



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid

Verhoeven, I.

Publication date

2009

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Aksant.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



ONTWIKKELINGEN IN POLITIEKE BETROKKENHEID

Publicisten, wetenschappers en politici maken zich al enkele jaren zorgen over de betrokkenheid van burgers bij de politiek. Hun inzet binnen het democratisch proces staat ter discussie. De representatieve democratie is getransformeerd tot een toeschouwersdemocratie of een dramademocratie, waarin burgers geamuseerd de politiek op afstand volgen en zich passief opstellen, aldus Jos de Beus (2001, 2002) en Mark Elchardus (2002). In belangrijke internationale publicaties klinken dezelfde zorgen door. Er is sprake van *disaffected democracies* (Pharr & Putnam 2000), *political disenchantment* (Hay 2007), *the vanishing voter* (Patterson 2002) en *Bowling alone* (Putnam 1995). Maar er zijn ook positievere analyses die claimen dat het allemaal wel meevalt. De kloof tussen burger en bestuur vormt volgens sommigen geen echt probleem (Irwin & Van Holsteyn 2002). Volgens anderen komen er voor oude partijgebonden vormen van politieke betrokkenheid nieuwe vormen in de plaats die ook bijdragen aan de democratie (Inglehart 1999, Dalton 1996, Dekker et al. 2004, Beck 1997).

De beschouwingen lopen uiteen van burgers die afhaken als kiezer, tot burgers die op andere manieren invulling geven aan politieke betrokkenheid; van burgers die bijdragen aan een turbulente democratie, tot burgers die zich passief opstellen als toeschouwers bij het politieke drama. Deze verschillende uiteenzettingen rechtvaardigen de vraag: wat is er eigenlijk aan de hand is met de betrokkenheid van burgers bij de politiek? Welke kanten gaan de ontwikkelingen op en welke maatschappelijke veranderingen spelen daarbij een rol? Is er sprake van verval? Is er een transformatie gaande? Zijn we getuige van meerdere ontwikkelingen die op elkaar ingrijpen? Antwoorden zoek ik eerst in de belangrijkste veranderingen in politieke attitudes en participatie in Nederland. Vervolgens interpreteer ik deze veranderingen vanuit drie theoretische perspectieven: het sociaal kapitaalperspectief dat verval van politieke betrokkenheid benadrukt, het moderniseringsperspectief dat haaks daarop wijst op vooruitgang, en het individualiseringsperspectief, dat een verbreding van politieke betrokkenheid signaleert. Ik zal betogen dat het individualiseringsperspectief de meest overtuigende interpretatie biedt

van de wijze waarop de beschreven veranderingen in het dagelijks leven van burgers doorwerken. Maar nu richten we eerst onze blik op de veranderingen die de afgelopen decennia zijn op te tekenen uit publieke opinieonderzoek. Dit soort onderzoek is omstreden en moet daarom van een aantal kanttekeningen worden voorzien die als bijsluiter voor het gebruik gelden.

1. Kanttekeningen bij publieke opinieonderzoek

De betrokkenheid van burgers bij de politiek wordt vaak via publieke opinieonderzoek in kaart gebracht. Dit gebeurt door respondenten te vragen naar hun politieke attitudes (oriëntaties op politiek) en hun politiek gedrag (politieke participatie). Politieke attitudes worden doorgaans opgevat als houdingen over mogelijk toekomstig gedrag. Het zijn uitgesproken intenties voor gedrag (Kaase 1990: 29). Voorbeelden zijn vragen naar politieke interesse, politiek zelfvertrouwen of de mate waarin respondenten zegen bepaalde vormen van politiek gedrag goed of af te keuren. Bij gedragsvragen gaat het om stemgedrag, lidmaatschap van politieke partijen of uitingen van protestgedrag. Meestal wordt hierbij gevraagd of respondenten in de afgelopen twee jaar aan bepaalde activiteiten hebben deelgenomen. Beide typen indicatoren voor politieke betrokkenheid zijn niet zo vanzelfsprekend als ze op het eerste oog lijken.

Attitudes zijn problematisch, omdat het geregeld voorkomt dat respondenten eigenlijk geen mening hebben over politiek of specifieke kwesties waar de overheid mee bezig is. Het gevaar dreigt dat er in het onderzoek meningen worden geconstrueerd, omdat respondenten toch geneigd zijn om een van de antwoordmogelijkheden te kiezen. Op dat soort momenten registreert opinieonderzoek non-attitudes in plaats van daadwerkelijke meningen (Tiemeijer 2008: 34, 152). Een vergelijkbaar probleem zien we bij gedragsindicatoren. Het gaat altijd om antwoorden waarbij mensen *zeggen* iets wel of niet te hebben gedaan. Het gaat om een *benadering* van feitelijk gedrag, gebaseerd op een herinnering die tijdens het enquêteonderzoek wordt opgeroepen. Daarmee is niet gezegd dat ook het feitelijk gedrag is *gemeten*, omdat respondenten sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven of, omdat hun geheugen niet zo goed werkt. Het gerapporteerde gedrag kan zeg-gedrag zijn (een reconstructie van wat men zegt/denkt te hebben gedaan) of doe-gedrag (iets wat men zeker heeft gedaan) (vgl. WRR 2003: 43-44). Het probleem van non-attitudes en zeg-gedrag is minder groot als de vragen zich richten op zaken die dicht bij de persoonlijke leefwereld staan of als het onderzoek plaatsvindt binnen een voor burgers concrete en herkenbare politieke context (vgl. Tiemeijer 2008: 136-139). Een laatste probleem met attitudes en gedrag is het verband tussen beide. Sommige onderzoekers vertrouwen wel erg sterk op de voorspellende kracht van attitudes voor gedrag. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een onderzoek van Robert Putnam die na de aanslagen van 11 september 2001 in de veel positievere attitudes van Amerikaanse burgers een belangrijke omslag meende te vinden voor het gebrek aan participatie, dat hij eerder uitvoerig had gedocumenteerd in zijn boek *Bowling alone*.¹ Het probleem is dat

er geen vanzelfsprekende verbanden tussen attitudes en gedrag bestaan. Mensen kunnen conformistisch gedrag vertonen dat niet strookt met hun progressievere attitudes of omgekeerd. Er *hoeft* daarom geen verband te bestaan tussen attitudes en gedrag, maar er *kan* wel sprake zijn van een verband (vgl. Klandermans 1997: 7, WRR 2003: 43-44).

Een geheel andere categorie van problemen met publieke opinieonderzoek is methodologisch van aard. Het voert te ver om hier op de details in te gaan, bovendien zijn die uitvoerig gedocumenteerd door Will Tiemeijer (2006, 2008). Wel is het van belang om even in te gaan op de discussie over de kwaliteit van twee bekende Nederlandse opinieonderzoeken waar ik gebruik van wil maken. Het gaat om Culturele Veranderingen in Nederland (CV)², dat sinds 1975 door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wordt verzorgd en om het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) dat sinds 1972 door een consortium van universiteiten wordt uitgevoerd. Het belangrijkste probleem van het NKO is de toegenomen non-respons. In de jaren zeventig lag de respons nog rond de 70 procent, terwijl deze in de jaren negentig onder de 50 procent zakte (Stoop 2005: 32). De meningen over de gevolgen van non-respons voor de betrouwbaarheid van opinieonderzoek lopen sterk uiteen, waardoor lastig valt te zeggen of het NKO wel of niet bruikbaar is (zie Te Grotenhuis et al. 2004, Stoop 2005, Van Goor 2003, 2004). Een andere methodologische kritiek concentreerde zich in 2002 op het SCP. Dat kwam onder vuur te liggen, omdat ze in hun enquêtes door een verkeerde lens zouden kijken naar maatschappelijke ontwikkelingen en daardoor veranderingen in de tijdgeest niet goed zouden registreren (zie voor de discussie Trommel 2003, Dekker & De Hart 2003a). Terechte kritiek? Wellicht ten dele. Longitudinaal onderzoek waarin vanuit een andere optiek wordt gewerkt, zoals dat van bureau Motivaction, lijkt 'de opstand der burgers' eveneens niet in zijn volle omvang te hebben voorzien. Bovendien zou op basis van CV-enquêteresultaten uit 1970 destijds zo'n opstand voor de hand hebben gelegen, maar die is er nooit gekomen (zie Dekker & De Hart 2003a: 50). Tegelijkertijd zijn er in CV wel vragen aan te wijzen die enigszins wereldvreemd overkomen, omdat ze in de jaren zeventig zijn ontwikkeld en omwille van continuïteit in de longitudinale trends worden gehandhaafd. Voorbeelden zijn vragen naar steun voor actievormen zoals schoolbezettingen of wilde stakingen.

Is het vanwege alle kanttekeningen bij publieke opinieonderzoek nog zinvol om de resultaten te gebruiken om de veranderende betrokkenheid van burgers bij de politiek te duiden? Ik denk toch van wel, ook al krijgen we geen diepgaand inzicht in concrete processen van politieke meningsvorming en feitelijk politiek handelen. Opinieonderzoeken zoals CV en het NKO bieden vanaf de jaren zeventig wel inzicht in een aantal macrotrends die zich in politieke attitudes en (zeg)gedrag hebben voltrokken. Ze zijn op zijn minst te beschouwen als seismografen van het publieke debat. Ze peilen in ieder geval het 'politieke gemoed' van burgers door hun opvattingen te registreren over hoe de politiek er voor staat (vgl. Tiemeijer 2008: 108-110, die spreekt van 'het maatschappelijk gemoed'). Ook als deze seismografen lijden aan systematische vertekeningen in hetgeen ze meten, blijft door de tijd heen deze vertekening gelijk in omvang en krijgen we wel een indruk van de belangrijkste veranderingen die optreden. De relatieve hoogte van de cijfers is

betekenisvol terwijl we de absolute hoogte kritisch moeten benaderen (Tiemeijer 2006: 373). Zo lang we de resultaten vooral beschrijvend gebruiken, krijgen we een globale indruk van de belangrijkste ontwikkelingen in politieke betrokkenheid. Wat zijn dan die ontwikkelingen? Welke veranderingen in gerapporteerde politieke attitudes en -gedrag zijn er in Nederland aan te duiden?

2. Veranderingen in politieke attitudes

De invloed van Almond en Verba's elitegerichte democratietheorie

Het onderzoek naar politieke attitudes is sterk beïnvloed door de klassieke studie *The Civic Culture* van Gabriël Almond en Sidney Verba uit 1963. Politieke cultuur werd daarin vanuit individueel perspectief opgevat als een psychologische oriëntatie op het politieke systeem: "(...) the political system as internalized in the cognitions, feelings, and evaluations of its population" (Almond & Verba 1963: 13). Het uitgangspunt van deze benadering was een elitegerichte democratietheorie waarin internalisering van en steun voor het politieke systeem centraal stonden. Als burgers het systeem steunden, kregen politieke elites de ruimte om beslissingen te nemen in het algemeen belang. Ruimte die noodzakelijk werd geacht, omdat de democratie zou vastlopen in zichzelf als burgers massaal politiek actief zouden worden. Het ideaalbeeld van Almond en Verba was de 'potentieel actieve burger' die via zijn politieke attitudes dreigt met participatie, maar zich daar meestal niet naar gedraagt (Almond & Verba 1963: 346-348). De eerdergenoemde discrepantie tussen politieke attitudes en gedrag werd in deze democratietheorie tot uitgangspunt verheven. Het gevaar daarvan was dat politieke onverschilligheid of afzijdigheid kon worden opgevat als een stilzwijgende steunbetuiging aan het politieke systeem.

