

Burke leeft en woont in Nederland

Over volksvertegenwoordigers en de invloed van de publieke opinie

Christel Koop en Joop van Holsteyn¹

ABSTRACT

Burke is alive and lives in the Netherlands

On elected representatives and the impact of public opinion

According to many observers, contemporary politicians too often are being swayed by the issues of the day. Elected representatives are supposed to permanently monitor public opinion in general and opinion polls in particular and to act accordingly. An analysis of in-depth interviews with Dutch MPs and a content analysis of an important, long-lasting debate in Dutch Parliament indicates, however, that this popular claim is a misconception. Elected representatives disagree on the content and manifestations of 'public opinion' and seldom take it into consideration in their role as representatives. Moreover, public opinion is taken seriously only if it is well-considered and based on substantive knowledge and conclusive arguments.

KEYWORDS: public opinion, representative democracy, parliament, Dutch politics

1. Inleiding

Vanaf 1 oktober 2007 staakte Nederland de financiering van de beveiliging van Ayaan Hirsi Ali, die vanwege haar kritische uitspraken over de Islam al tijdens ernstig wordt bedreigd. Het besluit om haar beveiliging niet langer te betalen als zij buiten Nederland woonde en werkte, leidde tot rumoer en debat, ook in de volksvertegenwoordiging. Van de Tweede Kamer kreeg het kabinet-Balkenende echter voldoende steun om de beslissing overeind te houden. Voor Ayaan was duidelijk waarom het Kamerdebat deze voor haar ongunstige uitkomst kende: "Tja. Opiniepeilingen. Tachtig procent vond het goed zo, dus we branden onze vingers er niet aan" (geciteerd in Oranje, 2007). Bij 'we' ging het, in een vlag van regressie van

de ex-volksvertegenwoordigster van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), om de leden van de Tweede Kamer, het belangrijkste direct verkozen orgaan van Nederland.

Ayaan Hirsi Ali staat niet alleen in haar overtuiging dat politici zich laten leiden door peilingen, of breder: door de op enig moment heersende publieke opinie, veelvuldig benoemd als ‘waan van de dag’. Het zou, wat die peilingen betreft, trouwens gaan om een internationale trend met de Verenigde Staten in een leidende rol: “Even though the United States is more poll crazy than other countries, politicians in other nations have much access to polling results when making decisions (...)” (Geer, 1996, p. 82). Die ontwikkeling lijkt Nederland niet voorbijgegaan te zijn. Voor staatsraad Rein-Jan Hoekstra is de positie van de Raad van State als “onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en bestuur en hoogste algemene bestuursrechter van het land”, aldus de website van de Raad, belangrijker dan ooit in een tijd “waarin de waan van de dag steeds meer domineert” (geciteerd in *Algemeen Dagblad*, 2008). André Rouvoet (ChristenUnie, CU), vice-minister-president en programmaminister voor Jeugd en Gezin in het kabinet-Balkenende IV na een Kamerlidmaatschap in de jaren 1994-2007, ging nog wat verder. Invloed van peilingen op politici? Jazeker, “(...) er is echt een ware terreur van opiniepeilers in het land. (...) Wat willen de mensen graag horen, wat is het beeld dat mensen willen zien, en daar je profiel op afstemmen, dat is volgens mij de dood in de pot” (Rouvoet, 2006, p. 14). De voorzitter van de Kamerfractie van de Partij van de Arbeid (PvdA), Jacques Tichelaar, riep in een toespraak voor het Genootschap van Hoofdredacteuren op tot “meer idealen en minder waan van de dag”. “Mede door een overdaad aan peilingen en door het belang dat politici daaraan hechten, lijkt de democratie steeds meer op een slappe klucht met afhakende toeschouwers”, aldus zijn betoog (Peepkorn, 2007). Dat dit geen incidentele oprisping was, blijkt uit het interview dat hij gaf, intussen fractievoorzitter af, na maanden afwezigheid vanwege een hartoperatie. Prompt hamerde hij hard op het oude aambeeld: “Politici laten hun oren hangen naar de peilingen. Wat vandaag wordt ingezet is volgende week weer van de baan, omdat De Hond [bekend opiniepeiler, CK/JVH] zegt dat 62 procent van de bevolking het niet wil” (geciteerd in Peepkorn, 2008). In dat verband is voor Amerika wel de kwalificatie *mobocracy* gebruikt: “The reducing of a constitutional republic to destructive and unreflective mobs stoked by selective polling and reportage” (Robinson, 2002, p. 42).

Het feit dat velen stellen dat volksvertegenwoordigers voortdurend en (te?) nadrukkelijk de oren laten hangen naar de publieke opinie, houdt uiteraard nog geen bewijs van de stelling in. Daar is meer voor nodig, onderzoek vooral. Het voorliggende betoog is een poging om een empirisch verankerde, wetenschappelijk verantwoorde bijdrage te leveren aan het antwoord op de vraag of, hoe en in welke

mate volksvertegenwoordigers, met name leden van de Tweede Kamer, zich door de publieke opinie laten leiden. Dat antwoord berust op twee complementaire onderzoeken van kwalitatieve aard², namelijk tien diepte-interviews met (voormalige) volksvertegenwoordigers (vergelijk met Koop, 2007a) en een inhoudsanalyse van een langlopend en politiek gevoelig debat in de Tweede Kamer (vergelijk met Koop, 2007b). Alvorens hier nader op in te gaan, dient ter wille van de context van het onderzoek kort aandacht te worden besteed aan de vraag hoe representatieve democratie en publieke opinie zich praktisch tot elkaar kunnen en volgens sommigen zouden dienen te verhouden.

2. Democratie, representatie en publieke opinie

Als we democratie zeggen, bedoelen we meestal een of andere vorm van representatieve democratie. Het idee van permanente directe zeggenschap van alle burgers van een bestel in het beleid en het bestuur ervan heeft in de praktijk plaats moeten maken voor een vorm waarin burgers andere burgers kiezen die deze zeggenschap voor een bepaalde periode namens hen verwoorden en vormgeven (zie onder veel meer Manin, 1997). Het volk 'regeert' zichzelf via op enigerlei wijze gekozen vertegenwoordigers, die vervolgens een hoogst gecompliceerde actie dienen uit te voeren, namelijk "(...) the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact" (Pitkin, 1967, p. 8-9).

Waarop die selecte groep van volksvertegenwoordigers zich zou moeten richten en hoe zij zich dienen op te stellen, is onderwerp van discussie binnen het brede debat over wat democratie moet zijn, kan zijn of is. "Democracy has been discussed off and on for about twenty-five hundred years, enough time to provide a tidy set of ideas about democracy on which everyone, or nearly everyone, could agree," aldus Robert Dahl. Maar ja: "For better or worse, that is not the case" (Dahl, 1998, p. 2-3). Dat het democratische idee op tal van manieren kan worden vormgegeven, mag dan ook niet verbazen (zie onder meer Held, 1996). Dat het democratische ideaal wellicht praktisch onhaalbaar is, laat onverlet dat de democratische ambitie aanwezig kan en misschien wel moet zijn: "An ideal democratic government would be one whose actions were *always* in *perfect* correspondence with the preferences of *all* its citizens. Such complete responsiveness in government has never existed and may never be achieved, but it can serve as an ideal to which democratic regimes should aspire" (Lijphart, 1984, p. 1; cursivering in origineel, CK/JVH).

Binnen de representatieve democratie spitst de uitvoerings- en vormgevingsproblematiek zich toe op de vraag hoe verkozen volksvertegenwoordigers zich dienen op

te stellen in relatie tot het volk dat zij geacht worden zo goed en volledig mogelijk te vertegenwoordigen (zie onder meer Pitkin, 1967; zie voor tot amendering van de door haar geschetste standaardrollen van volksvertegenwoordigers onder meer Andeweg & Thomassen, 2005). Enerzijds is er de bekende positie die Edmund Burke ten opzichte van zijn kiezers te Bristol innam in november 1774, in een speech die hij overigens hield pas *nadat* hij verkozen was:

“Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a Representative, to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinion high respect; their business unremitting attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and, above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But, his unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you; to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure; no, nor from the Law and the Constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your Representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion” (Burke, 1999 [1774]).

