

7. Spiegel van de samenleving?

Politieke vertegenwoordiging en ongelijkheid in Nederland¹

Armen Hakhverdian en Tom van der Meer

De stelselwijzigingen van 1917 logen er niet om. Hoewel in dit boek met name de invoering van het algemeen kiesrecht centraal staat, werden in dat jaar nog twee institutionele ingrepen gedaan die in potentie verregaande gevolgen hadden kunnen hebben voor de politieke krachtsverhoudingen, te weten de omschakeling van een districtenstelsel naar een proportioneel kiesstelsel en de invoering van de opkomstplicht. De verwachting was destijds dat deze combinatie van stelselwijzigingen een getrouwere afspiegeling van de samenleving in de politiek zou creëren. *Partijpolitieke* afspiegeling wel te verstaan. Een proportioneel kiesstelsel zou ervoor zorgen dat partijen een zetelaandeel zouden krijgen dat min of meer gelijk was aan het stemaandeel; de opkomstplicht garandeerde dat de verkiezingsuitslag niet louter zou afhangen van een select gezelschap van kiezers maar van alle kiesgerechtigden, terwijl de invoering van het algemeen kiesrecht ervoor zorgde dat meer burgers dan ooit ook daadwerkelijk kiesgerechtigd waren.

Partijpolitieke afspiegeling is echter niet per se hetzelfde als demografische of inhoudelijke afspiegeling. Het is best mogelijk dat die partijpolitieke afspiegeling wordt bewerkstelligd, maar dat op bepaalde beleidsterreinen kiezers en gekozenen toch divergeren, bijvoorbeeld omdat die thema's niet opvielen tijdens de campagne of omdat kiezers hun stem uitbrengen op sommige punten, terwijl zij op andere punten eigenlijk liever op een andere partij hadden gestemd. In dit hoofdstuk zullen we met name de demografische en ideologische afspiegeling behandelen.

Het thema afspiegeling was zowel in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 als in de dagen en weken erna nadrukkelijk aanwezig in het publieke debat. De kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer zouden volgens critici te veel een Randstedelijk onderonsje zijn van witte, hoger opgeleide mannen. Kandidaten met een niet-westerse achtergrond, vrouwen, middelbaar en lager opgeleiden en kandidaten uit de periferie zouden maar sporadisch op de lijst hebben gestaan. Als gevolg hiervan zouden ook de gekozen Kamerleden die uiteindelijk uit deze lijsten naar boven kwamen drijven geen goede afspiegeling van het kiezersvolk zijn.

De gebrekkige afspiegeling van de maatschappij in de politieke arena was in 2017 nergens beter zichtbaar dan aan de politieke top. Mede door

afsplittingsen kende de Tweede Kamer vlak voor de verkiezingen van 15 maart maar liefst zeventien fracties. Maar ondanks de grootste versplintering in de moderne geschiedenis was Marianne Thieme (Partij voor de Dieren) de enige vrouwelijke fractievoorzitter in de Tweede Kamer. Bij de verkiezingen was het aandeel vrouwelijke lijsttrekkers al niet veel beter. Ancilla van de Leest (Piratenpartij) en Sylvana Simons (Artikel 1) waren weliswaar lijsttrekkers van hun partij, maar wisten uiteindelijk bij lange na niet voldoende stemmen te winnen om ook daadwerkelijk een Kamerzetel binnen te slepen. Het enige grote lijsttrekkersdebat waarbij de kiezers een vrouwelijke politicus te zien kregen was het Carré-debat van RTL, Elsevier en BNR Nieuwsradio. De lijsttrekkers van VVD, PvdA, PVV, SP, CDA, D66, ChristenUnie en SGP waren allemaal autochtone mannen van middelbare leeftijd. Jesse Klaver (GroenLinks) en Henk Krol (50Plus) brachten nog wat verscheidenheid aan: Klaver was verreweg de jongste politiek leider van het stel, met een vader van Marokkaanse afkomst. Krol was verreweg de oudste lijsttrekker en bovendien de enige openlijk homoseksuele partijleider. Maar al met al zag het electoraat zichzelf niet goed weerspiegeld in de politieke leiding van de grootste partijen van het land.

De roep om een getrouwere afspiegeling klonk de laatste jaren van verschillende kanten. Tijdens de Algemene Beschouwingen van 2015 ontstond grote ophef toen PVV-leider Geert Wilders de Tweede Kamer een ‘nepparlement’ noemde. Het belangrijkste debat op de politieke agenda werd dat jaar sowieso onder hoogspanning gevoerd vanwege de grote hoeveelheid vluchtelingen die vanuit het Midden-Oosten en Afrika de kusten van Italië en Griekenland probeerden te bereiken. Tegelijkertijd barstte in veel Europese landen de discussie los over de eventuele opvang van deze vluchtelingen. Wilders greep de Algemene Beschouwingen aan om te stellen dat de kloof tussen ‘de mensen thuis’ en ‘de politieke elite hier in de vergaderzaal’ nog nooit zo groot was geweest. Volgens Wilders was uit verschillende peilingen namelijk gebleken dat een meerderheid van de Nederlanders het PVV-standpunt van een zeer restrictief asielbeleid zou steunen, terwijl de overige partijen daar maar geen gehoor aan wilden geven. Hij richtte zich aan het einde van zijn eerste termijn zelfs direct tot zijn collega’s: ‘Julie zijn Nederland niet. Het hart van Nederland klopt allang niet meer in deze zaal.’ Om daar de volgende dag aan toe te voegen: ‘Het verschil tussen deze Kamer, dit nepparlement – want dat is het, een nepparlement – en de mensen thuis is levensgroot.’ Het Nederlandse parlement is volgens Wilders ‘nep’ omdat onze vertegenwoordigende organen in zijn ogen een vehikel zijn geworden van een steeds selectere Randstedelijke elite wier kosmopolitische wereldbeeld steeds verder afstaat van wat die

mythische doorsneekiezers, door Wilders destijds ‘Henk en Ingrid’ gedoopt, voor ogen hebben met hun land.

Maar kloppen deze verwijten wel? Is de Tweede Kamer werkelijk zo’n slechte afspiegeling van de Nederlandse bevolking, zowel in demografische (geslacht, etniciteit, opleiding, regio) als inhoudelijke zin (de standpunten en gedragingen van politici)? En zo ja, waar komt dit probleem dan vandaan? En is het eigenlijk erg als het parlement geen goede afspiegeling is? Dit hoofdstuk bespreekt in hoeverre de Nederlandse politiek een spiegel van de samenleving is. We schenken aandacht aan de actuele discussies rond geslacht, opleiding, regio en etniciteit, maar ook aan het fundamenteelere vraagstuk rond ideologische afspiegeling.

We gaan allereerst in op de vraag waarom afspiegeling überhaupt wenselijk zou zijn en hoe ongelijke afspiegeling op het politieke toneel tot stand komt. We trekken de discussie wat breder dan de invoering van actief algemeen mannenkiesrecht (het recht van mannen om te kiezen) en passief algemeen kiesrecht (het recht van mannen én vrouwen om gekozen te worden) omdat zoals gezegd tegelijk met deze maatregelen nog meer institutionele hervormingen werden ingevoerd die hun weerslag hebben op afspiegeling, te weten de invoering van de opkomstplicht (zie ook hoofdstuk 3), maar ook de omschakeling van een districtenstelsel naar een proportioneel kiesstelsel.

We zullen zien dat de stelselwijziging van 1917 en 1919 weliswaar de formele barrières voor politieke participatie heeft weggenomen en een institutionele context heeft geschapen die een getrouwe afspiegeling zou moeten bevorderen, maar dat de praktijk een stuk weerbarstiger is gebleken.

