

POLITIEKE REPRESENTATIE EN ELECTORAAL ONDERZOEK DOOR POLITIEKE PARTIJEN

H. Anker

1. Inleiding

De toenemende beschikbaarheid van electoraal onderzoek is een belangrijke ontwikkeling die het politieke bedrijf in binnen- en buitenland de afgelopen jaren ingrijpend heeft beïnvloed. Zoals de meeste politieke trends vindt ook het gebruik van electoraal onderzoek door politieke partijen zijn oorsprong in de Verenigde Staten. De presidentsverkiezingen van 1960, tussen J.F. Kennedy en R.M. Nixon, worden beschouwd als de eerste verkiezingen waarin partijen gebruik maakten van geavanceerd electoraal onderzoek.¹ Vanaf de jaren zeventig ontwikkelde het electoraal onderzoek zich snel tot standaardinstrument voor politici, oorspronkelijk als hulpmiddel bij het winnen van verkiezingen, maar in snel tempo ook als hulpmiddel bij het regeren zelf.² Met enige vertraging, sinds het begin van de jaren negentig, zien we een vergelijkbare ontwikkeling in een groot aantal Europese landen, waarbij het gebruik van onderzoek door regeringen overigens achterblijft.

In Nederland markeren de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 de doorbraak van systematisch electoraal onderzoek in opdracht van politieke partijen.³ Bij deze verkiezingen investeerde vooral de PvdA fors in een uitgebreid onderzoeksprogramma, deels als reactie op de deplorabele electorale situatie waarin de partij destijds verzeild was geraakt. Bij de kamerverkiezingen van 1998 was sprake van een zekere verbreding, toen naast de PvdA vrijwel alle politieke partijen met meer of minder succes gebruik maakten van electoraal onderzoek.⁴ Daarnaast was een verdere professionalisering van het kiezersonderzoek waarneembaar, waarbij van steeds krachtiger onderzoeksdesigns gebruik wordt gemaakt.⁵

Het belang dat aan electoraal onderzoek door partijen wordt toegekend, heeft de afgelopen jaren tot een kleine explosie van literatuur geleid.⁶ De meeste van deze beschouwingen zijn sterk gericht op de rol van kiezersonderzoek binnen de specifieke context van verkiezingscampagnes. Zonder twijfel het bekendste en waarschijnlijk ook het meest invloed-

rijke werk is B. Newmans *The Marketing of the President*.⁷ In dit boek analyseert Newman, zelf marketing-deskundige, de Clinton-campagne van 1992 vanuit een expliciet marketing-perspectief, waarbij onder meer voor electoraal onderzoek een prominente plaats is weggelegd. Newmans verfrissende analyse heeft veel andere wetenschappers elders geïnspireerd tot vergelijkbare analyses van hun eigen politieke systeem. Geleidelijk aan is daarbij het accent verplaatst van het modelleren van verkiezingscampagnes naar zeer uiteenlopende verhandelingen over de precieze hoeveelheid verricht onderzoek, de rol van leiderschap, en de veronderstelde toename van *poll-driven politics*. De daarmee gepaard gaande vraagstellingen zijn geleidelijk aan verschoven van een puur modelmatige inspanning naar vragen met een meer normatief karakter. Die ontwikkeling is misschien nog wel het best zichtbaar in Newmans in 1999 verschenen boek met de veelzeggende titel *The Mass Marketing of Politics. Democracy in an Age of Manufactured Images*.⁸ De ambachtelijk-analytische toon van zijn eerdere boek is daarin vervangen door een meer emotioneel getint betoog over 'image manufacturing' en de onheilspellende noodzaak 'for fixing our political system before it is too late'. De meeste wetenschappelijke en populaire analyses van electoraal onderzoek bewegen zich tussen twee polen. Aan de ene kant vinden wij het standpunt dat zich het best laat beschrijven als 'u-vraagt-wij-draaien', waarbij de politicus kritiekloos de opvattingen van het electoraat volgt. Aan het andere uiterste treffen we de opvatting van 'ik-doe-wat-ik-wil', waarbij de politicus zich niets gelegen laat aan de opvattingen van de kiezers. Dit continuüm heeft zich ontwikkeld tot een schier onuitputtelijke bron van nieuwsverhalen en wetenschappelijke studies, niet het minst doordat de juiste balans tussen beide polen zich nu eenmaal moeilijk laat omschrijven. Politici bevinden zich daardoor in een situatie waarin zij het bijna nooit goed kunnen doen: zij krijgen ofwel het verwijt dat ze de oren te veel naar de kiezers laten hangen, of ze worden ervan beticht dat ze zich te arrogant opstellen en te weinig rekening houden met de wensen van de kiezers. De enige manier om echte vooruitgang te boeken in deze discussie, is door de normatieve uitgangspunten beter te expliciteren. Vervolgens kan dan worden gezien in hoeverre deze beter omschreven uitgangspunten verbonden kunnen worden met de huidige ontwikkelingen in de politieke praktijk.