Tegenover deze opvatting als gemachtigde, die uiteindelijk met het oog op het algemeen belang zijn eigen mening volgt, is er het idee dat de vertegenwoordiger lasthebber is, dat wil zeggen zich primair laat leiden door de wensen van zijn achterban. De vertegenwoordiger is vertolker en uitvoerder van die opvattingen: “They sent him to do something for them which they might have chosen to do for themselves, which they are perfectly capable of doing and understanding” (Pitkin, 1967, p. 146). In het meest extreme geval is zelfs een scenario denkbaar “(...) in which a candidate runs for office and proclaims that he or she has essentially no personal issue positions, but is promising to serve only as a *conduit* for the wishes of the public. This candidate would pledge to do nothing but attempt to mirror constituent wishes” (Newport, 2004, p. 284).³ Tussen de uiterste, hier even beknopt als gestileerd weergegeven posities zijn vele vormen denkbaar, zoals de rol van de *politico*, die het antwoord op de vraag om al dan niet als lasthebber van zijn kiezers op te treden laat afhangen van de specifieke situatie (Eulau *et al.*, 1959).

Als volksvertegenwoordigers mede de wensen en opvattingen van hun achterban wensen door te laten klinken, dan rijst de vraag hoe zij daarmee bekend zijn. Het voor de hand liggende antwoord is dat kiezers bij verkiezingen deze wensen en boodschappen doorgeven (zie onder meer Powell, 2000). Dat is echter niet zonder problemen; het gaat hier om een nuttige maar aanvechtbare democratische fictie. In

een periode waarin in vele landen het algemeen kiesrecht recent was ingevoerd of nog op de agenda stond, merkte A. Lawrence Lowell al op dat “(...) a general election is of necessity a judgment upon the parties in all their relations, and therefore it is impossible to isolate the different motives involved, such as the personal qualities of the candidates, the various measures proposed, and a revulsion of feeling against the party in power. One cannot separate these things so as to attribute the result to anyone of them” (1919 [1913], p. 74-75). Volgens V.O. Key zijn verkiezingen “basic means by which the people of a democracy bend government to their wishes” (1961, p. 458), maar gaat het tegelijkertijd om een onvolkomen uitdrukking van de volkswil, onder meer omdat andere aspecten dan beleidsvoorkeuren een rol spelen in de keuze en de voorkeuren die zich (kort) na de verkiezingsdag ontwikkelen niet tot uitdrukking kunnen zijn gebracht (Key, 1961, p.459).

Volgens onder anderen George Gallup zouden de mede door hem ontwikkelde ‘moderne’ opiniepeilingen, die naar zijn overtuiging de beste weergave vormen van specifieke beleidsopvattingen en wensen van de burgers van een bepaald land op een bepaald moment, het vanwege verkiezingen aanwezige democratische hiaat kunnen vullen. “[E]lections can never be the sole channel for the expression of public opinion”. Er is behoefte “even in the best of representative systems, for keeping the legislator in constant touch with public opinion” (Gallup & Rae (1968 [1940], p. 21).

Het mogelijk niet van eigenbelang ontblote maar tot op aanzienlijke hoogte overtuigende pleidooi van Gallup om peilingen te beschouwen als de beste manier om achter de publieke opinie te komen, was niet overbodig. Zeker in zijn tijd. Peilingen kenden toen, en kennen nog steeds, rivaliserende of complementerende uitingen van publieke opinie (vergelijk met onder meer Glynn *et al.*, 2004; Herbst, 1993; Price, 1992; zie ook diverse bijdragen in Donsbach & Traugott, 2008a). Dat hangt samen met de aard van het meerduidige concept publieke opinie – V.O. Key merkte al puntig op dat “to speak with precision of public opinion is a task not unlike coming to grip with the Holy Ghost” (1961, p. 8) – dat in ieder geval sinds de Verlichting twee componenten bevat: ‘publieke’ en ‘opinie’ (vergelijk met onder meer Childs, 1939; Price, 1992, 2008). Bij ‘opinie’ kan het gaan om een subjectief oordeel maar ook om iets als sociale druk en controle (onder meer Noelle-Neumann, 1993); in de regel gaat het bij opinie als onderdeel van publieke opinie overigens om de eerste invulling. Ook ‘publiek’ kan naar diverse aspecten verwijzen, waarbij oorspronkelijk de algemene toegankelijkheid (vergelijk met de publieke ruimte) en het feit dat het het algemeen belang (vergelijk met de publieke zaak) betrof in ieder geval aanwezig waren (Price, 1992, p. 7; 2008). De kwalificatie ‘publiek’ heeft daarenboven historisch gezien vandoen met het beredeneerde, weloverwogen karakter van de opinie (Price, 1992).

Hoewel nog altijd vele onderscheiden definities en operationalisaties van publieke opinie bestaan – Childs (1965) telde er ruim veertig jaar geleden bijna vijftig en sindsdien is dat aantal niet afgenomen (Donsbach & Traugott, 2008b, p.1) – kan een aantal (enigszins overlappende) hoofdgroepen worden onderscheiden (Glynn *et al.*, 2004, p. 19 e.v.). Het gaat dan om de publieke opinie als: 1) de aggregatie van individuele opinies; 2) de weergave van een meerderheidsopinie; 3) de reflectie en uitkomst van de botsing van belangentegenstellingen; 4) de mening van de media en een selecte groep opinieleiders; en 5) een fictie of fantoom. Met de opkomst en weelderige bloei van opiniepeilingen – die doen wat de eerste definitie beweert: het bijeenbrengen van vele individuele meningen – wordt publieke opinie tegenwoordig veelal gezien als de aggregatie van individuele (en op dat individuele niveau anonieme) meningen binnen een bepaalde gemeenschap.⁴

Het is duidelijk dat ‘de publieke opinie’ meerduldig is en op diverse manieren wordt opgevat. Daarbij *kan* het gaan om een bijna-gelijkstelling met de uitkomsten van peilingen, maar dat is geenszins noodzakelijk (vergelijk met Lang & Lang, 2008) en overigens een empirische kwestie. Dat alles maakt de vraag naar de invloed van de publieke opinie gecompliceerder – maar niet van minder belang.⁵ Hoewel velen mopperen over het vermeende feit dat politici en volksvertegenwoordigers zich laten leiden door de, in negatieve bewoordingen, waan van de dag, is onduidelijk waaruit die waan dan bestaat, hoe die wordt waargenomen en of er sprake is van invloed ervan op het gedrag van met name volksvertegenwoordigers. Het vraagstuk naar de aard en invloed van de publieke opinie in het functioneren van Nederlandse Tweede Kamerleden staat dan ook centraal in het hier gepresenteerde onderzoek.

3. Data en dataverzameling

In ons streven zicht te krijgen op de perceptie van de publieke opinie en de wijze waarop en mate waarin deze mogelijkwijze een rol speelt in overwegingen en gedragingen van volksvertegenwoordigers, zijn achtereenvolgens twee complementaire onderzoeken uitgevoerd. Beide onderzoeken waren zoals gezegd (zie noot 2) zogenoemd kwalitatief, omdat we niet primair op zoek zijn naar de wellicht met een kwantitatieve aanpak te realiseren ‘big picture’ en een naar alle volksvertegenwoordigers te generaliseren beeld, maar veeleer de aard en het mechanisme van het verschijnsel – hoe werkt publieke opinie in een volksvertegenwoordiging? (vergelijk met onder meer Maso, 1987; Ragin, 1994). We stellen ons op als onderzoeker die “de te onderzoeken werkelijkheid en de fenomenen die zich daar voordoen primair probeert te begrijpen vanuit het perspectief van de betrokkenen.

(...) Kern is: ‘searching for the unknown by systematic means’” (Jonker & Pennink, 2000, p. 46).

Allereerst is dat perspectief van betrokkenen geïnventariseerd door met volksvertegenwoordigers een uitgebreid vraaggesprek te houden.⁶ In november en december 2006 is door de eerste auteur met tien Tweede Kamerleden een *face-to-face* diepte-interview van ongeveer een uur gehouden aan de hand van een voor alle respondenten gelijke checklist van brede, open vragen (vergelijk met Koop, 2007a). Twee vragen stonden centraal: wat wordt verstaan onder ‘publieke opinie’, en in welke mate beïnvloedt die opinie de opvattingen en het gedrag van de volksvertegenwoordiger? Gesprekken zijn op band opgenomen en verbatim uitgewerkt ten behoeve van de analyse. Alleen de in totaal 43 leden die na de Kamerverkiezingen van 22 november 2006 *niet* zouden terugkeren op hun zetel omdat zij niet opnieuw verkiesbaar waren, zijn voor een gesprek uitgenodigd. Ten eerste was er de verwachting dat zij ongehinderd en volledig ongebonden konden spreken, en ten tweede waren zij makkelijker beschikbaar als gesprekspartner, gezien hun geringere betrokkenheid bij de op het moment van onderzoek lopende verkiezingscampagne respectievelijk bij het proces van kabinetsinformatie.