‘Ver-tegenwoordigen’

Politieke vertegenwoordiging is een buitengewoon ingewikkeld en dubbelzinnig concept. Om wat structuur aan de brengen in onze behandeling van het onderwerp grijpen we terug op het analytisch kader dat de politiek filosoof Hanna Pitkin uiteenzet in haar meesterwerk *The Concept of Representation*. Pitkin (1967) stelt vast dat er verschillende zienswijzen bestaan op het ‘aanwezig’ maken van kiezers – het ‘tegenwoordig’ maken of ‘ver-tegenwoordigen’ – door anderen. Natuurlijk zou je van burgers kunnen vragen om zelf direct betrokken te zijn bij politieke besluitvorming, maar zelfbestuur, hetzij via directe democratie of via deliberatieve democratie, vormt in de meeste democratieën de uitzondering en niet de regel, helemaal op het nationale politieke toneel.

Pitkin onderscheidt vier dimensies van het begrip ‘vertegenwoordiging’ die weliswaar conceptueel en empirisch van elkaar verschillen, maar niet in isolement bestudeerd dienen te worden. De eerste wijze waarop burgers ‘aanwezig gemaakt’ kunnen worden is door hun een instrumentarium te bieden om hun vertegenwoordigers te selecteren en sanctioneren. Pitkin noemt dit *formalistische* vertegenwoordiging. In meerderheidsstelsels die stelen op het principe van *first past the post*, zoals in het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten, worden de stemmen van burgers op een radicaal andere wijze vertaald in zetels dan in proportionele democratieën met een lijstenstelsel zoals Nederland. Partijen rekruteren hun kandidaten op verschillende wijze en dit heeft verregaande gevolgen voor hoe de gekozenen de kiezers vertegenwoordigen.

De tweede dimensie van vertegenwoordiging staat bekend als *descriptieve* vertegenwoordiging en stelt dat kiezers ‘aanwezig worden gemaakt’ door een politicus die qua belangrijke uiterlijke eigenschappen gelijkenissen vertoont met de eigen achterban. In deze vorm van vertegenwoordiging staan de gedeelde ervaringen van kiezer en gekozene centraal. De zorgen van de één zijn de zorgen van de ander, bijvoorbeeld omdat beiden een politiek relevante eigenschap delen. Denk hierbij aan variabelen als geslacht, leeftijd, beroep, etniciteit, opleiding of regio. Wanneer mensen in een politieke context spreken van afspiegeling bedoelen zij doorgaans descriptieve vertegenwoordiging. We komen hieronder uitgebreid te spreken over de finesses van deze vorm van vertegenwoordiging.

Ten derde spreekt Pitkin van *symbolische* vertegenwoordiging. Dan gaat het er niet om of de burger in objectieve zin ‘tegenwoordig wordt gemaakt’ maar in subjectieve zin. Dat wil zeggen: deze vorm van vertegenwoordiging draait om percepties van de legitimiteit van het politieke stelsel. Politicologen meten symbolische vertegenwoordiging vaak aan de hand van enquêtes waarin zij vragen naar zaken als politiek vertrouwen of tevredenheid met het functioneren van de vertegenwoordigende democratie in hun land.

Ten vierde onderscheidt Pitkin *inhoudelijke* vertegenwoordiging; volgens haar ook meteen de meest prominente vorm. Bij inhoudelijke vertegenwoordiging staan de gedragingen van de vertegenwoordiger centraal. De kiezer wordt volgens Pitkin inhoudelijk vertegenwoordigd door de gekozene wanneer de laatstgenoemde handelt volgens de voorkeuren en belangen van de eerstgenoemde. In tegenstelling tot descriptieve vertegenwoordiging, waar de volksvertegenwoordiger *staat voor* een achterban, draait het bij inhoudelijke vertegenwoordiging louter om de vraag of de volksvertegenwoordiger *handelt namens* de achterban.

Pitkin zelf stelde dat deze vier vormen van politieke vertegenwoordiging een geïntegreerd geheel vormen. Zoals we hieronder zullen bespreken heeft het kiesstelsel nu eenmaal gevolgen voor de samenstelling van een vertegenwoordigend orgaan. De handelingen van volksvertegenwoordigers zien we terug in de houdingen van burgers over de legitimiteit van het politiek stelsel. Kortom, de ene vorm van vertegenwoordiging hangt samen met de andere. In dit hoofdstuk staat afspiegeling centraal. Met Pitkins instrumentarium kunnen we de vraag beantwoorden waarom afspiegeling belangrijk is en hoe afspiegeling tot stand komt. In haar jargon: descriptieve vertegenwoordiging heeft gevolgen voor symbolische en inhoudelijke vertegenwoordigers, terwijl zijzelf mede wordt bepaald door formalistische vertegenwoordiging.

Waarom demografische afspiegeling?

Voor de meeste voorstanders is een getrouwe afspiegeling van het electoraat in de politiek niet eens zozeer een doel op zichzelf als wel een middel om andere doelen mee te bereiken. Laten we eens een gedachte-experiment uitvoeren. Stel dat in een parallelle werkelijkheid niet alleen de helft van het parlement maar ook de helft van de fractievoorzitters en van het kabinet uit vrouwen bestond. Stel bovendien dat de premier zo nu en dan een vrouw was. Wat zou dit betekenen voor de legitimiteit van het politieke stelsel? Wat zou het bijvoorbeeld doen met de politieke ambities van meisjes en jonge vrouwen als die op het nieuws niet alleen maar mannen van middelbare leeftijd zagen? Het is niet moeilijk voor te stellen dat het een krachtige motivator kan zijn om zelf politiek actief te worden wanneer in het centrum van de politieke macht ook plek is voor 'mensen als jij'. Het idee dat je blijkbaar geen man hoeft te zijn om het ver te schoppen in een bepaalde beroepsgroep heeft weerslag op de ambities van meisjes en jonge vrouwen. Het idee dat ook jij geschikt kunt zijn voor het politieke ambt zet aan tot allerlei vormen van politieke participatie. In onze voorgestelde parallelle werkelijkheid zouden meisjes dus daadwerkelijk rolmodellen op het hoogste politieke toneel hebben om zich aan te spiegelen.

Het probleem met dit soort gedachte-experimenten is natuurlijk dat die zich per definitie beperken tot hypothetische situaties. We kunnen als wetenschappers nou eenmaal niet zomaar ingrijpen en bijvoorbeeld op basis van loting tweehonderd van de pakweg vierhonderd Nederlandse gemeenten selecteren waar een politieke sleutelfiguur als de burgemeester een vrouw moet zijn. Om dan vervolgens in kaart te brengen wat er gebeurt

met de politieke ambities van meisjes in de gemeenten met een vrouwelijke burgemeester en die te vergelijken met niet-ingelote gemeenten waar de burgemeester een man is.

Toch is dit min of meer wat er in India is gebeurd. In 1993 voerde India een grondwetswijziging door die verregaande gevolgen had voor de samenstelling van vertegenwoordigende organen op lokaal niveau. Slechts tien procent van de nationale en lokale volksvertegenwoordigers was vrouw, maar als onderdeel van het nieuwe systeem moest een derde van de lokale raden bij wet een vrouwelijke voorzitter kiezen, de zogenaamde *pradhan*. De partijpolitieke overtuiging van de *pradhan* deed er niet toe, zolang zij maar vrouw was. Wat zo bijzonder was aan het Indiase plan was dat loting zou bepalen in welke dorpsraden de *pradhan* een vrouw moest zijn. De Indiase grondwetswijziging stelt wetenschappers daarmee in staat om het werkelijke effect van vrouwelijk leiderschap bloot te leggen, omdat net als bij een experiment in een laboratorium de interventie (de aanwezigheid van een vrouwelijke *pradhan*) op basis van toeval wordt toegepast. Inmiddels zijn sommige gemeenten nog nooit ingeloot voor een vrouwelijke *pradhan*, terwijl andere gemeenten, puur op basis van toeval, al meerdere vrouwelijke *pradhans* hebben gekend. De econoom Esther Duflo heeft samen met een aantal collega's een reeks studies ontworpen die optimaal gebruikmaken van de Indiase grondwetswijziging om de effecten van vrouwelijk leiderschap in kaart te brengen (Chattopadhyay & Duflo 2004; Beaman et al., 2009; Beaman et al., 2012). Duflo en haar team hebben in honderden Indiase gemeenten enquêtes onder de bevolking laten uitvoeren waarmee genderopvattingen van mannen en vrouwen gemeten konden worden. Ook heeft ze beleidsuitkomsten op lokaal niveau geïnventariseerd op die terreinen waarop de lokale politiek in het algemeen, en de *pradhan* in het bijzonder, invloed kan uitoefenen.

