

- 24 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid en de Europese Unie*, Den Haag, 1996. Europese Volkspartij, *Program of Basic Principles*, Brussel, 1993.
- 25 Koole, R., en Raap, L., 'Eurosepsis en sociaal-democratie in Nederland'. In: H. Vol-laard en B. Boer (red.), a.w. p.109-128.
- 26 Boer, B., 'Eurosepsis en liberalisme in Nederland'. In: idem p.129-150.
- 27 Habermas, J., 'Citizenship and national identity'. In: B. van Steenbergen (ed.) *The Condition of Citizenship*, New York: Sage, 1994, p.30.
- 28 Tweede Kamerfractie D66, *De Verenigde Staten van Europa*, Den Haag, december 2005.
- 29 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, a.w. p.62 e.v.
- 30 Wal, G. van der, *Recht met reden*, Rotterdam: Sanders Instituut/Kluwer, 2003, p.180.
- 31 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, a.w. p.71.
- 32 *Verkenning burgerschap en andere overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 362, bijlage bij nr. 31.
- 33 Tweede Kamer, 2004-2005, 29666.
- 34 SLO, *Een basis voor burgerschap. Een inhoudelijk verkenning voor het funderend onderwijs*, Enschede, 2006.
- 35 NKSR, 'Dat doet de burger goed', Themabijeenkomst over burgerschap en inburgering, Utrecht, 6 juni 2006, www.nksr.nl.

Hoofdstuk 3.

## Volksberaad over Europa Populisme en referenda voorbij

Bas van Stokkom

De laatste decennia is het aantal nationale referenda over Europese aan-gelegenheden sterk toegenomen. Intussen zijn er al meer dan dertig gehou-den. Er is geen *one issue* thematiek in de wereld waarover zoveel gestemd wordt als Europese integratie (De Vreese en Semetko 2004). Al in de jaren zeventig stemden Groot-Brittannië, Noorwegen en Denemarken over lidmaatschap van de Europese Gemeenschap. De ratificatie van het Verdrag van Maastricht was onderwerp van referenda in Frankrijk, Ier-land en Denemarken. In 1994 was het vraagstuk van lidmaatschap de inzet van referenda in Oostenrijk, Noorwegen, Finland en Zweden. De ratificatie van het verdrag van Amsterdam was wederom onderwerp in Ierland en Denemarken. Denemarken en Zweden zeiden 'nee' tegen invoer-ing van de euro. Het verdrag van Nice leidde in Ierland tot twee refe-renda. De eerste in 2001 resulteerde in een 'nee', de tweede – na een geëngageerde regeringscampagne – een jaar later in een 'ja'. In 2003 hiel-den negen nieuwe Oost-Europese lidstaten een referendum over toetre-ding, alle: 'ja' (Szczerbiak en Taggart 2005). En tenslotte heeft het grond-wettelijk verdrag tot volksraadplegingen geleid in Spanje, Luxemburg, Frankrijk en Nederland. Portugal en Groot-Brittannië zagen na het 'nee' in laatstgenoemde landen vervolgens af van het voorgenoemen referen-dum. Alleen België, Duitsland, Griekenland en Portugal hebben nog geen referendum over een EU-zaak gehouden.

Europa ondergaat dus een ware 'referendumgolf'. Het beleid van de EU is in sterke mate afhankelijk geworden van nationale referenda. Het is daarom van belang na te gaan wat referenda eigenlijk bewerkstelligen. Vergroten zij de kennis over en het bewustzijn van de Europese politiek? Of dragen ze bij aan een populistische politiek en vergroten ze het poli-tieke cynisme?

Het politieke bedrijf in bijna alle Europese landen staat momenteel in het teken van een populistische *Zeitgeist*. Bekend is dat populistische bewegingen het gebruik van direct-democratische procedures bepleiten.

Zij lijken volksraadplegingen echter vooral instrumenteel te benaderen. Het versterken van burgerschap en burgerparticipatie als doeleinden in zichzelf lijkt niet echt te leven in die bewegingen. Daarvoor is de kritiek op en afkeer van politieke instituties te groot. Niettemin slagen populistische partijen en bewegingen er regelmatig in grote massa's, merendeels cynische burgers te mobiliseren. Populisten weten op grond van antipolitieke gevoelens burgers te bewegen.

Alvorens op het referendumvraagstuk in te gaan komt in deze bijdrage de vraag aan bod hoe het moderne populisme te duiden. Betoogd wordt dat er nieuwe varianten van populisme zijn ontstaan die minder sterk aan rechts-extremistische politici zoals Le Pen zijn gelieerd, en hun achterban vinden in alle sociale lagen van de bevolking. Sommigen spreken over een 'ondernemerspopulisme': politici die buiten de politiek carrière hebben gemaakt kunnen op veel steun van het electoraat rekenen (zoals Berlusconi en Fortuyn). Zij werpen zich op als 'machers' en komen tegevoelend aan een cynisch electoraat dat democratisch bestuur vooral gefegitimeerd acht wanneer het resultaatgericht en daadkrachtig is. Vervolgens wordt aangegeven dat de massamedia een populistische politiek aanmoedigen door politieke vraagstukken om te duiden tot wedstrijdnieuws en emotie nieuws. De schandalen en corruptiezaken die uitvoerig in de media worden belicht, vergroten het wantrouwen in de politiek en brengen de politieke elites verder in diskrediet.

In het tweede deel van deze bijdrage wordt nagegaan welke effecten referenda sorteren. Aangegeven wordt dat het debat tijdens referendacampagnes snel wordt meegezogen in populistische strategieën waardoor cynische burgers meer dan eens worden aangemoedigd een 'nee' te laten horen. Studies over referenda maken duidelijk dat er weliswaar sprake is van een leereffect onder burgers, maar dat proces is pover, en beantwoordt geenszins aan de doelstelling het inzicht van de bevolking werkelijk te verdiepen. Referenda lijken eerder populistische tendensen te bekrachtigen, en leiden af van verdere doordenking van politieke kernissues in Europa. Dat geldt niet minder voor het Nederlandse referendum over het grondwettelijk verdrag in 2005.

Dat noopt – ten derde – tot het zoeken naar andere (direct) democratische middelen, die wel in staat zijn politieke diepgang te brengen. Temeer wanneer funderende constitutionele vraagstukken ter beoordeling voorliggen. Betoogd wordt dat 'deliberatieve peilingen' hiervoor mogelijk geschikt zijn. Dergelijke vormen van volksberaad zetten burgers ertoe aan onpartijdig te oordelen, los van wedstrijdnieuws en strategische campagnes.

### *Hedendaags populisme: een duiding*

Het is bijzonder moeilijk adequate definities van populisme te geven. Het verschijnsel omvat zowel *single issue* bewegingen als politieke partijen die ontevreden kiezers beogen te mobiliseren. Meestal worden een aantal gemeenschappelijke kenmerken opgesomd: vijandigheid ten aanzien van het representatieve systeem, het ontkennen van links en rechts, een geïdealiseerde versie van 'één volk', en het ontbreken van kernwaarden (Papadopoulos 2005; Taggart 2000; Meny en Surel 2002). Die kenmerken maken populisme in hoge mate kameleonachtig.