In deze bijdrage doe ik een eerste bescheiden poging in deze richting door de rol van electoraal onderzoek expliciet te beschouwen vanuit het perspectief van politieke representatie. De centrale vraagstelling van deze bijdrage luidt of en zo ja, op welke wijze, het toenemende electorale onderzoek door partijen van invloed is op de wijze waarop burgers politiek worden gerepresenteerd. Daartoe ga ik in paragraaf 2 eerst in op

wat naar mijn idee onder politieke representatie zou moeten worden verstaan. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 3 wat we ons moeten voorstellen bij het electorale onderzoek zoals dat door politieke partijen wordt verricht en de wijze waarop dergelijk onderzoek in de praktijk wordt benut. In paragraaf 4 doe ik een poging om beide velden – politieke representatie en electoraal onderzoek – directer met elkaar te verbinden en een inschatting te maken van de wijze waarop het toenemende electoraal onderzoek door partijen van invloed is op de aard van de politieke representatie. Ik sluit af met een korte conclusie in paragraaf 5.

2. Politieke representatie

De politicologie kent een lange traditie van representatie-onderzoek.⁹ Daarbinnen staan twee normatieve vragen centraal die in de loop der tijd klassieke betekenis hebben gekregen.¹⁰ De eerste vraag is: ‘wie (of wat) wordt vertegenwoordigd?’ Of, in een meer normatieve formulering, wie of wat *behoort* te worden vertegenwoordigd? Vanouds spitst deze vraag zich toe op welke belangen de vertegenwoordiger dient te representeren. Gaat het daarbij om enigerlei deelbelang (bijvoorbeeld het belang van het eigen kiesdistrict, of het belang van de eigen sociale groep), of gaat het om het belang van de natie als geheel, het algemeen belang?¹¹

De tweede klassieke vraag is: ‘hoe behoort de vertegenwoordiging plaats te vinden?’ Treedt de vertegenwoordiger op als lasthebber (als een soort doorgeefluik) of als gevolmachtigde (als *trustee*)? Is het de bedoeling dat de vertegenwoordiger de opvattingen van diegenen die vertegenwoordigd moeten worden onvervormd doorgeeft? Of is het de bedoeling dat de vertegenwoordiger de belangen van de vertegenwoordigden zo goed mogelijk naar eigen inzicht behartigt?

Deze vragen hebben door de jaren heen aanleiding gegeven tot tal van beschouwingen. Daarbij spelen de opvattingen van de Engelse politicus E. Burke een centrale rol. Burke beargumenteerde in 1774 in een provocerende rede voor de kiezers van Bristol dat de leden van de Britse volksvertegenwoordiging zich *niet* zouden moeten laten leiden door de belangen van hun kiesdistrict en de opvattingen van hun kiezers. In plaats daarvan zouden zij het algemeen belang moeten dienen en daarbij in overleg met hun collega-volksvertegenwoordigers uiteindelijk behoren af te gaan op hun eigen oordeel.¹² In de krachtige woorden van Burke zelf:

‘Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as

an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.’¹³

Kenmerkend voor deze liberale theorie van de representatieve democratie is het vertrouwen in de rede. Het parlement is in de woorden van Burke een ‘deliberative assembly’, waar de vertegenwoordigers van het volk bijeen komen om elkaars argumenten aan te horen. Door middel van de uitwisseling van zakelijke argumenten kunnen zij dan tot rationele oplossingen komen voor de politieke vraagstukken waarmee zij zich in het parlement geconfronteerd zien. De ‘correcte’ antwoorden op politieke vraagstukken vloeien derhalve voort uit parlementair overleg en kunnen niet worden ontleend aan de opvattingen en wensen van de kiezers. Dit laatste betekent tevens dat de representatieve democratie een eigenstandige functie vervult (zij voorziet namelijk in de mogelijkheid van overleg), en dat het een foutieve gedachte is om de representatieve democratie voor te stellen als een soort van tweederangs benadering van het ideaal van directe democratie (in de woorden van de Amerikaanse politicoloog R. Dahl: ‘a sorry substitute for the real thing.’)¹⁴

Deze Burkiaanse opvatting is in Europa vanaf de Franse Revolutie gemeengoed geworden in Europa. Zo schrijft de Nederlandse grondwet voor dat de vertegenwoordigers het gehele volk representeren (en niet een deel daarvan) en dat de volksvertegenwoordigers (gekozenen) stemmen zonder last (en niet geïnstrueerd worden door ‘derden’). Anders geformuleerd: de vertegenwoordigers vertegenwoordigen het algemeen belang en treden op als gevolmachtigde.

Ondanks deze mooie woorden in de grondwet liggen de zaken in de belevingswereld van de direct betrokken actoren – vertegenwoordigers en vertegenwoordigden – meestal een slag anders. De oorzaak hiervan is een laat-negentiende eeuwse uitvinding: de politieke partij. Politieke partijen zijn in de loop des tijds een steeds dominantere verschijning geworden op het Nederlandse politieke toneel, daarbij flink geholpen door de invoering van het systeem van evenredige vertegenwoordiging met een zeer lage verkiezingsdrempel in 1917.