Almond en Verba's democratietheorie is in de jaren zestig en zeventig geamendeerd door David Easton. Hij onderscheidde drie dimensies van politieke steun, namelijk voor politieke autoriteiten (individuele politici), voor het politieke regime (overheidsinstituties en democratische systemen) en voor de politieke gemeenschap (identificatie met staat of natie). Met deze differentiatie kon Easton beredeneren dat steun voor de democratie als systeem los staat van wantrouwen jegens een bepaalde politicus of van nationalistische gevoelens. Zijn onderscheid is te beschouwen als een continuüm tussen specifieke en diffuse politieke steun. Als de diffuse steun afneemt komt het democratisch systeem onder druk te staan, terwijl afnemende specifieke steun wel vervelend is voor de politieke elite van een bepaald moment, maar niet voor het geloof in democratie als ordenend principe van een samenleving (Easton uitgelegd bij Dalton 1996: 263). Eastons onderscheid is eind jaren negentig door Pippa Norris (1999: 9-10) nog iets verder verfijnd. Steun voor het politieke regime differentieerde zij naar de principes waarop het is gegrondvest (democratische waarden), de prestaties die het regime levert (tevredenheid over realisatie van democratische waarden) en de instituties die dit werk verzetten (vertrouwen in overheid en politiek).

Voor veel elementen van de elitegerichte democratietheorie zijn indicatoren terug te vinden in Nederlandse en Europese opinieonderzoeken. Omdat ik in dit hoofdstuk een overzicht wil geven van de belangrijkste veranderingen in de betrokkenheid van burgers bij de politiek, beschrijf ik alleen de steun voor het politieke regime, zoals opgevat door Norris. Steun voor individuele politici komt en gaat en biedt geen overzicht van veranderingen in politieke betrokkenheid op de lange termijn. Steun voor de politieke gemeenschap is als maatstaf te abstract voor een beschrijving van veranderingen in politieke betrokkenheid. Naast steun voor het politieke regime beschrijf ik nog een ander element uit de elitegerichte democratietheorie, namelijk de oriëntaties van burgers op het politieke systeem, afgemeten aan politieke interesse, politiek zelfvertrouwen en politiek cynisme of optimisme (vgl. Almond & Verba 1963: 16).

Steun voor het politieke regime

Tevredenheid over het democratisch systeem vormt de kern van veel Westerse politieke regimes. Uit Eurobarometer onderzoek blijkt dat deze tevredenheid in Nederland tussen 1973 en 2006 fluctueert binnen een bandbreedte van 60 tot 75 procent. Nederland behoort daarmee tot de kopgroep van West-Europese landen, met Denemarken, Luxemburg, Finland, Ierland, Oostenrijk en Zweden (Dekker 2002: 56).³ Ook uit de 2007 editie van het grootschalige 21.minuten.nl onderzoek – speciaal gewijd aan het thema democratie – blijkt grote waardering voor het democratisch systeem. Een ruime meerderheid van de bevolking (73%) hecht veel waarde aan democratie, terwijl een kleine minderheid van 6 procent democratie onbelangrijk vindt. Ondanks deze tevredenheid is er ook reden tot zorg. Zo vindt 39 procent van de bevolking dat de democratie onder druk staat en denkt 51 procent dat de democratie wordt bedreigd door denkbeelden die ingaan tegen de rechtsstaat. Daartegenover denkt 30 procent dat de democratie niet onder druk staat en is 54 procent van mening is dat de democratie sterker is dan terrorisme (McKinsey & Company 2007: 22). Kortom, als diffuus kenmerk van het politieke regime stemt democratie tot tevredenheid, maar er is ook vrees dat het democratische systeem wordt ondermijnd.

Het beeld van tevredenheid wordt bevestigd door de hoge steun onder de bevolking voor een aantal democratische vrijheden. In tabel 1.1. zien we hier drie indicatoren voor. Bijna driekwart van de bevolking is in de periode 1970-2000 van mening dat iedereen in ons land vrij is om te schrijven wat men wil. Nog sterker is de steun om in het openbaar te zeggen wat men wil. Beide indicatoren verwijzen naar een sterke steun voor de vrijheid van meningsuiting, zoals verankerd in artikel 7 van de grondwet. Uit tabel 1.1. blijkt bovendien dat vanaf de jaren negentig gemiddeld rond de 90 procent van de bevolking vindt dat er vrijheid moet zijn om voor of tegen iets te demonstreren. Dit is een indicatie van een hoge waardering voor het recht op vereniging en vergadering (art. 8 van de grondwet).

Tabel 1.1 Steun voor democratische vrijheden 1970-2000
in procenten van de bevolking van 18-74 jaar #

	1970	1975	1980	1985	1992	1995	2000
Vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om in het openbaar te schrijven wat men wil	70	67	70	71	71	73	73
Vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om in het openbaar te zeggen wat men wil	77	72	76	79	81	80	82
Vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om voor of tegen iets te demonstreren	75	68	75	83	86	89	88

In 1970 gaat het om de bevolking van 18-70 jaar. 'Weet niet' is als negatief antwoord opgevat. Recentere cijfers zijn sinds 2000 voor deze indicatoren niet beschikbaar.

Bron: *Progressiviteit en conservatisme 1970 (Middendorp)*, *Culturele Veranderingen 1975-2000 (SCP)*.

Hoewel de democratie als systeem en als waarde op veel instemming kan rekenen, zijn er wel opmerkelijke veranderingen op te tekenen in specifiekere vormen van steun voor het politieke regime. Het meest opvallend is het vertrouwen in een aantal politiek-democratische instituties dat vanaf eind 2001 in een vrije val belandde (zie tabel 1.2). Eind 2003 bereikt het vertrouwen een dieptepunt. De Tweede Kamer kan bij 43 procent van de bevolking op vertrouwen rekenen en de Nederlandse regering slechts bij 38 procent. Het vertrouwen in politieke partijen daalt in dezelfde periode eveneens naar een dieptepunt. In de loop van 2004 treedt er herstel op voor de Tweede Kamer en politieke partijen. Sinds de verkiezingen eind 2006 herstelt ook het vertrouwen in de regering. Zeer opmerkelijk is de sprong omhoog die het vertrouwen in zowel regering als parlement maakt in het voorjaar van 2007 en de terugval naar het niveau van het najaar van 2006 die daarop volgt.⁴

Tabel 1.2 Vertrouwen in politiek-democratische instituties 2001-2007
in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder

	NJ # '01	VJ '02	VJ '03	NJ '03	VJ '04	NJ '04	VJ '05	NJ '05	VJ '06	NJ '06	VJ '07	NJ '07
<i>Heeft 'eerder wel' dan 'eerder geen' vertrouwen in:</i>												
De Tweede Kamer	71	61	53	43	45	50	53	50	55	53	77	54
De Nederlandse regering	73	64	45	38	40	38	40	40	42	48	73	49
Politieke partijen	36	37	34	28	28	35	35	34	42	37	-	-
Nationale rechtssysteem	64	57	63	51	51	58	65	60	62	60	-	-
De politie	69	61	70	60	59	65	-	73	-	72	-	-
Het Leger	70	58	63	55	55	67	-	68	-	74	-	-

NJ = najaar, VJ = voorjaar.

Bron: tot najaar 2004 (Becker & Dekker 2005: 353); vanaf voorjaar 2005 Eurobarometers 63, 64, 65, 66, 67, 68.

De vraag die velen sinds 2001 bezighoudt is hoe de vertrouwensdaling kan worden verklaard. Nederland is toch al decennialang een *high trust society*? Een interessante mix van verklaringen vinden we bij de SCP onderzoekers Jos Becker en Paul Dekker (2005: 353-357).

Zij suggereren dat de dalingen te wijten zijn aan het gevoerde beleid (de prestaties) en de manier van politiek bedrijven, in combinatie met het imago dat politici daarbij uitstralen. Deze verklaringen lijken te worden bevestigd door empirische bevindingen uit verschillende bronnen.

De tevredenheid over het gevoerde beleid en de prestaties van de regering daalt scherp tijdens het tweede Paarse kabinet. Aan het begin van Paars II in 1998 is 80 procent van de bevolking tevreden over de prestaties van de regering. Aan het eind van de rit in 2002 – de periode waarin de ‘puinhopen van Paars’ (Fortuyn 2002) het publieke debat domineerden – daalt deze tevredenheid naar 59 procent. Tijdens Balkenende II, in 2004, zakt de tevredenheid naar 48 procent (Becker & Dekker 2005: 344). Cijfers van eind 2006 suggereren een spectaculair herstel naar 67 procent (Tammes & Dekker 2007: 75). Schattingen in de eerste en tweede editie van het 21minuten.nl onderzoek vallen voor 2005 en 2006 beduidend lager uit. Vroeg in 2005 en in het najaar van 2006 kan de Nederlandse regering volgens deze peiling op weinig waardering rekenen, hoewel er wel wat verbetering optreedt (van 13% in 2005 naar 25% in 2006) (McKinsey & Company 2006: 54).⁵

Ook het functioneren van de Nederlandse overheid kan op veel ontevredenheid rekenen. In 1998 en 2000 vindt ongeveer 65 procent van de bevolking nog dat de Nederlandse overheid goed functioneert. Dit cijfer keldert in 2002 naar 35 procent en blijft in 2004 steken op 37 procent (Becker & Dekker 2005: 344). Ook hier is sinds eind 2006 een aanzienlijk herstel zichtbaar naar 57 procent (Tammes & Dekker 2007: 75). Deze ontwikkeling wordt bevestigd door de drie edities van het 21minuten.nl onderzoek. In 2005 vindt 66 procent van de bevolking dat de overheid maatregelen niet op een goede manier uitvoert. In het najaar van 2006 is het oordeel iets milder (53%) en in 2007 neemt de ontevredenheid verder af (39%). De 21minuten.nl respondenten zijn ook positiever geworden over de snelheid waarmee de overheid reageert op nieuwe ontwikkelingen en over de effectiviteit van het overheidsoptreden (McKinsey & Company 2007: 66, 2006: 53, 2005: 52-53).

Wordt het vertrouwen alleen ondermijnd door ontevredenheid over de prestaties van regering en overheid of spelen politieke stijl en het imago van politici ook mee? De tweede editie van 21minuten.nl eind 2006 (McKinsey & Company 2006: 55) suggereert dat stijl en imago er toe doen. Maar liefst 77 procent van de bevolking is van mening dat politici geen goed contact hebben met of luisteren naar burgers (6% vindt van wel). Verder is 52 procent van mening dat politici niet met kennis van zaken over onderwerpen spreken (16% vindt van wel) en 49 procent vindt dat politici niet in het landsbelang handelen (20% vindt van wel).⁶ Uit de derde editie van najaar 2007 blijkt bovendien dat burgers bij politici veel waarde hechten aan betrouwbaarheid, eerlijkheid, oprechtheid, dicht bij de burger staan en inhoudelijke kennis van zaken. Over dit laatste element beschikken politici volgens de bevolking wel, maar op de andere kwaliteiten schieten ze eind 2007 tekort (McKinsey & Company 2007: 61).

Het gedaalde vertrouwen in de politiek lijkt dus samen te hangen met tevredenheid over de prestaties en politieke stijl. Maar er is waarschijnlijk nog een andere factor

in het geding, namelijk het ‘maatschappelijk gemoed’ (Tiemeijer 2008: 108-110). Het vertrouwen in de politiek zou wel eens sterk afhankelijk kunnen zijn van de mening die respondenten hebben over hoe het land er voor staat. Een belangrijke graadmeter daarvan is de economie. Mark Bovens en Anchrit Wille (2007) betogen eind 2007 dat het herstel van vertrouwen in de politiek samenvalt met een goed presterende economie en gestegen consumentenvertrouwen (zie ook Tiemeijer 2008: 110). Nederlanders zien in 2007 de financiële toekomst weer wat zonniger tegemoet en hebben daardoor waarschijnlijk vertrouwen in de kerninstituties van het politieke regime. Opvallend is dat de daling van het vertrouwen vanaf het najaar van 2007 (zie tabel 1.2) samenvalt met de economische onrust in de VS, als gevolg van de *subprime crisis* en uitgebreide speculaties in de Nederlandse media over een economische recessie. Maar niet alleen de economie bepaalt het maatschappelijk gemoed. De kwaliteit van het politieke debat kan hier ook aan bijdragen. Na de verkiezingen van 2006 ontstaat er een minder heftig politiek debat. Het kabinet gaat honderd dagen het land in en de oppositie houdt zich vrij koest. Onderzoek suggereert dat een evenwichtiger politiek debat de verwachtingen van burgers tempert en daarmee de kans op ontevredenheid (vgl. Van der Brug & Van Praag 2007). Pas na de zomer trekt het politieke debat weer aan met Rita Verdonk die uit de VVD wordt gezet en haar eigen politieke beweging aankondigt, de discussie over de Nederlandse identiteit, de discussie over het ontslagrecht en de eerste commotie over de plannen van Geert Wilders om een anti-islamfilm uit te brengen. Precies in de periode dat het politieke debat weer heftiger wordt, daalt ook het vertrouwen in de politiek.