Omdat de aard en werking van het verschijnsel publieke opinie in de volksvertegenwoordiging centraal stonden en het niet de ambitie was te generaliseren naar ‘de Tweede Kamer’, was het niet strikt noodzakelijk dat de gesprekspartners met het oog op hun representativiteit een willekeurige selectie uit alle Kamerleden zouden zijn. Anderzijds diende uiteraard spreiding aanwezig te zijn, om een zo gevarieerd mogelijk beeld te kunnen krijgen. Die spreiding onder de 10 gesprekspartners was aanwezig. De geïnterviewden waren afkomstig van verschillende partijen (5 PvdA, 3 CDA, 1 VVD en 1 eenmansfractie); er waren 7 mannen en 3 vrouwen, uit alle regio’s van het land, met een oververtegenwoordiging van het Westen; zij kenden een onderling leeftijdsverschil van bijna 25 jaar en hadden minder dan 1 jaar tot bijna 20 jaar ervaring als Kamerlid; zij waren in meerderheid academisch geschoold (op 3 na) maar hadden hun opleiding aan verschillende universiteiten genoten in uiteenlopende studierichtingen; en zij hadden zich, ten slotte, als Kamerlid op uiteenlopende beleidsterreinen bewogen. Dit beeld komt, inclusief scheve verdelingen (onder meer geslacht, opleiding, regio), heel behoorlijk overeen met het totaalbeeld van Kamerleden (vergelijk met Van den Berg, 2007) en garandeert in ieder geval voldoende spreiding onder die Kamerleden die zijn ondervraagd.

Omdat *the proof of the pudding is in the eating* is, is in een tweede, na-onderzoek in de diepte (vergelijk met Swanborn, 1996, p. 32) bekeken of en hoe Kamerleden in actie, dat wil hier zeggen bij een belangwekkend Kamerdebat, al dan niet gebruik-

maken van ‘de’ publieke opinie. Immers, het kan zijn dat Kamerleden in een vraaggesprek aangeven zich niet (of wel) op de publieke opinie te baseren, maar dat een analyse van feitelijke werkzaamheden die indruk relativeert of juist ondersteunt. Oftewel: we werken in ons onderzoek met triangulatie. De geanalyseerde actie is het in de periode september 2001 - april 2007 gevoerde debat (beter: de *continuing story* van grote en kleine debatten over de kwestie; in totaal zijn 544 Kamerdocumenten bestudeerd waarin de kwestie een rol speelde) over het voornemen van Amerikaans ingrijpen in Irak en de Nederlandse houding en eventuele steun aan die actie na de militaire aanval in maart 2003.⁷

Voor ons onderzoek was dit debat uitermate geschikt niet alleen omdat het vraagstuk bij herhaling op de agenda stond – zowel in de aanloop naar verkiezingen als pal daarna als in een tijd dat verkiezingen helemaal niet ‘speelden’ – maar bovenal omdat de publieke opinie zich voor de duur van het debat in verscheidene hoedanigheden manifesteerde. Dat laatste geeft overigens ook aan dat het hier geen typische kwestie van buitenlands beleid betrof, waarbij politici zich veelal minder gelegen (hoeven te) laten liggen aan de binnenlandse politieke situatie en achterban. Veeleer betrof het hier een kwestie vergelijkbaar met de zogenoemde kruisrakettenkwestie in het begin van de jaren ’80 die strikt genomen op het terrein van het buitenlandse beleid lag maar de binnenlandse politieke situatie hard en voortdurend raakte (vergelijk met Van Diepen, 2004). Kamerleden die zich in hun overwegingen, argumentaties en positiebepaling mede wilden laten leiden door ‘de’ publieke opinie, konden dat, bij het vraagstuk van de interventie in Irak zoals eerder bij het vraagstuk van de plaatsing van kruisvluchtwapens, met groot gemak doen. Er waren tal van opiniepeilingen (zie Everts, 2008, p. 229-243), er waren grote demonstraties⁸, er was permanent debat in de media. Volksvertegenwoordigers die hun positie wilden vestigen op of verdedigen met (uiteenlopende) uitingen van publieke opinie, kregen aldus keer op keer kansen geboden. De vraag is dan of er in het Kamerdebat werkelijk gebruik van werd gemaakt, en, zo ja, hoe.⁹ Werd geschermd met wat het volk zou willen volgens opiniepeilingen, demonstraties, opiniestukken, en wat dies meer zij, of lieten de Kamerleden de geluiden vanuit de samenleving aan zich voorbijgaan in hun woordenwisselingen en gezamenlijke positiebepaling en besluitvorming?

4. De volksvertegenwoordiging spreekt

4.1. *De geachte afgevaardigden*

Uit het Parlementsonderzoek 2006, waaraan 114 van de 150 Tweede Kamerleden in het najaar van 2006 (maar voor de verkiezingen van 22 november) hun medewerking verleenden, weten we dat volksvertegenwoordigers uiteenlopende rolopvattingen hebben. Een verwaarloosbaar kleine groep van 3 procent gaf aan in de eerste plaats vertegenwoordiger van partijleden te zijn, een aanzienlijke minderheid van 39 procent had primair alle kiezers op het oog, en een meerderheid van 58 procent meende vooral kiezers van de eigen partij te moeten vertegenwoordigen. Op de vraag of men zich als lasthebber dan wel gemachtigde wenste op te stellen, gaf 49 procent aan als gemachtigde de eigen mening te volgen, volgde 19 procent als lasthebber de mening van kiezers, en gaven de overigen aan dat de rol die men koos 'ervan' af hing (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 15-16). Wat gaat achter deze globale gegevens schuil? Deze vraag klemt te meer gezien het feit dat de rolopvatting van volksvertegenwoordigers een zeer problematische voorspeller is van hun houdingen en gedragingen (vergelijk met Andeweg, 2008). Hoe wordt de opinie van volk of kiezers of leden, als en voor zover die een rol speelt, dan gezien en in de overwegingen meegenomen?

Om te beginnen kan vastgesteld worden dat ons tiental Kamerleden geen enkele moeite had met het antwoord op de vraag naar hun invulling van het begrip 'publieke opinie'. Erg opmerkelijk echter is het feit dat het daarbij gaat om sterk uiteenlopende, nogal individuele duidingen. Sommige Kamerleden sluiten aan bij de huidige dominante betekenis en beschouwen de publieke opinie als de mening van (de meerderheid van) de bevolking. "De burgers vormen de publieke opinie (...)." "Publieke opinie is wat mensen vinden, wat ze zeggen, wat ze roepen, en wat je hoort".¹⁰ Of, volgens een derde lid: "Publieke opinie, dat is hoe er in de algemeenheid in brede lagen van de bevolking wordt gedacht".

Andere Kamerleden zien publieke opinie niet als de geopenbaarde mening van de bevolking als geheel, maar denken primair aan een kleinere, selecte groep burgers: "(...) die hele groep die samen de publieke opinie maken – dat kleine clubje mensen dat de opiniepagina's in de kranten bevolkt. (...) het gaat om een select clubje. Het woord is eigenlijk een vals woord, omdat 'het publiek' niet verwijst naar de bevolking in brede zin. (...) het zijn politici, een klein clubje wetenschappers, publicisten en journalisten die samen de publieke opinie vormen". Volgens een collega vormen de media de cruciale factor: "Publieke opinie betekent voor mij het beeld van allerlei zaken die zich voordoen in de samenleving dat door de media naar de inwoners wordt neergezet. (...) De publieke opinie is natuurlijk datgene wat de samenleving

zich vormt uit de beelden die worden neergezet door de media. Dát is de publieke opinie. Een heleboel mensen hebben dus geen rechtstreekse ervaring”.

Ook een derde bij herhaling gehoorde invulling van publieke opinie heeft betrekking op een beperkt aantal burgers, maar dan gaat het om deskundigen en direct betrokkenen en belanghebbenden, vooral op het terrein waarop het Kamerlid actief was. “Publieke opinie betekent dat burgers kijken wat de politiek doet, en het daar wel of niet mee eens zijn. En vervolgens heb je allemaal mensen die daar eventueel actie op gaan voeren: organisaties, brancheorganisaties.” Een voorname rol wordt gespeeld door “maatschappelijke groeperingen en organisaties, actiegroepen” volgens de een, volgens de ander afhankelijk van het onderwerp door die mensen “die daarmee heel direct te maken krijgen en vooral ook naar de organisaties die die mensen vertegenwoordigen”.