Deze dominantie van politieke partijen heeft de opvattingen over politieke representatie diepgaand beïnvloed. Zo blijkt uit de *Parlements-enquête* van 1990, een onderzoek verricht onder de leden van de Eerste en Tweede Kamer, dat een ruime meerderheid (63%) van de Tweede-Kamerleden – de volksvertegenwoordigers – zich ‘in de eerste plaats’

ziet als vertegenwoordiger van de ‘kiezers van mijn partij’, een deelbelang dus. Slechts een derde van de ondervraagde kamerleden (32%) beschouwt zich in de eerste plaats als vertegenwoordiger van alle kiezers en geeft daarmee het grondwettelijk correcte (Burkiaanse) antwoord.¹⁵ Vooral kamerleden van de partijen ter linkerzijde van het politieke spectrum (GroenLinks, PvdA, D66) zien zich primair als vertegenwoordiger van de kiezers van hun eigen partij. Vertegenwoordigers van partijen ter rechterzijde (CDA en de VVD) huldigen verhoudingsgewijs vaker de Burkiaanse opvatting dat zij de belangen van alle kiezers vertegenwoordigen.¹⁶ Vooral onder de VVD-kamerleden is de Burkiaanse opvatting sterk aanwezig.

Waar Burke dus op weinig instemming kan rekenen voor zijn antwoord op de eerste vraag naar wie (of wat) behoort te worden vertegenwoordigd, liggen de kaarten anders voor de tweede klassieke representatievraag, die naar het hoe van de vertegenwoordiging van kiezers. Op dit laatste terrein hebben de meeste kamerleden Burke’s gedachtengoed wél geïnternaliseerd. De meeste leden van de Tweede Kamer (57%), zien zichzelf in de eerste plaats als gevolmachtigde; slechts een zeer kleine groep (9%) beschouwt zichzelf als lasthebber. De rest (34%) geeft het ontwijkende antwoord ‘het hangt er van af’. Een meerderheid van de vertegenwoordigers dicht zichzelf derhalve een zelfstandige, inhoudelijke rol toe.

Deze gespletenheid (althans gezien vanuit een Burkiaans perspectief) levert opvallend genoeg niet of nauwelijks problemen op voor de volksvertegenwoordigers. Verder kwalitatief onderzoek op basis van het materiaal uit de Parlementsenquête laat zien dat een groot aantal kamerleden de beide rolopvattingen spontaan en op schijnbaar moeiteloze wijze met elkaar verbindt: in hun beleving zijn zij door de kiezer gevolmachtigd om uitvoering te geven aan het verkiezingsprogramma van hun respectievelijke partijen.¹⁷

Naar de opvattingen van de burgers – diegenen die vertegenwoordigd worden – is op dit punt aanzienlijk minder onderzoek gedaan dan naar de opvattingen van de leden van de Tweede Kamer. Centrale dataverzamingsprojecten, analoog aan de Parlementsenquête, ontbreken in Nederland. In het verleden heeft het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) deze rol nog wel eens zijdelings vervuld, maar de daarmee gepaard gaande onderzoeksinspanningen zijn jammer genoeg nooit uitgemond in een apart empirisch onderzoek naar de representatie-opvattingen van burgers. Niettemin bestaat er voldoende aanleiding om aan te nemen dat de opvattingen van burgers niet zo heel veel afwijken van die van Tweede-Kamerleden. Door de jaren heen heb ik in vele focusgroepen kiezers met

elkaar horen praten over politiek en over hun partijkeuze. Tussen de regels door, maar vaak ook expliciet, blijkt dan steeds weer dat de meesten van hen verwachten dat de door hen gekozen vertegenwoordigers uitvoering geven aan het verkiezingsprogramma van de partij waarvoor zij verkozen zijn. De verwijzing naar het verkiezingsprogramma hoeft in dit verband overigens niet al te letterlijk te worden genomen. Waar het voornamelijk om gaat, zo leert een overweldigende hoeveelheid aan academisch kiezersonderzoek in Nederland en een groot aantal andere Westerse democratieën, is dat de vertegenwoordigers zich gedragen conform de ideologische positie van de partij in kwestie.¹⁸

Veel kiezers vinden het zelfs moeilijk om zich voor te stellen dat een kamerlid enigerlei ander belang zou laten prevaleren boven het eigen verkiezingsprogramma. De binding van de gekozen vertegenwoordigers aan het eigen verkiezingsprogramma geldt als een belangrijke norm voor kiezers. En hoewel zij realistisch genoeg zijn om te weten dat kamerleden zich lang niet altijd aan hun programma zullen houden, geldt het programma wel als een soort van baken, als een richtsnoer. Een partij die in de ogen van de kiezers te ver van het eigen verkiezingsprogramma af komt te staan, wordt 'kiezersbedrog' verweten en verliest uiteindelijk de steun van de kiezers. Voorbeelden zijn de WAO-plannen van de PvdA in het begin van de jaren negentig en de voorgestelde kortingen op de AOW van het CDA aan de vooravond van de campagne voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994. Beide vraagstukken raakten aan de fundamentele kernwaarden die beide partijen in de ogen van kiezers via hun partijprogramma's geacht werden te *representeren*. De conclusie lijkt derhalve gerechtvaardigd dat niet alleen de kamerleden, maar ook de burgers hebben gebroken met de Burkiaanse opvatting dat de vertegenwoordigers het algemeen belang behoren te dienen en niet enigerlei deelbelang.