Ongeacht de factoren die het vertrouwen beïnvloeden, wijst de daling sinds 2001 er volgens mij op dat de steun voor het politieke regime niet meer vanzelfsprekend is. Het vertrouwen kan vrij sterk schommelen zoals het jaar 2007 laat zien. Ook als de economie goed presteert en het politieke debat evenwichtig is, kunnen politici er waarschijnlijk beter van uit gaan dat hun beleidsprestaties en politieke stijl er ook toe doen als bronnen van vertrouwen. Overigens is het van belang om de metingen van vertrouwen niet te zwaar op te vatten. Recent onderzoek van het SCP (2008: 26) maakt duidelijk dat respondenten bij vragen naar vertrouwen zeer verschillende criteria in hun hoofd hebben en dat bovendien tussen verschillende instituties de beoordelingscriteria sterk kunnen verschillen. Vertrouwenscijfers vormen wel een uitdrukking van het imago van instituties, aldus het SCP. Ze bieden dus een indicatie voor de politieke handlungsruimte die burgers aan instituties willen geven en de mate waarin ze beslissingen van die instituties zullen accepteren.

De oriëntaties van burgers op het politieke systeem

Hoe is het gesteld met de oriëntaties van burgers als deelnemers aan het politieke systeem? Vanuit het perspectief van de elitegerichte democratietheorie is het van belang dat burgers geïnteresseerd zijn in politiek, dat ze politiek zelfvertrouwen hebben en niet al te cynisch zijn over politiek. Een overzicht van deze factoren zien we in tabel 1.3).

Ongeveer 70 procent van de bevolking is vanaf 1980 ‘sterk’, ‘gewoon’ of ‘matig’ geïnteresseerd in politiek.⁷ In 2002 – ten tijde van Pim Fortuyn – zien we een stijging naar 78 procent. Maar ook in 2004 en 2006 blijft politieke interesse hoog scoren. De eerste twee edities van 21minuten.nl suggereren zelfs dat het niveau van politieke interesse veel hoger ligt. In het voorjaar van 2005 blijkt 86 procent van de bevolking zich ‘redelijk’, ‘veel’ of ‘heel veel’ voor politiek te interesseren (waarvan 49% veel of heel veel). In het najaar van 2006 is 80 procent redelijk tot heel veel geïnteresseerd (waarvan 31% heel veel) (McKinsey & Company 2005: 53, 2006: 57). Een aantal andere indicatoren voor het volgen van politiek laat zien dat al enkele decennia een vrij stabiel niveau van ongeveer 70 procent van de bevolking zich met enige regelmaat via de televisie of kranten informeert over politiek.

Tabel 1.3 Oriëntaties van burgers op het politieke systeem 1970-2006
in procenten van de bevolking van 18-74 jaar #

	1970	1975	1980	1985	1992	1996	2000	2002	2004	2006
Is ‘sterk’, ‘gewoon’, of ‘matig’ geïnteresseerd in politiek	61	60	68	72	68	72	68	78	75	75
Heeft wel eens een rechtstreekse uitzending van een Tweede Kamerzitting op tv gezien	67	68	67	67	69	69	-	-	-	-
Kijkt wel eens naar andere TV-programma’s die over politiek gaan	62	58	60	67	70	69	-	-	-	-
Leest ‘regelmatig’ of ‘af en toe’ over politiek in ons land, bijvoorbeeld in krantenverslagen	61	65	70	69	73	71	66	73	72	71
<i>Is het oneens met de volgende stellingen:^a</i>										
Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet	-	38	38	38	49	51	43	46	43	49
Ik denk niet dat kamerleden en ministers veel geven om wat mensen als ik denken	-	39	38	37	47	51	42	45	45	50
Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang	-	30	30	26	33	36	29	29	28	34

In 1970 gaat het om de bevolking van 18-70 jaar.

a Het betreft vrij conservatieve schattingen, omdat ‘weet niet’ als ‘eens’ antwoord is opgevat.

Bron: *Progressiviteit en conservatisme 1970* (Middendorp), *Culturele Veranderingen 1975-2006* (SCP).

Een groot deel van de bevolking is dus geïnteresseerd in politiek en houdt zich daarover op de hoogte. Maar denken burgers ook dat ze het politieke systeem kunnen beïnvloeden? Het antwoord vinden we in een aantal indicatoren op de zogenaamde *political efficacy* schaal, een combinatie van vragen over verwachte effectiviteit van politieke participatie en van politiek cynisme/optimisme. Vanaf de late jaren tachtig en vroege jaren negentig zien we op de eerste twee stellingen in de tweede helft van tabel 1.3 (indicatoren voor extern politiek zelfvertrouwen) een stijging die suggereert dat ruim 40 à 50 procent van de bevolking denkt dat het politieke systeem open zou staan voor hun invloed. Een aanzienlijke groep burgers denkt op nationaal niveau de politiek te kunnen beïnvloeden.

De antwoorden op de derde stelling suggereren bovendien dat er geen extreme stijgingen in politiek cynisme gaande zijn. De oriëntaties van burgers op het politieke systeem lopen uiteen. Tussen de politiek volgen (70 à 80% van de bevolking) en denken dat de eigen politieke participatie een bijdrage kan leveren (40 à 50% van de bevolking) zit een aanzienlijk verschil.

De oriëntaties van Nederlandse burgers op het politieke systeem lijken te voldoen aan het ideaalbeeld dat Almond en Verba vanuit hun elitegerichte democratietheorie voor ogen stond. Ze zijn vrij sterk geïnteresseerd in politiek, ze beschikken over een redelijke mate van extern politiek zelfvertrouwen en ze zijn niet al te cynisch over de politiek. Ze zijn te beschouwen als 'potentieel actieve burgers' die in hun woorden weliswaar dreigen met participatie, maar waarschijnlijk de daad niet bij het woord zullen voegen. Maar met welke vormen van politieke participatie dreigen Nederlandse burgers eigenlijk? Zijn dat de vormen die passen in het elitegerichte democratische wereldbeeld van Almond en Verba? Het antwoord luidt ja en nee.

Steun voor verschillende vormen van politieke participatie

Vanaf het midden van de jaren zeventig kwam er kritiek op elitegerichte democratietheorieën. Onder invloed van nieuwe sociale bewegingen ontstonden er andere politieke opvattingen en participatievormen die niet strookten met het beeld van passieve burgers die dreigen met participatie. De idee dat burgers ruimte moeten geven aan de gekozen elite om te regeren in het algemeen belang, kwam bovendien onder druk te staan van theorieën over *strong democracy* (Barber 1984). Deze theorieën benadrukten de waardevolle bijdrage van politieke participatie aan de kwaliteit van de democratie. Het ideaal van conformistische burgers die af en toe stemmen, werd ingeruild voor het ideaal van actieve burgers die door deelname aan politieke besluitvorming steeds competent worden en bijdragen aan beter beleid (Norris 2002: 5). De ideologische verdediging van de status quo werd bekritiseerd ten gunste van opvattingen die ruimte boden aan conflict en machtsongelijkheden (Pateman 1980: 59).

Deze omslag in denkbelden had de nodige gevolgen voor publieke opinieonderzoek, omdat de indicatoren waren afgestemd op kenmerken van de elitegerichte theorie. Er moesten nieuwe indicatoren worden bedacht die de 'conventionele bias' van deze kenmerken konden wegnemen. Daarom ontstond er aandacht voor opvattingen over en deelname aan 'onconventionele' vormen van politieke participatie, zoals handtekeningenacties of demonstraties. Een aantal landenvergelijkende studies Barnes et al. (1979), Jennings et al. (1990), Inglehart (1977), Dalton (1996: eerste editie uit 1988) en recenter Norris (2002), heeft de omslag in het denken empirisch op de kaart gezet, overigens zonder dat daarbij de gebruikelijke indicatoren van de elitegerichte benadering over boord werden gezet. In Nederlands onderzoek zien we deze benadering vanaf ongeveer 1975 opkomen in CV en het NKO.

De kern van alle politieke participatie in een representatieve democratie is de deelname aan verkiezingen. In tabel 1.4 zien we een overzicht van de bereidheid om te gaan stemmen voor de Tweede Kamer. Hoewel deze bereidheid in de loop der jaren schommelt, zien we dat zelfs op het dieptepunt in 2000 nog altijd driekwart van de bevolking geneigd is te gaan stemmen. Deze intentie is bovendien vanaf 2002 sterk gestegen. Kennelijk is de turbulentie van het politieke debat een stimulans voor burgers om zich actiever op verkiezingen te oriënteren.

Tabel 1.4 Steun voor verschillende vormen van politieke participatie 1975-2006
in procenten van de bevolking van 18-74 jaar

	1975	1980	1985	1992	1996	2000	2002	2004	2006
Zou stemmen bij als er nu Tweede Kamerverkiezingen zouden zijn	82	86	81	81	80	75	87	85	86
Zou, als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen 'zeer waarschijnlijk' of 'enigszins waarschijnlijk' iets doen	30	33	39	45	48	49	52	55	52
<i>Keurt de volgende acties goed:</i>									
Iemand vindt een wet zo onrechtvaardig dat hij besluit de regering in haar werk te hinderen door zitdemonstraties, massabijeenkomsten of protest-optochten	35	39 ^a	43	60	66	59	-	74	70
Uit protest tegen het besluit van de regering om het aantal leerlingen per klas te verhogen, houdt een aantal ouders en onderwijzers een school bezet	32	32 ^a	45	49 ^b	55 ^c	55	-	-	-
Werknemers organiseren een wilde staking, dus buiten de vakbonden om, op een bedrijf waar het ontslag dreigt van een aantal werknemers	18	20 ^a	23	40 ^b	36 ^c	40	-	-	-
<i>Denkt 'veel' te kunnen bereiken als hij of zij het niet eens is met plannen of maatregelen van het gemeentebestuur door:</i>									
Contact te zoeken met leden van de gemeenteraad	26	21	23	16	19	-	-	-	-
Contact te zoeken met burgemeester of wethouder	35	27	27	20	23	-	-	-	-
Contact te zoeken met een ambtenaar	21	16	21	11	15	-	-	-	-
Proberen radio of televisie in te schakelen	20	24	28	34	40	-	-	-	-
Een actiecomité helpen oprichten	26	27	26	25	27	-	-	-	-
Een krant of ander blad proberen in te schakelen	24	28	33	35	41	-	-	-	-

a Cijfer voor 1980 is gebaseerd op 1981,

b Cijfer voor 1992 is gebaseerd op 1991,

c Cijfer voor 1996 is gebaseerd op 1995.

Bron: Culturele Veranderingen 1975-2006 (SCP).

Maar er is meer aan de hand. Burgers zijn steeds sterker geneigd om via onconventionele vormen van participatie de politiek te beïnvloeden. Tussen 1975 en 2006 stijgt het aantal mensen die iets zouden doen als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen van 30 naar 52 procent. Deze stijging toont volgens Paul Dekker en Marc

Hooghe (2003) dat steeds meer mensen vinden dat onrechtvaardig overheidsoptreden niet acceptabel is. Deze vrij algemene protestbereidheid staat niet op zich. De goedkeuring voor demonstraties, massabijeenkomsten en protesttochten neemt toe van 35 procent in 1975 naar 70 procent in 2006. De instemming om gebouwen te bezetten stijgt van 32 procent in 1975 naar 55 procent in 2000. In dezelfde periode stijgt de goedkeuring van wilde stakingen van 18 naar 40 procent. Deze cijfers tonen wel een duidelijk verschil in steun tussen drie onconventionele participatievormen. Het is vrij logisch dat demonstreren en protesteren meer goedkeuring krijgen, omdat scholen bezetten of overgaan tot wilde stakingen vormen van normoverschrijdend gedrag zijn die dichterbij illegale acties liggen (zie Dalton 1996: 71-77). Het zijn bovendien daden van burgerlijke ongehoorzaamheid die tegenwoordig nauwelijks nog in de Nederlandse praktijk voorkomen.