De resultaten laten zien dat de aanwezigheid van vrouwen in politieke functies niet alleen doorwerkt op beleid, maar ook op talloze politiek relevante houdingen onder de bevolking. Descriptieve, inhoudelijke en symbolische vertegenwoordiging zijn dus met elkaar verweven. Zo maakten Indiase vrouwen zich grotere zorgen om de kwaliteit van drinkwater en infrastructuur dan mannen. Door de aanwezigheid van een vrouwelijke *pradhan* kwamen meer fondsen beschikbaar juist op deze beleidsterreinen. Vrouwelijke *pradhans* en vrouwelijke burgers deelden dus niet alleen dezelfde zorgen over hygiëne, de *pradhan* kon die zorgen daadwerkelijk vertalen in beleid dat aansloot bij wat vrouwen wilden (Chattopadhyay & Duflo, 2004). Bovendien heeft vrouwelijk leiderschap een positief effect op de kansen van vrouwelijke kandidaten in daaropvolgende verkiezingen. Dit

komt met name doordat eventuele vooroordelen jegens vrouwelijk leiderschap afnemen wanneer burgers daadwerkelijk ervaringen opdoen met een vrouwelijke leider (Beaman et al., 2009). Mannen in ingelote gemeenten waren door hun directe ervaringen met vrouwelijk leiderschap minder geneigd tot traditionele rolopvattingen over de politiek als mannenaangelegenheid en over het huishouden als domein van de vrouw. Ten slotte fungeren vrouwelijke leiders duidelijk als rolmodellen. De aanwezigheid van een vrouwelijke pradhan heeft een positief effect op de ambities van ouders voor hun dochters en op de ambities van meisjes zelf. In ingelote regio's brengen meisjes meer tijd door op school en besteden ze minder tijd aan huishoudelijke taken (Beaman et al., 2012).

Het Indiase voorbeeld mag dan uniek lijken, maar de relatie tussen een evenwichtigere aanwezigheid van vrouwen in de politieke arena enerzijds en beleid en legitimiteit van het politieke stelsel anderzijds, zien we ook elders terugkeren (bijv. Phillips, 1995; Mansbridge, 1999; Schwindt-Bayer & Mishler, 2005; Dahlerup, 2006; Wolbrecht & Campbell, 2007).

Afspiegeling heeft dus tweeërlei gevolgen. Enerzijds is de samenstelling van een beslisorgaan relevant voor de genomen besluiten. Anderzijds werkt afspiegeling door in de houdingen van burgers. De voordelen van afspiegeling voor de ondervertegenwoordigde groepen beperken zich niet alleen tot een variabele als geslacht. Zo bestaan er inmiddels talloze studies die aantonen dat de aanwezigheid van etnische minderheden in vertegenwoordigende organen grote gevolgen heeft voor de opvattingen en gedragingen van zowel beleidsmakers als kiezers en uiteindelijk voor de legitimiteit van het politieke stelsels als geheel (e.g. Bobo & Gilliam, 1990; Whitby, 1997; Banducci et al., 2004).

De achterliggende reden waarom de samenstelling van een vertegenwoordigend orgaan van belang is, heeft te maken met het simpele feit dat de persoonlijke kenmerken van politici doorwerken in hun houdingen en gedrag. Politieke opvattingen en gedragingen van mensen zijn tot op zekere hoogte terug te voeren op talloze demografische, sociaaleconomische en sociaal-culturele eigenschappen, zoals leeftijd, geslacht, inkomen, opleiding, sociale klasse, beroep, religieuze overtuiging, etnische achtergrond, huwelijkse staat, seksuele geaardheid en ga zo maar door. Niet alle eigenschappen werken in gelijke mate of onder dezelfde omstandigheden door in iedere vorm van politieke activiteit, maar sinds de vroegste kiezersonderzoeken in het interbellum zien we dat maatschappelijke 'hokjes' op deze wijze tot uiting komen in houdingen en gedrag.

Wanneer burgers besluiten om zich te kandideren voor een politieke functie en zodoende de politieke arena te betreden, nemen zij die

persoonlijke bagage mee. Denk aan het bovenstaande voorbeeld uit India, waar vrouwelijke pradhans zich anders gedragen dan hun mannelijke collega's omdat zij vrouw zijn. Zoals de filosoof John Stuart Mill schreef: 'Bij afwezigheid van natuurlijke bondgenoten loopt het belang van datgene wat weggelaten wordt, altijd het gevaar over het hoofd gezien te worden; en als er al naar gekeken wordt, is het altijd met andere ogen dan van degenen die het rechtstreeks aangaat (Mill, 1861, p. 56). Steeds meer wetenschappelijke literatuur verschaft inmiddels inzicht in de 'persoonlijke wortels van vertegenwoordiging', zoals de titel van een recent boek van de politicoloog Barry Burden luidt (zie ook Butler, 2014). Burden (2007) laat zien dat tal van persoonlijke kenmerken van vertegenwoordigers doorwerken in hun alledaagse activiteiten, boven op traditionele politieke factoren als de samenstelling van hun kiesdistrict of hun partijlidmaatschap. En dat het voor burgers dus wel degelijk een voordeel kan opleveren dat de zorgen en ervaringen van volksvertegenwoordigers ook hun eigen zorgen en ervaringen zijn. Zo blijkt uit een fascinerende analyse van de regulering van de Amerikaanse tabaksindustrie dat de mate waarin politici voor strengere tabakswetgeving stemden, afhing van hun eigen rookgedrag. Dit betekent natuurlijk niet dat rokende politici zich alleen maar laten leiden door hun persoonlijke voorkeur om roken niet of nauwelijks aan banden te leggen, maar wel dat zij zich, zodra ze ruimte hebben om naar eigen inzicht te handelen, mede laten leiden door hun eigen ervaringen. Burden vindt soortgelijke resultaten op andere beleidsterreinen. Zo zetten politici met kinderen die naar openbare scholen gaan zich sterker in voor openbaar onderwijs, ook na correctie voor de standpunten van hun kiesdistrict en partij. Aansluitend blijken volksvertegenwoordigers met dochters eerder geneigd progressieve wetgeving op het gebied van abortus, seksuele voorlichting en voorbehoedsmiddelen te steunen (Washington, 2008). Weer een andere studie wijst uit dat de aanwezigheid van homoseksuele volksvertegenwoordigers de kans vergroot dat op lokaal niveau geregistreerd partnerschap mogelijk wordt gemaakt (Haider-Markel et al., 2000). Descriptieve en inhoudelijke vertegenwoordiging, om Pitkins dimensies weer even aan te halen, zijn dus aan elkaar gerelateerd.

Nu kunnen we de resultaten uit Amerikaans en Indiaas onderzoek niet zomaar omzetten naar de Europese context waarin partijen een veel grotere stempel kunnen drukken op de opvattingen en gedragingen van politici. De fractiediscipline in het Nederlandse parlement is bijvoorbeeld uitzonderlijk hoog, waardoor Kamerleden wat hun formele stemgedrag in de Kamer betreft amper ruimte hebben voor persoonlijke overwegingen. Tussen 1998 en 2008 werden in de Tweede Kamer 14.532 stemmen verricht voor moties,

amendementen en wetten, en in slechts 67 stemmingen (0,46%) braken één of meerdere Kamerleden met de fractie (Andeweg & Thomassen 2011).