Voor zover ik kan beoordelen zijn burgers ook enthousiaste aanhangers van het *trustee*-model. In hoogontwikkelde industriële maatschappijen als de Nederlandse is de burger zeer druk. Burgers hebben weinig tijd en mede daardoor weinig animo om zich met de details van ingewikkeld beleid bezig te houden. Zij zoeken daarom in de regel naar politici aan wie zij 'veilig het land kunnen toevertrouwen', zonder daarbij gedwongen te worden om als lastgever allerlei specifieke opdrachten te verzinnen of voortdurend een oogje in het zeil te moeten houden.

Deze instelling gaat sterk in de richting van het verlenen van een volmacht. De uitkomsten van empirisch onderzoek maken bovendien duidelijk dat kiezers bij hun partijkeuzes scherp letten op aspecten die de kans op een succesvolle uitvoering van de volmacht zo groot mogelijk maken. Zij letten daarbij in het bijzonder op de competentie, integriteit

en in toenemende mate het inlevingsvermogen van hun politieke leiders.¹⁹ Deze vorm van vertegenwoordiging beperkt zich overigens niet tot het politieke domein, maar is evenzeer gebruikelijk op andere maatschappelijke terreinen. Men denke daarbij aan de CAO-onderhandelaar die optreedt namens de leden van de vakbond, of de advocaat die handelt namens zijn of haar cliënt.²⁰ Het lijkt daarom gerechtvaardigd om te veronderstellen dat net als de kamerleden ook de burgers meer geneigd zijn om hun vertegenwoordigers als gevolmachtigden te zien dan als lasthebbers.

Samenvattend betekent dit dat men met enige reden kan stellen dat – deels in tegenspraak met de grondwet – Nederlandse vertegenwoordigers en vertegenwoordigden beiden van mening zijn dat de vertegenwoordigers vrij zijn om te handelen naar eigen inzicht, zolang zij daarbij maar voldoende rekening houden met het verkiezingsprogramma of de ideologische positie van hun partij.

3. Electoraal onderzoek in opdracht van politieke partijen

Wat moet men zich precies voorstellen bij het electoraal onderzoek in opdracht van politieke partijen? Alvorens dieper op deze vraag in te gaan, is het allereerst relevant om vast te stellen dat het gebruik van electoraal onderzoek niet voortkomt uit enigerlei ontembare behoefte aan representatie, maar dat deze voornamelijk is ingegeven door wat de Amerikaanse politicoloog Ch. Peters de ‘re-election imperative’ noemt: de dwang die uitgaat van de behoefte om ook bij de eerstvolgende verkiezingen opnieuw gekozen te worden.²¹ Die behoefte is aanwezig bij de overgrote meerderheid van de vertegenwoordigers, vooral bij degenen in leidende posities. Deze vertegenwoordigers zijn zonder uitzondering doordrongen van het feit dat zij voor hun herverkiezing en toekomstmogelijkheden – een ministerschap, een staatssecretariaat, het lidmaatschap van het fractiebureau – direct of indirect afhankelijk zijn van het oordeel van de kiezer. Een vergelijkbare redenering is van toepassing op kandidaten die nog niet over een zetel beschikken, maar graag verkozen zouden willen worden. De kiezers vormen de jury die op de verkiezingsdag de punten uitdeelt en beslist over het lot van de politici. Dat verklaart ook waarom in de meeste landen de intensiteit van onderzoek door politieke partijen toeneemt in campagnetijd.

Bij electoraal onderzoek door politieke partijen gaat het feitelijk om een breed palet van technieken om de publieke opinie in kaart te brengen, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar mogelijke electorale consequenties. Deze behoefte is allesbehalve nieuw. Reeds in het begin van de negentiende eeuw gebruikten Amerikaanse presidenten het *can-*

vass-instrument om zicht te krijgen op de publieke opinie. Wel veranderd zijn de instrumenten met behulp waarvan de publieke opinie in kaart wordt gebracht. Deze zijn in de loop des tijds sterk geprofessionaliseerd.

Vandaag de dag staat een drietal instrumenten centraal in het in opdracht van politieke partijen verrichte electoraal onderzoek.²² Van deze drie instrumenten is de *enquête (survey)* het meest bekend. Een voor de bevolking representatieve groep van kiesgerechtigden wordt een uitgebreide vragenlijst afgenomen. Afhankelijk van de doelstelling van het onderzoek kan daarbij de aandacht uitgaan naar verschillende aspecten, zoals de waardering voor het kabinetsbeleid en beleidsprioriteiten, de waardering en perceptie van individuele politici, coalitievoorkeuren, enzovoort. Het overgrote deel van het enquêteonderzoek wordt tegenwoordig via de telefoon uitgevoerd, met steekproeven van zo'n duizend personen en vragenlijsten die binnen een minuut of twintig kunnen worden afgenomen.