Het beeld van de publieke opinie waarmee Kamerleden worden geconfronteerd is aldus beduidend minder homogeen en eenduidig dan al te simplistische verhalen over ‘de’ publieke opinie suggereren. Lang niet iedereen heeft hetzelfde voor ogen bij het woord publieke opinie. Een extra nuance, en tegelijk complicatie, is dat enkelen goed beseffen dat sprake is van deze gelaagdheid. “Het belangrijkste in de publieke opinie is voor mij wat mijn eigen partij vindt – de partijorganisatie en de mensen die daarachter staan. (...) Daarnaast is publieke opinie natuurlijk ook datgene dat tot jou komt in de media – opvattingen, analyses, columns. Opiniepeilingen zijn natuurlijk ook een onderwerp. En je hebt als Kamerlid het één op één contact met mensen tijdens spreekbeurten en campagneactiviteiten. Dus je hebt eigenlijk vier groepen, waarvan de eerste het belangrijkste is.” Of: “Publieke opinie heeft wat mij betreft meerdere lagen. In de eerste plaats betekent het voor mij toch vooral de gewone mensen die ik op werkbezoek tref. (...) In de tweede plaats (...) ook de regionale en lokale media – de regionale kranten, de huis-aan-huisbladen. (...) Dan is er de derde laag: de grote media. (...) En dan is er nog zoiets als onderzoek – van adviescommissies, van wetenschappers, van studenten. Dat is misschien niet echt publieke opinie, maar draagt wel bij aan het debat”. In de woorden van een ander: “Publieke opinie, dat is de gewone mens die je op straat tegenkomt, die een aantal dingen vindt. Publieke opinie is ook het stuk dat je in de krant geventileerd vindt. En publieke opinie is ook wat naar Kamerleden toekomt via bijvoorbeeld ngo’s en andere maatschappelijke organisaties”. Bij een zo ruime en heterogene opvatting van publieke opinie zou het verbazen als deze, in enigerlei verschijning, geen enkele rol zou spelen in het werk van een volksvertegenwoordiger...

Het is opvallend dat ten aanzien van opiniepeilingen als manifestatie van publieke opinie grote terughoudendheid bestaat. De vermeende ‘terreur’ ervan wordt be-

paald niet ondergaan. Zeker, hier kan sprake zijn van sociale wenselijkheid – ik ga toch niet openlijk zeggen dat ik me als weldenkend Kamerlid door zoiets als peilingen laat leiden!?¹¹ – maar we kunnen antwoorden van Kamerleden ook serieus nemen en niet op voorhand beschouwen als verdraaiing van of retorische rookgordijnen voor de werkelijkheid. Natuurlijk, ze kennen en volgen de peilingen¹², maar ze hebben hun redenen om deze kritisch te bezien en niet klakkeloos te volgen. “Opiniepeilingen zijn belangrijk, maar niet het enige” en “Opiniepeilingen zijn wel indicaties, maar ze moeten niet leidend zijn”, aldus de meest welwillende houding van twee ondervraagden. Er is eerder plaats voor “in je achterhoofd” en ze “leiden er zeker niet toe dat je de koers gaat veranderen” volgens een ander. Een vierde Kamerlid verklaart “met opiniepeilingen bijzonder weinig vandoen” te hebben omdat ze “vooral als dagkoersen op een bepaalde kwestie” moeten worden gezien. Een collega meent dat peilingen een tendens kunnen weergeven maar gelooft “geen fluit” van de presentatie van de precisie van vooral de voorkeurspeilingen in de aanloop van verkiezingen. Als peilingen al een indruk geven van de publieke opinie: “Publieke opinie is voor mij een verzameling van meningen van een selecte club mensen, dat wat op de opiniepagina’s staat. Opinipeilingen daarentegen verwijzen naar wat de massa of het volk denkt, en dat is dus iets anders”.

Dat opiniepeilingen kritisch worden bejegend en weinig invloed hebben, is te begrijpen als we zien dat de publieke opinie wel degelijk invloed kan hebben, maar alleen als aan de voorwaarde van rationaliteit en doordachtheid is voldaan. Het oppervlakkige, enigszins willekeurige karakter van de op basis van peilingen geconstrueerde publieke opinie staat Kamerleden tegen.¹³ “Ik ga overstag voor goede argumenten, maar die komen niet naar voren in peilingen.” Men meent dat publieke opinie “iets doordachts moet zijn. Er zit dus altijd iets elitairs in; het is niet het eerste beste geluid van de straat”. Of: “(...) ik ben minder geneigd om te luisteren naar de publieke opinie waar deze niet ingestoken is door argumenten. Ik ben meer geneigd om te luisteren naar argumenten”. En: “Publieke opinie kan in principe tot een verandering van standpunten leiden, maar ik zou er niet een voorbeeld van weten. In ieder geval moet ik altijd de argumenten erachter kunnen doorgronden. Als dat niet zo is, zal ik niet snel van mening veranderen”. Nog een ander: “Ik vind dat je wel moet luisteren naar de publieke opinie en naar wat mensen vinden – natuurlijk! Maar je moet je niet van principes en goede gedachten laten afbrengen als daar geen goed argument voor is (...)”.

Afgezien van de beredeneerde, geïnformeerde en deskundige mening van een beperkt aantal welingelichte burgers – een opmerkelijk klassieke invulling van het begrip (vergelijk met Price, 1992) –, is de publieke opinie, althans volgens eigen zeggen van Kamerleden, dus in de regel van geringe betekenis in hun functioneren. Een bijrol in de aanscherping van de communicatie is misschien nu en dan moge-

lijk: “(...) die peilingen leiden er wel toe dat je je bewust bent van de noodzaak om telkens goed uit te leggen wat je aan het doen bent”.¹⁴ Maar volgen? Nee, dat niet. Sterker nog, de publieke opinie wordt beschouwd als een potentieel gevaar: “Publieke opinie zou – als ik niet uitkijk – een grote rol kunnen spelen in mijn werkzaamheden als Kamerlid. En dat vind ik dan de waan van de dag van de Haagse werkelijkheid”. Burke mompelt goedkeurend.

4.2. *De Tweede Kamer in actie: het debat over de oorlog in Irak*

Van een oorlog in Irak was in de Kamer in het eerste jaar na 11 september 2001 nog geen sprake. Acties in Afghanistan werden Kamerbreed, met uitzondering van de Socialistische Partij (SP), gesteund. In het najaar van 2002 komt Irak in beeld, om vooral in de eerste maanden van 2003 onderwerp van parlementaire deliberatie te zijn met het debat van 18 maart, waarin de kabinetspositie werd besproken ten aanzien van de Amerikaanse interventie, als hoogtepunt. De regering sprak zich uit voor politieke maar niet voor militaire steun, een positie die werd gesteund door een Kamermeerderheid. Van belang is, dat dit debat werd gevoerd ten tijde van de kabinetsformatie, waarin het CDA (voor ingrijpen in Irak) en de PvdA (tegen) met elkaar in gesprek waren. Het moeizame compromis van het zittende demissionaire kabinet onder leiding van Balkenende (CDA), tevens beoogd premier van de met de PvdA te vormen coalitie, werd door velen in dat licht gezien.¹⁵ In *NRC Handelsblad* van 18 maart wordt dan ook verslag gedaan onder de kop: ‘Nederland beperkt zich tot verbale steun: Bos en Balkenende willen aanstaande coalitie niet riskeren’ – een heldere illustratie trouwens van een buitenlandspolitiek onderwerp dat de binnenlandse verhoudingen ernstig beïnvloedde. Nadat de positie echter eenmaal is bepaald, handelt het debat in de Tweede Kamer vooral over een Nederlandse militaire missie in de Iraakse provincie Al Muthanna en, bij herhaling, over de grondslag van de politieke steun voor het Amerikaanse ingrijpen. Het laatste debat dat op verwijzingen naar ‘de publieke opinie’ bekeken is, is dat van 4 april 2007, bij het aantreden van het kabinet van CDA, PvdA en CU, dat werd gevormd na de Kamerverkiezingen van 22 november 2006.

Bestudering van de debatten en analyse op een interpreterende wijze (vergelijk met Stake, 1995) over ‘Irak’ maakt ten eerste duidelijk dat wel degelijk met enige regelmaat door Kamerleden aan de publieke opinie wordt gerefereerd. Dat geschiedt door vertegenwoordigers van alle partijen, en zowel voor als na de Amerikaanse inval.