Een andere indicator voor steun aan conventionele en onconventionele vormen van politieke participatie vinden we bij de beïnvloeding van het gemeentebestuur. Contact zoeken met leden van de gemeenteraad, wethouders of ambtenaren kunnen we opvatten als conventionele pogingen tot beïnvloeding en de overige vormen als onconventionele. Wat opvalt is dat de steun voor conventionele politieke acties op lokaal niveau daalt tussen 1975 en 1996. Vooral het contact zoeken met gemeenteraadsleden en ambtenaren roept steeds minder herkenbaarheid op. Tegelijkertijd is er meer steun voor onconventionele activiteiten. Het inschakelen van de media kan op meer goedkeuring rekenen en de bereidheid om een actiecomité te helpen oprichten is sinds 1975 onder een kwart van de bevolking een acceptabele manier van beïnvloeding. Helaas zijn voor deze opvattingen geen recentere cijfers beschikbaar. Niettemin bieden deze cijfers een bevestiging van de populariteit van onconventionele participatievormen.

Over het geheel gezien lijken Nederlandse burgers sinds enkele decennia in hun opvattingen over politieke participatie op meerdere paarden te wedden. Ze steunen in hoge mate de deelname aan verkiezingen en op lokaal niveau is er nog steeds een minderheid van ongeveer 20 procent die conventionele vormen van beïnvloeding ziet zitten. Tegelijkertijd is er veel steun voor onconventionele participatie, getuige de sterk gegroeide protest- en demonstratiebereidheid op nationaal niveau, de toegenomen instemming voor het inschakelen van de media en de bereidheid om lokaal actiecomités op te richten. De grote vraag is of burgers deze opvattingen ook in de praktijk brengen. Zetten ze hun woorden ook om in daden?

3. Veranderingen in politiek gedrag

Een van de meest opmerkelijke ontwikkelingen in politiek gedrag is de fluctuerende deelname aan Tweede Kamerverkiezingen. In 1985 gaat 85 procent van de kiesgerechtigden stemmen, tegen 73 procent in 1998 (Dekker & Hooghe 2003). Deze dalende trend wordt gekeerd in 2002. De opkomst stijgt naar 79 procent en tijdens de verkiezingen van 2003 en 2006 naar 80 procent. Wat opvalt, is dat ook op het laagste punt in 1998 nog steeds bijna driekwart van het electoraat een stem voor de Tweede Kamer uitbrengt. Veel

burgers zijn bereid om een bijdrage aan het systeem van de representatieve democratie te leveren, althans op landelijk niveau. Een heel ander beeld zien we bij gemeenteraadsverkiezingen. Daar treedt sinds het midden van de jaren tachtig een daling op, van 73 procent in 1986 naar 58 procent in 2006. Deze daling lijkt zich bij de laatste drie gemeenteraadsverkiezingen achter in de 50 procent te stabiliseren (Ministerie van BZK 2006: 61). Provinciale Statenverkiezingen zijn al vanaf 1978 sterk in populariteit gedaald. Een hoge opkomst van 80 procent in 1978 zakt in naar 46 procent in 2007. Ook hier lijkt tijdens de laatste drie verkiezingen een stabilisering op te treden met een opkomst tussen de 46 en 48 procent (Ministerie van BZK 2006: 61). De verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen sinds het eind van de jaren zeventig op de kleinste opkomst rekenen. Het dieptepunt ligt in 1999 met een opkomstpercentage van 30. De verkiezingen van 2004 geven een positiever beeld, met een stijging naar 39 procent (Ministerie van BZK 2006: 61). Onduidelijk is of hiermee op de langere termijn het tij gekeerd is.

De dalende verkiezingsdeelname loopt synchroon aan verminderde populariteit van politieke partijen. In 1972 is 10 procent van de bevolking lid van een politieke partij, tegen 4 procent in 2002 (Dekker 2000b, CBS-statline). Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) signaleert in 2003 en 2004 groeiende ledenaantallen, maar deze ontwikkeling blijkt slechts van korte duur.⁸ We zien de afnemende populariteit van politieke partijen gedeeltelijk weerspiegeld in tabel 1.5. De daling in het partijlidmaatschap zien we terug, inclusief de stijging in 2002 die volgens het DNPP in 2004 alweer voorbij was. Wel liggen deze lidmaatschapscijfers hoger, omdat partijleden vermoedelijk in de steekproef zijn oververtegenwoordigd, vanwege sociaal wenselijke antwoorden of vanwege hele gezinnen die zeggen lid te zijn terwijl er sprake is van lidmaatschap van één persoon. Niet alleen het lidmaatschap gaat omlaag. Ook bezoek aan vergaderingen, bijeenkomsten of andere actieve bijdragen aan politieke partijen zijn in populariteit gedaald.

Tabel 1.5 Deelname aan partijgebonden activiteiten, 1970-2006
in procenten van de bevolking van 18-74 jaar #

	1970	1975	1980	1985	1992	1996	2000	2002	2004	2006
Heeft de laatste jaren wel eens vergaderingen of bijeenkomsten van een politieke partij bezocht	-	13	14	13	7	8	-	-	-	-
Heeft de laatste jaren wel eens wat gedaan voor een politieke partij	-	6	7	7	4	5	-	-	-	-
Is lid van een politieke partij	11	13	15	11	7	8	8	10	7	7

In 1970 gaat het om de bevolking van 18-70 jaar. Voor de eerste twee indicatoren zijn helaas geen recentere cijfers beschikbaar.

Bron: *Progressiviteit en conservatisme 1970 (Middendorp)*, *Culturele Veranderingen 1975-2006 (SCP)*.

De dalende betrokkenheid bij de meeste verkiezingen en bij politieke partijen zien we weerspiegeld in het geringe animo om als vrijwilliger mee te werken aan de verkiezingsstrijd. Uit onderzoek van Dekker en Hooghe (2003: 165) en een aanvullende analyse op

het NKO 2002-2003, blijkt het ophangen van raambiljetten te dalen van 6 procent van het electoraat in 1972 naar 3 procent in 2002-2003. Geld geven aan een politieke partij daalt van 5 naar 2 procent en het bijwonen van verkiezingsbijeenkomsten daalt van 6 naar 2 procent. Een informelere activiteit zoals gesprekken met anderen voeren om hen over te halen op een bepaalde partij te stemmen daalt van 17 procent in 1972 naar 11 procent in 2002-2003, maar ligt nog op een redelijk hoog niveau vergeleken met de andere activiteiten.

Duidelijk is dat de traditionele wegen voor politieke participatie sinds de jaren zeventig minder populair zijn geworden. Tweede Kamerverkiezingen lijken de enige uitzondering hierop te vormen. Burgers proberen de politiek niet alleen via verkiezingen en politieke partijen te beïnvloeden. Een vrij directe manier van politieke participatie is contact opnemen met politici. Uit gegevens van het NKO (zie tabel 1.6) blijkt dat sinds de vroege jaren zeventig een klein, maar stabiel, deel van de Nederlandse bevolking⁹ landelijke politici benadert. Contact met burgemeesters, wethouders of raadsleden is populairder. Dat ligt ook voor de hand, omdat burgers zich vaak druk maken over problemen in hun leefomgeving en de lijntjes naar de lokale politiek doorgaans veel korter zijn. Opmerkelijk is dat in de vroege jaren zeventig ongeveer een kwart van de bevolking zegt lokale politici te benaderen, terwijl vanaf de late jaren zeventig gemiddeld nog 10 procent langs deze weg participeert.

Tabel 1.6 Ooit ondernomen politieke activiteiten, 1972-1998
in procenten van de kiesgerechtigde bevolking

	1972	1977	1981	1982	1986	1989	1994	1998 [#]
Contact met een minister	5	3	3	3	3	4	2	4
Contact met een lid van de Tweede Kamer	4	4	5	5	7	8	4	5
Contact met burgemeester of wethouder	26	14	9	9	9	15	9	13
Contact met lid gemeenteraad	23	11	11	10	11	19	10	13
Een politieke partij ingeschakeld	7	4	7	6	8	11	6	6
Een belangenorganisatie ingeschakeld	17	8	11	11	10	19	9	10
Meegedaan aan een actiegroep	15	8	12	15	12	20	12	14
Meegedaan aan een demonstratie	9	7	12	16	19	27	20	21
Meegedaan aan handtekeningenactie	43	41	45	51	47	62	51	62
Radio of tv ingeschakeld	-	1	2	2	2	5	5	5
Krant ingeschakeld	-	5	7	7	5	9	6	8

[#] Door een verandering van vraagstelling en samenvoegen van indicatoren in NKO was het niet mogelijk om recentere cijfers uit 2002 en 2006 te gebruiken. Deze gegevens zijn onvergelijkbaar.

Bron: NKO 1971-1989 cumulatieve file, NKO 1994, 1998 gewogen resultaten. Zie <http://easy.dans.knaw.nl>

Een indirectere manier van invloed uitoefenen loopt via organisaties. Al decennialang blijkt ongeveer 6 à 7 procent van de bevolking contact op te nemen met politieke partijen, ondanks de teruglopende ledenaantallen. Belangenorganisaties zijn iets populairder. Ongeveer 10 procent van de bevolking ziet hierin een beproefd recept om de politiek

te beïnvloeden, enkele hoge uitschieters in 1972 en 1989 daargelaten. Direct contact met politici en indirecte beïnvloeding via organisaties kunnen we beschouwen als conventionele vormen van politiek gedrag. Er bestaat een redelijk stabiel animo voor deze vormen, maar dat ligt altijd nog beduidend lager dan bij de minst populaire verkiezingen.

In de afgelopen decennia zien we dat een aantal onconventionele vormen van beïnvloeding populairder worden. Deelname aan actiegroepen is al sinds de vroege jaren zeventig populair. Gemiddeld neemt zo'n 12 procent van de bevolking hieraan deel. Een ander beproefd actiemiddel is demonstreren. Vanaf de vroege jaren tachtig zien we de deelname aan demonstraties sterk groeien. De meest populaire manier van politieke beïnvloeding buiten verkiezingen is meedoen aan handtekeningenacties en petitities. Hiertoe is altijd ruim 40 procent van de bevolking bereid, met in enkele jaren uitschieters rond de 60 procent. Vergeleken met deelname aan actiegroepen of demonstraties kost even een krabbel zetten weinig inspanning en tijd. Het is een van de meest laagdrempelige vormen van politieke participatie. Dat geldt al weer veel minder voor het inschakelen van de media. Dit is een indirecte manier van politieke beïnvloeding waarbij het altijd maar de vraag is wat de media met je boodschap doen. Toch schakelt door de jaren heen ongeveer 7 procent van de bevolking kranten in en tussen de 2 à 5 procent benadert radio of televisie. De percentages zijn niet spectaculair, maar het gaat in absolute aantallen nog steeds om heel wat burgers die langs deze weg de politiek proberen te beïnvloeden. Al met al worden de verschillende onconventionele vormen van politiek gedrag al enkele decennia door burgers toegepast. Ze maken vast onderdeel uit van het politieke handelingsrepertoire en de politieke gewoontes waar burgers, naast verkiezingen en directe vormen van beïnvloeding, op terug kunnen vallen. Het is daarom sterk de vraag of we nog wel kunnen spreken van 'onconventionele' vormen van politiek gedrag. Het ooit onconventionele is gewoon geworden en daarmee conventioneel.

De integratie van protestgedrag in het politieke handelingsrepertoire betekent dat burgers ook de daad bij het woord kunnen voegen. Ze zijn niet alleen in potentie bereid om buiten het stemhokje om de politiek-democratische besluitvorming te beïnvloeden, maar ook in de praktijk blijken ze dat te doen. Wel moeten we onthouden dat het hierbij gaat om gerapporteerde vormen van direct contact zoeken en protestgedrag in opinieonderzoek, dat veel minder 'hard' aantoonbaar is dan de opkomst bij verkiezingen. Het gaat om niet al te subversieve vormen van gedrag, waarvan we niet hoeven te verwachten dat ze zich richten op het omver werpen van het politieke regime. Als er gaandeweg de rit na de verkiezingen onenigheid ontstaat over het beleid, de kwaliteit van besluitvormingsprocedures en dergelijke, dan zijn er altijd burgers die binnen de grenzen van het toelaatbare bereid zijn om het politieke regime te corrigeren. Het is onwaarschijnlijk dat alle burgers in gelijke mate dezelfde opvattingen hebben over en meedoen aan protestgedrag. Hetzelfde geldt voor directe vormen van beïnvloeding en deelname aan verkiezingen. Het ligt voor de hand dat tussen burgers zowel in attitudes als gedrag stijlverschillen bestaan.