Een tweede instrument is de zogeheten *focusgroep*. Dit is een vorm van kwalitatief onderzoek, overgewaaid uit het consumentenonderzoek, waarbij acht tot tien mensen onder leiding van een gespreksleider gedurende een uur of twee van gedachten wisselen over een aantal politieke onderwerpen. De deelnemers worden op grond van vooraf bepaalde criteria geselecteerd, zoals bijvoorbeeld de partij waarop zij de laatste keer hebben gestemd, hun leeftijd, of het genoten opleidingsniveau. De gespreksleider volgt daarbij een vantevoren opgestelde lijst van aandachtspunten. Tijdens het gesprek kan van allerlei hulpmiddelen gebruik worden gemaakt, zoals *flip-overs* en minivragenlijstjes. Focusgroepen vormen een verhoudingsgewijs goedkoop en flexibel instrument.

Een derde en minder vaak gebruikt instrument is het zogeheten *diepte-interview*. Daarbij wordt één enkele kiezer gedurende een half uur of drie kwartier door een ervaren interviewer intensief ondervraagd. Deze techniek is vooral nuttig omdat zij minder gevoelig is voor sociale wenselijkheid, een belangrijk voordeel wanneer controversiële issues, zoals bijvoorbeeld het immigratievraagstuk, in het middelpunt van de belangstelling staan.

Met behulp van deze drie instrumenten kunnen diepgaande inzichten worden verkregen in de electorale kansen en bedreigingen van politieke partijen. Onderzoek in opdracht van politieke partijen is vaak sterk gericht op concrete handelingsperspectieven en op de invloed van kortetermijnfactoren. Daarmee verschilt deze vorm van onderzoek in belangrijke mate van het academische kiezersonderzoek, waar de nadruk overwegend ligt op theorievorming en langetermijnfactoren. Electoraal onderzoek door partijen omvat in de regel een groot aantal verschillende

aspecten en onderscheidt zich daarmee van het meeste onderzoek dat in de media wordt gerapporteerd. De laatste vorm van onderzoek richt zich meestal op een zeer beperkt aantal vragen en schenkt over het algemeen veel aandacht aan het wedstrijdement tussen partijen, de *'horse race'*.

De hoofdtrend binnen het door politieke partijen gefinancierde electoraal onderzoek is om zo veel mogelijk de dynamiek van politieke opvattingen in kaart te brengen. Daarbij gaat het niet langer enkel en alleen om het meten van de bestaande opvattingen, maar in toenemende mate om het verkrijgen van inzicht in de veranderlijkheid van dergelijke opvattingen. Modern electoraal onderzoek is niet langer statisch, maar confronteert de respondent met een breed scala van verschillende contexten en boodschappen. Uit de reacties van respondenten kunnen vervolgens inzichten worden afgeleid over hoe een bepaald vraagstuk het beste *geframed* kan worden, dat wil zeggen in een bepaald kader geplaatst. Gaat het bij het criminaliteitsvraagstuk vooral om repressie – het opsluiten en straffen van boeven – of gaat het vooral om preventie, om het voorkómen van misdaden? Gaat het bij rekeningrijden om de zorg voor het milieu, om de bereikbaarheid, of gewoon om autootje pesten? Gaat het bij gasboringen in de Waddenzee om een economische vraag, een milieukwestie, of om onze tomeloze en niets-ontziende honger naar meer? De wijze waarop men een issue benadert, welk *frame* of welke matrijs men daarvoor hanteert, kan, zo is steeds weer mijn eigen ervaring, verregaande gevolgen hebben voor de mate van steun die bepaalde beleidsvoorstellen genereren.

Door middel van electoraal onderzoek beschikken politici over een veel helderder beeld van de houdingen, emoties en waarschijnlijke reacties van degenen die zij vertegenwoordigen. Onderzoek is aldus een essentieel onderdeel van wat in campagnekringen 'geïnformeerde besluitvorming' wordt genoemd, waarbij de politicus op grond van empirische inzichten vantevoren een redelijke inschatting kan maken van de hoeveelheid krediet die hij of zij met een bepaald besluit kan genereren of juist kan verspelen. Dit alles draagt in zeer belangrijke mate bij aan het minimaliseren van de onzekerheid aan de kant van politici – in velerlei opzicht de belangrijkste functie van electoraal onderzoek.

4. De invloed van electoraal onderzoek op de politieke representatie van burgers

Wat zijn nu de effecten van het gebruik van electoraal onderzoek door politieke partijen op de politieke representatie van burgers? Een vast patroon in de discussies over het gebruik van electoraal onderzoek door

politieke partijen is dat zulke debatten zich overwegend richten op de tweede vraag (lasthebber of gevolmachtigde en het bijbehorende continuüm) en geheel ten onrechte bijna altijd voorbij gaan aan de eerste vraag (deelbelang versus algemeen belang).

vraag 1: deelbelang versus algemeen belang

Deugdelijk electoraal onderzoek door partijen richt zich primair op de kiezers waarvoor een zekere kans bestaat dat zij op de partij in kwestie zullen stemmen, het zogeheten ‘electorale potentieel’ van de partij. (Daarmee wijkt het overigens af van het meeste academische electoraal onderzoek, dat zich traditioneel op het hele spectrum aan partijen richt).²³ Deze groep is gedefinieerd in *partijpolitieke* termen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het CDA-potentieel of het GroenLinks-potentieel. De conclusie luidt daarom dat de vertegenwoordigers zich door middel van electoraal onderzoek in eerste instantie richten op partijpolitiek gedefinieerde deelbelangen en niet op het algemeen belang.