Toch zien we ook bij Nederlandse politici de achtergrond terug in hun politieke opvattingen. Zo blijkt dat hoger opgeleide raadsleden een andere maatschappijvisie hebben dan middelbaar en lager opgeleide raadsleden (zie tabel 7.1) zelfs wanneer we corrigeren voor partijlidmaatschap en andere relevante kenmerken. Met name op houdingen jegens de multiculturele samenleving, Europese integratie en *law and order* zien we verschillen tussen hoger, middelbaar en lager opgeleide raadsleden. Scholing laat daarmee onder politici vergelijkbare sporen na in hun politieke opvattingen als onder burgers, waardoor de voorkeuren van kiezers en gekozenen beter op elkaar aansluiten wanneer zij hetzelfde opleidingsniveau hebben (Hakhverdian & Schakel, 2017).

Tabel 7.1: Opleidingsniveau en politieke opvattingen van raadsleden

Onderwerp	Opleidingsniveau		
	Laag	Midden	Hoog
Inkomensverschillen <i>1 (moeten groter worden) tot 7 (moeten kleiner worden)</i>	4,8	4,9	4,8
Europese integratie <i>1 (nog verder) tot 7 (al te ver gegaan)</i>	4,7	4,0	3,5
Militaire missies <i>1 (nooit militairen leven) tot 7 (altijd militairen leveren)</i>	4,7	4,3	4,3
Asielzoekers <i>1 (meer toelaten) tot 7 (terugsturen)</i>	4,6	4,1	3,8
Criminaliteit <i>1 (overheid treedt te hard op) tot 7 (overheid moet harder optreden)</i>	5,6	5,4	4,9
Integratie <i>1 (behoud van eigen cultuur voor allochtonen) tot 7 (aanpassen aan Nederlandse cultuur)</i>	4,8	4,6	4,2
Kerncentrales <i>1 (meer bouwen) tot 7 (niet bouwen)</i>	5,0	4,9	4,9

Bron: Hakhverdian & Schakel (2017) op basis van de Raadsledenenquête van Mathilde van Ditmars (2012).

N=796.

NB: Getallen zijn gemiddelde scores per opleidingsgroep.

Nederlandse politicologen hebben op verschillende manieren de inhoudelijke vertegenwoordiging op het nationale niveau onderzocht. Nederland kent een zeer rijke traditie van Kamerleden-enquêtes, waardoor we een

betrouwbaar beeld hebben van de standpunten van Kamerleden en deze kunnen vergelijken met de standpunten van burgers. Hieruit blijkt dat over het algemeen de inhoudelijke vertegenwoordiging in Nederland best aardig functioneert (Andeweg, 2011). Toch borrelt het onder de oppervlakte. Allereerst blijken de politieke voorkeuren van Kamerleden nagenoeg perfect de voorkeuren van hoger opgeleide, rijkere burgers te weerspiegelen, terwijl dit veel minder het geval is voor de standpunten van lager opgeleide, armere burgers (Hakhverdian & Schakel, 2017). Bovendien hebben verschillende onderzoekers op uiteenlopende wijze laten zien dat met name 'links-nationalistische' kiezers, dat wil zeggen: kiezers die economisch links maar cultureel rechts zijn, het onderspit delven. Zo laten Wouter van der Brug et al. (2011) zien dat een aanzienlijke groep in het electoraat dergelijke voorkeuren etaleert, terwijl er nauwelijks politieke partijen zijn die dit doen, iets wat overigens breder geldt dan alleen in Nederland (Van der Brug & Van Spanje, 2009). Jacques Thomassen (2012) heeft laten zien dat Kamerleden op culturele vraagstukken progressiever zijn en op economische vraagstukken juist conservatiever. Thomassen spreekt dan ook van een 'dode hoek' wat deze combinatie van voorkeuren betreft waar Kamerleden geen zicht op hebben. Ook op het gebied van Europese integratie is het niet goed gesteld met de inhoudelijke vertegenwoordiging van burgers. Anekdotisch bewijs hiervoor zien we bij de twee landelijke referendums, in 2005 over de Europese grondwet en in 2016 over het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne. In beide gevallen stemde meer dan driekwart van de Tweede (en Eerste) Kamer vóór, terwijl tweederde van de (opgekomen) kiezers tégen stemde. Andeweg & Thomassen (2007) spreken dan ook zeer terecht van een dubbele kloof op het gebied van Europese referendums. Enerzijds zijn Kamerleden veel eurofieler dan het electoraat, anderzijds zijn zij veel huiveriger voor referendums. Ten slotte heeft Loes Aaldering (2017) aan de hand van de ideologische positie van regeringen sinds 1994 laten zien dat lager opgeleiden vaker ondervertegenwoordigd worden dan hoger opgeleiden.

Natuurlijk is hiermee niet alles gezegd. De bovengenoemde studies gaan vrijwel allemaal over houdingen van Kamerleden of ideologische posities van partijen of regeringen. Concrete beleidsmaatregelen zien we minder vaak terug in politicologische studies naar inhoudelijke vertegenwoordiging in Nederland. Toch laat het schaarse onderzoek dat dit wél doet resultaten zien die vrij goed rijmen met het bovenstaande, namelijk dat de voorkeuren van Nederlanders ongelijke invloed hebben op beleid (Schakel & Van der Pas, 2017).

De samenstelling van een beslisorgaan heeft dus belangrijke politieke gevolgen en daarom is het van groot belang om afspiegeling serieus te nemen. Maar hoe staat het eigenlijk met de descriptieve vertegenwoordiging in de Nederlandse politiek?

Demografische afspiegeling in de Nederlandse politiek

De grondwetswijziging van 1917 heeft door de invoering van het algemeen passief kiesrecht de formele barrières voor de meeste burgers om zich te kandideren grotendeels weggenomen. Aanvankelijk gold een minimumleeftijd van maar liefst dertig jaar (tegenover 25 jaar voor actief kiesrecht). Deze minimumleeftijd werd stapsgewijs omlaag gebracht tot 18 jaar vanaf 1983. Pas sinds deze laatste grondwetswijziging zijn de eisen voor passief en actief kiesrecht identiek. Mensen die mogen stemmen kunnen zich ook verkiesbaar stellen.

Mannen en vrouwen in het Nederlandse parlement

Laten we beginnen met de man-vrouwverhouding in de Tweede Kamer. Nederland kent sinds 1917 passief vrouwenkiesrecht en bij de eerstvolgende verkiezingen op 3 juli 1918 werd Suze Groeneweg als eerste – en destijds enige – vrouwelijke Kamerlid verkozen namens de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij. Na de verkiezingen van 1922 steeg het aantal vrouwen naar zeven van de destijds honderd zetels.

Sindsdien is het aandeel vrouwelijke Kamerleden weliswaar toegenomen, maar van een gelijke man-vrouwverdeling is nog nooit sprake geweest. Sinds 1994 is het aandeel vrouwelijke Kamerleden gestagneerd tussen 33 en 43 procent. Sterker nog: sinds 2010 daalde hun aandeel van 41 (2010) naar 38 (2012) en 36 procent (2017).

Aan de politieke top is de situatie nog schever. Inmiddels hebben zeventig landen ooit een vrouwelijke leider gekend, maar Nederland behoort niet tot deze groep.² Geen van de traditionele machtspartijen PvdA, CDA en VVD heeft ooit een vrouwelijke lijsttrekker gehad. De politieke elite in Nederland is en blijft dus overwegend een mannenwereld. En zoals we hierboven bespraken heeft dat hoogstwaarschijnlijk consequenties voor beleid en voor houdingen van vrouwen over de legitimiteit van het politieke stelsel.



Suze Groeneweg(1875-1940). Eerste vrouwelijke Tweede kamerlid. Met een loep in de ene hand en papieren in de andere staat ze mensen toe te spreken. *Nederland, zonder plaats en datum.*
Nationaal Archief/Collectie Spaarnestad/Fotograaf onbekend

Diplomademocratie?

Onder invloed van met name Mark Bovens en Anchrit Wille en hun boek *Diplomademocratie* (2011) werd de aandacht in het debat over afspiegeling gevestigd op afspiegeling op basis van opleidingsniveau.

