

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

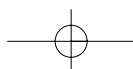
V II5

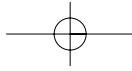
## MONDIGER OF MOEILIJKER?

EEN STUDIE NAAR DE POLITIEKE HABITUS VAN  
HEDENDAAGSE BURGERS

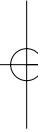
*Gabriël van den Brink,  
werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Zorg en  
Welzijn te Utrecht (NIZW)*

Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002

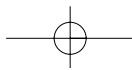




MONDIGER OF MOEILIJKER?



ISBN 90-12-097630



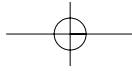
## TEN GELEIDE

In de opstelling van burgers tegenover de overheid is de afgelopen decennia veel veranderd. Daarbij zijn twee opvallende ontwikkelingen gaande. Ten eerste is er, onder invloed van toenemende welvaart en gestegen opleidingsniveau, sprake van een groeiende groep ‘bedrijvige’ burgers, waarvoor gezagsuitoefening door de overheid niet langer voor zich spreekt. Zij moeten overtuigd worden van de juistheid van het overheidsoptreden. Informatie, communicatie en participatie van overheidswege zijn hierbij de sleutelbegrippen. Ten tweede hebben vooral de lager opgeleide en minder kapitaalkrachtige burgers toenemende moeite om de politiek te volgen, en nog meer om zich er actief mee bezig te houden. Deze ‘bedreigde’ burgers hebben behoefte aan bescherming door de overheid, maar hebben tegelijkertijd weinig vertrouwen in diezelfde overheid.

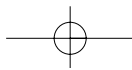
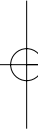
Deze twee ontwikkelingen plaatsen vraagstukken van overheidssturing in het middelpunt van de belangstelling. Een sterk sturende overheid stuit op weerstand van bedrijvige burgers, terwijl hier bij bedreigde burgers juist behoefte aan lijkt te bestaan. Zonder concrete oplossingen voor deze vraagstukken te formuleren, geeft onderhavige studie een belangrijke eerste aanzet om het wetenschappelijke en bestuurlijke debat over *governance* ook te benaderen vanuit de perspectieven van burgers. Naar de mening van de raad biedt bij het nadenken over oplossingen voor sturingsvraagstukken juist de wisselwerking tussen systeemdenken en het denken vanuit de perspectieven van burgers, een vruchtbare bodem voor oplossingen.

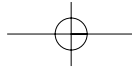
De studie werd verricht ten behoeve van een project van de WRR over de rechtsstaat. Het rapport hierover is inmiddels gepubliceerd onder de titel ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’. De raad acht de voorliggende studie van een zodanige kwaliteit en relevantie, dat besloten is het materiaal via de reeks ‘Voorstudies en achtergronden’ voor een brede kring van belangstellenden in wetenschap en politiek toegankelijk te maken.

prof. mr. M. Scheltema  
voorzitter WRR



MONDIGER OF MOEILIJKER?





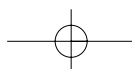
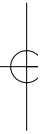
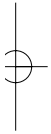
## VOORWOORD

Schrijven over politiek is een riskante aangelegenheid. De geschiedenis kent zoveel onverwachte wendingen dat zelfs de meest gedegen analyse door de loop der gebeurtenissen kan worden ingehaald. Dat is met de onderhavige studie ook gebeurd. Want tussen het moment waarop de tekst werd afgerond en de datum waarop hij naar de drukker ging, vond een politieke aardverschuiving plaats.

Deze begon met de onverwacht succesvolle entree van Pim Fortuyn in de Nederlandse politiek. Op 6 maart wist hij in Rotterdam vanuit het niets 17 raadszetels te veroveren en ook elders in het land boekten plaatselijke partijen grote winst. Over de strekking van de uitslag bestond geen misverstand: aan de politieke klasse was een daverende kaakslag uitgedeeld. Vervolgens nam de landelijke campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen een scherpe vorm aan, maar zonder dat de overige partijen erin slaagden een adequaat antwoord te ontwikkelen. Dit proces kreeg een dramatisch hoogtepunt toen Pim Fortuyn op 6 mei doodgeschoten werd. De aard en omvang van het daaropvolgende rouwbeklag leek in strijd met alles wat we in de Nederlandse politiek gewend waren. Uiteindelijk leidde dat op 15 mei tot de meest dramatische uitslag uit de naoorlogse geschiedenis. De PVDA werd ongenadig afgestraft, het CDA keerde met overmacht als grootste politieke partij terug en de kersverse Lijst Pim Fortuyn wist maar liefst 26 procent van alle stemmen te bemachtigen. Met als gevolg dat er nu een regeringscoalitie is die geen enkele commentator een jaar geleden voor mogelijk gehouden had. In die zin heeft het politieke landschap ingrijpende veranderingen ondergaan en blijken tal van inzichten door de feiten achterhaald.