Maar dit is niet het hele verhaal. Meestal wordt het electorale potentieel van een partij verder onderverdeeld in vaste kiezers, die (vrijwel) zeker op de partij in kwestie zullen stemmen, en de twijfelaars, kiezers die mogelijk op de partij zullen stemmen maar ook kunnen besluiten om dat niet te doen. De partij in kwestie richt zich in de regel op de laatste groep, waarbij getracht wordt de vaste kiezers niet onnodig tegen de haren in te strijken. Vaak wordt de groep van twijfelaars nog verder ingeperkt tot specifieke doelgroepen. Politieke partijen richten zich dan in het bijzonder op de *soccer moms* of latino’s in de Verenigde Staten, de deeltijd-moeders (de PvdA in Nederland), of de bewoners van suburbane gebieden (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk). Mensen die zeggen waarschijnlijk niet te gaan stemmen worden genegeerd. Zo drijven de partijen nog verder weg van de oorspronkelijke ideeën van Burke: via hun electoraal onderzoek richten zij zich op een nog kleiner deelbelang dan de belangen van hun toch al beperkte groep van (potentiële) kiezers.

vraag 2: lasthebber versus gevolmachtigde

De tweede klassieke politieke-representatievraag – die van lasthebber of gevolmachtigde – is de moeilijkste vraag, waarop ik ook in deze bijdrage een definitief antwoord schuldig moet blijven. Het dilemma tussen lasthebber en gevolmachtigde werd enkele jaren geleden pregnant geformuleerd door de hoofdredacteur van het weekblad *HP/De Tijd*. In een beschouwing over electoraal onderzoek vergeleek deze destijds de PvdA met S. Berlusconi, de premier van Italië die toen van corruptie

werd verdacht. Volgens het opinieblad zou de laatste in ieder geval nog een ‘(enge) droom’ hebben over hoe hij zijn land zou willen besturen, en ‘manipulatie van de publieke opinie gebruiken om zijn doel te bereiken.’ Daartegenover werd de PvdA geplaatst, waar ‘doel en middel [worden] omgedraaid. Men vraagt en wij draaien’.²⁴

De meeste politici koesteren de rol van gevormachte en zijn uiterst gevoelig voor dit ‘men-vraagt-en-wij-draaien’-syndroom. Reeds in de jaren zestig sprak PvdA-kopstuk A. Vondeling zich hierover uit in een bespreking van het kiezersonderzoek dat werd verricht door de Wiardi Beckman Stichting (WBS), het wetenschappelijke bureau van de PvdA. Vondeling schreef naar aanleiding van dat onderzoek: ‘Ik heb dit (de opzet van het WBS-kiezersonderzoek, H.A.) nogal uitvoerig geschetst, omdat ondanks mijn betogen van het tegendeel, zo gemakkelijk de indruk kan ontstaan, dat wij het “aanbod” hebben afgestemd op de wensen van de “markt” en niet eerst zelf het “assortiment” hebben samengesteld.’²⁵

En ruim dertig jaar later, in de zomer van 1999, verklaren de sociaal-democratische premiers T. Blair and G. Schröder in hun document *Europe. The Third Way. Die Neue Mitte*, plechtig dat ‘modernization is about adapting to conditions that have objectively changed, and not reacting to polls.’²⁶

Maar komt deze zichzelf toegemeten rol van gevormachte ook overeen met de werkelijkheid? Hoe gebruiken politici de via electoraal onderzoek verkregen inzichten? Die vraag is in technische zin lastig te beantwoorden door het ontbreken van een *relevant counterfactual*. Het probleem is dat we niet weten hoe de dingen gelopen zouden zijn zonder electoraal onderzoek; dat wil zeggen zonder kennis van de publieke opinie. Grondig wetenschappelijk onderzoek op dit terrein ontbreekt. Wat we weten komt hoofdzakelijk uit egodocumenten van direct betrokken adviseurs met – over het algemeen – grote ego’s (zoals Clinton-strateeg D. Morris), en deze informatie is vaak zeer eenzijdig van karakter.²⁷ Het meeste wetenschappelijk onderzoek is daarentegen sterk proces-georiënteerd, waarbij gekeken wordt naar de hoeveelheid opinieonderzoek, de wijze waarop dat onderzoek wordt verricht en de intensiteit waarin het gebruikt wordt, bijvoorbeeld blijkend uit het aantal memoranda met resultaten van electoraal onderzoek in het Witte Huis.²⁸ En hoewel dergelijke studies buitengewoon nuttig zijn, blijft het ver verwijderd van een antwoord op de vraag hoe electoraal onderzoek de concrete handelingen van politici beïnvloedt.