Mudde (2005) omschrijft populisme als een ideologie die de samenleving verdeelt in twee antagonistische blokken, het 'pure volk' en de 'corrupte elite'. De politiek zou uitdrukking moeten zijn van de volkswil. Het spiegelbeeld van populisme is elitisme, dat er ook een manicheïstisch wereldbeeld van 'vrienden' en 'vijanden' op nahoudt, maar meent dat de politiek niet uitdrukking moet zijn van het 'amorele volk' maar van de competenties van de elite. Het populisme is dus niet primair het resultaat van een sociale crisis, zoals vaak wordt verondersteld. Factoren als persistent politiek ressentiment, serieuze bedreigingen van 'onze manier van leven', en de aanwezigheid van attractieve leiders zijn door slaggevoerd (Mudde 2005: 547). Bovenal is het populisme reactief van aard. Populistische kiezers hebben negatieve en vaak oprecht vijandige opvattingen over de 'politieke klasse'; ze voelen zich vervreemd van de politiek en neigen ertoe verschillen uit te vergroten en tot zwart-wit denkbeelden te reduceren: 'wij en zij', 'binnen en buiten'. Volgens Mudde spelen ook hoge verwachtingen onder een geëmancipeerd en kritischer publiek een grotere rol. Het is niet meer zo dat de elite voor het volk denkt, en dat het volk klakkeloos slikt wat politici zeggen. Het politieke ambt is gedemystificeerd, en met name de politieke machteloosheid als het gaat om Europa roept irritatie op. In de perceptie van de burger stelt de competentie van professionele politici – de politieke elite – niks voor. Dat verklaart ook waarom populistische momenteel zo sterk profiteren van hun rol als taboebrekers en hartstochtelijke strijders tegen politieke corruptie. Ze suggereren dat duidelijke en simpele maatregelen problemen kunnen oplossen, en zijn er bedreven in ambtelijke en kleurloze politici in de hoek te drijven en daarvoor een geamuseerd publiek te winnen. Beroeps politici worden dan ook geportretteerd als onmachtige lieden die geen voeling hebben met de realiteit (Canovan 2004).

Een charismatisch leiderschap waarin het 'volk' is gepersonifieerd, dient vaak als vervanging voor identificatie met instituties als politieke partijen, en is in staat om geheel verschillende burgers met heterogene sociale achtergronden aan zich te binden. In tegenwoordige verkiezingscampagnes kan deze charismatische factor in sterke mate worden benut omdat kiezers minder loyaal zijn aan partijen en ideologieën. Dat is de kracht maar ook de zwakte van populistische bewegingen. Want het wispelturige electoraat kan een proteststem bij de volgende verkiezingen makkelijk onthouden. Vandaar de grote schommelingen in de aanhang, die uiteraard ook met de gebrekkige institutionalisering van populistische partijen heeft te maken.

Het populisme kent dus vele dubbelzinnige betekenissen: afwijzen van partijen, maar zichzelf organiseren in een politieke beweging; kritisch over politieke elites, maar meedoen aan verkiezingen; de macht van het volk bepleiten, maar vertrouwen op de verleiding van de charismatische leider (Meny en Surel 2002).

#### *Twee typen populisme*

Het is raadzaam om traditionele vormen van populisme scherp te onderscheiden van nieuwerwetse vormen, die moeilijk met extreemrechts verzeelvigd kunnen worden.

Traditionele populistische bewegingen werden vaak geleid door anti-intellectuele sterke mannen die meestal radicaal rechts op het politieke krachtenveld opereerden. Hun retoriek was vaak intolerant en xenofobisch van aard en ze vertolkten sterke vijandbeelden. Hedendaagse voorbeelden van 'traditioneel' populistische leiders zijn Le Pen en in mindere mate Haider (Fieschi en Heywood 2004). Er is wat voor te zeggen deze vormen van populisme te omschrijven als 'afweerbewegingen', gericht tegen allerlei krachten die de status van de 'oorspronkelijke bevolking' bedreigen. Taggart omschrijft populisme dan ook als een beweging die terugverlangt naar lang vervlogen tijden, het *heartland* van een deugdzaam en ondeelbaar volk (Taggart 2000). De aanhang voelt zich in de steek gelaten, of zelfs verraden door het 'corrupte' politieke establishment, en is nauwelijks bereid zich politiek te engageren. In veel opzichten wordt uit een bruin register van emoties geput (verontwaardiging; wrok; schaamte).

De huidige populistische bewegingen in Europa beantwoorden bepaald niet aan dit beeld; zij zijn niet uitsluitend op een aangenaam verleden gericht of 'simpelweg' reactionair. De trekkers zijn minder sterk aan een

rechts-extremistische politiek gelieerd, en hun achterban vinden we in alle sociale klassen. Die achterban bestaat voornamelijk uit individuaalisten die er cynische attitudes op na houden en in hoge mate ontevreden zijn. Sommigen spreken over een 'ondernemerspopulisme': drie politici worden omarmd die buiten de politiek carrière hebben gemaakt (zoals Berlusconi en Fortuyn). Deze outsiders worden als succesvol in de 'reële wereld' gezien. Hun reputatie steunt op het karakter van de winnaar, niet op morele integriteit. Het zijn *street smarts, fixers of machers*, zonder illusies in termen van vertrouwenswaardigheid maar wel recht door zee en compromisloos. Zij doen een beroep op de kiezers hen persoonlijk te vertrouwen, niet zozeer de politieke instituties (Fieschi en Heywood 2004).

Aanhangers van deze 'machers' weten dat het morele krediet van hun leiders niet groot is, maar het feit dat zij daadkracht tonen wordt van groter belang geacht. Uit onderzoek van Fieschi en Heywood blijkt dat de aanhangers van Berlusconi weinig vertrouwen hebben in instituties, maar zij scoren – anders dan aanhangers van Le Pen en Haider – wel relatief hoog op 'interpersoonlijk vertrouwen'. Dat betekent dat zij zich committeren aan de samenleving en de politiek, zij het in sterk opportunistische en instrumentele zin. Traditionele populistten (de aanhangers van Le Pen bijvoorbeeld) zijn daarentegen veel loyaler aan hun beweging.

Kortom, het eerste, traditionele type van populisme wordt gekenmerkt door anti-intellectualistische sterke leiders die duidelijk rechts op het politieke spectrum opereren. Hun achterban stelt weinig vertrouwen in de politiek; zij willen zichzelf niet kwetsbaar maken of 'zich laten gebruiken'. Moderne populistische leiders daarentegen zijn vaak succesvol in de zakenwereld geweest, en hun retoriek is bepaald niet 'xenofobisch' te noemen. Zij appelleren aan cynische burgers die lagere verwachtingen van de politiek hebben, maar als er iets te winnen valt wel hun stem uitbrengen. Beide typen populisme trekken dus stemmers met verschillende waarden en overtuigingen (Fieschi en Heywood 2004).

Politiek cynisme is een doorslaggevend kenmerk. Zo bleek uit onderzoek van de Nederlandse verkiezingen van 2002 dat 90% van het LPF-electoraat cynisch genoemd kan worden (Van Praag 2003). Ook niet-stemmers, SP'ers en VVD'ers scoren ruim boven het gemiddelde. Overigens is de Nederlandse kiezer over het algemeen aanzienlijk cynischer geworden. Terwijl in 1998 46% cynisch kon worden genoemd is dat aantal in 2002 opgelopen tot 67%.<sup>1</sup> Tekenend is dat in Nederland 'politiek goed geïnformeerd zijn' positief gerelateerd is aan cynisme. Dat geeft

aan dat burgers zowel politiek geïnteresseerd als cynisch en negatief over politici en hun optreden kunnen zijn (De Vreese 2005).