In de tweede helft van de negentiende eeuw, toen van algemeen actief en passief kiesrecht nog geen sprake was, lag het percentage hoger opgeleiden in de Tweede Kamer bijzonder hoog (Van den Berg, 1983). Tussen 1853 en 1883 schommelde het percentage Tweede Kamerleden met een academische graad tussen 80 en 85 procent. Democratisering in de vorm van de uitbreiding van actief en passief kiesrecht zorgde er vervolgens voor dat tot dan toe gemarginaliseerde sociale groepen politiek actiever werden. Met name de invoering van algemeen kiesrecht vormde een belangrijke breuk. Tussen 1917 en 1918 daalde het percentage academici in de Tweede Kamer van 59 naar 44 procent, en steeg het percentage Kamerleden met lager of voorbereidend onderwijs (LO en VO) van 25 naar 43 procent. Het gehele interbellum zou de Tweede Kamer in soortgelijke verhoudingen functioneren.

Na de Tweede Wereldoorlog begon het percentage hoger opgeleiden in vertegenwoordigende organen echter weer gestaag te groeien. Volgens Bovens en Wille (2011) gebeurde dit mede onder invloed van de professionalisering van de politiek. Tegenwoordig hebben vrijwel alle Tweede Kamerleden een afgerond hbo- of universitair diploma. Meer dan 90 procent van de Tweede Kamerleden is daarmee hoger opgeleid³. Dit is vergelijkbaar met de hoogtijdagen van halverwege de negentiende eeuw. Hoewel de uitbreiding van het algemeen kiesrecht tot een duidelijke breuk leidde, vormt de trend over een wat langere periode een U-vormige grafiek: De daling van het aandeel hoger opgeleiden tussen 1887 en 1940 was vooral een tijdelijk effect.

Negen op de tien Kamerleden zijn dus hoger opgeleid, terwijl dit slechts voor ongeveer drie op de tien Nederlanders geldt. Soortgelijke percentages zien we ook wanneer we kijken naar het opleidingsniveau van ministers, Eerste Kamerleden en burgemeesters (Bovens & Wille, 2016). Voor raadsleden ligt dit percentage precies tussen dat van Kamerleden en burgers in: ongeveer zes op de tien raadsleden zijn hoger opgeleid. Bovens en Wille (2011, p. 8) concluderen daarom: 'De Nederlandse parlementaire democratie is een platoonse meritocratie, een staat die wordt bestuurd door de best opgeleiden'. Het algemeen kiesrecht heeft al met al de mogelijkheid vergroot dat de Tweede Kamer in termen van opleidingsniveau een betere afspiegeling vormt van het electoraat. Dat leidde een halve eeuw lang – tussen 1888 en 1940 – tot een trendbreuk, waarna het overwicht van de hoger opgeleiden in de Tweede Kamer alsnog gestaag doorzette.

Standen, klassen en kasten

Een thema dat tegenwoordig nauwelijks nog lijkt te spelen, is dat van Nederland als standenmaatschappij. In 1917 was dit echter nog een bijzonder saillant onderscheid. Tot in de vroege twintigste eeuw was een meerderheid van de Nederlandse Tweede Kamerleden afkomstig uit de adel of de hoge burgerij, een groep vooraanstaande families met familielijnen die terug te leiden waren tot de Republikeinse regenten of recenter tot succes in de handel of industrie. Hun dominantie in de Tweede Kamer is niet geheel vanzelfsprekend, aangezien Koning Willem I juist de Eerste Kamer had ingesteld als bolwerk voor de adel en vooraanstaande families.

Joop van den Berg (1983, p. 47) heeft laten zien hoe 'gewone burgers' vanaf halverwege de jaren tachtig van de negentiende eeuw een opmars maken in de Tweede Kamer. De groei van hun aandeel gaat hand in hand met de verruiming van het censuskiesrecht. Toch zal het nog decennia – tot ruim na de Tweede Wereldoorlog – duren voordat 'gewone burgers' 95 procent van de Kamerzetels innemen. De invoering van het algemeen actief en passief kiesrecht is niet de motor geweest achter de verburgerlijking van de Tweede Kamer. Tussen 1909 en 1922 daalt het percentage Kamerleden afkomstig uit de adel of andere vooraanstaande families gestaag van circa 50 naar circa 20 procent. De daling is dus enerzijds al ingezet voor de Pacificatie, en zwakt anderzijds na 1922 ook weer snel af.

Naast standen speelt ook sociaaleconomische klasse traditioneel een belangrijke rol in de Nederlandse politiek. Die rol raakte echter aanzienlijk minder uitgespeeld. Om dit te onderzoeken nam Van den Berg (1983, p. 54) de sociale gelaagdheid van het beroep van de vader en de grootvaders van Tweede Kamerleden onder de loep. Voor de verruiming van het censuskiesrecht kwam 84 tot 91 procent van de Kamerleden nog uit de hoogste klassen (Van den Berg, 1983, p. 54). Met de verruiming van het censuskiesrecht in 1888 daalde dat aandeel gestaag naar 57 procent. Met de verkiezingen van 1918 zakte het nog iets verder naar 47 procent om vervolgens tot diep in de jaren zestig rond dat percentage te blijven schommelen.

Tegenwoordig gaat in Nederland de discussie niet zozeer om de klasse van de volksvertegenwoordiger, maar om diens maatschappelijke achtergrond. Met het algemeen actief kiesrecht is het iedereen mogelijk gemaakt om te kiezen; met het algemeen passief kiesrecht om zich verkiesbaar te stellen. De verruiming van het kiesrecht leidde tot een grotere diversiteit in de beroepsmatige achtergrond van Tweede Kamerleden. Het aandeel Kamerleden met een achtergrond in de rechterlijke macht daalde, het aandeel Kamerleden uit het onderwijs en met name uit maatschappelijke organisaties steeg. De

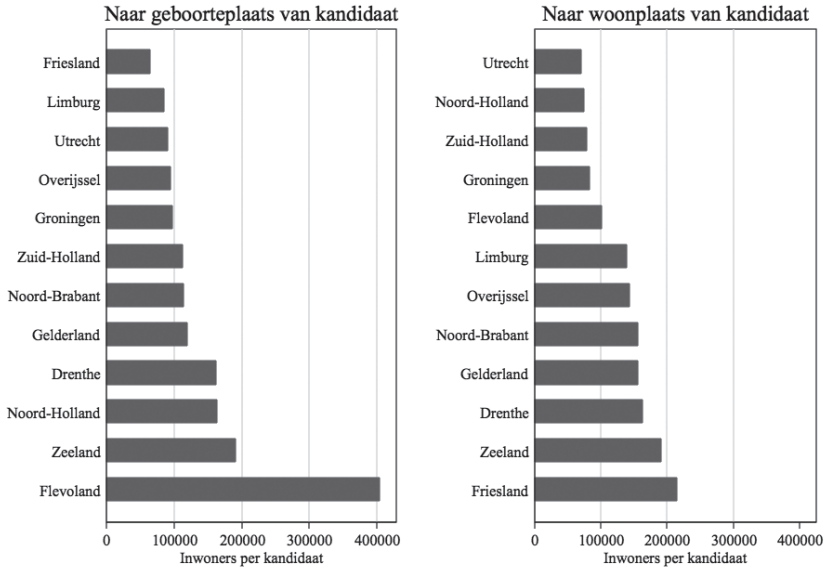
rekrutering van Kamerleden uit het maatschappelijk middenveld is wat bestuurskundigen Bovens en Wille onlangs het ‘verzuilingspad’ noemden (Bovens & Wille, 2017). De laatste jaren, zo beschrijven zij, is er echter een nieuw dominant pad bijgekomen: het parapolitieke pad. Een toenemend aantal Kamerleden komt uit functies direct rond de politieke ambten. Ze zijn bijvoorbeeld lobbyist, fractiemedewerker of politiek adviseur alvorens zij Kamerlid worden. Deze trend maakt de politiek wellicht professioneler en Tweede Kamerfracties slagvaardiger, maar schaadt de diversiteit van de Tweede Kamer als afspiegeling van de bevolking. Het dreigt te bevestigen dat er daadwerkelijk zoiets bestaat als een politieke kaste.