Uitgaande van mijn eigen ervaringen met politici in binnen- en buitenland, meen ik dat er niet zo heel veel reden is om te denken dat politici

zich in het openbaar nadrukkelijker als gevolmachtigde manifesteren dan in werkelijkheid het geval is. Het kan toeval zijn, maar het overgrote deel van de politici met wie ik heb samengewerkt opereert vanuit een *trustee*-perpectief. Zij zijn bijna zonder uitzondering geobsedeerd door de vraag hoe ze van A naar B kunnen komen, hoe ze de beleidsagenda een stap verder kunnen brengen, en hoe ze daar publieke steun voor kunnen verwerven. De onderwerpen lopen daarbij uiteen: het kan gaan om het veilig stellen van de AOW voor toekomstige generaties, om het ontwikkelen van een begrijpelijker verhaal rondom het broeikaseffect, het creëren van draagvlak voor de invoering van de euro, of de omgang met immigranten. Dat alles leidt tot onderzoek waarbij de nadruk veel meer valt op ‘framing’: hoe kan ik mijn voorstellen zo effectief mogelijk presenteren, dan op de vraag wat lekker ligt.

Omgekeerd geldt dat het bij politici die zich puur en alleen als lasthebber opstellen vaak fout gaat. Zij worden heen en weer geslingerd tussen dikwijls tegenstrijdige belangen. Dat weerspiegelt zich ook vaak in het onderzoek, dat onder zulke omstandigheden snel zijn focus verliest en richtingloos wordt. Concrete handelingsperspectieven ontbreken veelal of spreken elkaar tegen. Met andere woorden: daar waar de politicus zich niet langer opstelt als gevolmachtigde maar als lasthebber, verliest het onderzoek al snel zijn functie. Het is de taak van de politicus om een enigszins consistente boodschap te destilleren uit datgene wat de kiezers wensen. Anders gezegd: ‘men-vraagt-en-wij-draaien’ heeft de klank van gemak en aantrekkelijkheid, maar is in de praktijk zeer moeilijk uitvoerbaar, zelfs als men zich dat als lasthebber expliciet ten doel zou stellen.

5. Conclusie

Het doel van deze bijdrage was om vast te stellen of, en zo ja in welke mate, het toenemend onderzoek door politieke partijen van invloed is op de wijze waarop burgers politiek worden gerepresenteerd. Uit de bespreking van de representatie-literatuur is duidelijk geworden dat in de huidige dominante opvatting de vertegenwoordigers vrij behoren te zijn om zo veel mogelijk naar eigen inzicht te kunnen handelen (gevolmachtigde), zolang zij daarbij maar voldoende rekening houden met het verkiezingsprogramma of de ideologische positie van hun partij (deelbelang).

Electoraal onderzoek richt zich primair op het electoraal potentieel van de partij waarvoor het onderzoek wordt verricht. Als zodanig versterkt het de nadruk op de vertegenwoordiging van partijpolitiek gedefinieerde deelbelangen. Bovendien lijkt electoraal onderzoek een aanzienlijk nuttiger hulpmiddel te zijn voor de politicus die als gevolmachtigde opereert

dan voor de politicus die zichzelf vooral als lasthebber ziet. De conclusie lijkt daarom gerechtvaardigd dat het toenemend gebruik van electoraal onderzoek door politieke partijen de reeds bestaande opvattingen over politieke representatie in Nederland verder versterkt.

noten

¹ Zie onder meer I. de Sola Pool, R.P. Abelson en S.L. Popkin, *Candidates, Issues & Strategies. A Computer Simulation of the 1960 and 1964 Presidential Elections*, Cambridge (Mass.), 1965.

² D.W. Moore, *The Superpollsters. How They Measure and Manipulate Public Opinion in America*, New York, 1995.

³ H. Anker, 'De PvdA-campagne van 1998. Over Koers en Organisatie', in: *Socialisme & Democratie*, (1998) 55, 7/8, 299-311; idem, 'Voorbij "Berlusconi voorbij". Methoden en technieken van politiek marktonderzoek', in: G. Voerman, red., *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 207-231; en idem, 'De campagne-strategie: ontwikkeling, implementatie en effectiviteit', in: N.P.G.W.M. Kramer e.a., red., *Politieke marketing. Winst of verlies*, Den Haag, 1996.

⁴ Ph. van Praag en S. Penseel. 'Wat wil de kiezer? Politieke marketing in de verkiezingscampagne van 1998' in: G. Voerman, red., *Jaarboek 1998 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1999, 95-119.

⁵ Zie H. Anker, 'Sterk en sociaal. Ontwikkeling van de PvdA-boodschap in de campagne van 1998', in: A.E. Bronner e.a., *Recente ontwikkelingen in het marktonderzoek. Jaarboek 1999 van de Nederlandse Vereniging voor Marktonderzoek en Informatiemanagement*, Haarlem, 1999, 147-60. Zie tevens idem, 'Een bijzondere verkiezingscampagne?', in: N.P.G.W.M. Kramer, T.H. van der Maas en L. Ornstein, red., *Stemmen in stromenland. De verkiezingen van 1998 nader bekeken*, Den Haag, 1998, 114-127.