De opkomst van Fortuyn toont – evenals die van Berlusconi en vele andere succesvolle politieke nieuwkomers – aan, dat omschrijvingen van populisme als een nostalgisch verlangen naar een *heartland* niet voldoen. Cynici dromen niet van een aangenaam verleden: dat zou naïef en dwaas zijn. Zij willen daadkracht zien. Het moderne cynische electoraat lijkt zich vooral met succes, geld en carrière te identificeren. Zij ‘geloven’ in vooruitkomen, al wordt dat vooral materialistisch geduid.<sup>2</sup>

Dat electoraat keert zich wel tegen de schaduwzijden van modernisering: van werkstress tot immigratie, van files tot overlast en misdaad (Van Praag 2003; Van Stokkom 2004). Maar het is bepaald niet zo dat de ‘verliefers van modernisering’ de cliëntèle van het moderne populisme vormen, of dat een economische malaise verantwoordelijk is voor de populistische successen. De groei van de FPÖ in Oostenrijk in de jaren negentig kwam tot stand in een welvarend land zonder een economische crisis en met lage werkloosheidscijfers. Het Vlaams Belang heeft in één van Europa’s rijkste en dynamische regio’s opgang gemaakt, en heeft in het veel armere Wallonië geen equivalent gekregen. In het eveneens rijke Lombardije maakte de Lega Nord een spectaculaire opmars. Ook Zwitserland, Denemarken en Zweden – alle economisch succesvol – hebben te stellen met krachtige populistische protestbewegingen. De Deense Volkspartij en de Partij van de Vooruitgang in Noorwegen zijn niet zo zeer anti-immigratiepartijen, maar uiten vooral kritiek op de verzorgingsstaat en de belastingen. Dit geldt niet minder voor het Nederlandse populisme. De LPP-beweging bestond niet alleen uit werklozen, autochtone bewoners in multi-etnische wijken en kleine middenstanders. Ook goed opgeleide middenklassen en nieuwe rijken werden meegezogen in de beweging van Pim Fortuyn.

#### *Corruptieschandalen*

Duidelijk is wel dat de populistische achterban zich keert tegen de ‘corrupte’ politieke elites. De jaren negentig gaven een sterke groei te zien van schandalen. Deze corruptieschandalen draaiden in feite allemaal om hetzelfde thema: toegang kopen tot beleidsmakers middels politieke partijen. De voorbeelden zijn bekend: de Ecclestone affaire in Engeland, de Augusta-Dassault affaire in België die Willy Claes de kop kostte, de omkoopaffaires rondom Felipe González in Spanje en Mitterand in Frankrijk, de geheime bankrekeningen van Helmut Kohl in Duitsland en de

Franse Elf-affaire die Roland Dumas in 2001 in de cel bracht. De systematische politieke corruptie die begin jaren negentig in Italië aan het licht kwam, had geen enkele parallel met enige andere Europese democratie (Heywood et al 2002).

Zijn de politieke elites meer corrupt dan vóór de jaren negentig? Waarschijnlijk niet: zolang er politieke partijen zijn, of factiestrijd binnen dictaturen of autocratieën, bestaat er corruptie. Wat wel veranderd is, is dat het bewijs van corruptie veel meer ophef en schandaal veroorzaakt (Heywood et al 2002; Fieschi en Heywood 2004). De Franse politicoloog Yves Meny (2003) is daar nader op ingegaan. In het verleden had corruptie lang niet altijd negatieve effecten voor de legitimiteit van politici en democratische instituties. Corruptie werd volgens Meny stilzwijgend geaccepteerd zolang ze binnen de perken bleef. In Italië, Frankrijk en West-Duitsland werd het illegaal spekken van de partijkassen niet als serieus probleem gezien. Iedere partij was partner in het spel en niemand had er belang bij een onkreukbaar imago te presenteren. Pas in de jaren negentig veranderde dat. Corruptie bestond niet meer uit individuele misstapen, maar werd nu waargenomen als systematisch en georganiseerd. Corruptie was niet langer een geheime deal, maar werd gepercipieerd als een vast bestanddeel van de ongeschreven conventies van de politieke klasse. Toen de bestuurlijke wereld door media-aandacht transparanter werd en de affaires met grote regelmaat tevoorschijn werden getoerd, leken collusie en machtsbederf niet meer weg te denken uit bestuurlijke kringen en de politieke klasse (zie ook reeds Bovens 1996). Het populistisch verwijt ‘ze zijn allemaal verrot’ klonk steeds overtuigender. Temeer omdat politici de burgers hadden opgeroepen de buikriem aan te halen. Ook het feit dat frauderende of misleidende politici er steeds in slaagden om straf en blaam te ontlopen, deed de onvrede en verontwaardiging stijgen en het vertrouwen kelderen. Volgens Meny is de ‘haast pathologische belangstelling voor schandalen’ ervoor verantwoordelijk dat populistische slogans massale ingang hebben verkregen.

Het feit dat de media omstandiger verslag doen van corruptie en elk incident breed uitmeten, lijkt dus de doorslag te geven. Volgens Mudde (2004) zijn er twee redenen waarom de media een ander beeld geven van corruptie dan voorheen. Ten eerste onafhankelijkheid, en ten tweede commercialisering. Lange tijd werden de media in sterke mate gedomineerd en gecontroleerd door politieke partijen. Dikwijls maakten kranten deel uit van de verzuilde politieke subculturen. Na de jaren zestig veranderde dat: de media verzelfstandigden. Tegelijkertijd ontstond er een com-

merciële strijd om de lezer en de kijker, waardoor de media meer gedramatiseerde items gingen belichten. Deze ontwikkeling versterkte anti-elite gevoelens binnen de bevolking, en bood een perfect podium voor populistische politici, die een ontvankelijk publiek aantroffen, maar ook een ontvankelijk medium. Een Oostenrijkse verslaggever zei: 'Haider had de media nodig en zij hadden hem nodig'.

De ontmaskering van corrupte bestuurders en politici biedt ontvrede burgers een krachtig wapen om hun eigen cynische gelijk te bevestigen. Corruptie is immers het meest fnuikende verwijt dat machthebbers kan treffen. De corruptie van elites, vooral de politieke, is een flagrante illustratie en een onomstotelijk bewijs van het 'verraad' van volksvertegenwoordigers.

#### *Daadkracht overtroeft morele integriteit*

Naarmate de corruptieschandalen zich in de media vermenigvuldigen, is de bestrijding van corruptie tot politieke topprioriteit gemaakt. Corruptie is dan ook gepolitiseerd en geïnstrumentaliseerd geraakt: het loont om jezelf als zuiverder en transparanter voor te doen dan anderen. Veel politici hebben een 'ik ben heiliger dan jij'-strategie omarmd om zevende kiezers binnen te halen. Partijen concurreren over 'schone handen' en transparantie, en beschuldigen elkaar soms van corruptie. Politieke nieuwkomers en oppositiepartijen hebben de kans zich te manifesteren als het 'schone' alternatief.

Maar de verbeelding van onkreukbaarheid kent inmiddels ook zijn eigen dialectiek: bestuurders die over transparantie spreken, roepen juist meer verdenkingen over zich af. Een regent die integere politiek verkondigt, is voor velen juist de belichaming van corruptie. En door populistische nieuwkomers aan te vallen laad je al snel de verdenking op je *bribesville* te verdedigen. De 'oorlog' tegen corruptie lijkt het populisme juist respectabel te maken: in naam van 'integriteit' slagen populistten er zelfs in verkiezingen te winnen (Krajev 2005).

Dat is bevreemdend en ironisch want populistische leiders hebben doorgaans bepaald geen smetteloos blazoen. In scherp contrast met de explosie van protesten en aanhoudende media-aandacht begin jaren negentig is de publieke verontwaardiging over Berlusconi's vermeende fraude snel vervlogen. Er bestaat kennelijk een cyclus van protest en apathie. Na veel *media-exposure* kwijnt de zorg over corruptie weg: het publiek verliest zijn interesse en raakt ervan overtuigd dat er niets zal veranderen; de media schakelen over naar andere thema's. Populisten spelen her-

haaldelijk in op dat cynisme: als het systeem toch verrot is kun je beter stemmen op iemand die dat systeem de baas is; de aandacht voor institutionele hervormingen slijbt vervolgens weg (Fieschi en Heywood 2004).

In het cynische zelfbesef doet alledaagse fraude weinig terzake, net zo min als de morele dimensie van integriteit: het is alleen van belang of de politicus zijn beloften nakomt en consistent handelt. Succesvolle zakenlieden als Berlusconi en Christoph Blocher in Zwitserland doen weinig moeite zich als oprechte personen te presenteren. Fortuyn deed dat evenmin. Niet morele integriteit, maar de resultaten tellen. Niet loyaliteit of trouw van de kiezer, maar een succesvolle aanpak. Hun morele geloofsbrieven zijn dus niet sterk, maar ze bewerkstelligen wel dat het publiek vertrouwen stelt in hun daadkracht.