Regionale herkomst

Een ander criterium dat steeds terugkeert in de discussie over het parlement als afspiegeling, is de regionale herkomst. In februari 2017 schreef het Montesquieu Instituut over de afnemende regionale vertegenwoordiging naar aanleiding van een artikel in de Provinciale Zeeuwse Courant. Regionale afspiegeling lijkt vooral aan de orde te zijn wanneer regionale belangen botsen met nationale afwegingen. In de twintigste eeuw speelde dit onder andere rond de mijnbouw in Limburg en de industrie in Twente. Recentelijker kunnen we denken aan de discussies rond het onder water zetten van de Hedwigepolder in Zeeland en de aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen en Drenthe. De roep om vertegenwoordiging van regionale belangen is in zulke omstandigheden groot.

Wie naar de herkomst van Kamerleden kijkt, moet echter met twee complicaties rekening houden. Ten eerste zijn er grote verschillen in inwonertal. Zeeland, bijvoorbeeld, herbergt slechts 2 procent van de Nederlandse bevolking. Ten tweede kunnen we de regionale herkomst baseren op de huidige woonplaats van Tweede Kamerleden, maar ook op hun geboorteplaats. Dat leidt tot andere conclusies. Wederom biedt het theoretisch kader van Pitkin een handvat om dit verder te duiden. Is het van belang dat volksvertegenwoordigers en volk ervaringen en zorgen delen, dan is de woonplaats veel relevanter dan de geboorteplaats. In hoeverre is een geboren Fries die sinds zijn studententijd in de Randstad woont en werkt nog in staat om zich in te leven in de dagelijkse besognes van de doorsnee-Fries?

Dat Kamerleden vooral wonen in West-Nederland (Den Haag, Leiden, Amsterdam, Rotterdam) is al langere tijd het dominante patroon. In de tweede helft van de negentiende eeuw werd het steeds gebruikelijker dat Kamerleden zich in het westen vestigden. Van den Berg concludeerde al

Figuur 7.1. Regionale afspiegeling van kandidaat-Kamerleden, 2017

in 1983 (pp. 88-90) dat we dit niet vanzelfsprekend toe kunnen schrijven aan het veranderende kiesstelsel. De invoering van algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging in 1917 vormde geen breukpunt. Het idee van vertegenwoordiging langs regionale lijnen maakte al langere tijd plaats voor vertegenwoordiging langs levensbeschouwelijke lijnen, waarvoor het wonen in de regio van herkomst minder noodzakelijk werd geacht. Mogelijk speelt ook de professionalisering van het parlement een rol bij de toeneemende neiging van verkozen Kamerleden om in West-Nederland te wonen.

De herkomst van Tweede Kamerleden naar geboorteplaats laat nog veel minder een breuk zien met de uitbreiding van het kiesrecht. Het jaar 1917 vormt geen cesuur of trendbreuk. Het aandeel Tweede Kamerleden per geboorteprovincie fluctueert in de decennia voor en na de Pacificatie, maar verandert niet wezenlijk.

Honderd jaar later, anno 2017, zien we wezenlijke verschillen in regionale afkomst tussen verschillende provincies tussen de kandidaten op de kieslijsten van de verkiezingen van 2017.⁴ Afgezet naar woonplaats van de kandidaat zijn inwoners van Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Groningen fors oververtegenwoordigd (zie figuur 7.1). Het slechtst vertegenwoordigd zijn dan de Friezen met slechts één kandidaat per ruim 200.000 inwoners.

Wanneer we niet kijken naar woon- maar naar geboorteplaats van de kandidaat-Kamerleden, komen we tot radicaal andere conclusies. Dan zijn de Friezen plots de meest oververtegenwoordigde groep met één kandidaat per 65.000 inwoners. Flevoland, daarentegen, kent slechts één kandidaat die in die provincie geboren is per 400.000 inwoners.

Migratieachtergrond

Op het gebied van afspiegeling op basis van etnische achtergrond is de situatie in Nederland op het eerste gezicht goed te noemen. Het aandeel Kamerleden met een migratieachtergrond is min of meer gelijk aan het aandeel burgers dat tot die groep behoort: ongeveer 12 procent. We moeten hier twee kanttekeningen bij plaatsen.

Ten eerste heeft het zeer lange tijd geduurd tot er überhaupt 'niet-witte' Kamerleden gekozen werden. De Indonesiër Roestam Effendi was Kamerlid namens de Communistische Partij Nederland van 1933 tot 1946, maar daarna zou het veertig jaar duren tot John Lilipaly, van Molukse afkomst, in 1986 werd verkozen namens de PvdA. In 1994 werd ook de eerste vrouw met een migratieachtergrond gekozen als lid van de Tweede Kamer: de Nederlands-Surinaamse Tara Singh Varma (GroenLinks). Sindsdien zijn ook steeds meer Nederlanders met een Turkse of Marokkaanse achtergrond in de Tweede Kamer terug te vinden.

Ten tweede is het van belang op te merken dat de diversiteit binnen de groep Kamerleden met een migratieachtergrond drastisch is teruggelopen. Nederlanders met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond zijn vrijwel verdwenen uit de Kamer (Mügge et al., 2017). De afname van het aandeel verkozen Kamerleden met Surinaamse of Antilliaanse achtergrond zien we ook onder kandidaat-Kamerleden: op de partijlijsten daalt hun aandeel vanaf 2003 rap. Daarentegen is binnen de groep Nederlanders met een migratieachtergrond de Turkse en Marokkaanse achtergrond gaan overheersen. Maar zoals de breuk tussen Sylvana Simons en de partij Denk tijdens de verkiezingscampagne van 2017 uitwijst, is het niet zomaar een gegeven dat groepen met een uiteenlopende migratiegeschiedenis elkaar politiek wel zullen vinden simpelweg omdat zij een niet-witte achtergrond delen.⁵

Het is nog gecompliceerder. Niet alleen zien we uiteenlopende trends voor Kamerleden met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond enerzijds en die met een Marokkaanse of Turkse achtergrond anderzijds; ook binnen deze groepen is onderscheid. Zo wijst Mügge (2016) op het belang van de intersectie tussen sekse en migratieachtergrond. Tussen 1998 en



John Lilipaly tijdens zijn beëdiging als lid van de Tweede Kamer.

2006 hadden onder Nederlanders met een migratieachtergrond vrouwen een aanzienlijk grotere kans om op de kandidatenlijsten te staan voor het Kamerlidmaatschap dan mannen.

Demografische vertekening: oorzaken en remedies

De verruiming van het actief en passief kiesrecht tussen 1888 en 1919 en de invoering van een evenredig kiesstelsel in 1917 hebben de mogelijkheid vergroot dat het parlement een goede demografische afspiegeling is van de bevolking. Toch zagen we hierboven dat deze afspiegeling verre van volmaakt is. Op sommige kenmerken zien we de laatste jaren of decennia zelfs een terugval. Het aandeel lager en middelbaar opgeleiden daalt, Kamerleden worden steeds vaker uit parapolitieke functies gerekruteerd, en het aandeel vrouwen in de Tweede Kamer daalt zelfs voor de tweede verkiezing op rij. De formele mogelijkheden die honderd jaar geleden ingevoerd zijn, zijn dus niet voldoende voorwaarden voor een goede afspiegeling.