⁶ Zie onder meer Ph. van Praag en K. Brants, *De verkoop van de politiek. De verkiezingscampagne van 1994*, Amsterdam, 1995; en idem, *Tussen beeld en inhoud. Politiek en media in de verkiezingen van 1998*, Amsterdam, 2000.

⁷ B.I. Newman, *The Marketing of the President. Political Marketing as Campaign Strategy*, Thousand Oaks, 1994.

⁸ B. I. Newman, *The Mass Marketing of Politics. Democracy in an Age of Manufactured Images*, Thousand Oaks, 1999.

⁹ Een zeer nuttig literatuuroverzicht is te vinden in: J.J.A. Thomassen, 'Politieke Representatie', in: J.J.A. Thomassen, red., *Hedendaagse Democratie*, Alphen aan de Rijn, 1991.

¹⁰ J.J.A. Thomassen en M.L. Zielonka-Goei, 'Het parlement als volksvertegenwoordiging', in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei, red., *De geachte afgevaardigde. Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg, 1992, 195-224.

¹¹ De vertegenwoordiging van deelbelangen door individuele vertegenwoordigers kan overigens heel wel samen gaan met de vertegenwoordiging van het algemeen belang door het vertegenwoordigende lichaam als geheel – een notie die onder meer ten grondslag ligt aan het later ontwikkelde *Responsible Party Model* (zie Thomassen, *op.cit.*, voor details).

¹² E. Burke, 'Speech to the Electors in Bristol', in: *The Works of the Right Hon. Edmund Burke* (I, II), Londen, 1854.

¹³ Geciteerd in: H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles, 1967, 157 en verder.

¹⁴ R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven en London, 1967, 13. Deze constatering is evenzeer relevant voor andere discussies die zich richten op de bevordering van de directe democratie. Daarbij kan worden gedacht aan debatten rondom de invoering van het referendum, alsmede aan discussies rondom de vraag in welke mate internet-toepassingen kunnen bijdragen aan meer (directe) democratie. Veel verschillen in opvatting tussen voor- en tegenstanders zijn herleidbaar tot een gebrekkige kennis van de rol van de representatieve democratie en een te geïdealiseerd beeld van de Atheense democratie (waar in werkelijkheid slechts een minderheid van de bevolking kon participeren in de publieke besluitvorming).

¹⁵ Thomassen en Zielonka-Goei, *op. cit.* Opvallend vergelijkbare resultaten voor de Verenigde Staten werden al in het begin van de jaren zestig gepresenteerd door John Wahlke e.a., *The Legislative System*, New York, 1962.

¹⁶ Thomassen en Zielonka-Goei, *op. cit.*, 199.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Zie onder vele anderen: C. van der Eijk en B. Niemöller, *Electoral Change in the Netherlands. Results and Methods of Measurement*, Amsterdam, 1983.

¹⁹ Zie onder meer H. Anker, *Normal Vote Analysis*, Amsterdam, 1992, hoofdstuk 3. Zie tevens A.J. Quinlan, *Leadership in the year 2000. A Report for the W.K. Kellogg Foundation*, Washington DC, 1999.

- ²⁰ Zie ook R.B. Andeweg, 'De representativiteit van het vertegenwoordigend stelsel', in: M. Burkens e.a., red., *Gelet op de Grondwet*, Deventer, 1998, 28-43.
- ²¹ Ch. Peters, *How Washington really works*, Perseus Press, 1993.
- ²² Zie Anker, 'Voorbij "Berlusconi voorbij"'; en idem, 'De campagne-strategie'; voor details. Zie eveneens idem, 'Over electoraal onderzoek', in: *Socialisme & Democratie*, 51 (1994), 1, 3-14.
- ²³ Zie Anker, 'Voorbij "Berlusconi voorbij"'; voor een uitgebreide bespreking van de verschillen tussen academisch kiezersonderzoek en kiezersonderzoek in opdracht van politieke partijen.
- ²⁴ G. Driehuis, 'Felix en Silvio', in: *HP/de Tijd*, 17 februari 1995.
- ²⁵ A. Vondeling, *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën*, Amsterdam, 1968, 27.
- ²⁶ T. Blair en G. Schröder, *Europe. The Third Way. Die Neue Mitte*, 1999.
- ²⁷ D. Morris, *Behind the Oval Office. Getting Reelected Against all Odds*, Los Angeles, 1999. Zie ook G. Stephanopoulos, *All Too Human. A Political Education*, Boston, 1999; voor een meer afgewogen en zelf-kritische verhandeling.
- ²⁸ Zie onder anderen: L. Jacobs en R. Shapiro, 'The Rise of Presidential Polling: The Nixon White House in Historical Perspective', in: *Public Opinion Quarterly*, 59 (1995), 163-195; en D.J. Heith, 'Staffing the White House Public Opinion Apparatus 1969-1988', in: *idem*, 62 (1998), 165-189. Zie ook Van Praag en Penseel, *op.cit.*