Van groter belang is, ten tweede, hoe die publieke opinie werd gezien en welke rol ervoor was weggelegd in onderlinge woordenwisselingen en het debat met het

kabinet. Hier sluit het beeld nauw aan bij wat het eerste onderzoek opleverde. Op geen enkele wijze lijkt de publieke opinie, hoe ook opgevat, een doorslaggevende of zelfs maar gewichtige rol in de standpuntbepaling en argumentatie te spelen. Kamerleden wensen op basis van zorgvuldige, eigenstandige afwegingen en inhoudelijke argumenten te debatteren. Dat is niet alleen de indruk die het debat als geheel maakt, maar blijkt ook uit reflecterende opmerkingen die zij zelf soms maken. Op 30 januari 2003, bijvoorbeeld, wijst Thom de Graaf (D66) op "(...) de verplichting tegenover de eigen burgers om zelf een zorgvuldige afweging te maken, kritisch te blijven en de eigen principes ook in het heetst van de internationale brand te koesteren". Bert Koenders (PvdA) merkt eveneens op dat veel Nederlanders zich zorgen maken over wat in en met Irak gebeuren zal terwijl ook de VN Veiligheidsraad zich over de kwestie buigt, maar dat bovenal een "eigen afweging van Nederland" van essentieel belang is en dat alle Kamerleden de kiezers een "eigen afweging verschuldigd zijn".¹⁶ Dat die afweging cruciaal is, wordt onderstreept door Gerrit Zalm (VVD) in een debat in maart dat jaar als hij een al te snelle afwijzing van een bondgenootschappelijk verzoek verwerpt en meent dat "(...) elk verzoek dat door onze bondgenoten wordt gedaan op eigen merites moet worden beoordeeld en dat het echt fout is om zo'n verzoek, ongeacht de inhoud en argumentatie, altijd af te wijzen".¹⁷ Bij die 'eigen merites' blijkt het in het debat te gaan om tal van zaken – eerdere standpunten, juridische aspecten, morele posities, overwegingen van humanitaire aard, inschattingen van militaire mogelijkheden en moeilijkheden, en dergelijke – maar *niet* om een nauwlettend volgen van een of andere publieke opinie.

Het debat in Irak was te meer interessant omdat het als het ware een incident betrof, een gebeurtenis buiten reguliere politieke kaders en partijprogramma's om. Bij relatief gebrek aan vaste ankers zouden Kamerleden zich makkelijk op de publieke opinie kunnen beroepen bij de bepaling en onderbouwing van hun standpunt. Dat gebeurt echter niet, al is de behoefte aan verankering aanwezig. Die behoefte vertaalt zich vooral in pleidooien voor consistentie of juist verwijten van inconsistentie als Kamerleden volgens collega-volksvertegenwoordigers een lijn trekken die haaks zou staan op eerdere lijnen.¹⁸ Consistentie en coherentie ten opzichte van het verleden zijn van veel meer gewicht dan het vinden van aansluiting bij de heersende publieke opinie van het moment. Kamerleden blijken vooral sterk te staan als zij consistentie kunnen verbinden met een principiële inhoudelijke stellingname: "Vanaf het begin hebben wij in de discussies over Irak twee principiële uitgangspunten gehad", aldus Maxime Verhagen (CDA), terwijl Jan Marijnissen (SP) in datzelfde debat aangeeft dat het hem precies gaat "om de vraag of het wel consistent is".¹⁹ Verwijzingen naar standpunten in eerdere debatten over interventies in Kosovo (door Verhagen) en Ethiopië (door Zalm) worden eveneens gebruikt om het huidige standpunt kracht te verlenen.²⁰

Bij de coherentie gaat het er vooral om of het ingenomen standpunt past bij de algemene politieke positie en ideologie van de partij. Daar kan een partij op worden aangepakt, zoals de Lijst Pim Fortuyn (LPF) bij de vraag naar het onderzoek naar de grondslag van het besluit tot politieke steun ondervond. Bert Bakker (D66): “Ik ken de LPF als een partij die staat voor openheid, transparantie, duidelijkheid en voor: zeggen wat je doet en doen wat je zegt. Waarom is de LPF-fractie dan zo gekant tegen het onderzoek, terwijl een zo groot deel van het parlement en van de Nederlandse bevolking vraagt om openheid?”²¹ Een gebrek aan interne eenheid kan zich eveneens tegen een partij (in dit voorbeeld: het CDA) keren: “Zelfs het CDA en Van Agt [voormalig politiek leider en minister-president van het CDA, CK/JVH] keuren de houding en het Irakbeleid van het duo Balkenende/De Hoop Scheffer af”, aldus Farah Karimi (GroenLinks).²²

Dat consistentie en coherentie van zoveel belang zijn, heeft te maken met de taak die Kamerleden menen te hebben en de implicaties ervan. Helderheid, consistentie en coherentie zijn verplichtingen ten aanzien van de bevolking, de burgers, de kiezers. De bevolking “(...) heeft er recht op te weten wat de posities van de verschillende partijen zijn”, aldus Marijnissen.²³ De SP wijst herhaaldelijk de beschuldigende vinger richting PvdA, die kiezers zand in de ogen zou strooien of voor het lapje zou hebben gehouden.²⁴ Vooral in het debat over het door sommigen gewenste onderzoek naar de informatiebasis van de steunverlening komt keer op keer, uiteraard vooral vanwege de oppositie, naar voren dat de bevolking recht op inzicht en volledige informatie heeft. De publieke opinie levert aldus geen inhoudelijke *input* aan het debat over de interventie in Irak, maar het volk heeft op zijn beurt recht op informatie en volledige uitleg: “Nu de bewijzen ten aanzien van de uitlatingen van Balkenende en De Hoop Scheffer op drijfzand blijken te zijn gebouwd, heeft de Nederlandse bevolking er recht op om te weten hoe het is gegaan”, stelt Bert Koenders.²⁵ Karimi denkt vooruit, als zij verwacht dat geen openheid van zaken wordt gegeven: “Ik denk niet dat de Nederlandse bevolking dat zal accepteren.”²⁶

Waar is dan toch die met enige frequentie genoemde publieke opinie? Als en voor zover die een rol speelt in het Kamerdebat over Irak, is dat een marginale en weinig inhoudelijke. De stilzwijgende afspraak in de Tweede Kamer lijkt te zijn dat die opinie, bovenal de opiniepeilingen, met uiterste terughoudendheid worden bejegend. Het lijkt geen toeval dat een politieke nieuwkomer als Marianne Thieme, die namens de Partij voor de Dieren (PvdD) na de verkiezingen van november 2006 plaatsnam in de Kamer, op een gegeven moment tot de orde wordt geroepen door Kees van der Staaij, Kamerlid voor de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), de oudste partij van Nederland en sinds 1922 in de Tweede Kamer. In april 2007 stelt Thieme dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking voorstander van een

onderzoek naar de gronden van de inval in Irak zou zijn. Zij vraagt zich af of daar geen gehoor aan moet worden gegeven. Van der Staaij reageert:

“Opiniepeilingen kunnen niet de basis zijn van de besluiten die wij in de Kamer nemen. Uiteraard moeten wij goed luisteren naar de sentimenten die er onder de bevolking leven. Ik las laatst echter ook over een onderzoeksrapport waarin werd voorgesteld de bevoegdheden van justitie om huiszoekingen te doen maar eens uit te breiden, want goedwillende burgers hebben niets te verbergen en een meerderheid van de Nederlandse bevolking voelt daarvoor wel wat. Ik zeg dan: wacht even, er zijn ook nog andere belangen die wij in ogenschouw moeten nemen. Hierin kunnen wij niet zomaar meegaan. Argumenten moeten altijd gewogen worden. (...) Het is óns werk om een en ander goed vorm te geven. Ik kan aan iedereen uitleggen dat de Kamer zich op dit punt goed gekwetten heeft van haar controletaak; ik durf dat met volle overtuiging te doen.”²⁷

Niemand van de overige Kamerleden viel Thieme bij of sprak Van der Staaij tegen.²⁸

Dat de publieke opinie in het algemeen en peilingen in het bijzonder niet de door de Kamerleden klakkeloos gevolgde publieke opinie dag lijken te vormen, hangt samen met het feit dat zij zich realiseren dat het een lastig concept en verschijnsel betreft. De op basis van de interviews gevestigde indruk dat Kamerleden zich bewust zijn van de meervormigheid, waardoor het sturende effect ervan, zeker voor de volksvertegenwoordiging als geheel, problematisch wordt, wordt in het Kamerdebat bevestigd. Dat reduceert de rol van de publieke opinie van een wezenlijk, autonoom en krachtig argument in het debat tot slechts een illustratie of aanleiding of opstapje, bijvoorbeeld voor Koenders in januari 2003: “Veel Nederlanders zijn enorm bezorgd over de huidige situatie. Ik maak die zorgen de mijne.”²⁹