Kiezers, partijen en afspiegeling

Men zou de oorzaak van de gebrekkige afspiegeling bij kiezers kunnen zoeken. Zo is het maar de vraag hoe belangrijk kiezers het vinden dat het parlement een goede demografische afspiegeling is van de bevolking. Hard cijfermateriaal hierover is schaars. Enige indicatie geeft wellicht het Lokaal Kiezersonderzoek 2016. Daarin werd inwoners van Nederlandse gemeenten gevraagd hoeveel waarde zij hechten aan een dertiental democratische principes. Eén daarvan was het principe van demografische afspiegeling in de gemeenteraad: 'Dat alle groepen in de samenleving – zoals mannen en vrouwen, jong en oud, arm en rijk, allochtoon en autochtoon, hoog- en laagopgeleid – ook in de gemeenteraad zitten'. Nederlanders waarderen het belang van dit principe gemiddeld met een 6,7 op een schaal van 1 tot 10. Slechts twee principes worden minder belangrijk geacht. Vrouwen vinden afspiegeling wat belangrijker dan mannen, ouderen hechten er meer waarde aan dan middelbaren (en beide meer dan jongeren), maar die verschillen zijn betrekkelijk klein. Het lijkt er dus op dat afspiegeling niet een bijzonder sterk beleefd principe is onder Nederlandse kiezers, althans in de lokale democratie. Nu vinden kiezers andere aspecten van de democratie misschien belangrijker dan een getrouwe afspiegeling, maar tegelijkertijd zien we vrij duidelijke en soms forse verschillen in de mate waarin men vindt dat Kamerleden ook

daadwerkelijk een afspiegeling van het electoraat vormen. Zo vindt slechts een kwart van de hoger opgeleiden dat Kamerleden geen afspiegeling vormen, tegenover bijna de helft van de lager opgeleiden (Hakhverdian & Schakel, 2017). Maar liefst tweederde van de lager opgeleiden antwoordt bevestigend op de stelling dat ‘mensen zoals zij’ geen invloed hebben op de politiek, dat Kamerleden niet geïnteresseerd zijn in hun mening, maar alleen in hun stem. Onder hoger opgeleiden geldt dit voor nog geen derde van die groep. Een meerderheid van de lager opgeleiden vindt dan ook dat raadsleden dichter bij de burger staan dan Kamerleden, wat niet geheel als een verrassing komt gegeven de hierboven besproken afspiegeling op basis van opleidingsniveau.

De gebrekkige afspiegeling kunnen we analyseren vanuit het gebruik van het passief en actief kiesrecht. In beide gevallen is de vraag: hoe gedragen burgers zich? In het actief kiesrecht kijken we allereerst naar de opkomst bij verkiezingen en het stemgedrag. De opkomst is in Nederland relatief hoog (zie hoofdstuk 4). Sinds de afschaffing van de opkomstplicht bij verkiezingen in 1970 schommelt deze tussen 73 (1998) en 88 procent (1977). In 2017 stelde de Kiesraad de opkomst vast op 82 procent. Van het actief kiesrecht wordt dus breed gebruikgemaakt. Als gevolg hiervan is de groep kiezers een betrekkelijk goede afspiegeling van de groep kiesgerechtigden, al kan het natuurlijk altijd beter. Anders gezegd, de vertekening die ontstaat door thuisblijvers bij verkiezingen is klein, zeker in vergelijking met andere participatievormen. Hierbij moet wel gemeld worden dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, Provinciale Staten- en met name Europese verkiezingen fors achterblijft bij de opkomst voor Tweede Kamerverkiezingen. Bovendien daalt in tegenstelling tot de opkomst voor Tweede Kamerverkiezingen de opkomst bij die overige verkiezingen wél in de periode sinds de afschaffing van de opkomstplicht.

Kiezers stemmen in Nederland primair op partijlijsten. Maar daarbinnen geven kiezers voorkeurstemmen aan een individuele kandidaat op die lijst. De meeste van die stemmen komen terecht bij de nummer één van de lijst, de lijsttrekker. In toenemende mate stemmen kiezers echter ook op andere kandidaten. Die stemmen komen vooral ten gunste aan vrouwelijke kandidaten en in mindere mate aan kandidaten met een migratieachtergrond, zo toont onderzoek van politicologen Joop van Holsteyn en Rudy Andeweg (2012). Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 riep de actiegroep *Stem op een vrouw* burgers actief op om een voorkeurstem uit te brengen op vrouwelijke kandidaten die net wel of net niet op een verkiesbare plaats stonden om zo een evenwichtiger man-vrouwverhouding in de Kamer te krijgen. Dit soort instrumenten zijn niet beschikbaar in

de meeste kiesstelsels die berusten op districten en *first past the post*, wat nog maar eens aantoont dat Pitkins formalistische en descriptieve vertegenwoordiging samenhangen.

De andere kant van de medaille betreft de uitvoering van het passief kiesrecht, het recht om zich kandidaat te stellen voor politieke functies. Daar ontstaat in meerdere fasen een vertekening. Allereerst zijn mannen, hoger opgeleiden, ouderen en autochtonen eerder geneigd om politiek actief te worden. Zij beschikken over het algemeen vaker over alle drie de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor politieke participatie: hulpbronnen (als tijd, geld, kennis, vaardigheden maar ook politiek zelfvertrouwen) die burgers in staat stellen actief te zijn, prikkels (interesse, belangen, ambities) die burgers bereid maken actief te zijn, en netwerken (zodat burgers gevraagd worden actief te zijn). Deze vertekening zien we terug in nagenoeg alle vormen van politieke participatie. Het partijledenonderzoek van politicologen Josje den Ridder, Joop van Holsteyn en Ruud Koole (2011, p. 170) bevestigt dat dit ook geldt voor het (actief) lidmaatschap van politieke partijen. Zij spreken van 'geringe representatie of inclusiviteit'. Als we alle burgers die het electoraat vormen vergelijken met de veel kleinere groep burgers die partijlid zijn, zien we dat deze laatste groep eerder man dan vrouw, behoorlijk op jaren en hoogopgeleid is en zich relatief vaak rekent tot de hogere (midden)klasse.

Het kader waar partijen uit putten voor kandidaat-Kamerleden is daarmee zelf al geen afspiegeling van het electoraat. De rekrutering uit dat kader kan voor een verdere vertekening zorgen. Liza Mügge en Alyt Damstra (2013) hebben een inventarisatie gemaakt van de demografische doelstellingen van partijen bij de opstelling van de kandidatenlijst voor verkiezingen. Het streven naar met name gendergelijkheid verschilt onder de grote partijen niet wezenlijk; de middelen waarmee zij dat doel willen bereiken – via dwingender streefcijfers of op natuurlijke wijze – wel dege-lijk. Het gevolg is dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen politieke partijen: Het percentage vrouwen op de kieslijsten varieerde in 2017 van ruim 60 procent (Partij voor de Dieren) tot 0 procent (SGP). Van de grotere partijen hadden PVV, CDA en VVD minder dan 40 procent vrouwen op de kieslijsten, D66 en SP circa 40 procent, en GroenLinks en PvdA meer dan dat percentage. Het zijn deze verschillen op de kandidatenlijsten die aan de basis blijken te liggen van de ondervertegenwoordiging van feitelijk gekozen Kamerleden. De daling van het aandeel vrouwelijke Kamerleden in recente verkiezingsjaren hangt primair samen met een verschuiving van kiezers naar partijen met een lager aandeel vrouwen op de kandidatenlijst.

Institutionele aanknopingspunten voor een betere afspiegeling?

De afgelopen decennia zijn verschillende institutionele aanpassingen voorgesteld die de Tweede Kamer een betere afspiegeling zouden moeten maken van de Nederlandse bevolking. Maar simpele oplossingen lijken er helaas niet te zijn.

De invoering van een hybride kiesstelsel als het Duitse zou het mogelijk maken om de evenredige vertegenwoordiging via partijlijsten goeddeels intact te laten, terwijl een deel van de Kamerzetels via een stem op afgevaardigden per kiesdistrict zou worden ingevuld. Deze aanpassing richt zich specifiek op de regionale afspiegeling. Het is mogelijk dat regionale afgevaardigden in de Tweede Kamer vaker in hun kiesdistrict aanwezig zijn, en wellicht zelfs dat zij minder vaak verhuizen naar Den Haag. Toch is het niet geheel vanzelfsprekend dat de regionale afspiegeling verbetert na de invoering van een gedeeltelijk districtenstelsel. Zoals we hierboven reeds beschreven is er in Nederland geen aanwijzing dat de afspiegeling naar geboorteplaats wezenlijk veranderde met de verruiming van het kiesrecht en de afschaffing van het districtenstelsel.