4. Vier stijlen van politieke betrokkenheid

Dé burger bestaat niet

Het politieke regime roept bij burgers heel verschillende reacties op. Sommige daarvan duiden op steun of kritiek in woord en daad, terwijl in andere gevallen nauwelijks of geen reactie ontstaat. De variatie in politieke oriëntaties en gerapporteerd politiek gedrag is veel groter dan lange tijd werd vermoed of erkend: ‘de burger’ bestaat inderdaad niet. Maar wat voor burgers bestaan er dan eigenlijk wel? Een belangrijk antwoord op deze vraag is in Nederland gegeven door Gabriël van den Brink (2002: 76-86), die stelt dat de bevolking verdeeld is in drie ‘typen burgers’, namelijk ‘bedrijvige’, ‘berustende’ en ‘bedreigde’. Deze drie typen hebben inmiddels bij aardig wat beleidsmakers hun weg gevonden, maar toch is de vraag of hiermee een reëel beeld is neergezet. Diverse onderzoeken suggereren dat een vierdeling waarschijnlijker is. Motivaction komt tot een onderscheid in vier ‘burgerschapstijlen’: inactief, afhankelijk, pragmatisch en verantwoordelijk (Motivaction 2001).¹⁰ Ook Becker en Dekker van het SCP suggereren dat de bevolking in vier ‘politieke segmenten’ is op te delen (Becker & Dekker 2005: 349-352). Zij onderscheiden onverschillige, ontevreden, gezagsgetrouwe en geïnvolveerde burgers. Deze vierdeling lijkt vrij sterk op die van Motivaction. Onverschillig doet denken aan inactief, ontevreden aan pragmatisch, gezagsgetrouw aan afhankelijk en geïnvolveerd aan verantwoordelijk.

Een belangrijke vraag is hoe de onderscheidingen tussen burgers zijn te interpreteren. Gaat het om ‘typen burgers’ of om ‘politieke segmenten’, die vastzitten in de kenmerken waarop onderzoekers ze vangen? Of gaat het om een aantal stijlkenmerken waarmee we de diversiteit in politieke houdingen en gedrag onder de bevolking in ieder geval analytisch kunnen aanduiden? Mijn interpretatie is de voorzichtige van stijlkenmerken, omdat burgers binnen concrete politieke processen waarschijnlijk gevarieerder – en daarmee onvoorspelbaarder – zullen reageren dan we zouden vermoeden bij statische categorieën als ‘typen burgers’ of ‘politieke segmenten’. Een andere interpretatiekwestie is of het om burgerschapstijlen gaat of om stijlen van politieke betrokkenheid? Ik heb steeds meer twijfels bij het gebruik van de term burgerschap, omdat daarin altijd de connotatie ligt besloten van het moreel wenselijke. Burgerschap impliceert moreel gezien een bijdrage aan de publieke zaak. Maar dat hoeft niet op te gaan voor alle vormen van politieke betrokkenheid. Burgers kunnen immers ook politiek actief zijn om hun eigenbelang na te streven. In de praktijk is de vraag of er sprake is van burgerschap altijd pas achteraf te bepalen door handelingsmotivaties van burgers te onderzoeken. Daarom spreek ik inmiddels zelf liever over ‘stijlen van politieke betrokkenheid’ in plaats van politieke burgerschapstijlen.¹¹ Stijlen van politieke betrokkenheid vat ik op als: *samenvattingen van onderscheidbare politieke oriëntaties en gedragingen*, waarmee we de diversiteit in politieke betrokkenheid onder de bevolking analytisch kunnen aanduiden. Omdat het om *samenvattingen* gaat, zijn deze stijlen louter te beschouwen

als analytische constructen van de onderzoeker om greep te krijgen op de diversiteit in politieke betrokkenheid op macroniveau. Het gaat uitdrukkelijk niet om uiteenlopende burgers van vlees en bloed.

De vier A's

Mijn analytische indeling van 'stijlen van politieke betrokkenheid' berust op een logisch onderscheid in twee kerndimensies dat we uit publieke opinieonderzoek kunnen afleiden. Het gaat om de oriëntaties op deelname aan politiek – die we terugvinden in de politieke attitudes van burgers – en om de gerapporteerde politieke participatie. Door deze twee dimensies te kruisen ontstaat een theoretische differentiatie in vier stijlen van politieke betrokkenheid (zie figuur 1.1). Deze theoretische indeling heb ik eerder benoemd en geïntroduceerd als de vier A's: actief, afwachtend, afhankelijk en afzijdig (zie WRR 2002: 107-108, Verhoeven 2004). Het voordeel van deze vierdeling is dat er geen grote diffuse middencategorie wordt gecreëerd – zoals Van den Brink doet met zijn berustende burgers – en er bovendien niet meteen een al te zware tegenstelling ontstaat tussen de twee uitersten binnen het spectrum aan denkbare stijlen.

Figuur 1.1 Vier stijlen van politieke betrokkenheid

	+ Politieke participatie -	
+ Oriëntaties op deelname aan politiek	Actief	Afhankelijk
-	Afwachtend	Afzijdig

Om deze typologie empirisch uit te werken heb ik gebruikgemaakt van gegevens uit CV voor 1996.¹² Een aantal eerder in dit hoofdstuk beschreven politieke attitudes zijn aangevuld met vijf variabelen, die tezamen een indicatie bieden van 'steun voor ontzuiling'. Hierbij werd gevraagd of een vereniging uit zou moeten gaan van een godsdienstig beginsel. Door deze aanvulling kan worden getest of de afhankelijke stijl zich sterker aftekent vanwege een conservatieve(re) houding jegens ontzuiling. Bovendien heb ik een aantal variabelen uit CV geselecteerd die duiden op een aantal algemene politieke activiteiten buiten politieke partijen om.¹³

Zowel op theoretische als empirische gronden is een indeling in vier stijlen van politieke betrokkenheid – actief, afwachtend, afhankelijk en afzijdig – zeer aannemelijk (zie tabel 1.7, zie verder bijlage 1 voor meer methodologische uitleg). We kunnen ten eerste een actieve stijl onderscheiden die zich kenmerkt door een vrij hoge mate van politieke

Tabel 1.7 Vier stijlen van politieke betrokkenheid (1996)
in procenten van de bevolking van 18-74 jaar #

	Act	Afw	Afh	Afz	Allen
<i>Politieke interesse</i>					
Kijkt Tweede Kamerzitting op tv	87	88	77	22	70
Kijkt naar andere politieke tv programma's	87	88	74	24	70
Leest regelmatig/af en toe over politiek in Nederland	88	90	78	25	72
Is sterk/gewoon/matig geïnteresseerd in politiek	90	90	75	27	73
<i>Extern politiek zelfvertrouwen</i>					
Denkt invloed te hebben op de regering	64	61	47	32	53
Denkt dat Kamerleden geven om wat hij of zij denkt	64	62	47	35	54
<i>Optimisme over politiek</i>					
Denkt dat Kamerleden op algemeen belang letten	48	45	31	23	39
<i>Steun voor ontzuiling</i>					
Een omroepvereniging hoeft niet verzuild te zijn	89	95	15	92	78
Een sportvereniging hoeft niet verzuild te zijn	100	100	79	100	96
Een vakvereniging hoeft niet verzuild te zijn	97	99	46	97	88
Een jeugdvereniging hoeft niet verzuild te zijn	91	97	32	94	83
Een politieke partij hoeft niet verzuild te zijn	89	92	20	93	79
<i>Steun voor contact met lokale politici</i>					
Veel bereiken contact gemeenteraad	30	21	21	14	22
Veel bereiken contact burgemeester of wethouder	30	23	31	19	26
Veel bereiken contact ambtenaar	22	14	21	13	18
<i>Steun voor benaderen media of actiegroepen</i>					
Veel bereiken door inschakelen radio of tv	80	11	42	37	46
Veel bereiken door actiecomité helpen oprichten	54	13	29	22	32
Veel bereiken door inschakelen krant of blad	82	12	45	36	48
<i>Deelname aan politieke partijen</i>					
Laatste jaren bijeenkomsten politieke partij bezocht	16	6	5	1	8
Wel eens wat gedaan voor een politieke partij	10	3	2	1	5
Is lid van een politieke partij	13	4	12	1	7
<i>Algemeen politiek actief</i>					
Ooit op een bijeenkomst gesproken	37	26	15	7	24
Ooit naar een krant geschreven	17	10	6	3	10
Laatste 2 jaar deelgenomen aan inspraakprocedure	27	12	6	3	14
Afgelopen 2 jaar ingespannen voor kwestie die landelijk of in de wereld van belang is	24	11	14	4	14
Afgelopen 2 jaar ingespannen voor een kwestie die in de gemeente of de buurt van belang is	42	32	26	13	30
Totaal clusterverdeling N=2224	35	25	17	23	100

Vanwege databewerkingen kunnen percentages van de bevolking als geheel afwijken van percentages in eerdere tabellen. Voor alle databewerkingen en informatie over de validiteit van de vier gevonden clusters verwijst ik naar bijlage 1.

Bron: Culturele Veranderingen 1975-2002 (SCP).

interesse, veel extern politiek zelfvertrouwen, een geringe mate van politiek cynisme een sterke voorkeur voor ontzuiling en veel steun voor verschillende politieke participatievormen. Relatief gezien is er nog een aanzienlijke deelname aan politieke partijen en verder een hoge mate van betrokkenheid bij algemene politieke activiteiten. Als deze analytische categorie burgers in het wild rond zou lopen, dan zou ze voor ongeveer 35 procent van de bevolking een samenvatting bieden van politieke betrokkenheid.

De afwachterende stijl lijkt op onderdelen sterk op de actieve. Er is sprake van een hoge mate van politieke interesse, extern politiek zelfvertrouwen, gering politiek cynisme en steun voor ontzuiling. In tegenstelling tot de actieve stijl kenmerkt de afwachterende zich door veel minder steun voor contact met lokale politici en vooral voor het benaderen van media en deelname aan actiegroepen. Verder kenmerkt de actieve stijl zich door een veel geringere deelname aan politieke partijen en aan algemene politieke activiteiten, hoewel op een bijeenkomst iets zeggen en op lokaal niveau inspanning verrichten wel hoger scoort dan onder de bevolking als geheel. De afwachterende stijl vormt een vormt een analytische categorie die voor procent ongeveer 25 van de bevolking een samenvatting kan bieden van hun politieke betrokkenheid.

De afhankelijke stijl blijkt zich inderdaad sterk te onderscheiden door een veel geringere steun voor ontzuiling. Omroepen, politieke partijen en jeugdverenigingen horen volgens een deel van de bevolking verzuild te zijn. Dit suggereert dat er nog binnen de bevolking nog een element aanwezig is van het conformisme dat volgens verschillende studies kenmerkend was voor de verhoudingen tussen burgers en overheid tijdens de verzuiling (Lijphart 1988, Kennedy 1995, Schuyt & Taverne 2000). De politieke interesse ligt binnen de afhankelijke stijl vrij hoog, maar wel lager dan bij de actieve en de afwachterende stijl. Opvallend is het beduidend lagere extern politiek zelfvertrouwen en een hogere mate van politiek cynisme. De combinatie van relatief hoge politieke interesse en relatief laag extern politiek zelfvertrouwen, met hoger cynisme suggereert eveneens een conformistische kijk op politiek en overheid. Gegevens die hier tegenin gaan, vinden we in de relatief hoge steun voor het benaderen van media en deelname aan actiegroepen en in de relatief hoge deelname aan participatie op lokaal niveau. De afhankelijke stijl is als het om politiek handelen gaat vrij passief. Het blijft vooral bij steun uitspreken en minder bij daden. In het analytisch onderscheid van vier stijlen lijkt de afhankelijke stijl voor een relatief kleine groep van 17 procent van de bevolking een samenvatting van de politieke betrokkenheid te kunnen bieden.