De meest gebruikte variant waarin publieke opinie een rol speelt is die van onderstreping van (de juistheid van) de eigen positie, die op basis van *andere* gronden en redenen is ingenomen en die als zodanig de verwijzing naar publieke opinie kan missen. Zo wijst Karimi in februari 2003 bij de verdediging van de door GroenLinks ingenomen positie uitgebreid naar het opinieklimaat in Nederland, zoals zij dat eraart: “De laatste dagen werd ik, waar ik ook kwam, bestookt met vragen. Waarom wil Bush deze oorlog? Waarom gedraagt De Hoop Scheffer zich als de tassendrager van Powell? Waarom staat Nederland niet aan de kant van Duitsland en België? Het gaat om mijn buurman en buurvrouw, leerlingen op scholen, winkeliers om de hoek en moskeegangers. Het gaat om vrijwilligers in de kerken en mensen die je toevallig aanspreken. Het is mij duidelijk dat de meerderheid van de Nederlanders

deze oorlog niet wil”.³⁰ Het standpunt van GroenLinks is echter niet ingegeven door die tegenstanders, maar wordt door hen gedeeld. Dat is mooi meegenomen in het debat – niet meer dan dat. Zoals ook verwijzingen naar de grote demonstraties tegen de oorlog in Irak door vooral linkse partijen worden aangevoerd als illustratie van de juistheid van de op andere gronden betrokken stelling. Een enkele keer lijkt het zelfs zo dat het Kamerlid zich niet wil laten sturen door de publieke opinie maar veeleer zelf tracht daar sturing aan te geven. Dat lijkt de inzet van Van Bommel (SP): “Maar die oorlog moet worden voorkomen en daarvoor zullen wij alles en iedereen mobiliseren”.³¹ De algemene indruk dat naar de publieke opinie wordt verwezen als retorisch hulpmiddel maakt eveneens begrijpelijk dat dit onderdeel van de argumentatie zelden zelf onderwerp van debat wordt: verwijzingen naar de publieke opinie zijn blijkbaar niet van genoeg belang om verder op in te gaan. Zelfs de Kamerleden gebruiken maar heel zelden bij herhaling dezelfde verwijzing naar publieke opinie in opeenvolgende debatten, terwijl zij dat met meer inhoudelijke redenen keer op keer doen. Zij lijken zich bewust te zijn van het geringe inhoudelijke en argumentatieve gewicht van de publieke opinie, ook in het eigen betoog, voor het Kamerdebat.

De inherente complexiteit en heterogeniteit van het begrip publieke opinie gevoegd bij het feit dat die primair wordt gebruikt om een reeds ingenomen positie te onderstrepen, maken begrijpelijk dat in het debat tal van varianten van publieke opinie de revue passeren. Soms gaat het daarbij om dezelfde manifestaties die uiteenlopend worden geïnterpreteerd, maar dan wel zo, dat die interpretatie samenvalt met het eigen standpunt. De afkeer van de Nederlandse bevolking heeft er volgens Van Bommel alles mee te maken dat een land preventief aanvallen haaks staat op het VN Handvest, volgens Karimi (GroenLinks) dat eerst alle vreedzame middelen moeten zijn beproefd om Saddam en zijn regime weg te krijgen, volgens Koenders (PvdA) dat tijd nodig is voor de wapeninspecteurs en dat verdergaande maatregelen in een VN-kader moeten passen.³² Dat iedereen een eigen draai geeft aan de publieke opinie, is tevens de kern van het verwijt van Karimi dat het kabinet die opinie niet goed begrijpt: “Ik vrees dat de minister-president de signalen van de publieke opinie niet goed heeft begrepen”.³³ En als dan een meerderheid van de vermeende publieke opinie zich tegen ingrijpen in Irak lijkt te verzetten, kan altijd nog een andere, desnoods idiosyncratische manifestatie van ‘publieke’ opinie in het geweer worden gebracht, zeker als die overeenstemt met de eigen (SGP) positie: “Het steekt mij (...) een beetje dat ook in dit debat weer wordt gezegd dat iedereen toch weet dat de invasie in Irak helemaal mis was en dat heel Nederland dat vindt. Nou, dat vindt dus niet heel Nederland. (...) Bij heel Nederland hoort (...) ook de Irakese jongen die ik onlangs sprak en die zei: ‘Waarom hoor ik zo weinig over de massagraven die in Irak zijn gevonden en waarom hoor ik zo veel over de massavernietigingswapens die niet gevonden zijn?’ Laten wij die massagraven

ook niet vergeten en de gruwelijke toestanden die daar aan de orde waren. Hij zei ook: ‘Ik begrijp niet dat Nederlanders ons soms lijken te misgunnen wat zij zelf ook hebben meegemaakt, namelijk dat je bevrijd wordt van onderdrukking.’ Die toon hoort ook bij het terugkijken en bij het debat over al dan niet steunverlening aan de inval destijds³⁴

De laatste spreker, Van der Staaij, geeft blijk van het zo langzamerhand bekende verschijnsel dat de publieke opinie een veelkoppig monster is en uit tal van monden spreekt, van die ene Irakese jongen via de gesprekspartners van Karimi tot en met ‘het’ Nederlandse volk of zelfs de bevolking van meerdere landen. In enkele gevallen is trouwens volstrekt duister waar de politiek populaire term ‘draagvlak’ betrekking op heeft. In andere gevallen is een verwijzing naar opiniepeilingen aanwezig, overigens vaker impliciet – “De Nederlandse bevolking heeft wel een duidelijke mening: een ruime meerderheid van de bevolking wijst betrokkenheid bij die oorlog af, zelfs als er een nieuwe VN-resolutie komt”³⁵ – dan expliciet: “Zo-even was Standpunt.nl op de radio en de stelling was: Nederland is misleid over de oorlog in Irak. (...) tweederde van de Nederlandse bevolking is het volgens dit programma wel eens met die stelling”³⁶ Ook de grote demonstraties tegen de oorlog in Irak worden gezien als manifestaties van de publieke opinie en door tegenstanders gebruikt om de eigen positie meer aanzien te verschaffen, al blijkt zelfs deze uiting enigszins dubbelzinnig. Koenders: “Het zou niet best zijn als er in Nederland maar 70.000 mensen voor de vrede waren. Het is hartstikke goed dat zij gaan demonstreren, maar er zijn ook heel veel andere mensen die willen dat er alles aan wordt gedaan om een verschrikkelijke oorlog te voorkomen via vreedzame ontwapening van Irak”³⁷

Oorlog is een ernstige zaak. Het debat dat over het ingrijpen in Irak, meer in het bijzonder over de Nederlandse positie dienaangaande, in de Nederlandse Tweede Kamer is gevoerd, was een serieus debat waarin de Kamerleden zich bewust leken van hun voorname, verantwoordelijke taak. Daarin blijkt nauwelijks ruimte voor publieke opinie, laat staan voor de waan van de dag, hoe dan ook door Kamerleden opgevat en ingevuld. De eigen politieke positie in verleden en heden en inhoudelijke min of meer aan de zaak gekoppelde zakelijke argumenten, daar gaat het om.

5. Conclusie

In elke vertegenwoordigende democratie geven verkozen volksvertegenwoordigers invulling aan het democratische ideaal. Hoe zij dat doen, en vooral hoe zij denken te handelen voor al die andere burgers (het ‘publiek’) namens wie zij hun demo-

cratische taak vervullen, is een zowel normatieve als empirische vraag. Wij hebben ons gericht op de tweede vraag, waarbij het richtinggevend vertrekpunt was dat, in Nederland maar niet alleen daar, steeds vaker wordt beweerd dat de publieke opinie als ‘waan van de dag’ een prominente rol zou spelen in de manier waarop vertegenwoordigers hun kiezers of volk representeren. Zeg mij wat de peilingen vandaag laten zien, en ik zeg u wat de volksvertegenwoordiger morgen zal denken en doen.