In recente jaren maakt het idee van loting furore in de Nederlandse media. De Vlaamse publicist David Van Reybrouck (2013) schreef met zijn boek *Tegen verkiezingen* een pleidooi voor de invoering van een systeem waarbij volksvertegenwoordigers niet via de stembus maar door loting geselecteerd zouden worden. Inderdaad vormt een volkomen aselechte loting van parlementariërs de beste garantie dat vertegenwoordigende organen een spiegel van de samenleving zullen zijn, binnen een zekere foutmarge. Zoals elke statisticus en opiniepeiler weet, geldt deze regel echter pas bij groepen die groot genoeg zijn. Een door loting geselecteerd parlement zou daarom aanzienlijk groter moeten zijn dan de huidige 150 + 75 zetels om een aanvaardbare kans te hebben een afspiegeling te zijn van de gehele bevolking. Bovendien, en dit is waar het idee van loting rap glans verliest, gaat deze regel pas op als deelname aan de loting verplicht is. Als dat niet het geval is, treedt een proces van zelfselectie op. Ervaringen met loting voor burgertoppen op lokaal niveau in Nederland leren dat slechts vijf tot tien procent van de uitgenodigde burgers deelneemt. Die groep wordt over het algemeen gedomineerd door de bovengenoemde participatie-elite die ook in andere participatievormen oververtegenwoordigd is (Binnema & Michels 2016). Waar kiezers massaal bereid zijn gebruik te maken van hun actief kiesrecht in met name Tweede Kamerverkiezingen, geldt dat vooralsnog aanzienlijk selectiever en minder frequent wanneer zij worden gevraagd direct deel te nemen aan deliberatieve organen. Doordat het actief

kiesrecht wordt uitgekleeft of geheel ontmanteld, kan loting als remedie dus erger zijn dan de kwaal.

Er zijn minder ingrijpende aanpassingen denkbaar om de afspiegeling van het parlement te vergroten. Hierboven zagen we al dat de stagnatie van de afspiegeling zijn wortels eerder vindt in het opstellen van kandidatenlijsten door politieke partijen dan in het gebruik van voorkeurstemmen door de kiezer. Om de afspiegeling te versterken kan dus enerzijds de positie van de kiezer versterkt worden en anderzijds de vrijheid van politieke partijen in kandidaatselectie worden ingeperkt. Bij het eerste valt te denken aan verlaging of afschaffing van de drempel om met voorkeurstemmen te worden verkozen (momenteel een kwart van de kiesdeler), zodat kiezers een vrijere hand hebben in de volgorde waarbinnen kandidaten per lijst (partij) worden verkozen. Bij het tweede valt te denken aan het invoeren van quota. Dit is bijvoorbeeld deels in België gebeurd op federaal niveau, waarbij kandidatenlijsten bij verkiezingen nagenoeg pariteit moeten kennen tussen mannen en vrouwen. Overigens kende België in 2014 ondanks quota op de kandidatenlijsten slechts 41 procent vrouwen die in het federale parlement verkozen waren. Vanuit verschillende Nederlandse politieke partijen klinken ook geluiden om bij het samenstellen van kandidatenlijsten rekening te houden met opleidingsniveau. Liesbeth Spies, voorzitter van de adviescommissie voor de kandidatenlijst van het CDA bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, verklaarde tegenover het *Algemeen Dagblad* dat de kandidatenlijst representatief moest zijn, ook voor opleiding – hoewel ze daaraan toevoegde: '(...) ook al is het ook niet zo dat als je een mbo'er op de lijst zet, iedere middelbaar opgeleide zich vertegenwoordigd voelt.' Voor de PvdA zou afspiegeling op basis van opleiding net zo logisch zijn als afspiegeling op basis van regio en geslacht. Ook SP-voorzitter Ron Meyer verklaarde zich in datzelfde artikel voorstander van een getrouwere afspiegeling op basis van opleidingsniveau.

Conclusie

De totstandkoming van het algemeen kiesrecht, zowel in actieve als passieve zin, was een monumentale gebeurtenis waar we met recht bij stil mogen staan. Toch zou het misplaatst zijn om tevreden achterover te leunen omdat formele barrières om te kiezen en gekozen te worden toch al zijn beslecht. Op papier mag weliswaar iedere volwassen Nederlandse staatsburger politiek actief worden, stemmen en zich verkiesbaar stellen, maar in de praktijk is dit lang niet voor iedereen vanzelfsprekend.

Vooropgesteld: Nederland kent een institutioneel kader dat de voorwaarden schept voor een goede afspiegeling van de samenleving in de politiek. Het Nederlandse kiesstelsel is sinds 1917 proportioneel en behoort zelfs tot de meest proportionele kiesstelsels ter wereld. Bovendien biedt het lijstenstelsel partijen de mogelijkheid om rekening te houden met de achtergrond van kandidaten bij het samenstellen van kandidatenlijsten.

En toch zien we dat afspiegeling op bepaalde terreinen niet goed uit de verf komt. Ondanks een gestage toename van vrouwelijke Kamerleden vanaf 1917 stagneert dit aandeel sinds begin jaren negentig tussen de dertig en veertig procent. Vrijwel alle Kamerleden zijn inmiddels hoger opgeleid en binnen die groep domineren de academici. Dit is zorgwekkend omdat de samenstelling van de Kamer politieke gevolgen heeft voor de legitimiteit van het staatsbestel. De directe aanwezigheid van ondervertegenwoordigde groepen draagt bij aan de agendering van hun zorgen en heeft weerslag op het politiek vertrouwen onder deze groepen. Met name de ondervertegenwoordiging van 'links-nationalistische' kiezers is al door verschillende politicologen genoemd. Het is dan ook niet geheel verrassend dat steeds meer partijen en politici openlijk hengelen naar de gunst van deze kiezersgroep, al bestaat er vooralsnog geen enkele partij die op economisch vlak links, maar cultureel rechts te noemen is.

Kiezers zijn bereid om gebruik te maken van hun actief kiesrecht om een betere afspiegeling door het parlement af te dwingen. Dat doen zij door hun inhoudelijke partijkeuze en in toenemende mate door de inzet van voorkeurstemmen, die met name gaan naar traditioneel achtergestelde groepen. Een belangrijke hindernis is echter het aanbod waaruit kiezers hun keus kunnen maken. Bij afwezigheid van een links-nationalistische partij, moeten links-conservatieve kiezers steeds opnieuw afwegen welk thema zij het belangrijkste vinden. Maar ook de ondervertegenwoordiging van onder andere lager opgeleiden en vrouwen op de kieslijsten van politieke partijen is een directe oorzaak van hun ondervertegenwoordiging in het parlement. Als de intenties van politieke partijen om te streven naar afspiegeling oprecht zijn (Mügge & Damstra, 2013), is de rekruteringsbasis van politieke partijen uit met name deze groepen te smal om – althans zonder proactief beleid – pariteit te kunnen bewerkstelligen.

Een voorname kink in de kabel zit dus in de ongelijke politieke participatie van grote delen van de bevolking, met name binnen politieke partijen die het monopolie hebben op kandidaatstelling voor representatieve functies. Gerichte institutionele ingrepen zijn denkbaar om de rol van kiezers op de selectie van Kamerleden te vergroten of om de vrijheid van partijen bij het vaststellen van de kandidatenlijsten te verkleinen. Zolang het lidmaatschap

van politieke partijen in de praktijk wordt gedomineerd door een selecte en vooral selectieve groep burgers, zal het parlement zonder dergelijke ingrepen maar moeilijk een betere spiegel van de samenleving kunnen vormen.