De afzijdige stijl staat voor geringe politieke interesse, relatief laag extern politiek zelfvertrouwen, een tamelijke cynische opvatting van politiek, een geringe steun voor direct contact met politici en een zeer lage deelname aan politieke partijen en algemene politieke activiteiten. Alleen de steun voor het benaderen van media en deelname aan actiegroepen is relatief hoog en ligt zelfs veel hoger dan bij de afwachterende stijl. De afzijdige stijl vormt analytisch gezien een samenvatting van de geringe politieke betrokkenheid die voor ongeveer 23 procent van de bevolking op zou kunnen gaan. Opvallend zijn de verschillen tussen de afzijdige en de afhankelijke stijl in politieke interesse en alge-

mene politieke activiteiten. Deze verschillen suggereren dat Van den Brink inderdaad te gemakkelijk heeft verondersteld dat er een eenduidige categorie bedreigde burgers denkbaar is bij het analyseren van de diversiteit in politieke betrokkenheid.

Het lijkt er op dat er in ieder geval midden jaren negentig een analytisch onderscheid in politieke betrokkenheid mogelijk is, dat zich in vier stijlen laat samenvatten. Hiermee wordt de zwaar aangezette tegenstelling die Van den Brink suggereert tussen de categorieën bedrijvige en bedreigde burgers in belangrijke mate gerelativeerd. Tussen de extremen van de actieve en de afzijdige stijl bestaat een vrij grote ruimte waarin zich gematigde stijlen van politieke betrokkenheid bevinden. De afwachtende stijl is pragmatischer met meer focus op politiek handelen, terwijl de afhankelijke stijl conformistischer is door zich sterker op steun in woord in plaats van daad te richten. De actieve stijl vormt in 1996 de belangrijkste analytische categorie van politieke betrokkenheid (35%), gevolgd door de afwachtende (25%), de afzijdige (23%) en ten slotte de afhankelijke (17%). Deze verdeling in categorieën vertoont opvallende gelijkenissen met het onderzoek van Becker en Dekker (2005: 349-352). Zij gebruiken iets andere indicatoren, maar putten voor het jaar 2004 wel uit het onderzoek Culturele Veranderingen. Onderzoek van Motivaction voor de WRR (2005: 152 e.v.) analyseerde de eerder door mij geïntroduceerde vier A's. Zij komen tot een iets andere verdelingen. Bij hun is de afzijdige stijl het best vertegenwoordigd (31%), gevolgd door de afhankelijke (26%), de afwachtende (23%) en de actieve (20%). Hun verdeling is anders, omdat zij gebruikmaken van een ander opinieonderzoek.

Ondanks de verschillende verdelingen bevestigen mijn analyse en de andere onderzoeken dat het niet langer zinvol is om uitspraken te doen over dé politieke betrokkenheid van dé burger. Mijn analytische distinctie in vier stijlen van politieke betrokkenheid laat zien dat er een grote mate van diversiteit in politieke betrokkenheid onder de bevolking denkbaar is. Een diversiteit die overigens veel complexer kan zijn dan mijn vierdeling in stijlen van politieke betrokkenheid suggereert. Maar los van de vraag hoe de diversiteit het beste is in te delen, heeft het feit dat er diversiteit denkbaar is belangrijke consequenties voor de theoretische perspectieven die we op de interpretatie van de eerder beschreven algemene ontwikkelingen in politieke betrokkenheid kunnen toepassen. Welke perspectieven zijn zinvol?

5. Drie theoretische perspectieven op veranderende politieke betrokkenheid

Er bestaan in de sociaal-wetenschappelijke literatuur verschillende theoretische perspectieven die ontwikkelingen in politieke betrokkenheid relateren aan maatschappelijke veranderingsprocessen. Twee daarvan, het sociaal kapitaalperspectief en het moderniseringsperspectief, zijn zeer bekend. Het sociaal kapitaalperspectief bevat een interpretatie over *verval* van politieke betrokkenheid, terwijl het moderniseringsperspectief een tegengestelde interpretatie bevat over *voortgang*. Er is ook een derde visie mogelijk die we kunnen omschrijven als het individualiseringsperspectief. Veranderende politieke

betrokkenheid wordt hierbij geïnterpreteerd als een proces van verbreding, waarbij oude en nieuwe vormen naast elkaar komen te staan en afhankelijk van de omstandigheden en individuele oordeelkundigheid worden benut. Ik denk dat het individualiseringsperspectief er het beste in slaagt om maatschappelijke veranderingen en ontwikkelingen in politieke betrokkenheid aan elkaar te relateren. Voordat ik dit theoretische perspectief uiteenzet, is het noodzakelijk om eerst de twee meer gangbare perspectieven kritisch te bespreken.

Het sociaal kapitaalperspectief: verval van politieke betrokkenheid

De belangrijkste boodschapper van het sociaal kapitaalperspectief is zonder enige twijfel Robert Putnam. In zijn bestseller *Bowling alone* betoogt hij dat er in de Verenigde Staten sprake is van dalende deelname aan vrijwillige associaties, dalend sociaal vertrouwen tussen burgers, dalende deelname aan verkiezingen en van dalend vertrouwen in politieke instituties en in politici (Putnam 2000). De belangrijkste oorzaak van deze veranderingen schuilt in de afname van sociaal kapitaal, in de vorm van netwerken, normen van wederkerigheid en sociaal vertrouwen. Putnam gaat ervan uit dat verzwakking in de sociale structuur (netwerken) leidt tot een verzwakking van de sociale cultuur (normen en sociaal vertrouwen). De dalende deelname aan vrijwillige associaties is cruciaal in zijn betoog, omdat hij in navolging van Alexis de Tocqueville clubs en verenigingen beschouwt als 'leerschool van de democratie'. Mensen leren binnen deze associaties burgercompetenties aan door samen te werken en door verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen voor publieke aangelegenheden. Ze leren bovendien normen van wederkerigheid en ontwikkelen sociaal vertrouwen in hun medeburgers. Nu dit allemaal onder druk staat in de Verenigde Staten, is het volgens Putnam logisch dat ook het politiek engagement van Amerikaanse burgers wordt ondermijnd.

De veronderstelde causale verbanden tussen ontwikkelingen in sociaal kapitaal en politieke betrokkenheid stemmen Putnam somber. Hij schetst een cultuurpessimistisch beeld van *verval* in sociale en politieke betrokkenheid. Dit verval wijt hij deels aan de levenswijze van naoorlogse generaties Amerikanen, die hij bestempelt als *post-civic cohorts*. Ongeveer 50 procent van het verval is volgens Putnam op het conto te schrijven van de zeer materialistische en in zichzelf gekeerde *Generation X*, die vanaf de jaren zestig werd geboren. Zij hebben niet veel op met de publieke zaak, in tegenstelling tot vorige generaties. Een andere oorzaak van verval is de invloed van televisie, door Putnam eufemistisch omschreven als een *anticivic X-ray* die maatschappelijke en politieke betrokkenheid verlamt. Het verval wordt bovendien veroorzaakt door toenemende geografische mobiliteit en suburbanisatie (minder betrokkenheid in de woongemeenschap), toenemende tijdsdruk binnen het privéleven en veranderende gezinspatronen (meer echtscheidingen en alleenstaanden en minder kinderen per gezin) (Putnam 1996, 2000). Putnams vervalthese heeft geleid tot een stroom aan wetenschappelijke kritiek, waarbij de cijfers worden betwist, het gepresenteerde materiaal als eenzijdig wordt gekwa-

lificeerd en de interpretatie daarvan ter discussie wordt gesteld (zie bijv. Arneil 2006, Hooghe 2001, 2003, Mc Lean et al. 2002, Vinken & Ester 2002). Het zou te ver voeren om deze kritiek hier uitgebreid weer te geven, omdat het een literatuur op zich vormt. Wel kunnen we ons afvragen hoe reëel Putnams vervalthese voor Nederland is.

Als we kijken naar Nederland dan valt op dat een aantal ontwikkelingen waar Putnam zich zorgen over maakt bij ons in afgezwakte vorm plaatsvinden. Er is sprake van dalend politiek vertrouwen en van toenemende ontevredenheid over de prestaties van de regering. Verder zien we inderdaad dat de deelname aan verkiezingen daalt, maar lang niet zo sterk als is de Verenigde Staten en bovendien niet bij alle verkiezingen. De organisatorische betrokkenheid bij traditionele vrijwillige associaties daalt eveneens, maar andere vormen van betrokkenheid stijgen sterk. We zien bovendien maatschappelijke veranderingen optreden die volgens Putnam een belangrijke invloed op deze ontwikkelingen hebben. Mensen zijn inderdaad meer tv gaan kijken, hun mobiliteit is toegenomen, ze leven onder grotere tijdsdruk en gezinspatronen zijn veranderd. Is dit erg? Zijn er verbanden tussen deze ontwikkelingen aan te duiden die suggereren dat onze *civil society* en in haar kielzog de politieke betrokkenheid van burgers in een crisis zijn beland?

Het probleem met Putnams analyse is dat hij zoveel causale verbanden veronderstelt en zoveel verschillende verklaringen aandraagt. Stel even dat de causale verbanden allemaal kloppen, wat deugt er dan van de verklaringen? Analyses van Joep de Hart en Paul Dekker (1999) laten voor Nederland zien dat hier eigenlijk weinig van deugt. Zij maken aannemelijk dat de meeste maatschappelijke veranderingen die Putnam noemt nagenoeg geen effect hebben op ontwikkelingen in de *civil society* en op politieke betrokkenheid. Marc Hooghe (2000, 2003) komt voor Vlaanderen tot vergelijkbare bevindingen. Als de verklaringen niet opgaan, wat deugt er dan wel van de veronderstellingen over causaliteit? Wederom Dekker en De Hart (2000: 86-87) vinden voor Nederland slechts zeer zwakke verbanden tussen vertrouwen en participatie. Volgens hun hangt sociale participatie sterker samen met levensfasen en privé-omstandigheden, worden sociaal vertrouwen en politieke participatie sterker beïnvloed door opleiding en andere hulpbronnen, terwijl politiek vertrouwen vermoedelijk meer door politieke waarden en politieke ervaringen wordt beïnvloed. Landenvergelijkend onderzoek ondersteunt de bevindingen van Dekker en De Hart vooral voor West-Europa, maar zelfs ook voor de Verenigde Staten. Deelname aan vrijwillige associaties blijkt statistisch nauwelijks in verband te brengen met politieke attitudes zoals vertrouwen in instituties, of met politieke activiteiten zoals deelname aan verkiezingen (Norris 2000a, 2002, vgl. Stolle 2000). Ook grootschalig onderzoek in Groot-Brittannië wijst uit dat verschillende vormen van vertrouwen geen invloed hebben op participatie (Pattie et al. 2004). Er zijn in West-Europa alleen aannemelijke doch zwakke statistische verbanden te vinden tussen ontwikkelingen in sociaal vertrouwen en deelname aan politieke discussie respectievelijk politieke interesse (Norris 2000a, 2002).

De meeste bevindingen wijzen er op dat een aantal dalingen die Putnam voor de Verenigde Staten waarneemt, zich aan deze kant van de Atlantische Oceaan in afgezwakte vorm voordoen. Verder wijzen deze bevindingen er op dat veel van de maatschappelijke ontwikkelingen bij ons niet samenhangen met ontwikkelingen in politieke betrokkenheid, althans niet in de zin dat ze deze betrokkenheid ondermijnen. Het lijkt er op dat Putnam teveel zaken op elkaar probeert te betrekken. Vanwege al deze kanttekeningen is het verstandig om het sociaal kapitaalperspectief en vooral de bijbehorende interpretatie van verval van politieke betrokkenheid niet te projecteren op veranderingen die we in Nederland waarnemen. Niets wijst er vooralsnog op dat de politieke betrokkenheid in Nederland in staat van verval is. Maar wat dan wel? Gaat misschien de tegenovergestelde interpretatie van het moderniseringsperspectief op?