Zo simpel blijkt het niet te zijn. Jawel, volksvertegenwoordigers hebben oor voor de publieke opinie, maar zij laten hun oren er in de eerste jaren van de 21^e eeuw niet naar hangen. Waarbij het tevens zo blijkt te zijn, dat onder die brede noemer uiteenlopende vormen van publieke opinie schuilgaan. Dat een oppervlakkige beschouwer denkt dat politici zich door ‘de’ publieke opinie laten leiden is een misverstand. Een begrijpelijk misverstand omdat de term nu eenmaal regelmatig valt, maar niettemin een misverstand. Als politici het al over publieke opinie hebben, hebben zij het namelijk over uiteenlopende zaken en niet over een en dezelfde drijvende politieke kracht. En ze hebben het zeker niet over de opiniepeilingen. Als zij vervolgens in hun argumentatie verwijzen naar de publieke opinie, is dat vooral ter illustratie van een al bepaalde positie, niet als de inhoudelijke basis van de argumentatie of politieke plaatsbepaling. Als zij al eens, een enkel keertje, wat zij menen waar te nemen als publieke opinie een rol laten spelen in gedachtevorming of standpuntbepaling, dan slechts als het gaat om een geïnformeerde opinie, met kennis van zaken en steekhoudende argumenten. Nederlandse Kamerleden lijken aldus een traditionele, negentiende-eeuwse invulling van het begrip publieke opinie te hanteren, met een centrale plaats voor redelijke, inhoudelijke argumenten. Dat is de conclusie die wij, op basis van een kwalitatieve analyse van interviews en een belangrijk en langlopend Kamerdebat, trekken. Nader empirisch onderzoek, ook elders, ook ten aanzien van andere beleidsterreinen, ook eerder in de tijd en ook kwantitatief, zal uit moeten wijzen of die voorlopige conclusie overeind blijft. Maar op basis van onze bevindingen wordt Nederlandse volksvertegenwoordigers geen recht gedaan met het verwijt te dansen naar de pijpen van het Nederlandse volk. Zo werkt dat niet. Edmund Burke leeft en woont in Nederland, zo lijkt het toch. Zie immers tot slot het volgende interviewfragment: “Het omgaan met verschillende meningen in de maatschappij, dat heeft te maken met leiderschap. Op een gegeven moment verzamel je al de feiten. Zien, oordelen, handelen – de prachtige driedeling die nooit verloren is gegaan. Dus je doet je feitenonderzoek, je analyseert en neemt een standpunt in – wat anderen daar ook van vinden, zolang je dat maar voor jezelf integer hebt uitgezocht. Je hebt een opvatting, je hebt eigen levenservaring en wijsheid, je hebt je collega’s in de Kamer, je hebt een partijpolitiek kader, (...) en met dat alles ga je van A naar B. En je zegt: Dit is mijn standpunt en dit wil ik gaan doen, ook als mensen dat niet leuk vinden”.

Noten

1 Drs. C.M.M. Koop is verbonden aan het Europees Universitair Instituut in Florence. Prof. dr. J.J.M. van Holsteyn is als universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar Kiezersonderzoek verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

2 In die zin dat de betrokkenen zelf aan het woord gelaten worden. “Qualitative research is multimethod in focus, involving an interpretive, naturalistic approach to its subject matter. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them” (Denzlin & Lincoln, 1994, p. 2).

3 Merk op dat Rita Verdonk, die met haar politieke beweging Trots op Nederland aan de weg timmert, met haar initiatief om ideeën voor haar programma in te winnen via een internetsite deze populistische positie benadert.

Daarmee is deze momenteel dominante manifestatie van publieke opinie van relatief recente datum. Toen in Nederland in de jaren zestig van de 19^e eeuw de strijd om de afschaffing van het zogeheten dagbladzegel werd gevoerd, was het juist vanwege de rol die dagbladen zouden spelen in het verwoorden en vormgeven van de publieke opinie, dat het verhogen van de kwaliteit van de dagbladpers en een bredere toegankelijkheid ervan een voornaam politiek doel was (zie Janse, 2007, pp. 211-249).

5 Voor Nederland is op dit terrein niet veel empirisch onderzoek gedaan. Pas recent lijkt dit onderzoek werkelijk tot ontwikkeling te komen; zie Tiemeijer, 2006; Van Baalen *et al.*, 2006; Van Dixhoorn, 2006; zie ook Van Holsteyn & Irwin, 2006. Voor de Amerikaanse situatie is veel meer onderzoek naar opvatting en invloed van publieke opinie cq. opiniepeilingen verricht; zie voor een recent overzicht, dat over het geheel bezien blijkt geeft van “mixed views” (p. 3) Manza, Cook & Page, 2002; zie voor het gebruik van peilingen door de Amerikaanse president Eisinger, 2003.

6 Geïnspireerd door de aanpak van Susan Herbst (1998, 2002; zie ook Fuchs & Pfetsch, 1996), zij het dat haar onderzoek wetgevingsambtenaren, politieke activisten en politiek journalisten betrof.

7 Zie voor een bundeling van onderzoeken naar de vraag hoe, vooral via peilingen, in diverse landen over de oorlog in Irak werd gedacht onder meer het themanummer van *International Journal of Public Opinion Research*, 16/3, Autumn 2004. Een eerder, verwant debat over de mogelijke interventie in Bosnië in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw is geanalyseerd, waarbij niet de Kamer maar primair de media werden

beschouwd als de plek waar “het democratische debat op grond waarvan samenlevingen tot politieke besluiten komen” zou worden gevoerd (Ten Cate, 2007, citaat op p. 16).

8 Onder meer op 26 oktober 2002, 15 februari 2003, 22 maart 2003, 20 maart 2004.

9 In de analyse van de debatten is gebruikgemaakt van de tekst zoals te vinden in de officiële Handelingen der Tweede Kamer en te raadplegen via Parlando met als trefwoord Irak.

10 Omdat het vooral gaat om inzicht in bestaande meningen van Kamerleden als zodanig, blijven de respondenten anoniem, ook wat hun politieke kleur betreft.

11 Al kan worden betoogd dat juist weldenkende politici zich bij gelegenheid door peilingen moeten laten leiden (vergelijk met Geer, 1996).

12 De vraaggesprekken zijn gehouden in verkiezingstijd en waar in zijn algemeenheid over peilingen werd gesproken, zal wellicht vooral aan politieke voorkeurspeilingen zijn gedacht.

13 Het moge duidelijk zijn dat hiermee een van de meest gehanteerde bezwaren tegen de op peilingen gebaseerde publieke opinie wordt verwoord. Zie onder veel meer Bishop, 2005; Zaller, 1992; zie voor Nederland De Boer & ‘t Hart, 2007; Tiemeijer, 2008.

14 Merk op dat binnen het ambtelijk apparaat vooral deze rol op enige waardering kon rekenen (Tiemeijer, 2006). Zie voor een kritische analyse van het gebruik van peilingen door politici juist om de communicatie met burgers vorm te geven onder meer Jacobs & Shapiro (2000, 2002).

15 Op de site van Parlement & Politiek staat in het chronologische overzicht van de coalitieonderhandelingen na 22 januari 2003 als kop bij 19 maart 2003: ‘Irak-crisis zet formatie nu toch onder druk’ (zie www.parlement.com/9291000/modulesf/gd2jbrt3). Minder dan een maand later (11 april) zouden de onderhandelingen overigens alsnog stuklopen, zij het niet op deze kwestie. Uiteindelijk werd een kabinet van CDA, VVD en D66 gevormd.

16 *Handelingen 2002-2003*, nr. 38, Tweede Kamer, 2830 resp. 2849.

17 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3321.

18 Bij de positiebepaling van het kabinet, zoals besproken in het debat van 18 maart 2003, ging het in hoge mate om de consistentie van het kabinetsstandpunt: wel politieke steun, geen militaire steun. Wij besteden daar relatief weinig aandacht aan, omdat wij in ons betoog primair aandacht wensen te schenken aan de rol en taakopvatting van gekozen volksvertegenwoordigers in relatie tot de publieke opinie.

19 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3276 resp. 3281.

20 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3279 resp. 3317.

21 *Handelingen 2004-2005*, nr. 56, Tweede Kamer, 3618.

22 *Handelingen 2002-2003*, nr. 43, Tweede Kamer, 2992.

23 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3286.

24 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3087 respectievelijk *Handelingen 2002-2003*, nr. 86, Tweede Kamer, 5551.

25 *Handelingen 2003-2004*, nr. 54, Tweede Kamer, 3586.

26 *Ibidem*, 3585.

27 *Handelingen 2006-2007*, nr. 57, Tweede Kamer, 3217.

28 In reactie op een mogelijke koersverandering van het kabinet laat Zalm zich op vergelijkbare laatdunkende wijze uit over wat maatschappelijk draagvlak kan of dient te betekenen in termen van besluitvorming: "Als vermeend draagvlak in de samenleving de doorslag geeft bij het bijstellen van het regeringsbeleid, wens ik de minister-president heel veel succes met allerlei vervelende maatregelen die nog genomen moeten worden" *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3304.

29 *Handelingen 2002-2003*, nr. 38, Tweede Kamer, 2827.

