

Nederlandse samenvatting

Politieke partijen en het democratisch mandaat: de vervulling van het collectieve mandaat in het Verenigd Koninkrijk en Nederland

Houden partijen zich aan hun verkiezingsmandaat? Doen ze wat ze beloven? Veel mensen geven een uitgesproken – vaak negatief – antwoord op deze vragen. Dit proefschrift is er bewijs van dat de wetenschappelijke beantwoording van deze vragen veel minder eenvoudig is. Want wat is precies het ‘partijmandaat’ en hoe kunnen we controleren of partijen zich daar voldoende aan houden? Dit proefschrift bekijkt deze vragen vanuit een ander perspectief dan eerdere studies en gebruikt nieuwe methoden voor de analyse van politieke tekst met behulp van computeralgoritmes. De belangrijkste onderzoeksvragen zijn of de inrichting van het democratisch systeem invloed heeft op de mate waarin partijen zich aan hun mandaat houden, of er een verschil is tussen regerings- en oppositiepartijen en of er verandering is door de tijd heen.

Alle bestaande benaderingen van het partijmandaat richten zich primair op de relatie tussen beloftes en het gedrag van de regering. Dit boek past de ruimtelijke benadering uit de politieke wetenschap toe op het vraagstuk van het partijmandaat. In deze benadering wordt het partijmandaat bekeken vanuit de vergelijking tussen de inhoudelijke standpunten van partijen tijdens de verkiezingscampagne, in het bijzonder in hun verkiezingsprogramma, en in het parlement. Er wordt dus niet gekeken naar de vraag of partijen specifieke beloftes hebben weten om te zetten in beleid, maar of hun politieke positie voor en na de verkiezingen vergelijkbaar is. Waar eerder onderzoek het partijmandaat voornamelijk op het partijniveau analyseerde, bekijkt dit proefschrift de vraag van het partijmandaat op het partijsysteemniveau. Het gaat er niet zozeer om dat één partij zijn verkiezingsbeloftes vervult, maar dat de partijcompetitie als geheel voor en na verkiezingen op elkaar lijkt. Er wordt daarbij gekeken naar zowel de vraag welke onderwerpen een rol spelen tijdens de campagne en in het parlement, als naar de politieke stellingname van partijen op deze onderwerpen. Het voordeel van de gebruikte benadering is dat het een vollediger beeld geeft van de

vervulling van het partijmandaat dan de in eerdere studies gebruikte perspectieven. Er wordt niet alleen gekeken naar de vraag of partijen doen wat er in hun programma staat, maar ook naar de vraag of wat partijen doen in overeenstemming is met het verkiezingsprogramma. Daarnaast maakt het bestuderen van het mandaat van partijen in het parlement het mogelijk zowel naar de mate van succes van regerings- als van oppositiepartijen te kijken.

De hoofdvragen van dit onderzoek zijn geanalyseerd aan de hand van gegevens over verkiezingen en de opvolgende parlementaire periodes in twee landen: Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De keuze voor deze twee landen is gemotiveerd op basis van de belangrijkste onderzoeksvraag, namelijk die naar de samenhang tussen de inrichting van het democratisch systeem en de mate waarin partijen zich aan hun mandaat houden. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van democratie: consensusystemen en meerderheidssystemen. De eerste groep kenmerkt zich door een groot aantal partijen, een evenredig kiesstelsel, coalitieregeringen en corporatistische structuren. De tweede groep wordt juist gekarakteriseerd door een klein aantal partijen, een onevenredig kiessysteem, eenpartijregeringen en pluralistische structuren van belangenvertegenwoordiging. De gekozen landen zijn typische voorbeelden van beide systemen: Nederland is een duidelijk voorbeeld van een consensusdemocratie gedurende de periode na 1950 en het Verenigd Koninkrijk is de bakermat van de meerderheidsdemocratie, ook wel het *Westminster system* genoemd. In beide landen zijn zes verkiezingen geselecteerd uit de periode na de Tweede Wereldoorlog; ruwweg één per decennium.