Het moderniseringsperspectief: vooruitgang van politieke betrokkenheid

Het moderniseringsperspectief wordt prominent vertolkt door Ronald Inglehart en Russell Dalton. Zij zien de eerder besproken maatschappelijke ontwikkelingen als drijfveren van nieuwe vormen van politieke betrokkenheid. Zij claimen dat zich onder burgers een proces van 'cognitieve mobilisatie' voordoet, waardoor ze zich kritischer opstellen en meer invloed willen op democratische besluitvormingsprocessen. Hierbij horen ontwikkelingen zoals stijgende politieke interesse, stijgend politiek zelfvertrouwen, stijgende steun voor en deelname aan protestgedrag en tegelijkertijd dalende deelname aan verkiezingen en partijgebonden participatievormen. Inglehart en Dalton interpreteren deze ontwikkelingen als een fundamentele verandering in politieke betrokkenheid, waarbij elitegerichte opvattingen en participatievormen naar de achtergrond verdwijnen ten gunste van eliteuitdagende (Inglehart 1977, 1990, 1999, Dalton 1996). De dalende trends zijn in hun perspectief niet erg, omdat politieke betrokkenheid zich vooruit beweegt in de richting van een 'turbulente democratie', waarin thema's, allianties en mobilisaties elkaar snel opvolgen en waarin kritische burgers zichzelf vaker tegenover de overheid plaatsen (vgl. Hooghe 2003, Norris 1999).

De kern van het moderniseringsperspectief en het bijbehorende vooruitgangdenken ligt besloten in de these dat jongere generaties burgers andere waardeoriëntaties ontwikkelen. De naoorlogse generaties in Westerse landen zijn opgevoed in een situatie die wordt gekenmerkt door vrede en welvaart. Volgens de behoeftehiërarchie van Maslow groeien ze op in een omgeving waar in alle basisbehoeften zoals voedsel, onderdak en veiligheid meer dan ooit tevoren wordt voorzien. Dit betekent volgens Inglehart dat de naoorlogse generaties postmaterialistische waardeoriëntaties ontwikkelen gericht op zelfexpressie, onafhankelijkheid, emancipatie en zelfbeheer. De vooroorlogse generaties daarentegen onderscheiden zich juist door een opvoeding in een materialistische waardeoriëntatie waarin welvaart en veiligheid centraal staan (Inglehart 1990: 69-70). Kenmerkend voor de vooroorlogse generaties met het materialistische waardepatroon zijn de elitegerichte oriëntaties op politiek en de aan politieke partijen gebonden parti-

cipatievormen. De naoorlogse generaties met hun postmaterialistische waardepatroon zijn vanaf de jaren zestig opgegroeid met de nieuwe sociale bewegingen en hebben vooral eliteuitdagende politieke oriëntaties en participatievormen omarmd. Door het verband te leggen met veranderende waardepatronen tussen generaties kan Inglehart op basis van generatiewisselingen een interpretatie maken van vooruitgang in politieke betrokkenheid. De mondige kritische burgers omarmen wel de democratische principes en waarden van de voorgaande generaties, maar ze geven daar op andere manieren invulling aan. Juist vanwege de stevige democratische verankering maakt Inglehart zich geen zorgen over dalingen in elitegerichte participatievormen.

Het moderniseringsperspectief is eveneens aan kritiek onderhevig. Deze richt zich op de veralgemenisering van modernistische ontwikkelingen in politieke betrokkenheid, op veranderende waardeoriëntaties en op de idee van generationele verandering. Hoe aannemelijk is het beeld dat Inglehart en Dalton schetsen voor Nederland? Is er sprake van vooruitgang van politieke betrokkenheid?

We zien in Nederland dat burgers inderdaad mondiger en assertiever zijn geworden, dat ze meer politieke informatie ter beschikking hebben, dat ze kritischer zijn op politiek-democratische besluitvormingsprocessen en daar meer invloed op willen hebben (Van den Brink 2002). Verder blijkt uit dit hoofdstuk dat de opkomst van eliteuitdagende attitudes en participatie ook in Nederland sinds de jaren zeventig is waar te nemen. Dit verhaal gaat niet in gelijke mate op voor alle burgers, gezien de eerder beschreven verschillen tussen stijlen van politieke betrokkenheid. De afzijdige en ten dele ook de afhankelijke stijl wijzen in andere richtingen dan het moderniseringsperspectief suggereert. Daarnaast zien we binnen de afwachtende stijl wel de elementen van politieke interesse en politiek zelfvertrouwen, maar tegelijkertijd veel minder steun voor eliteuitdagende participatievormen. De actieve stijl lijkt nog het meest op het profiel van postmaterialistische kritische burgers, zij het dat binnen deze stijl ook conventionele participatievormen nog steeds op goedkeuring en deelname kunnen rekenen. Het algemene beeld van het moderniseringsperspectief blijkt bij nader inzien dus op zijn hoogst een stijlkenmerk van actieve burgers.

Hoe zit het met de veronderstelde verschuiving richting postmaterialistische waardeoriëntaties? Is die wel over de volle breedte van de bevolking waar te nemen? Het onderzoek naar waardeoriëntaties baseert zich in belangrijke mate op gegevens uit de World Values Study (WVS), die sinds de jaren zeventig een aantal keer is afgenomen. Kritisch onderzoek naar de operationalisering van de waardedimensies laat vrij overtuigend zien dat er geen materialisme-postmaterialisme dimensie aan de waardeprioriteiten ten grondslag ligt. Mensen hebben wel waardeprioriteiten, maar deze zijn gebonden aan specifieke onderwerpen. Het WVS onderzoek laat waarschijnlijk schuivende prioriteiten in onderwerpen zien in plaats van een verschuiving van materialisme naar postmaterialisme (Davis et al. 1999). Zelfs als we aannemen dat de dimensies meten wat er wordt

beoogd, dan is er voor Nederland en ook voor de Europese Unie als geheel geen eenduidige verschuiving richting postmaterialisme vast te stellen. Uit Eurobarometer nr. 64 blijkt dat in 2006 voor de hele EU 12 procent als postmaterialist kan worden aange-merkt, 31 procent als materialist en 58 procent als gemengd.¹⁴ Vergelijkbare verdelingen zien we in Nederland al in de jaren negentig (SCP 1998: 130-131). De meerderheid van de bevolking heeft een gemengde waardeoriëntatie, of is te kenmerken als materialist. Er lijkt zich in ieder geval geen grote verschuiving richting postmaterialisme voor te doen als gevolg van opeenvolgende generaties. Hiermee zijn we aangeland bij een ander punt van kritiek: modernisering van politieke betrokkenheid hoeft niet per se een proces van generationele verandering te zijn.

Generationele verklaringen hanteren als uitgangspunt dat mensen in hun jeugd gesocialiseerd worden in bepaalde basiswaarden en gedragsvormen. Vergelijkingen van politieke attitudes en gedrag tussen drie generaties leveren voor Nederland geen opzienbarende verschillen op (Dekker et al. 2004: 185-186). Het probleem van generationele verklaringen is dat vrijwel wordt uitgesloten dat mensen op latere leeftijd als gevolg van nieuwe ervaringen hun waarden aanpassen of andere participatievormen gaan benutten. Bovendien wordt uitgesloten dat mensen tijdelijk bepaalde waarden steunen, onder invloed van abrupt gewijzigde leefomstandigheden of onder invloed van een concreet probleem. Sommige culturele normen of overtuigingen zullen ongetwijfeld in de jeugd vanuit een vast waardepatroon verankerd raken, maar daarbovenop bestaat er waarschijnlijk veel flexibiliteit in de oriëntaties die mensen hebben. Mooie voorbeelden hiervan zijn de fluctuerende tevredenheid met regeringen in diverse landen (Jennings 1990: 346-348) of de plotsklaps omgeslagen politieke attitudes die Putnam pal na 11 september 2001 9-11 in de Verenigde Staten registreerde (Putnam 2002).

De differentiatie van moderniseringstendensen tussen stijlen van politieke betrokkenheid, de dominantie van gemengde waardeoriëntaties en de problemen met generationele verklaringen, maken aannemelijk dat de interpretatie van vooruitgang van politieke betrokkenheid te eenzijdig is. Er is nog steeds veel steun voor het politieke regime en er is nog steeds sprake van een substantiële deelname aan verkiezingen. Het lijkt daarom niet gerechtvaardigd om te spreken van een vooruitgang *van* elitegerichte vormen *naar* eliteuitdagende vormen. Volgens Marc Hooghe (2003: 164-165) gaat Inglehart veel te gemakkelijk voorbij aan de instrumentele functie die elitegerichte participatiekanalen binnen een democratie voor burgers hebben. Zij aggregieren belangen en zijn sterk verankerd binnen beleidsvormingsprocessen. Dit geldt zowel voor verkiezingen als voor politieke partijen en vakbonden. Al met al biedt ook het moderniseringsperspectief geen adequate interpretatie voor de ontwikkelingen in Nederland. Er lijkt geen sprake van eenduidige vooruitgang van politieke betrokkenheid richting een turbulente democratie, evenmin als er sprake is van een compleet verval van het aloude elitegerichte democratische patroon. Maar welke interpretatie kunnen we dan wel maken?

Het individualiseringsperspectief: verbreding van politieke betrokkenheid

Het individualiseringsperspectief voert terug op het werk van Ulrich Beck, Anthony Giddens en Scott Lash (1994). Zij betogen dat er in het moderniseringsproces na de jaren zestig een nieuwe fase van *reflexive modernization* is ingegaan. Kenmerkend voor deze fase is dat individuen sterker raken aangewezen op hun reflexiviteit (oordeelkundigheid) in het omgaan met risico's en onverwachte gebeurtenissen in hun omgeving, omdat veel van dit soort zaken ontsnappen aan de aandacht van families, buurten en andere nabije sociale verbanden. Mensen zijn financieel, cognitief en qua mobiliteit zelfstandiger geworden en ook in moreel opzicht geëmancipeerder dan voorheen (Van den Brink 2002, WRR 2002: 91-98). Over de interpretatie en waardering van individualiseringsprocessen bestaan verschillen van mening. Sommigen denken dat individuen steeds lossers staan van hun omgeving (vgl. SCP 1998: 3), terwijl anderen denken dat de omgeving nog steeds invloed uitoefent, maar langs andere wegen (Duyvendak & Hurenkamp 2004). Ik acht die laatste interpretatie het meest waarschijnlijk.

Het is aannemelijk dat individualisering naast een verschuiving in materiële en morele afhankelijkheden een proces is waarin invloeden flexibeler worden en waarin de aard van de beïnvloeding verandert. Door het toenemend belang van instituties treedt er een spreiding van afhankelijkheden op tussen partners, familie, burens, geestelijken, werkgevers, verzekerders, uitkeringsinstanties en andere overheidsinstellingen. Wie in de nabije omgeving wordt onderdrukt, kan zich daaraan onttrekken door een beroep te doen op instituties zoals zorgverleners, welzijnswerk, jeugdhulp en andere overheidsinstanties. Deze instituties bieden zowel materiële als morele steun om flexibeler met de nabije omgevingsinvloeden om te gaan. Hiermee is niet gezegd dat mensen volledig autonoom worden. Instituties zijn niet alleen faciliterend, maar ook beperkend (Hooghe & Houtman 2003). Beperkend, in de zin dat ze eisen stellen en gedragspatronen routiniseren en daarmee dus invloed uitoefenen.