30 *Handelingen 2002-2003*, nr. 43, Tweede Kamer, 2992.

31 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3087.

32 Respectievelijk *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 2822; *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3087; *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3093.

- 33 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3103.
- 34 *Handelingen 2005-2006*, nr. 9, Tweede Kamer, 491.
- 35 Aldus Harry van Bommel (SP) in januari 2003; zie *Handelingen 2002-2003*, nr. 38, Tweede Kamer, 2822.
- 36 Aldus Bert Bakker (D66) in augustus 2003; zie *Handelingen 2002-2003*, nr. 86, Tweede Kamer, 5018.
- 37 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3096.

Opmerkelijk afwezig als spreekbuis van de publieke opinie zijn de media als eigenstandige actor, die slechts bij hoge uitzondering worden aangehaald om aan te geven wat het volk zou denken en wensen.

Bibliografie

- Algemeen Dagblad (2008, 1 maart). Hoe langer in dienst, hoe dichterbij de stoel van de koningin. Zij is per slot van rekening voorzitter. *Algemeen Dagblad*.
- Andeweg, R.B. (2008). *Roles beyond Roll-calls: Behavioural Consequences of Representative Role Orientations*. Paper presented at the ECPR, Rennes, April 11-16, 2008, 18 pp.
- Andeweg, R.B. & Thomassen, J.J.A. (2005). Modes of Political Representation: Toward a New Typology, *Legislative Studies Quarterly*, 30 (4), 507-528.
- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Bishop, G.F. (2005). *The Illusion of Public Opinion. Fact and Artifact in American Public Opinion Polls*. Lanham, etc.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Burke, E. (1999 [1774]). Speech to the Electors of Bristol, in: E. Burke, *Selected Works of Edmund Burke*. Vol. 4 [1774]. A new imprint of the Payne edition. Foreword and biographical note by Francis Canavan. Indianapolis: Liberty Fund; zie: http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile-show.php%3Ftitles-659&Itemid-28.
- Childs, H.L. (1939). By Public Opinion I mean, *Public Opinion Quarterly*, 3 (2), 327-336.
- Childs, H.L. (1965). *Public Opinion: Nature, Formation and Role*. Princeton, D. Van Nostrand Company. [Nederlandse vertaling *De publieke opinie*. Utrecht: Het Spectrum. 1968].
- Dahl, R.A. (1998). *On Democracy*. New Haven, etc.: Yale University Press.

- De Boer, C. & 't Hart, H. (2007). *Publieke opinie*. Utrecht: Boom.
- Denzlin N.K. & Lincoln, Y.S. (1994). Introduction: Entering the Field of Qualitative Research. In: N.K. Denzlin & Y.S. Lincoln (red.), *Handbook of qualitative research* (pp. 1-17). Thousand Oaks, etc.: Sage.
- Donsbach, W. & Traugott, M.W. (red.). (2008a). *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*. Los Angeles, etc.: Sage.
- Donsbach, W. & Traugott, M.W. (2008b). Introduction. In: W. Donsbach & M.W. Traugott (eds.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research* (pp.1-5). Los Angeles, etc.: Sage.
- Eisinger, R.M. (2003). *The Evolution of Presidential Polling*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eulau, H. et al. (1959). The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke, *The American Political Science Review*, 53 (3), 742-756.
- Everts, P. (2008). *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog*. Assen: Van Gorcum.
- Fuchs, D. & Pfetsch, B. (1996). *The Observation of Public Opinion by the Governmental System*. Research Paper Series, Science Center Berlin for Social Research (<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1996/iii96-105.pdf>).
- Gallup, G. & Rae, S.F. (1968 [1940]). *The Pulse of Democracy. The Public-opinion Poll and how it Works*. New York: Greenwood Press.
- Geer, J.G. (1996). *From Tea Leaves to Opinion Polls. A Theory of Democratic Leadership*. New York: Columbia University Press.
- Glynn, C.J. et al. (2004). *Public Opinion*. Boulder: Westview Press. 2nd ed.
- Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. 2nd ed.
- Herbst, S. (1993). *Numbered Voices. How Opinion Polling has Shaped American Politics*. Chicago, etc.: The University of Chicago Press.
- Herbst, S. (1998). *Reading Public Opinion. How Political Actors View the Democratic Process*. Chicago, etc.: The University of Chicago Press.
- Herbst, S. (2002). How State-level Policy Managers 'Read' Public Opinion. In: J. Manza, F.L. Cook & B. Page (red.). *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy* (pp. 171-183). Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, L.R. & Shapiro, R.Y. (2000). *Politicians don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jacobs, L.R. & Shapiro, R.Y. (2002). Politics and Policymaking in the Real World: Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness. In: J. Manza, F.L. Cook & B. Page (red.), *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy* (pp. 54-75). Oxford: Oxford University Press.
- Janse, M. (2007). *De afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek doel in Nederland 1840-1880*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Jonker, J. & Pennink, B.J.W. (2000). *De kern van de methodologie*. Assen: Van Gorcum.

- Key, V.O. (1961). *Public Opinion and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Koop, C. (2007a). 'Politics and Public Opinion in the Dutch Parliament'. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007, Antwerpen, 31 mei - 1 juni.
- Koop, C. (2007b). *Public Opinion and Dutch Democracy: Parliamentarians and the Public in the Debate on the War in Iraq*. Unpublished master thesis, Departement Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden.
- Lang, K. & Lang, G.E. (2008). Advocacy: Alternative Expressions of Public opinion. In: W. Donsbach & M.W. Traugott (red.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research* (pp. 41-52). Los Angeles, etc.: Sage.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New haven, etc.: Yale University Press.
- Lowell, A.L. (1919 [1913]). *Public Opinion and Popular Government*. New York: Longmans, Green and Co. Rev. ed.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manza, J., F.L. Cook & Page, B. (red.) (2002). *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam, etc.: Boom.
- Newport, F. (2004). *Polling Matters. Why Leaders Must Listen to the Wisdom of the People*. New York, etc.: Warner Books.
- Noelle-Neumann, E. (1993). *The Spiral of Silence: Public Opinion – our Social Skin*. Chicago, etc.: The University of Chicago Press, 2nd ed. [oorspronkelijk verschenen als *Die Schweigespirale: Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*. München: R. Piper & Co. Verlag, 1980].
- Oranje, J. (2007, 17/18 november). Ik ben geen held. *NRC Handelsblad*.
- Peeperkorn, M. (2007, 7 december). Scoren in vragenuurtje is geen serieuze politiek; Accent kamer en camera. *de Volkskrant*.
- Peeperkorn, M. (2008, 31 mei). Met pijn in het hart. *de Volkskrant*.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Powell, G. Bingham (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, etc. Yale University Press.
- Price, V. (1992). *Public Opinion*. Newbury Park, etc.: Sage.
- Price, V. (2008). The Public and Public Opinion in Political Theories. In: W. Donsbach & M.W. Traugott (red.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research* (pp. 11-24). Los Angeles, etc.: Sage.
- Ragin, C.C. (1994). *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Robinson, M. (2002). *Mobocracy. How the Media's Obsession with Polling Twists the News, Alters Elections, and Undermines Democracy*. Roseville: Prima Publishing.
- Rouvoet, A. (2006). *Zwevende politici. Over opportunisme in Den Haag*. Amsterdam: Balans.

- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam, etc.: Boom.
- Ten Cate, A. (2007). *Sterven voor Bosnië? Een historische analyse van het interventiedebat in Nederland, 1992-1995*. Amsterdam: Boom.
- Tiemeijer, W.L. (2006). *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*. Amsterdam: Aksant.
- Tiemeijer, W.L. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.
- Van Baalen, C.C. et al. (red.). (2006). *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006: De waan van de dag*. Amsterdam: Boom.
- Van den Berg, J.Th.J. (2007). Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie. In: K. Aarts, H. Van der Kolk & M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006* (pp. 139-164). Utrecht: Het Spectrum.
- Van Diepen, R.C. (2004). 'Dutch Disease is Better for Peace': Nederland en het kruisraketendebat, 1979-1986. In: J. Hoffenaar, J. Van der Meulen & R. De Winter (red.), *Confrontatie en spanning. Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog 1966-1989* (pp. 189-205). Den Haag: Sdu.
- Van Dixhoorn, A. (2006). *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*. Den Haag: SCP.
- Van Holsteyn, J. & Irwin, G. (2006). Wijsheid en waan: Opiniepeilingen en het politieke proces. In: C.C. Van Baalen et al. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006: De waan van de dag* (pp. 55-66). Amsterdam: Boom.
- Zaller, J.R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.