Een analyse van politieke standpunten van partijen kan op vele verschillende manieren worden gemaakt. In deze studie is gekozen voor het gebruik van tekstanalyse met behulp van computeralgoritmes. De keuze voor tekstanalyse komt voort uit de noodzaak om partijposities uit het verleden te analyseren: andere bronnen, zoals het ondervragen van experts, leveren daarbij te onzekere resultaten. Eerst is van elke paragraaf tekst met behulp van een woordenlijst door de computer vastgesteld tot welke categorie uit het Comparative Agendas Project deze behoort. Daarna zijn de teksten per categorie geanalyseerd met behulp van het algoritme Wordfish, dat in staat is om op basis van de verschillen in woordkeuze de politieke posities van partijen te bepalen. Bij de toepassing van Wordfish moet voorzichtig te werk worden gegaan om te voorkomen dat het algoritme in plaats van een onderscheid tussen partijen op basis van inhoudelijke verschillen, een onderscheid aanbrengt tussen regering en oppositie of tussen documenten uit verschillende jaren. Hiervoor is zo nodig gecorrigeerd.

Wat is de invloed van de inrichting van het democratisch systeem invloed op de mate waarin partijen zich aan hun verkiezingsmandaat houden? Deze centrale vraag is van groot belang. Immers, als we willen bevorderen dat partijen zich aan hun mandaat houden, moeten we onderzoeken welke omstandigheden daarop invloed hebben. De verwachting was dat in een consensusdemocratie de overeenstemming tussen de electorale en parlementaire competitie groter zou zijn dan in een meerderheidsdemocratie. Hoewel regeringspartijen in meerder-

heidssystemen kunnen doen wat ze willen – ze zijn immers vrijwel altijd alleen aan de macht – kan worden beargumenteerd dat in consensusdemocratieën ook veel ruimte is voor regeringspartijen om hun eigen partijlijn neer te zetten. Daar waar het regeerakkoord de coalitiefracties bindt, zorgt het er ook voor dat de verhoudingen in het parlement worden ‘bevroren’: men moet zich committeren aan het eenmaal vastgestelde regeringsprogramma. Oppositiepartijen in meerderheidsdemocratieën hebben over het algemeen weinig machtsmiddelen: het is lastig om leden van de regeringspartijen te overtuigen om met de oppositie mee te stemmen. De dominante strategie voor de oppositie is daarom: kritisch staan tegenover alles wat de regering doet, ook al was de partij het er tijdens de campagne misschien mee eens. In consensusdemocratieën ligt dat anders. Daar zijn namelijk altijd meerdere oppositiepartijen met elk een eigen profiel. Zij hebben er met het oog op de volgende verkiezingen juist belang bij om dit eigen profiel te benadrukken. Een combinatie van deze factoren zorgt voor de verwachting dat de mate van congruentie tussen de electorale en parlementaire competitie hoger is in een consensusdemocratie dan in een meerderheidsdemocratie.

In tegenstelling tot de verwachting blijkt er geen verschil te zijn in de mate van congruentie van de partijcompetitie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk landen. Als wordt gekeken naar de mate waarin partijen voor en na verkiezingen spreken over dezelfde thema's kan worden vastgesteld dat Britse partijen dit over het algemeen beter doen. Dit komt vooral doordat alle partijen voor én na verkiezingen over dezelfde onderwerpen spreken. Er is dus niet zozeer sprake van een verschil in prioriteiten tussen partijen, maar juist van een grote eensgezindheid. Nederlandse partijen scoorden juist weer beter als het ging om de congruentie van prioriteiten: als een partij een onderwerp relatief belangrijk vond tijdens de verkiezingen, dan vond deze partij dit ook relatief belangrijk in het parlement. In Groot-Brittannië bleek dit in mindere mate het geval. Het tweede aspect waarin Nederland en Groot-Brittannië werden vergeleken betreft de mate waarin de politieke stellingname van partijen (ten opzichte van elkaar) voor en na de verkiezingen veranderde. Zowel een bespreking van de grafische modellen van de partijcompetitie als een cijfermatige analyse laat zien dat er geen significant verschil is in de mate waarin Britse en Nederlandse (relatieve) partijposities voor en na verkiezingen hetzelfde blijven. In beide landen bestaat een redelijke overeenkomst tussen de electorale en parlementaire competitie. Als partij A op een gestandaardiseerde schaal 1 punt ter rechterzijde van partij B staat gedurende de verkiezingen, zal deze partij gemiddeld genomen ongeveer 0,65 punten ter rechterzijde van partij B staan in het parlement. Als in het Verenigd Koninkrijk alleen wordt gekeken naar de politieke stellingname van de partijleiders (de *front bench*), bestaat wel een significant verschil met de Nederlandse casus: dan laten de Nederlandse partijen namelijk een hogere congruentie tussen verkiezingen en parlement zien. Dit valt te verklaren vanuit de gematigde positie die de regering meestal inneemt en de vaak incongruente positie van de Liberaal-Democraten.

Juist het verschil tussen regering en oppositie vormde de tweede onderzoeks-

vraag van dit onderzoek. Daarbij gold de verwachting dat in het Verenigd Koninkrijk regeringspartijen meer congruentie zouden vertonen tussen electorale en parlementaire positie. Regeringspartijen kunnen daar namelijk veel invloed uitoefenen op de parlementaire agenda. De analyse van de beschikbare gegevens bevestigt deze verwachting. Wat betreft de overeenkomst tussen de electorale en parlementaire posities van partijen is de conclusie minder eenduidig. Er zijn duidelijk aanwijzingen dat de interactie tussen regering en oppositie leidt tot een verstoring van de congruentie voor en na verkiezingen. Zo zijn de Liberaal Democraten tijdens verkiezingen altijd te vinden aan de kant van de dan zittende oppositiepartij, terwijl ze in het parlement een gematigder positie innemen. Opvallend genoeg is de polarisatie tussen de zittende regering en de oppositie dus sterker tijdens verkiezingen dan in het parlement.

Congruentie tussen de electorale en parlementaire positie wordt ook in Nederland verstoord door de interactie tussen regerings- en oppositiepartijen. Hier zijn het echter eerder de oppositiepartijen die in het parlement hun eigen agenda kunnen nastreven. Zij slagen er in om de parlementaire agenda te beïnvloeden door in debatten consequent aandacht te vragen voor bepaalde thema's en bijvoorbeeld door de aanvraag van spoeddebatten. Regeringspartijen lukt dit ook tot op zekere hoogte, maar minder goed dan de oppositie. De parlementaire posities van regerings- en oppositiepartijen lijken op het eerste gezicht even ver van hun electorale posities af te wijken. Dit komt doordat de vergelijking in deze studie de *relatieve* positie van partijen betreft. Nadere analyse leert dat regeringspartijen in de meeste onderzochte casus dichterbij elkaar staan in het parlement dan tijdens de verkiezingen, terwijl de oppositiepartijen zich juist van de coalitiepartijen verwijderen.

Het derde onderzochte vraagstuk betreft de verandering van de vervulling van het partijmandaat door de tijd heen. In de periode sinds de Tweede Wereldoorlog zijn politieke partijen en campagnes sterk veranderd. Er heeft een proces van *dealignment* plaatsgevonden, waarbij mensen zich niet langer beperken tot de eigen sociale groep, bijvoorbeeld arbeiders, katholieken of orthodox-protestanten. Mensen wisselen vaker van politieke partij. Partijen hebben veel leden verloren en richten zich niet langer op een bepaalde sociale groep. In dit verband wordt wel gesproken over het ontstaan van *catch-all* partijen die in principe alle kiezers aan zich willen binden. Voorts wordt beargumenteerd dat partijen in de laatste dertig jaar steeds meer onderdeel zijn geworden van de staat en een kartel hebben gevormd met als doel politieke uitdagers buiten de deur te houden. Mede in dit licht wordt ook wel gesproken van veranderende doelen van partijen: ze zijn niet meer primair programmatisch gemotiveerd, maar er is juist ook op gericht om zo veel mogelijk kiezers en uiteindelijk politieke posities te verwerven. De opkomst van (rechts-)populistische partijen kan worden gezien als een reactie op deze ontwikkeling. Over het effect van deze ontwikkeling op het partijmandaat bestaan verschillende visies. Sommigen beargumenteren dat er sprake is van een afname van de representatieve rol van partijen en daarmee het vervullen van het partijmandaat. Partijen zijn niet langer geïnteresseerd

in het vertegenwoordigen van mensen, maar verdelen de politieke macht en functies onderling. Anderen beargumenteren juist dat de electorale competitie steeds vrijer is geworden: winst of verlies bij verkiezen wordt bijvoorbeeld steeds sterker. Partijen hebben er dus steeds meer belang bij om zorgvuldig te luisteren naar wat burgers willen. Daarbij past het ook om een duidelijk verkiezingsprogramma te presenteren en zich daar zo veel mogelijk aan te houden – anders lopen de kiezers de volgende keer weg.

De onderzochte casus in Nederland en het Verenigd Koninkrijk geven steun aan de laatstgenoemde verklaring. Er is hier namelijk geen achteruitgang van de vervulling van het partijmandaat waar te nemen. Sterker nog, de congruentie van de aandacht voor onderwerpen is in Nederland toegenomen. De thema's die in verkiezingsprogramma's centraal staan, zijn ook de belangrijkste in het parlementaire debat. De congruentie van posities is zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk stabiel: er is dus geen sprake van een achteruitgang van de mate waarin partijen hun mandaat vervullen.

De laatste vraag die in dit proefschrift wordt behandeld is welke invloed het belang van onderwerpen en de extremiteit van de positie van partijen hebben op de mate van congruentie tussen de electorale en parlementaire positie. De verwachting was dat partijen een hogere mate van congruentie zouden behalen voor onderwerpen die belangrijker voor hen waren. De analyse laat zien dat dit inderdaad geldt voor de mate waarin partijen voor en na verkiezingen spreken over dezelfde onderwerpen, maar niet voor de congruentie van hun beleidsposities. De mate waarin de electorale posities van partijen afwijken van het gemiddelde (extremiteit), biedt wel een verklaring voor de afwijking van hun parlementaire posities: partijen met extreme standpunten wijzigen deze relatief het minste na de verkiezingen.

Uit de bovenstaande observaties trekt dit proefschrift drie hoofdconclusies. Ten eerste moet men in het debat over politieke hervormingen niet al te gemakkelijk betogen dat een meerderheidssysteem zorgt voor een betere vervulling van het partijmandaat. Eenpartijregeringen vervullen weliswaar meer specifieke verkiezingsbeloftes, maar als de electorale partijcompetitie als geheel vergeleken wordt met de competitie in het parlement, zijn er geen verschillen tussen consensus- en meerderheidssystemen te zien. Het zou verstandig zijn als de deelnemers aan het debat over democratische vernieuwing deze inzichten ter harte zouden nemen.

De tweede conclusie betreft het vertrouwen in de mate waarin partijen voldoen aan hun verkiezingsbeloftes. Hoewel veel burgers maar weinig geloof hechten aan de beloftes van partijen – die doen in hun ogen na de verkiezingen toch wat anders – blijkt uit dit proefschrift, evenals uit eerder onderzoek, dat er wel degelijk een redelijke overeenstemming bestaat tussen het verkiezingsmandaat en hoe partijen zich na de verkiezingen gedragen. Men kan zich afvragen hoe het komt dat bij burgers veelal een andere indruk bestaat. In dit proefschrift wordt betoogd dat er wel degelijk een grond kan zijn voor de onvrede van burgers over het vervullen van het mandaat. Burgers kunnen bijvoorbeeld ontevreden

den zijn over specifieke beloftes die voor hen belangrijk zijn. Daarnaast kan disproportioneel veel media-aandacht voor niet- vervulde beloftes een verklaring zijn voor het negatieve beeld van veel burgers. Toch doen burgers er verstandig aan om verkiezingsprogramma's van partijen serieus te nemen. Hoewel deze geen perfecte voorspelling geven van het gedrag van partijen in het parlement, geven ze op zijn minst een redelijk beeld. Iemand die met zijn stem een inhoudelijke boodschap wil geven, kan daarbij verkiezingsprogramma's goed gebruiken.

Ten derde kan worden opgemerkt dat de in dit boek gebruikte benadering en methode op meer soortgelijke vragen toegepast kunnen worden. Weliswaar is de gebruikte methode van computeranalyse van politieke tekst niet onfeilbaar, hij biedt relatief goede resultaten en geeft de mogelijkheid om grote hoeveelheden tekst te analyseren – iets wat voorheen vrijwel onmogelijk was. De gebruikte ruimtelijke benadering geeft een kapstok om ook andere vragen, zoals de vraag in hoeverre de absolute posities van partijen vergelijkbaar zijn, te onderzoeken.