Overigens hebben veel toonaangevende politici uit de 'oude' partijen deze moderne populistische stijl overgenomen. Thatcher zag zichzelf als een outsider; zij opponeerde tegen alle elites en corporatistische clubs binnen en buiten haar eigen partij. Ook Chirac speelde tijdens presidentsverkiezingen van 1995 de populistische kaart: hij viel de bureaucratie en het banksysteem fel aan ('in an orgy of anti-statist demagoguery'; Hayward 1996). Bush beklemtoonde tijdens zijn campagne in 2000 dat je het volk kunt vertrouwen, niet de overheid. Mensen die voor de overheid werken zouden alleen hun eigen belangen dienen. Zijn retoriek gaf een duidelijk signaal aan de kiezers: 'vertrouw me persoonlijk, niet de democratische instituties' (Warren 2003). In Nederland wordt die anti-overheidsretoriek – naast LPF-populisten – met name door neoliberale politici vertolkt.

#### *Dramademocratie*

De opkomst van het moderne populisme moet vooral in verband worden gebracht met de erosie van politieke instituties en de opkomst van commerciële massamedia en de amusementsindustrie. Performances in de media zijn van steeds groter belang om publieke steun te verwerven. Populariteit is een veel belangrijker criterium geworden dan bestuurlijke competentie.

Met name in de aanloop van verkiezingen spelen politici in op populistische verwachtingen.<sup>3</sup> De regels van de 'emodemocratie' – inspelen op schandaal en evenement; exploiteren van intimiteit zoals huwelijks-trouw en liefde voor kinderen; plicht tot komedie; enzovoort – lijken bezit te hebben genomen van de beroepspolitiek. Politici trachten het grootst mogelijke publiek te behagen en tevreden te stellen. Beleidsvragen worden versimpeld en aangepast aan het grootste kijkpubliek. Dat drijft op

zijn beurt de verwachtingen van consumentburgers omhoog en lijkt politiek avonturisme aan te moeten (Street 2003; De Beus 2001).

Politiek is een gemakkelijke kijksport geworden waarbij de kempahen onbevanging inspelen op elkanders vooroordelen. De politiek wordt meer en meer als sportevenement beleefd. De regel 'niet zwak overkomen' gebiedt tot *confrontational listening*, vasthouden aan standpunten en resistent zijn voor goede argumenten. Mediaonderzoekers wijzen op de opkomst van 'wedstrijdnieuws' en 'emotienieuws', hetgeen ten koste gaat van inhoudelijke berichtgeving. Wie zich negatief uitlaat wordt vaker wel dan niet beloond, omdat provocerende uitspraken extra nieuwsaandacht waarborgen. De *medialogica* van scoops en primeurs, van schandaal, ophef en conflict, en het veronderstelde strategische spel om de macht, dwingt daar ook toe (De Vree et al 2003; Kleinnijenhuis 2003).

De mediatisering van de politiek, en de daarmee verbonden sterrencultuur leidt ertoe dat personalisering over de volle breedte van het politieke spectrum doorzet. Mediagenieke kandidaten ('idolen met ideeën') krijgen de gunst van het brede publiek. In die opzichten past – zoals Pels stelt (2005) – populistische politiek beter bij een televisiedemocratie, dan traditionele vormen van politieke vertegenwoordiging.

Volgens Elchardus (2002) is de aloude 'vertegenwoordigende democratie' inmiddels opgeslokt door een 'dramademocratie'. Als een populair tv-programma een crisis opklopt durven volksvertegenwoordigers niet meer tegen de stroom in te varen en te erkennen dat sommige problemen moeilijk oplosbaar zijn. En als zij al een oprecht redelijk oordeel hebben, verbleekt dat temidden van beelden over schandalen, falende instellingen en de emoties van gedupeerden. Politici kunnen alleen 'overleven' door het dramaturgische spel mee te spelen en een herkenbare, prominente plaats te verwerven als nationale mediabekendheid. In het ergste geval hollen ze achter de 'mening van de straat' aan en protesteren ze tegen de 'pijnlijke beperkingen die de rechtstaat en het respect voor de procedure ons opleggen' (Elchardus 2002: 75). Kortom, politici vertegenwoordigen niet meer in de betekenis van 'filteren' en 'meningen herinterpreteren in rechtstatelijke termen', maar geven een show die publieke bijval moet oogsten.

Overigens moeten we deze trend niet al te dramatisch voorstellen. Populistische politici krijgen veel kritiek en worden regelmatig gecorrigeerd of ontmaskerd. Paradoxaal genoeg, juist de media zijn gevoelig voor ieder teken van publieke kritiek op het functioneren van politici, ook de goedkope manier waarop ze het volk toespreken (Page 1998).

Kortom, het populisme in Europa is geen reactionair, atavistisch of irrationeel verschijnsel. Eerder gaat het om een moderne kritiek op het representatieve systeem (ondanks de terminologie van 'intolerantie'). Nostalgie verlangens en bruine onderbuikgevoelens ontbreken veelal, terwijl de afkeer van democratie minder sterk is ontwikkeld dan in extreem rechtse stromingen. De populistische achterban bestaat beslist niet alleen uit *Moderniseringsverlierer* (waartoe ook etnische minderheden behoren). Eerder gaat het om grote massa's cynische burgers die een welvaartschauvinisme hebben ontwikkeld en bang zijn hun verworvenheden te verliezen. Dat verklaart ook waarom bijvoorbeeld Noord-Italië en Vlaanderen wel, en Zuid-Italië en Wallonië niet over populistische politieke bewegingen beschikken. Fraude en corruptie lijken binnen het cynische wereldbeeld als onvermijdelijke verschijnselen te worden ervaren, maar dat 'negativisme' kan door de evocatie van daadkrachtig beleid worden afgewenteld. Populisme lijkt een 'normaal' aspect te zijn geworden binnen een mediagestuurde marktsamenleving. Naarmate het politieke bedrijf meer aan de wetten van marketing beantwoordt, zullen vertekeningen wispeltuiger verlopen en worden strategische campagnes doorslaggevend. Ook de 'oude' grote partijen zijn 'besmet' geraakt: de stijl van daadkrachtig leiderschap wordt overgenomen en men tracht het electoraat door anti-overheidsretoriek voor zich te winnen.

### *Bewerkstelligen referenda een leereffect onder het volk?*

Tegen de achtergrond van deze populistische *Zeitgeist* is het de vraag of het houden van referenda over Europese kernvraagstukken wel zo'n goed idee is. Zoals gezegd, referenda maken in Europa een grote opmars door. Beantwoorden die direct-democratische procedures aan de doelstelling het volk sterker bij Europa te betrekken? Kunnen referenda de publieke delibératie over Europa versterken en verdiepen? Ontsnappen referenda aan de tendens populistische politiek te bedrijven en in te spelen op cynische attitudes?

Het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag was de eerste nationale volksraadpleging in Nederland. Het 'nee' is zonder twijfel een bijzondere gebeurtenis in de recente Nederlandse politieke geschiedenis, niet alleen vanwege de klap in het gezicht voor Europese samenwerking. De politologen Aarts en Van der Kolk stelden vast dat de campagne wel geleid heeft tot beter geïnformeerde burgers; de kiezers waren

zich 'steeds bewuster geworden waar het om draait' (2005: 208). Dat weerspiegelt de recente publieke opinie: ondanks het 'nee' zijn veel opinieleiders en bestuurders blij dat er 'eindelijk' goed discussie is gevoerd. Er gaan daarom veel stemmen op om het referendum een vaste plek in het politieke systeem te geven, ook in de 'voormalige' regentenpartijen.

Maar nogmaals: is dat optimisme over het referendum wel gerechtvaardigd? Leidt een referendum daadwerkelijk tot beter geïnformeerde burgers? Uit veel, met name Amerikaanse, onderzoek blijkt dat burgers meer kennis van zaken hebben over de politiek als zij meer kans krijgen te participeren in directe besluitvorming. Vergeleken met burgers in Amerikaanse deelstaten die niet over direct-democratische procedures beschikken, zijn die burgers beter in staat feitelijk juiste antwoorden te geven.<sup>5</sup> Verder blijkt dat diezelfde burgers sterker politiek geïnteresseerd zijn, meer over politiek discussiëren en van mening zijn dat de regering meer open staat voor hun behoeften. Ze zijn ook meer bereid te stemmen dan burgers in deelstaten die niet over direct-democratische procedures beschikken (Smith en Tolbert 2004). Ook in Zwitserland is vastgesteld dat burgers in kantons die in sterkere mate gebruik maken van direct-democratische procedures, meer deelnemen aan discussies en beter geïnformeerd zijn over politieke onderwerpen (Benz en Stutzer 2002). Andere stelden vast dat initiatiefcampagnes in Amerikaanse deelstaten een groter educatief effect hebben wanneer ze niet vergezeld gaan van media-berichtgeving over wedijver tussen kandidaten. Propaganda vermindert het educatieve effect (Smith en Tolbert 2004; Mendelsohn en Cutler 2000). Enigszins op gespannen voet daarmee staat de bevinding dat wanneer de inzet van een referendum of een volksinitiatief hoog is en de emoties oplopen, het leereffect ook groter is. Referenda en volksinitiatieven blijken – met name door de duidelijk geprofileerde ja en nee kampen – in veel Amerikaanse deelstaten ook minder politiek-geïnteresseerde groepen bij het publieke debat te betrekken (Smith en Tolbert 2004).

#### *Povere deliberatie*

Burgers die regelmatig een stem uitbrengen zijn dus beter politiek geïnformeerd. Maar 'geïnformeerd zijn' zegt nog weinig over 'deliberatieve kwaliteit' in de betekenis van bijstellen van de eigen mening in het licht van nieuwe informatie. Niet iedere tv-kijker is bereid om onvertrouwde of onbekende kennis te verwerken in zijn of haar eigen visie. Burgers blijken vooral door campagneboodschappen – met name de van context verstoken *soundbites* – te worden afgehouden van deliberatieve verdie-

ping. Door de professionalisering van de Amerikaanse initiatiefpolitiek heeft de mediaberichtgeving over initiatiefcampagnes dezelfde vormen aangenomen als berichtgeving over verkiezingen: een sterke nadruk op strategische en competitieve frames. Reclameboodschappen worden doorgaans afgestemd op degenen die al tot het 'eigen kamp' behoren; ze bekrachtigen reeds uitgeharde standpunten (Jenkins en Mendelsohn 2001). Ook in Zwitserse campagnes wordt opinievorming bepaald door vooraf geknede mediaboodschappen, die vaak bewust inspelen op bestaande standpunten en gevoelens. Echte deliberatie – en de bereidheid de eigen mening te heroverwegen – wordt erdoor gedwarsboemd (Parkinson 2001).

Een studie over de Deense referendumcampagne over de invoering van de euro in 2000 maakt duidelijk dat bijna in alle media (tv, maar ook kwaliteitskranten) strategische berichtgeving overheerste. Die berichtgeving blijkt het politieke cynisme en daarmee negatieve percepties van de politiek, te hebben versterkt. Vooral de laatste 'hete fase' van de campagne bracht meer politiek cynisme teweeg, met name onder burgers die veel nieuws consumeren (De Vreese en Semetko 2004).<sup>6</sup>

Het onderzoek van de Canadese onderzoekers Richard Jenkins en Matthew Mendelsohn (2001) naar de invloed van de media tijdens het tweede referendum over de afscheiding van Quebec (1995) geeft een anderszins beeld. Het aandeel 'inhoudelijk debat' binnen het nieuws bleef steken op een extreem lage 2,6% (televisie) en 1,5% (krant). In totaal handelde ongeveer 80% van de onderzochte televisieprogramma's en 70% van de onderzochte krantberichten over campagneonderwerpen. Volgens de auteurs zouden *single issue* vraagstukken die bij referenda voorliggen, zich in principe beter voor een inhoudelijk debat lenen dan het kiezen van een politicus of een partij. Maar op zijn best geven de nieuwsmidia indrukken wat het standpunt is van de prominente politieke woordvoerders. De onderzoekers concluderen dan ook dat de nieuwsmidia het deliberatieve potentieel van referenda ondermijnen. Verder concluderen Jenkins en Mendelsohn dat het beeld dat referenda geworteld zijn in de volkssoevereïniteit en de besluitvorming bij burgers leggen, in de praktijk uitermate misleidend is. Immers, de politieke elites bepalen de agenda van de campagne en hopen een voor hen welgevallige uitkomst te bereiken. Referenda worden dan ook hoofdzakelijk strategisch gebruikt (ook: Lupia en Johnston 2001; Büttner en Marquis 2002).

Een andere Canadese politieke wetenschapper, Lawrence LeDuc, wijst er op dat de standpunten van de burgers tijdens het tweede referendum over de soevereïniteit van Quebec reeds min of meer vastlagen, terwijl

het vraagstuk van soevereiniteit tijdens het eerste referendum in 1980 geheel nieuw was. Het leerproces van de kiezers was destijds veel groter, hetgeen onder meer bleek uit de relatief grote verschillen tussen de precampagne polls en de referendum uitslag, en het feit dat kiezers pas in de laatste week hun standpunt bepaalden. Het electoraat bleek destijds veel meer bereid te luisteren naar de argumenten van de populaire politieke leiders.<sup>7</sup> In 1995 had driekwart van de kiezers zijn standpunt al bepaald toen het referendum werd ingesteld.

Volgens Le Duc blijkt uit een vergelijking van ruim twintig referenda die wereldwijd hebben plaatsgevonden, dat vooral constitutionele referenda een grotere mate van inhoudelijk debat toelaten. Het publiek is doorgaans weinig bekend met deze complexe grondwettelijke vraagstukken zodat de kans op constructieve meningsvorming relatief groter is. Dat kan ook verklaren dat het Nederlandse referendum over de Europese grondwet relatief veel discussie over de toekomst van Europa heeft losgemaakt. Desondanks is het zeer de vraag of grondwettelijke vraagstukken gereduceerd moeten worden tot ondubbelzinnige ja-nee antwoorden.

#### *Het Nederlandse 'nee'*

Zoals gezegd, veel Nederlandse politici en commentatoren pleitten er na de uitvoerige discussie over Europa in het voorjaar van 2005 voor om het referendum nieuw leven in te blazen. De vraag is echter of wel gedisussieerd werd over 'de zaak zelf'. Op grond van studie van acht landelijke en regionale kranten tussen 1 juni 2004 en 1 juni 2005 stelden Klein-nijenhuis en zijn medewerkers (2005) vast dat toetreding van Turkije en arbeidsmigratie lange tijd de belangrijkste onderwerpen voor de kiezers waren. In de laatste maand voor de regeringscampagne van start gingen werden de euro en de campagne zelf veruit de belangrijkste onderwerpen. De onderzoekers concluderen dat de campagne uiteindelijk over thema's ging waarvan het kabinet niet de 'eigenaar' was. Onderwerpen uit het grondwettelijk verdrag zoals de verdeling van bevoegdheden binnen het nieuwe Europa en de grotere rol voor het Europese parlement raakten in het nieuws op de achtergrond.

Volgens Aarts en Van der Kolk heeft er wel degelijk een 'intensief politiek debat' plaatsgevonden. Kennis over enkele aspecten van de Europese grondwet was wijdverbreid, en nam tijdens de campagne duidelijk toe. Tijdens de campagne zouden kiezers zich steeds bewuster zijn geworden (2005: 180/1 en 208). De vraag is: waarvan bewust? Van de voor-

gekookte meningen die veel politici en opinieleiders naar voren brachten? Van de campagne-evenementen? De kennis van enkele kernopvattingen die binnen de twee kampen circuleerden, zal ongetwijfeld zijn toegenomen, terwijl de tussenstanden tijdens de politieke paardenrace bekend zullen zijn geweest. Maar of de inhoudelijk kennis van het grondwettelijk verdrag groeide, is de vraag. De complexiteit van het vraagstuk is bepaald niet doorgrond, zo dat al mogelijk zou zijn. Hooguit hebben inderdaad enkele losse brokken van de Europese grondwet postgevat bij aanzienlijke delen van het electoraat (2005: 166). Dat het electoraat beter geïnformeerd is over Europese samenwerking zoals Aarts en Van der Kolk suggereren, wil dus nog niet zeggen dat een verdieping heeft plaatsgevonden. De auteurs hebben vooral de strategische functies van de referendumcampagne te weinig geanalyseerd. De suggestie dat de campagne uitsluitend gunstige leerresultaten heeft bewerkstelligd, is dan ook misleidend.

Kortom, direct-democratische procedures dragen ertoe bij dat burgers beter geïnformeerd raken. Duidelijker wordt wat burgers van de politiek verwachten; onvrede wordt mogelijk omgezet in meer positieve attitudes. Dat leereffect blijft echter beperkt tot een 'beter geïnformeerd zijn vanuit gegeven standpunten'. De informatiewinst bestaat hoofdzakelijk uit het beter kunnen vaststellen wat de standpunten zijn van de politieke kernen. De nieuwsmidia neigen ertoe campagneactiviteiten in een competitief *election frame* te plaatsen, waarin vooral evenementen (waaronder tussenstanden in de peilingen), persoonlijkheden en conflicten aandacht krijgen. De media doen weinig moeite kiezers te betrekken bij een inhoudelijk debat over wat nu eigenlijk op het spel staat, hoewel sommige relatief onbekende thematieken (zoals constituties) zich beter lenen voor een publiek leerproces. De campagnes nodigen het electoraat uit om het debat strategisch te benaderen in plaats van deliberatief. Daartoe behoort de 'nee'-stem tegen het zittende bestuur, of tegen degenen die aan de *status quo* tornen. Binnen die strategische optiek zou het politieke zelfmoord zijn om meningen als 'voorlopig' voor te stellen. Het loont meer om aansluiting te vinden bij gepassioneerde verlangens of onvredegevoelens. Oordeelsvorming, het zorgvuldig afwegen van verschillende perspectieven, wordt aldus ontmoedigd.

Bovendien vestigen referenda-uitslagen de indruk van onomkeerbareheid: het intellectuele zoekproces wordt afgesloten.<sup>8</sup> Alleen al het vooruitzicht dat een meerderheid aan de haal gaat met de overwinning



beïnvloedt in negatief opzicht de bereidheid van burgers zich werkelijk te verdiepen. Dat vooruitzicht beïnvloedt namelijk de typen van redenen die burgers in het debat benutten. De bereidheid te luisteren en tegenstanders te begrijpen neemt af, terwijl de bereidheid om op elkanders vragen responsief te antwoorden verdwijnt. Bovendien: stemmen die bijzondere perspectieven onder de aandacht brengen buiten de ja en nee kampen om, worden nauwelijks gehoord en komen niet boven het cam-pagnekabaal uit (Chambers 2001).

Tenslotte, ook de enkelvoudige meerderheidsbeslissing (ja of nee) staat een cultivering van selecteren en heroverwegen in de weg. Ook op die manier ondermijnen referenda een deliberatief leerproces. Ze introduceren een ja-nee gevecht dat in hoge mate ongepast is als het gaat om diepgaande constitutionele vragen. Tijdens een constitutioneel debat willen we niet dat burgers vraagstukken over fundamentele beginselen van een zelfzuchtig of vanuit privaat oogpunt benaderen. Die vraagstukken behoeven een hoger niveau van discursiviteit dan de meeste alledaagse politieke vraagstukken (Chambers 2001).

Kortom, het referendum doet – vergeleken met verkiezing van afgevaardigden – beter recht aan de publieke opinie: er wordt uitvoerig over één strijdpunt gesproken. Dat is winst, maar het referendum is domweg niet goed genoeg om een goede discussie te initiëren.

#### *Alternatieven: deliberatieve democratie*

Bovenstaande kritiek op referenda is geenszins gebaseerd op het idee dat competenties van burgers te kort schieten. In veel opzichten is de kennis van gewone burgers juist te prefereren omdat hun mening niet door sociale belangen, lobbyen of behoud van zetels wordt vertekend. Kunnen deliberatieve vormen van democratie een alternatief voor het referendum bieden? Kunnen deze meer participatieve vormen van politiek debat er voor zorgdragen dat burgers hun meningen in het licht van nieuwe informatie en bevindingen veranderen en bijstellen?

Volgens James Fishkin, de vader van de *deliberative poll*, is het dubieus om op het oordeel van het volk af te gaan in condities waarin het niet in staat is om een goed oordeel te geven (Fishkin 1991; Ackerman en Fishkin 2004). *Deliberative polls* fungeren als alternatief voor 'domme' polls (Luskin et al 2002). Zoals bekend: peilingen en enquêtes halen doorgaans vooral stereotiepe voorkeuren en 'voor de vuist weg' antwoorden boven

water. Respondenten worden verleid een mening te geven, ook als die nog niet gevormd is of als die er simpelweg niet is. Vaak gaat het om onbedenkerde voorkeuren of ingevingen van het moment. Respondenten voelen zich verplicht te antwoorden, en niet al te vaak gebruik te maken van de categorie 'weet niet'. Geen wonder dat het publiek genuanceerder denkt over politieke vraagstukken dan oppervlakkige opinieonderzoeken suggereren.<sup>9</sup> Niettemin, dagelijks worden ongenueanceerde meningen door peilingen tevoorschijn getoverd en tot inzet van politiek beleid gemaakt.

Met zijn *deliberative polls* wil Fishkin twee kernproblemen te boven komen waarmee vormgevers van democratie al tijden worstelen: het probleem van informatiegebrek en het schaalprobleem. Het schaalprobleem heeft betrekking op de vraag hoe *face to face* overleg te organiseren in een massademocratie. Voortbouwend op de antieke Griekse democratie zoekt Fishkin de oplossing in een eenvoudige aselecte steekproef, een modern equivalent van het lot. De ongeveer 500 deelnemers vertegenwoordigen de hele bevolking. Iedere burger heeft een gelijke kans te 'dienen'. Geen enkel belang, stem of perspectief kan claimen systematisch te zijn uitgesloten van het proces. Fishkin lost het probleem van informatiegebrek op door onpartijdige kennis aan te bieden en rivaliserende experts aan het woord te laten. Belanghebbende partijen en politici krijgen de kans hun standpunten als getuige te verwoorden. Als leveranciers van partijdige kennis wordt hen een eigen plek toebedeeld.

De aselect gekozen burgers worden tijdens een tweedaagse bijeenkomst in staat gesteld hun opinie nader te onderbouwen om uiteindelijk weldoordachte oordelen te kunnen geven. De *deliberative poll* kent de volgende fasen: eerst wordt de participanten gevraagd een vragenlijst in te vullen. Die lijst bevat vragen over de persoonlijke achtergrond, algemene politieke kennis, kennis over het te bediscussiëren vraagstuk, en opinies en voorkeuren met betrekking tot het betreffende vraagstuk. De tweede fase bestaat uit het verspreiden van informatie aan alle participanten. Elke participant wordt verwacht deze informatie te hebben gelezen voordat fase drie begint: een tweedaags evenement waarin de participanten elkaar ontmoeten, getuigen bevragen en in kleine groepen en plenair het vraagstuk bediscussiëren. Na afloop wordt opnieuw dezelfde vragenlijst ingevuld waarbij wordt nagegaan in welke opzichten kennis van het vraagstuk is toegenomen en in welke opzichten de aanvankelijke voorkeuren en standpunten zijn veranderd.

Als *deliberative polls* dezelfde resultaten te zien zouden geven als conventionele *polls* zou er geen meerwaarde zijn. Het blootstellen van

de deelnemers aan argumenten en gegevens waarvan zij tot dan toe niet of onvoldoende op de hoogte waren, is dus beslissend voor het succes van een *deze polls*. Uit veel onderzoek blijkt dat ruim veertig procent van de deelnemers zijn/haar mening na afloop heeft gewijzigd op de vijf-puntschalen. Een kleine vijftien procent verandert compleet van mening (Fishkin en Luskin 1999; Van Stokkom 2006).

Is de gemiddelde stemmer tijdens een referendum een passieve ontvanger van mediaboodschappen, in de *deliberative poll* is een actieve communicatieve rol van burgers voorzien. Het model van de deliberatieve vergadering is uitdrukking van enerzijds de volkssoevereïnteit. Maar er wordt ook aan een ander democratisch principe tegemoet gekomen: bescherming tegen de macht van de meerderheid, oftewel non-tirannie. De vergadering fungeert immers als rem op gepassioneerde politieke verlangens die tijdens referenda boven komen drijven. Tegelijk fungeert ze als *replacement discours* waarin niet verontwaardiging of 'emotioneel correcte antwoorden' lonen, maar verdieping. Populistische lokroepen worden aldus een halt toe geroepen en men benut daarbij de deugden van het representatieve systeem. De aselect gekozen leden van de vergadering gaan in sterke mate te werk als een *trustee*: ze oordelen zonder 'last of ruggespraak', los van een specifieke achterban, en zonder de retorische formules van politieke campagnes (zie Van Stokkom 2006).

*Deliberative polls* voorzien het bestuur van advies. Men zou een stap verder kunnen gaan en de poll kunnen ombouwen tot een eenmalige deliberatieve volksvergadering. Dat alternatieve parlement krijgt dan besluitvormende bevoegdheden toebedeeld (Leib 2004; Van Stokkom 2006). Een dergelijke Burgerkamer zou kunnen beslissen over wetsvoorstellen die door bestuurders of groepen burgers op de politieke agenda worden geplaatst. Andersom, misschien zijn vormen van collectieve deliberatie in een referendumprocedure te verwerken waarbij *multichoice formats* worden benut. Een 'deliberatief referendum' zou minder vatbaar zijn voor strategische campagne-retoriek en de 'rauwe publieke opinie'.

Dat alles is politieke toekomstmuziek, maar beslist niet zonder urgentie. Want democratische beraadslaging is van bijzonder belang om goed gemotiveerde besluiten te nemen over constitutionele vraagstukken. Zoals gezegd: constitutievorming wordt meer en meer een democratisch proces en we moeten daarom geschikte mechanismen vinden om burgers daarbij op een verantwoordelijke manier te betrekken. De kunst is procedures van volksconsultatie te ontwerpen die de verleiding van populistische retoriek buiten de deur houden.

## Bestuit

Populistische politici praten een cynisch en vermoeid electoraat naar de mond. In een politieke bestel waarin populariteit van groter belang is dan competentie heeft die gewoonte stevig postgevat. Populisme is een marketingstrategie in een tijdperk zonder veel politieke institutionalisering, en met name politieke nieuwkomers kunnen er van profiteren.

Is het hedendaagse populisme een 'pathologie van democratie'? Nee, populisme kan moeilijk als anti-democratisch worden omschreven. Al in de antieke democratie van Athene werd de bereidheid burgers te onderwijzen regelmatig opgegeven ten gunste van het verlangen het volk te verleiden. Men kan beter spreken over een 'pathologie van representatieve politiek' (Canovan 2004).

Hoewel burgers tijdens referendumcampagnes meer geïnformeerd raken, blijven werkelijke verdieping en reflectie in termen van publieke belangen achterwege. De responsiviteit van de discussiedeelnemers raakt overschaduw door strategische manoeuvres en wedstrijdnieuws. Het debat raakt gegijzeld door oppervlakkige en vertekende opinies, speciale belangenpolitiek of polarisering. Bovendien gaan opgeklopte angstbeelden en onvrede vrijuit. Immers, wanneer discussies in handen komen van infotainmentprogramma's, worden script en interpretatie aangepast aan de regels van de 'dramademocratie'.

Als we het volk betrekken bij discussie over constitutionele kwesties moeten we dat goed doen. Idealerweise zouden burgers als *trustee* moeten participeren: onafhankelijk oordelend. De parameters van een deliberatieve volksvergadering zijn daarop afgestemd. De discussie handelt over een veelvoud van aspecten van het vraagstuk in kwestie, niet over recente schandalen of het 'falende' zittende bestuur.

Na het 'nee' in 2005 weten we dat een volksberaad over de Europese constitutie vroeg of laat weer voor de deur staat. Discussiëren over die constitutie zou amendementen en suggesties moeten ontlokken, en zou de verkrampte vaste voorkeuren en vooroordelen binnen ja en nee kampen moeten doorbreken. Constitutionele politiek is funderende politiek. Die laat je niet over aan de zetbazen van campagne-teams.

## Literatuur

- Aarts, Kees, en Henk van der Kolk (red.) (2005), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Ackerman, Bruce, en James S. Fishkin (2004), *Deliberation Day*, New Haven: Yale University Press.
- Benz, Matthias en Alois Stutzer (2004), Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? *Public Choice*, 119 (1-2): 31-59.
- Beus, Jos de (2001), *Een primaat van politiek*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Bovens, Mark (1996), De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: M. Bovens en A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam: Boom.
- Bützer, Michael en Lionel Marquis (2002), Public opinion formation in Swiss federal referendums, in: David M. Farrell en Rüdiger Schmitt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign effects in elections and referendums*, Oxford: Routledge, 163-182.
- Chambers, Simone (2001), Constitutional Referendums and Democratic Deliberation, in: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Toronto: Palgrave, 231-255.
- Elchardus, Mark (2002), *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Fieschi, Catherine, en Paul Heywood (2004), Trust, cynicism and populist anti-politics, *Journal of Political Ideologies*, 9 (3): 289-309.
- Fishkin, James (1991), *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James S. en Robert C. Luskin (1999), Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue, in: Maxwell McCombs en Amy Reynolds (eds.), *The Poll with a Human Face. The National Issues Convention Experiment in Political Communication*, Mahwah New Jersey & Londen: LEA.
- Hayward, Jack (1996), The Populist Challenge to Elitist Democracy in Europe, in: J. Hayward (ed.), *Elitism, Populism and European Politics*, Oxford: Clarendon Press, 10-32.
- Heywood, Paul et al (2002), Political corruption, democracy and governance in Western Europe, in: P. Heywood et al (eds.), *Developments in Western European Politics*, Basingstoke: Palgrave.
- Jenkins, Richard en Matthew Mendelsohn (2001), The News Media and Referendums, in: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Toronto: Palgrave, 211-230.
- Kleinjennhuis, Jan (2003), Het publiek volgt media die de politiek volgen, in: *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, RMO advies 26, 151-212.
- Kleinjennhuis, Jan et al. (2005), Toen Europa de dagbladen ging vullen, in: Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker, 123-144.
- Krastev, Ivan (2006), *The new Europe: respectable populism and clockwork liberalism*, www.openDemocracy.net 21 maart
- Kriesi, Hanspeter (2005), Argument-Based Strategies in Direct-Democratic Votes: The Swiss Experience, *Acta Politica*, 40, (3): 299-316.
- LeDuc, Lawrence (2002), Referendums and elections: how do campaigns differ? in: David M. Farrell en Rüdiger Schmitt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign effects in elections and referendums*, Oxford: Routledge, 145-162.
- Leib, Ethan J. (2004), *Deliberative democracy in America. A proposal for a popular branch of government*. The Pennsylvania State University Press.
- Lupia, Arthur en Richard Johnston (2001), Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums, in: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Toronto: Palgrave, 191-210.
- Luskin, Robert et al (2002), Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Studies*, 32: 455-487.
- Mendelsohn, Matthew en Fred Cutler (2000), The Effect of Referenda on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance, *British Journal of Political Science* 30: 669-698.
- Mény, Yves en Y. Surel (2002), The constitutive ambiguity of populism, in idem (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, New York: Palgrave.
- Mény, Yves (2004), From Populist Dissatisfaction to Populism: Democracy, Constitutionalism, and Corruption, in: Jack Hayward en Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford University Press.
- Mudde Cas (2004), The populist Zeitgeist, *Government & Opposition*, 39 (3): 541-563.
- Papadopoulos (2005), *National-Populism in Western Europe: An Ambivalent Phenomenon*, Institut d'Etudes Politiques et Internationales, Université de Lausanne.
- Page, Benjamin (1996), *Who deliberates? Mass Media in Modern Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Parkinson, John (2001), Deliberative Democracy and Referendums, in: K. Dowding, J. Hughes et al (eds.) *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*. Londen: Palgrave, pp. 131-52.
- Pels, Dick (2004), De democratisering van het charisma en het fenomeen-Fortuyn, *Filosofie & Praktijk*, 25 (6): 6-19.
- Praag, Philip van (2003), De LFP-kiezer: rechts, cynisch of modaal?, in: *Jaarboek 2002 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 96-116.
- Praag, Philip van (2001), Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum, in: F. Hendriks en P.W. Tops (red.), *Stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen: Van Gorcum.
- Smith, Daniel en Caroline Tolbert (2004), *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smith, Mark A. (2002), Ballot Initiatives and the Democratic Citizen, *The Journal of Politics*, 64 (3): 892-903.
- Stokkorn, Bas van (2004), De strafwedloop. Punitieve verlangens in populistische tijden, *Filosofie en praktijk*, 25, nr.5, 22-35.
- Stokkorn, Bas van (2005), Opinieparadoxen. Steun voor herstelgerichte sancties in een punitief klimaat, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 5 (1): 41-52.
- Stokkorn, Bas van (2006), *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam: AUP.
- Street, John (2001), *Mass Media, Politics and Democracy*, Basingstoke: Palgrave.
- Szczerbiak, Aleks en Paul Taggart (eds.) (2005), *EU Enlargement and Referendums*, Londen: Routledge.
- Taggart, Paul (2000), *Populism*, Buckingham: Open University Press.

Vree, Fr. van et al (2003). Het ontstaan van een politiek-publicitair complex 1960-2002, in: *Mediaologica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, RMO advies 26, 67-98.

Vreese, Claes H. de (2005), The Spiral of Cynicism Reconsidered, *European Journal of Communication*, 20 (3): 283-301.

Vreese, Claes H. de, en Hollis A. Semetko (2004), *Political Campaigning in Referendums*, Londen en New York: Routledge.

Wansink, Hans (2004), *De erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam: Meulenhoff.

Warren, Mark (2004), What does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*

#### Noten

- 1 Het gaat dan om bevestiging van stellingen als 'ministers en staatssecretarissen zijn vooral uit op hun eigen belang' (Van Praag 2003).
- 2 Wansink (2003) interpreteert het populisme te veel als een afweerbeweging en onderbelicht de moderne aspecten ervan.
- 3 Tijdens de verkiezingen van januari 2003 waren de partijen in een heuse 'strafwedloop' beland (zie Van Stokkom 2004).
- 4 Hun kennis over aspecten van de grondwet nam gedurende de campagne weken toe maar niet spectaculair (van gemiddeld 2,2 correcte antwoorden op vier onderdelen naar 2,6) (Aarts en Van der Kolk 2005: 166).
- 5 Meestal gaat het daarbij om simpele vragen zoals: 'is de meerderheid in het Congres republikeins of democratisch?' (Smith 2002; Smith en Tolbert 2004)
- 6 De strategische campagneframes hadden echter geen negatieve gevolgen voor de opkomst.
- 7 Volgens Kriesi (2005) hangt de kwaliteit van deliberatie van Zwitserse kiezers af van de kwaliteit van argumenten die binnen de politieke elites – voorafgaande aan het stemmen over een referendum of een volksinitiatief – worden uitgewisseld.
- 8 Een ander negatief gevolg van het referendum in Quebec was dat de uitslag (49 % voor afscheiding; 51 tegen) een grote maatschappelijke verdeeldheid te weeg bracht. Het vertrouwen tussen de Engels- en Franssprekende bevolking was weggeëbd (Chambers 2001).
- 9 Algemene stellingen vormen doorgaans een povere toets om de mening van burgers te achterhalen. Burgers blijken dergelijke stellingen met stereotype casussen in gedachten te beantwoorden. Criminologen hebben herhaaldelijk aangetoond dat burgers aan de ergst mogelijke misdaden denken wanneer ze enquêtevragen beantwoorden. Twee derde van de respondenten die antwoord geeft op de vraag of misdaden te licht worden bestraft, heeft geweldsmisdadigers of recidivisten in gedachten. Opinies zijn met name gebaseerd op vage herinneringen van zaken die overdadig veel media-aandacht hebben vertregen. De oordelen van burgers vallen echter heel anders uit wanneer ze specifieke casussen of afzonderlijke rechterlijke beslissingen moeten beoordelen. De concentratie op ernstige (stereotype) misdaden en daders speelt dan een veel minder grote rol. Het publiek staat dan ook veel meer open voor alternatieve straffen (vergeleken met gevangenisstraffen) dan op basis van oppervlakkig opinieonderzoek wordt verondersteld (Van Stokkom 2005).

## Hoofdstuk 4.

# Europese politiek: het gesprek over rechtvaardigheid

Paul van Tongeren

Nadat de opkomst bij Europese verkiezingen in Nederland was gedaald van 58% in 1979 tot 39% in 2004, heeft de Nederlandse bevolking in het referendum van juni 2005 in meerderheid nee gezegd tegen het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken concludeert uit het kwalitatief onderzoek onder Nederlandse kiezers na hun afwijzend oordeel over het grondwettelijk verdrag, dat 'Europa' het slagveld – en waarschijnlijk ook het slachtoffer – is geworden van een veel bredere vertrouwenscrisis tussen 'de politiek' en de Nederlandse bevolking. Deze interpretatie van wat er feitelijk is gebeurd, leidt vervolgens tot de praktische conclusie dat politieke leiders in Nederland op een wezenlijk andere manier met burgers zouden moeten communiceren dan tot dusver. Die wezenlijk andere manier zou erin moeten bestaan dat zij duidelijk maken dat Europa het leven van de mensen (en dat wil zeggen: de mensen in Nederland) daadwerkelijk beter maakt. De discussie moet niet zozeer gaan over 'Europa', maar over de vraag wat Europa kan toevoegen aan *Nederland*.

Frits Bolkestein zegt in de rede waarmee hij in november 2005 zijn Leidse leeropdracht 'intellectuele grondslagen van politieke ontwikkelingen' aanvaardt: 'Er is geen Europees volk [...] en geen Europese openbare mening' – het ligt voor de hand om vervolgens de retorische vraag te stellen: hoe zou er dan een Europese politiek kunnen zijn? Het antwoord van voormalig euro-commissaris Bolkestein is duidelijk: 'Het cement van de Europese Unie – dat zijn de nationale belangen.' Er bestaat, met andere woorden, wel degelijk een Europese politiek, maar die is instrumenteel ten aanzien van het nationaal belang. Over dat nationale belang spreekt hij in deze rede niet met zoveel woorden, maar het is wel duidelijk dat dat door hem begrepen wordt in termen van stabiliteit en welvaart; of beter nog: in termen van bescherming tegen de bedreigingen van stabiliteit en welvaart, zoals die gezien worden in de aanwezigheid van grote groepen, met name islamitische, minderheden in ons land en in de geringe economische groei en de werkloosheid.