De afnemende invloed van gezin, kerk of buurt is niet alleen gepaard gegaan met toenemende invloed van instituties, maar ook van de media, reclamemakers, de vrije tijdsindustrie, agogen en therapeuten. Deze verschuiving is van belang, omdat hiermee ook de *aard* van de beïnvloeding verandert. Subjectief gezien leidt de verschuiving van invloed wellicht tot een gevoel van autonomie en keuzevrijheid, maar dat komt omdat de hedendaagse invloedrijke actoren en instituties op veel subtielere wijze het gedrag beïnvloeden. Volgens Mark Elchardus (2005) is de hedendaagse gedragsbeïnvloeding gericht op het aanspreken van cognitieve en in toenemende mate ook van sociale en emotionele vaardigheden. Hij betoogt dat we leven in een symbolische samenleving, waarin het gedrag wordt beïnvloed door een intense productie van symbolen. De sturing komt langs de weg van de symboliek veel subtieler tot stand via geïnternaliseerde sturings-, selectie- en perceptiemechanismen zoals smaken, opvattingen, vaardigheden, emoties en kennis. Deze mechanismen worden geactiveerd door intensieve communicatieprocessen. Ze zijn kenmerkend voor de huidige therapeutische cultuur en voor de

sterk op emoties inspelende commercialisering van het dagelijks leven, aldus Elchardus. De individuele reflexiviteit wordt subtiel beïnvloed door een gevoel op te roepen van ‘quasi-subjectiviteit’ (Beck et al. 2003) of – anders gezegd – van sociaal geconstrueerde autonomie. Een product wordt niet opgedrongen, maar aantrekkelijk voorgeschoteld via reclame. De meeste werkgevers en leidinggevendenden leren om niet langer te sturen op strengheid en gedragsregels, maar op *empowerment* en ontwikkeling van persoonlijke competenties. De overheid vertelt dat ze het innen van belastingen niet ‘leuker’, maar wel ‘makkelijker’ kan maken.

Het toenemend belang van individuele reflexiviteit betekent dat burgers in hun politieke opvattingen en gedrag sterker op zichzelf zijn aangewezen, terwijl tegelijkertijd hun oordeelkundigheid subtiel wordt beïnvloed door politiek, overheid, maatschappelijke organisaties en media (zie Verhoeven 2006c). Voor veel mensen geldt tegenwoordig dat zij binnen hun persoonlijk leven een tijdgebrek hebben, waardoor er keuzes worden gemaakt tussen relevante activiteiten. Dit resulteert er in dat ze aan allerlei activiteiten ‘wel eens’ meedoen (SCP 2001, 2006). Dit lijkt ook op te gaan voor politieke activiteiten. Duurzame participatie binnen politieke partijen is sterk in populariteit gedaald, terwijl allerlei eliteuitdagende participatievormen aan belang hebben gewonnen. Het zijn juist deze laatste vormen die een sterk ad hoc karakter hebben. Een handtekening onder een petitie is gauw gezet en deelname aan een demonstratie is ook nog wel in de volle agenda in te passen. Het toenemend belang van individuele reflexiviteit leidt er toe dat burgers in politieke zin inductief gaan handelen, door te reageren op zaken die in hun omgeving spelen en afhankelijk van hun individuele oordeel al dan niet in actie te komen op een wijze die het beste past bij de omstandigheden (vgl. Dekker et al. 2004).

Vanuit dit perspectief bezien, zijn de eerder beschreven ontwikkelingen in politieke betrokkenheid te interpreteren als een proces van *verbreding* en niet als verval of vooruitgang. Het gaat in een geïndividualiseerde samenleving niet om eenduidige en consequente keuzes om alleen deel te nemen aan verkiezingen of alleen aan protestgedrag. Politieke betrokkenheid is geen kwestie van het een of het ander, maar een aaneenschakeling van individuele keuzes die onder invloed van de politieke omgeving ontstaan. Burgers gebruiken daarbij een breed participatierepertoire van zowel elitegerichte als eliteuitdagende opvattingen en activiteiten, dat zich sinds de jaren zeventig heeft ontwikkeld. Uit dit brede repertoire wordt op eclectische wijze geput, al naar gelang de omstandigheden, de vormen van beïnvloeding die daarin spelen en de individuele oordeelsvorming. Dezelfde burgers kunnen deelname aan nationale verkiezingen afwisen met politiek protestgedrag (vgl. Beck 1997). Er zijn diverse empirische studies die dit beeld bevestigen voor Nederland en voor West-Europa (zie bijv. Dekker & De Hart 2002, 2003b, Dekker et al. 2004, Dekker & Hooghe 2003, Hooghe 2003, Barnes et al. 1979). Pippa Norris (2002: 211) concludeert bovendien op basis van internationaal vergelijkend onderzoek naar protestgedrag, dat er een normalisatie daarvan plaatsvindt. De

sociale achtergronden van mensen die protesteren lopen sinds het midden van de jaren negentig minder sterk uiteen met de sociale achtergronden van mensen die via elitegerichte activiteiten hun politieke betrokkenheid uiten. Protesteren en stemmen zijn elementen van een gemengd participatierepertoire dat in toenemende mate door dezelfde mensen kan worden ingezet, afhankelijk van de keuzes die ze maken.

Het individualiseringsperspectief en de bijbehorende interpretatie van verbreding van politieke betrokkenheid lijkt goed aan te sluiten bij de ontwikkelingen die eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven. Afhankelijk van veranderende omstandigheden en de beïnvloeding daarbinnen door collectieve actoren en instituties, zullen burgers putten uit een breed scala aan elitegerichte en eliteuitdagende opvattingen en participatievormen. Politieke betrokkenheid vormt zodoende het resultaat van de doelen waar burgers zich op richten of op worden gericht en van de keuzes die zij daarbij maken. De politiek van loyaliteit die we kennen uit de tijden van de verzuiling is grotendeels vervangen door de politiek van (beïnvloedbare) individuele keuzes (vgl. Norris 2002: 4, Pattie et al. 2004). Dit beeld sluit goed aan bij de eerder onderscheiden stijlen van politieke betrokkenheid. Het individualiseringsperspectief laat ruimte aan individuen om vanuit een bepaalde stijl een specifieke invulling te geven aan de betrokkenheid bij processen van politiek-democratische besluitvorming. Iedereen benut die ruimte anders, maar is daarbij wel te beïnvloeden.

6. Conclusies

Dit hoofdstuk begint met verwondering over de vele tegengestelde diagnoses die circuleren over de politieke betrokkenheid van burgers. Het afhaken bij verkiezingen en politieke partijen, maar ook het ontstaan van nieuwe participatievormen, rechtvaardigen de vraag wat er aan de hand is met de politieke betrokkenheid van burgers. De algemene conclusie is volgens mij dat er sinds de jaren zeventig een ambigue politieke cultuur is ontstaan, waarin zowel steun voor als kritiek op het politieke regime tot uitdrukking kunnen komen. Deze ambigue cultuur berust op een duidelijk gedeeld uitgangspunt, namelijk de steun voor de waarden en het systeem van de democratie. Binnen dat systeem zullen burgers hun politieke vertegenwoordigers steunen of naar huis sturen door – zoals we gewend zijn binnen een representatieve democratie – hun stem uit te brengen als kiezer. Op landelijk niveau gebeurt dit nog steeds vol overgave. Zorgwekkender zijn de gedaalde cijfers voor de overige verkiezingen, ook al lijken de dalingen inmiddels wel gestabiliseerd. Tegelijkertijd zullen burgers binnen hetzelfde systeem ook proberen om degenen die ze in het zadel hebben geholpen tussentijds te corrigeren. Dit gebeurt als ze niet tevreden zijn over de prestaties, als de politieke stijl van politici hen niet bevalt of als verwachtingen die in het publieke debat worden gewekt niet worden waargemaakt.

Deze ambigue omgang met het politieke regime is mogelijk, omdat de politieke cultuur geworteld is in een vrij breed geaccepteerd politiek repertoire, waarin elitegerichte en eliteuitdagende opvattingen en participatievormen voor de meeste burgers volstrekt

door elkaar heen lopen. Er zijn in de toepassing van dit repertoire analytisch gezien wel stijlverschillen tussen burgers denkbaar. Een actieve stijl zou bijdragen aan het eclectisch putten uit het hele repertoire, doorgaans vanuit een betrokken houding bij het politieke regime. Een afwachter stijl staat voor niet al te uitgesproken opvattingen over politiek, het volgen van wat er gebeurt en vrij pragmatisch in actie komen als dat nodig is. De ambiguïteit van de politieke cultuur past niet zo goed bij de afhankelijke stijl. Die kenmerkt zich door conformisme met het regime en een gezagsgetrouwe houding. Ten slotte gaat de ambiguïteit grotendeels voorbij aan een afzijdige stijl van politieke betrokkenheid, waarin cynisme over de politiek samengaat met gering extern politiek zelfvertrouwen en een passieve houding.

De analytische verschillen tussen de vier stijlen maken duidelijk dat er zeker bij een ambigue politieke cultuur geen lineaire interpretaties passen over de waargenomen ontwikkelingen. Veranderende politieke betrokkenheid kunnen we daarom beter niet eenduidig proberen te interpreteren als een proces van verval of juist tegenovergesteld als vooruitgang. Toch gebeurt dit in respectievelijk het sociaal kapitaalperspectief en het moderniseringsperspectief. Allebei beschrijven *onderdelen* van de veranderingen die we waarnemen en hebben geen oog voor het ambigue karakter van politieke betrokkenheid als *geheel*. Dit is wel het geval in het individualiseringsperspectief en de bijbehorende interpretatie van verbreding van politieke betrokkenheid. De interpretatie van verbreding wortelt in de aanname dat de uiteenlopende opvattingen over politieke beïnvloeding en de actievormen waarin dit tot uitdrukking komt een complex politiek repertoire vormen, waaruit burgers kunnen putten. Er zijn in dit hoofdstuk voldoende gegevens gepresenteerd die deze aanname rechtvaardigen.

Het individualiseringsperspectief is nog om een andere reden zeer bruikbaar. Het biedt meer inzicht in de wijze waarop burgers in de huidige samenleving met hun brede politieke repertoire omgaan. Ze putten er uit, al naar gelang de aaneenschakeling van individuele keuzes die zij maken: wel of niet stemmen? Wel of niet deelnemen aan een actiegroep? Wel of niet een handtekening zetten? Wel of niet contact opnemen met de wethouder? Deze keuzes staan niet vast, bovendien kan de invulling ervan door een grote diversiteit aan verschillen in politieke betrokkenheid worden beïnvloed. Maar hiermee is slechts een kant van het keuzeverhaal verteld, namelijk de kant van het individu en zijn of haar keuze. Het individualiseringsperspectief suggereert dat er ook sprake is van beïnvloeding van die keuze door veranderende omstandigheden en de rol die collectieve actoren en instituties daarin spelen. Dit betekent dat dalende deelname aan verkiezingen niet alleen te wijten is aan kiezers die de keuze maken om thuis te blijven, maar ook aan de manieren waarop politieke partijen en politici de verkiezingsstrijd aangaan en de verbeelding die daarvan ontstaat in de media. Het is een kwestie van vraag en aanbod waarbij de vraag staat voor de verwachtingen, opvattingen en uitingen van politieke betrokkenheid van burgers en het aanbod voor de manier waarop het politieke systeem presteert en zichzelf presenteert (vgl. Hay 2007).

Hoe vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden is eigenlijk steeds het probleem waar we mee zitten als we willen weten hoe politieke betrokkenheid van burgers ontstaat. Het sociaal kapitaalperspectief en het moderniseringsperspectief hebben met elkaar gemeen dat ze veel nadruk leggen op de vraagkant, omdat ze respectievelijk geïnternaliseerde normen of juist waarden beschouwen als belangrijke drijfveren van de politieke betrokkenheid. Deze manier van werken is te eenzijdig. Daarom neemt het individualiseringsperspectief de vraagkant serieus als een proces van individuele reflexiviteit, maar heeft tegelijkertijd oog voor de aanbodkant van de politieke omgeving die deze reflexiviteit probeert te beïnvloeden.

Kiezen voor het individualiseringsperspectief heeft tot gevolg dat bij het doorgronden van ontwikkelingen in politieke betrokkenheid niet voorbij kan worden gegaan aan de invloed van de politieke omgeving. De keuzes die individuele burgers maken zijn niet los te zien van de manieren waarop zij door overheid en politiek daarin worden beïnvloed. Deze invloed krijgen we niet in beeld met de in dit hoofdstuk gebruikte kwantitatieve methoden van publieke opinieonderzoek. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk langs kwalitatieve weg een beeld geschetst van de belangrijkste veranderingen in de politieke omgeving en de invloed daarvan op de relaties met burgers.