). Een herkenbaar ankerpunt te willen zijn en iets toevoegen aan het debat. Om dat te communiceren zouden dezelfde digitale middelen kunnen worden ingezet maar anders toegepast. De *'wisdom of crowds'* leert ons dat verstandige beslissingen vragen om diversiteit, niet om vele partijen in hetzelfde midden. Wie stelt zich dienstbaar op aan het grotere belang en kan de verleiding van de grootste willen zijn en dus de meeste macht hebben weerstaan? En zijn politieke partijen bereid om besluitvorming in bijvoorbeeld de Tweede Kamer meer op hoofdlijnen te doen en de kaders te scheppen waarbinnen burgers vaker een rol krijgen bij het invullen binnen die kaders? Daarmee is de vraag over de mogelijkheid van nieuwe digitale middelen in de eerste plaats een gewetensvraag over wat politieke partijen willen zijn: macht van de meerderheid of een moreel kompas?

## Literatuur

Aalberts, C., & M. Kreijveld (2011), *Veel gekwetter, weinig wol. De inzet van sociale media door politici, overheden en burgers*, Den Haag: SDU.

Broersma, M., & T. Graham (2013), 'Twitter as a news source. How Dutch and British newspapers use Twitter in their news coverage, 2007-2012', in: *Journalism Practice*, 7, nr. 4, p. 446-464.

CBS (2013), *Bevolkingstrends 2013*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Commissie 'Project X' Haren (2013), *De weg naar Haren, Deelrapport 2. De rol van jongeren, sociale media, massamedia en autoriteiten bij de mobilisatie voor Project X Haren*, Den Haag.

Kreijveld, M. (2010), 'Unlocking the full potential of the crowd', in: R. in 't Veld (red.), *Towards knowledge democracy*, Heidelberg: Springer Verlag.

Kreijveld, M. (2012), *Samen slimmer. Hoe de 'wisdom of crowds' onze samenleving zal veranderen*, Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Kreijveld, M. (2013), 'De intelligente omgeving: aanjager van gewenst gedrag?', in: *Idee*, tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66, themanummer 'Duwtjes in de goede richting', augustusnr., p. 20-24.

Kreijveld, M., & C. Aalberts (2012), *Verkiezingspeilingen via social media: wijsheid of self-fulfilling prophecy?*, Frankwatching: <http://www.frankwatching.com/archive/2012/09/21/verkiezingspeilingen-via-social-media-wijsheid-of-self-fulfilling-prophecy/>

SCP (2012), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Tegenlicht (2013), *Big Data: The Shell search. Nieuwe journalistieke kansen*, 21 oktober 2013, <http://tegenlicht.vpro.nl/nieuws/2013/oktober/multiplejournalism.html>, VPRO: Hilversum.

Tonkens, E., & M. de Wilde (2013), *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: Van Gennep: Amsterdam.

Vaccari, C. (2013), *Digital politics in Western democracies: a comparative study*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.



# Bijlage I

## Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

### *Voorzitter*

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

### *Leden*

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar innovatie en regionaal bestuur Universiteit Twente en senior adviseur BMC

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair hoofddocent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar publiek organisatierecht, in het bijzonder op het terrein van het waterbeheer, juridische aspecten van duurzame ontwikkeling en beheer van de leefomgeving, Universiteit Utrecht

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester Gouda

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf Velt en Vecht

### *Waarnemend lid*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Delfland en voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen







