

## Moeten leiders luisteren?

### Peilingen, publieke opinie en het politieke proces

*De Academische Boekengids* 51, juli 2005, pp. 3-4.

**Opiniepeilingen spelen een steeds grotere rol bij politieke besluitvorming. Is dat een teken van toenemende democratie of duidt het op een gebrek aan visie? In de Verenigde Staten leidt deze vraag tot dusver tot meer onderzoek en debat dan in Nederland.**

Eind 2001 ontstond commotie over het optreden van het tweede kabinet-Kok inzake de strijd tegen het terrorisme. Volgens Alfred van Staden, hoogleraar-directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, had Nederland te maken met een 'opinion poll driven government' (*de Volkskrant*, 12 december 2001). Het besluit tot eventuele inzet van militaire middelen tegen het internationale terrorisme zou mede afhankelijk worden gemaakt van de mening van het Nederlandse volk. Dat wil zeggen: van de uitslag van door de regering georganiseerde (en door haar geïnterpreteerde), voor intern gebruik bedoelde, 'geheime' peilingen. In de laatste drie maanden van 2001 had het kabinet namelijk ongeveer 800.000 gulden uitgegeven aan onderzoek naar de publieke opinie over de oorlog tegen het terrorisme. Het was daarmee een maand na de beruchte aanslagen in New York begonnen. Daarover aangesproken door Kamerleden, zo schreef *NRC Handelsblad*, 'ontkende minister De Grave dat de uitslag van de peilingen "doorslaggevend" was geweest. Maar tevens gaf hij toe dat in meer algemene zin opinieonderzoeken werden betrokken bij de formulering van het beleid' (21 december 2001).

De opmerking van Van Staden was meer dan louter een constatering. Het was een diskwalificatie, een schimpscheut op zijn minst. Het ontbrak Kok aan leiderschap. De echte politieke leider, zo moest worden begrepen, geeft leiding aan zijn volk en laat zich niet, omgekeerd, door dat volk leiden. 'Nu heeft Kok iets van die negentiende eeuwse Franse politicus die zei: "Ik moet ze volgen, ik ben per slot hun leider".' (*de Volkskrant*, 12 december 2001)

'NEWPORT ZIET IN PEILINGEN DE REDDING VAN DE DEMOCRATIE, ROBINSON ERVAART ZE ALS DE GROOTSTE BEDREIGING ERVAN.'

In eerste instantie zal menigeen geneigd zijn in te stemmen met het idee dat een leider niet volgt maar leidt. Toch is dat al te simpel, zeker in een democratie. In een democratie is het immers het volk dat regeert, of althans een voorname inbreng heeft in de wijze waarop het land wordt bestuurd. Omdat een directe democratische ordening onuitvoerbaar is op het niveau van een grotere gemeenschap, kennen alle democratische landen een stelsel van indirecte, representatieve democratie. In periodieke verkiezingen krijgen burgers de kans zich uit te spreken over hun vertegenwoordigers en bestuurders. Hebben zij op de verkiezingsdag hun zegje gedaan, dan is het aan de verkozen politiek-bestuurlijke elite om het land te besturen, te leiden.

Tijdens een regeerperiode - dus tussen de verkiezingen in - is het onduidelijk in welke mate burgers invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Daarmee is niet gezegd dat de wensen van het volk er dan *niet* toe zouden doen, dat de publieke opinie geen rol meer zou mogen spelen. Bovenstaande verwijzing naar de Franse politicus - door de (chauvinistische?) *Macmillan Dictionary of Political Quotations* toegeschreven aan de Britse Conservatieve premier Andrew Bonar Law (1858-1923) - is in dat opzicht handig, maar niet overtuigend. Met het onderstrepen van het idee dat een leider leidt en niet volgt, wordt een keuze gemaakt voor een bepaald democratiemodel. En zoals elke politieke keuze, is ook deze voor discussie vatbaar.

Frank Newport, bijvoorbeeld, 'editor in chief' van het Amerikaanse onderzoeksbureau Gallup, zou dat standpunt betwisten. In zijn ogen is de ware leider nog net niet een slaafse volger van de bevolking in plaats van de voorganger ervan, maar zal hij wel permanent in de gaten houden wat het volk denkt en wenst. Dat doet hij niet met het oog op zijn (her)verkiezing, maar omdat het volk een rijke bron van kennis en wijsheid vormt waaruit elke politieke leider zou moeten putten. De weg naar deze wijsheid vormen de opiniepeilingen. Die geven beter dan welk ander middel ook een indruk van de opvattingen van het volk.

Aldus de stelling in *Polling Matters. Why Leaders Must Listen to the Wisdom of the People*, waarvan de inleiding al de essentie van het betoog bevat. 'Polling is a wonderful application of scientific principles to the challenge of understanding and extracting the insights, emotions, and attitudes of the millions of people aggregated into a common society. There is great wisdom bound up in these collective views. Polling is by far our best, most efficient, and most productive way of extracting this wisdom. Rather than fearing the influence of polls or denigrating their value, we should be spending more time and devoting more energy to a focused effort to use them wisely.'

Hiermee treedt Newport in de voetsporen van de door hem bewonderde George Gallup, die ooit in het samen met Saul Forbes Rae geschreven *The Pulse of Democracy* (1940) inging op de technische kanten van peilen, maar vooral op de uitkomsten ervan en de constructieve rol die peilingen kunnen spelen in het democratisch proces. Ook Newport behandelt de technische kanten en de (on)mogelijkheden van opiniepeilingen. En ook hij vervlecht dit onderzoekstechnische deel met een normatief verhaal, met zijn pleidooi voor het bewerkstelligen van een hoger democratisch gehalte van het Amerikaanse bestel door vaker en systematischer van peilingen gebruik te maken.

Newport heeft het in ieder geval op één punt makkelijker dan zijn illustere voorgangers. In de loop der tijd hebben peilingen zich namelijk ontwikkeld tot het instrument bij uitstek om kennis te nemen van de publieke opinie. Ook in het verleden wilden machthebbers weten wat er onder het volk leefde. Soms om daaraan gehoor te geven, dan weer om tijdig oppositionele geluiden de kop in te drukken. Op vele manieren trachtte men een indruk te krijgen van de publieke opinie: de volksvertegenwoordiging zou er de spreekbuis van zijn; via betogingen en demonstraties bleek de stemming in het land; belangengroepen zouden spreken namens hun achterban; de geschreven pers werd gezien als de stem des volks enzovoorts.

Sinds de opkomst van de moderne opiniepeilingen in de eerste helft van de twintigste eeuw, en zeker na de Tweede Wereldoorlog, heeft de opiniepeiler zich ontwikkeld tot de welhaast exclusieve, meest welsprekende vertolker van de publieke opinie. Wat willen en vinden 'de mensen in het land'? Zie de peilingen! Dat is in de Verenigde Staten zo - al wijst *Reading Public Opinion*, een studie onder beleidsambtenaren van Susan Herbst, uit dat zij minder de peilingen, maar eerder belangengroepen en de media zien als spreekbuizen van de publieke opinie. Hetzelfde zien we in Nederland. Uitkomsten van peilingen worden zo goed als gelijkgesteld met 'de' publieke opinie. Wie wil weten wat het Nederlandse volk vindt, vraagt het Maurice de Hond.

Newport koppelt de ontwikkeling van de peilingen aan het idee dat het er in een democratie uiteindelijk om gaat dat de wil van het volk in beleid wordt omgezet. Met verkiezingen en verkozen organen is niets mis. Maar juist vanwege de peilingen is het tegenwoordig doenlijk om permanent op de hoogte te zijn van de wil van het volk. Ze zouden zelfs efficiënter zijn dan verkiezingen om te weten te komen wat dat volk wil.

Dat politici en bestuurders daarvan zo weinig gebruikmaken, is volgens Newport vanuit democratisch oogpunt kwalijk en niet zelden een vorm van hoogmoed en zelfoverschatting. Ze weten het beter, menen ze. En er is angst. Men is bang voor het volk, terwijl (of omdat?) dat volk in een democratie de ultieme autoriteit zou zijn. De geheime peilingen van het tweede paarse kabinet waren in de visie van Newport een dappere daad, waarvoor men zich absoluut niet had hoeven schamen.

Newport gaat ver in zijn pleidooi voor peilingen als gezaghebbende uitdrukking van de publieke opinie in een democratisch bestel. Met het scenario van een 'Pollster Candidate' schetst hij de uiterste consequentie van zijn standpunt. Hij lijkt zichzelf tegelijkertijd te overschreeuwen. Deze politicus zou in feite een lege huls zijn, neutraal en zonder overtuiging of geweten, met als enige principe dat hij stevast de peilingen, en daarmee de wil van het volk, volgen zou.

Volstrekt onverantwoord, zal Matthew Robinson vinden. Nu al spelen peilingen een te grote, hoogst dubieuze rol in de Amerikaanse politiek, is zijn stelling in *Mobocracy. How the Media's Obsession with Polling Twists the News, Alters Elections, and Undermines Democracy*. Voor de enkeling die het met zo'n ondertitel nog niet doorheeft, kent het boekenslag een aanbeveling van David Limbaugh: 'If you've thought polls tell lies and that most politicians are cowards, here's the proof.' Robinson zou zich prima hebben gevonden in de schimpscheuten van Van Staden; zijn boek is er in feite de onderbouwing van.

Robinson is ver verwijderd van Newport. Het wijze volk van Newport versus het onwetende, manipuleerbare volk volgens Robinson. Wat die manipulatie betreft, ligt de schuld bij de media. Ten eerste kunnen snelle, door de media georganiseerde peilingen -vandaag de gebeurtenis, morgen in de uitzending de percentages voor en tegen - negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit daarvan. Als daarbij ook nog eens bedacht wordt dat de media gedomineerd worden door linksige journalisten, is duidelijk dat het Amerikaanse democratische bestel door peilingen wordt aangetast. Dat president Clinton de Lewinsky-affaire wist te overleven, ziet Robinson als het resultaat van gerichte acties van de media, die herhaaldelijk met in zijn ogen onverantwoorde of incorrecte peilingen 'bewezen' dat er onder de Amerikaanse bevolking onvoldoende steun was voor aftreden.

Het idee dat er in de Verenigde Staten een Linkse Kerk zou zijn met een grote vinger in de politieke pap is niet zo interessant. Maar daarachter gaat een opvatting schuil die wel relevant is in het overigens niet typisch Amerikaanse debat over peilingen, publieke opinie en het politieke proces. Robinson vreest dat peilingen afbreuk doen aan de democratische ordening. Hij hecht nadrukkelijk aan de instituties van de representatieve democratie en prijst de *founding fathers* van het Amerikaanse bestel. In hun wijsheid weerden die niet voor niets directe democratische elementen. Zij achtten directe democratie gevaarlijk vanwege de roep om snelle actie en de instant bevediging van politieke behoeften. Dit zou ten koste gaan van kalm beraad, weloverwogen overleg en het streven naar voor alle betrokkenen - inclusief minderheden - aanvaardbare compromissen. De gevestigde instituties en cultuur, met aanzienlijke ruimte voor overleg, zouden door peilingen onder druk komen te staan. Peilingen, aldus Robinson, zijn

nu eenmaal geen substituut voor dialoog en debat. Ook zou er minder plaats zijn voor echt leiderschap, waarbij de politiek-bestuurlijke elite leidt in plaats van volgt. 'Polling has become the haunting, dark side of practical politics - the antithesis of thoughtful idealism or soaring, daring leadership.'

Newport en Robinson nemen ver uit elkaar gelegen posities in bij hun waardering van peilingen als de stem des volks. Newport ziet daarin de redding van de democratie, Robinson ervaart ze als de grootste bedreiging ervan. Beiden hebben argumenten. Maar hun stellingnamen stonden eigenlijk al tevoren vast; de voorbeelden en 'bewijzen' zijn later bijgeleverd. Geen van beiden gaat grondig en systematisch in op de vraag hoe dan precies de relatie is tussen de op een of andere wijze geoperationaliseerde publieke opinie en het totstandkomen van beleid. Een lastige vraag, maar toch wel een die voor het meer normatieve debat over publieke opinie, peilingen en democratische beleidsvorming van wezenlijk belang is.

'SLECHTS TWEE DINGEN LIJKEN VAST TE STAAN: 1) HET IS NIET ZO DAT IN EEN DEMOCRATISCHE SAMENLEVING ALS DE AMERIKAANSE HET BELEID ALTIJD DE NEERSLAG IS VAN DE BETREFFENDE PUBLIEKE OPINIE; 2) HET IS NIET ZO DAT IN EEN DEMOCRATISCHE SAMENLEVING ALS DE AMERIKAANSE HET BELEID NOOIT DE NEERSLAG IS VAN DE BETREFFENDE PUBLIEKE OPINIE.'

In *Navigating Public Opinion. Polls, Policy and the Future of American Democracy* bundelden Jeff Manza, Fay Lomax Cook en Benjamin Page bijdragen die op deze empirische vraag ingaan. Het achterliggende idee is simpel: de hoge vlucht van peilingen heeft de potentiële invloed van de publieke opinie op de democratische besluitvorming dramatisch doen toenemen. Maar potentiële invloed is minder interessant en relevant dan daadwerkelijke invloed. Dus op dat laatste moet het wetenschappelijk onderzoek gericht zijn. Het op dat vlak inmiddels verrichte onderzoek - voor de Amerikaanse situatie biedt de bundel een ruime staalkaart van bevindingen - levert echter bepaald geen eenduidige conclusies op. Afhankelijk van onder meer de gebruikte definitie van publieke opinie, de onderzoeksopzet en analysetechniek, de in de analyse betrokken overige factoren, de tijdsperiode en de onderzochte beleidsterreinen, zijn de bevindingen sterk uiteenlopend.

Slechts twee dingen lijken vast te staan: 1) het is niet zo dat in een democratische samenleving als de Amerikaanse het beleid altijd de neerslag is van de betreffende publieke opinie; 2) het is niet zo dat in een democratische samenleving als de Amerikaanse het beleid nooit de neerslag is van de betreffende publieke opinie. Sommige onderzoekers zeggen sterke, aanzienlijke effecten te hebben gevonden, andere op zijn best marginale, en weer andere wijzen op historische en institutionele effectverschillen. Dit mag dan wat minder opwindend zijn dan de fervent verdedigde posities van Newport en Robinson, maar het is de enige brede en empirisch gefundeerde conclusie die men kan trekken. Men kan daaraan toevoegen dat de auteurs voor enkele deelterreinen tot conclusies komen die specifiekere zijn en een minder hoog open-deurgehalte hebben.

Dat het beeld van de doorwerking van de publieke opinie op het beleid zo weinig helder is, is in hoge mate het gevolg van de onderzoekstechnische complexiteit van de problematiek. Wat de zaak verder compliceert, is dat de lijn van publieke opinie naar beleid helemaal niet rechtlijnig hoeft te zijn - als al vaststaat dat we de richting van de lijn kennen. Jarenlang onderzoek bracht Lawrence Jacobs en Robert Shapiro op een minder traditioneel idee. In *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness* draaien zij er niet omheen. 'The conventional wisdom that politicians habitually respond to public opinion when making major policy decisions is wrong', laten zij hun lezers in het voorwoord weten.

Zeker, politici maken meer dan ooit gebruik van peilingen, aldus Jacobs en Shapiro. En ja, ze worden door politici bestudeerd en gebruikt. Niet om het beleid erop af te stemmen, maar primair om te weten wat het volk denkt, om daar vervolgens aan te kunnen sleutelen, evenals aan het eigen verhaal waarmee het beleid wordt uitgevent. Kennis van de publieke opinie dient om die opinie te bewerken. Politici hebben een inhoudelijke agenda die zij wensen te realiseren. Dat doen zij liever niet tegen de wil van het volk in, al was het maar om de kansen op (her)verkiezing niet te verprutsen. Dan resteert slechts één optie: zorg ervoor dat de inbedding en 'verkoop' van het eigen beleid in de gepaste taal en met de geëigende symbolen en emoties geschiedt.

Politici ontwikkelen met het oog op de beeldvorming in de media en daardoor bij de gewone burger zogeheten *crafted talk*. Daarmee lijken zij aan te sluiten bij de wensen van het grote publiek. Maar in wezen doen zij niets anders dan het slijten van de eigen plannen in een taal die niet te zeer afwijkt van of botst met wat via de peilingen als publieke opinie is signaleerd. De publieke opinie is niet richtinggevend voor de inhoud van het beleid, maar voor de wijze waarop dat beleid aan het volk wordt verkocht. Politici doen alsof zij gehoor geven aan de stem des volks en kunnen dat doen omdat zij op basis van peilingen weten hoe die klinkt; met die kennis kunnen zij bij het presenteren van de eigen voorstellen de goede toon aanslaan.

Aan de hand van twee uitgebreid beschreven voorbeelden - Clintons plannen voor de gezondheidszorg en de latere Republikeinse 'revolutie' medio jaren negentig - schetsen de auteurs hoe dat alles in zijn werk zou gaan. Dat deze strategie geen garantie voor succes biedt in de zin van bereikte doelen en gerealiseerd beleid, laat onverlet dat politici trachten op deze manier met de publieke opinie en

peilingen om te gaan.

Schijn kan bedriegen, maar daar komt op een gegeven moment een einde aan. Kennis van de via peilingen geconstateerde publieke opinie die alleen maar dient om te doen *alsof* die wordt gevolgd, doet afbreuk aan de responsiviteit van het democratisch systeem. Vandaar ook dat Jacobs en Shapiro zich zorgen maken: de politiek-bestuurlijke elite kent de wensen van het volk, maar heeft er geen inhoudelijke boodschap aan. Men voert de eigen politieke agenda uit. Sommigen zullen dat politiek leiderschap noemen, maar deze ontwikkeling stemt beide auteurs somber. Uiteindelijk komen zij dan ook, via een heel andere route, in de buurt van het standpunt van Robinson. Met hem zijn zij van mening dat een gezonde democratie het moet hebben van responsieve politici en beleidsmakers, en van geïnformeerde en wezenlijk betrokken burgers die kritisch maar redelijk met die politieke elite in debat gaan. Die gezondheid wordt niet bevorderd door de manier waarop Amerikaanse politici gebruikmaken van peilingen en omgaan met de publieke opinie.

*Only in America?* Onderzoek naar peilingen, publieke opinie en het democratische politieke proces vindt vooral daar plaats. Dat is begrijpelijk, al was het maar omdat peilingen daar veel vaker voorkomen dan elders in de wereld. Maar het zou niet verkeerd zijn om ook in Nederland hieraan meer aandacht te schenken en de relatie tussen deze drie-eenheid voor de Nederlandse situatie eens nader te bekijken. Jan Peter Balkenende mengde zich in 2003 in het bij elke verkiezing oploaiende debat over opiniepeilingen en hun invloed op het stemgedrag van de kiezers. Het leek hem toen een goed idee om daar onderzoek naar te laten doen. Wellicht wist hij niet dat precies dit vraagstuk al decennialang tal van onderzoekers bezighoudt. Maar als hij dan toch wetenschappelijk onderzoek op dit terrein wil stimuleren, kan hij, al dan niet als voorzitter van het Innovatieplatform, misschien ook zorgen voor een budget om onderzoek te doen naar de veel minder bekende, maar zeker niet minder belangwekkende relatie tussen peilingen, publieke opinie en zijn eigen handelen?

**Joop van Holsteyn** is als universitair hoofddocent en als bijzonder hoogleraar kiezersonderzoek verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

#### **Besproken boeken:**

*Mobocracy. - How the Media's Obsession with Polling Twists the News, Alters Elections, and Undermines Democracy*  
door **Matthew Robinson**.  
Prima Publishing. Roseville 2002.  
272 pag.

*Navigating Public Opinion. Polls, Policy and the Future of American Democracy*  
door **Jeff Manza, Fay Lomax Cook en Benjamin I. Page (red.)**.  
Oxford University Press. Oxford 2002.  
394 pag., € 23,90

*Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*  
door **Lawrence R. Jacobs en Robert Y. Shapiro**.  
University of Chicago Press. Chicago en London 2000.  
448 pag., € 23,05

*Polling Matters. Why Leaders Must Listen to the Wisdom of the People*  
door **Frank Newport**.  
Warner Books. New York en Boston 2004.  
320 pag., € 30,70

*Reading Public Opinion. How Political Actors View the Democratic Process*  
door **Susan Herbst**.  
University of Chicago Press. Chicago en London 1998.  
240 pag., € 21,40