Oog in oog met zo'n dramatische ontwikkeling kan men als auteur twee dingen doen. Ofwel men herschrijft de hele analyse in het licht van de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan. Ofwel men laat de tekst zoals hij was en erkent het onvoorspelbare van de geschiedenis. Om principiële én pragmatische redenen ging mijn voorkeur naar het laatste uit. Bijgevolg handelt deze studie over weinig spectaculaire verschijnselen die zich over een langere tijdsperiode uitstrekken. Daarbij gaat het om de vraag of bestuur en politiek moeilijker worden doordat de meeste burgers in Nederland veel mondiger dan vroeger zijn. Ze leggen zich niet langer neer bij het beleid van de autoriteiten en stellen zich kritisch of zelfs argwanend op. Uit de recente literatuur kan men afleiden dat dit geen plotseling of uitzonderlijk verschijnsel is. Het vormt de neerslag van een veel bredere maatschappelijke ontwikkeling die zich ook voordoet buiten onze landsgrenzen.

Bezien in het licht van de recente gebeurtenissen bevat deze rapportage niettemin een aantal verontrustende bevindingen. Ten eerste blijkt dat het onbehagen in de politiek reeds in het midden van de jaren negentig bij ongeveer een derde van het electoraat aanwezig was. Met name de burgers met een bescheiden inkomen en een geringe opleiding stonden afwijzend tegenover bestuurders en politici. Ten tweede drong deze onvrede nauwelijks tot de politieke elite door. Dat is in



elk geval de conclusie die ik trek uit mijn gesprekken in 1996 met een twintigtal politieke professionals. Sommigen van hen voelden weliswaar dat die onvrede aan het groeien was maar niemand wist exact waar het om ging. Ten derde bleef deze bedenkelijke situatie bijna zeven jaar bestaan. Vooral tijdens het tweede paarse kabinet leek een groot deel van de politieke klasse te geloven dat alles prima ging. Intussen breidde het onbehagen zich uit en kreeg het delen van de middenklasse in zijn greep. Maar ook dit proces werd niet tijdig opgemerkt met als gevolg dat de politiek volkomen overdonderd werd toen het chagrijn van de burger zo plotseling naar buiten trad.

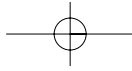
Al met al laat deze studie enkele zorgwekkende tendensen en samenhangen zien. Wellicht kan men – terugkijkend vanuit het heden – ook iets zeggen over de factoren die bijdroegen aan het succes van Pim Fortuyn. In elk geval zou ikzelf willen wijzen op het feit dat hij voor twee groepen burgers een boodschap had. Enerzijds de bedreigde burgers die zich door de dynamiek van de moderne maatschappij met al haar migratie en mobiliteit bedreigd weten. Anderzijds de bedrijvige burgers die zich ergeren aan de overheid en haar bureaucratisch optreden. Verder lijkt mij van belang dat steeds meer burgers de effecten van het overheidsbeleid als een persoonlijke krenking opvatten. Daarmee krijgen problemen als wachtlijsten in de gezondheidszorg of de onveiligheid op straat een explosieve betekenis die veel beleidsmakers is ontgaan. In die zin werpt deze studie enig licht op de politieke omslag die zich nu voltrokken heeft. Niettemin zal er nog veel onderzoek en discussie nodig zijn om uit te maken wat er in het voorjaar van 2002 nu precies voorgevallen is.

Diverse personen en instanties waren behulpzaam bij de voltooiing van dit project. Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die opdracht voor het onderzoek gegeven heeft. Verder ben ik blij dat Ineke de Vries als leidinggevende aan het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) mij genoeg tijd voor de afronding van dit project gelaten heeft. Het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten (NIWI) was zo vriendelijk drie digitale databestanden ter beschikking te stellen. Kees Schuyt, Jan de Pree en Paul den Hoed ben ik erkentelijk voor de aandacht waarmee ze deze rapportage begeleid hebben. Verder spreek ik mijn dank uit aan Paul de Beer en Imrat Verhoeven die me hielpen bij het aanscherpen van de statistische analyse en de concepttekst van hun commentaar voorzien hebben.

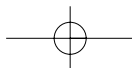
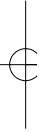
Gabriël van den Brink (18 juli 2002)

## INHOUDSOPGAVE

<b>Ten geleide</b>	3
<b>Voorwoord</b>	5
<b>Inhoudsopgave</b>	7
<b>Inleiding</b>	9
<b>1 Historisch perspectief</b>	21
1.1 Een assertieve habitus	22
1.2 Toegenomen investeringen	30
1.3 Hogere verwachtingen	40
1.4 Een politieke paradox	46
<b>2 Sociologisch perspectief</b>	55
2.1 Dimensies van burgerschap	57
2.2 Vormen van onbehagen	62
2.3 Dwarsverband van houdingen	68
2.4 Drie soorten burgers	76
<b>3 Theoretisch perspectief</b>	89
3.1 Theorieën over burgerschap	90
3.2 Verbreding van het burgerschap	96
3.3 Intensivering van het burgerschap	105
3.4 Vrijheid en verantwoording	114
<b>Conclusie</b>	127
<b>Literatuur</b>	134
Bijlage 1: Verzameling tijdreeksen	139
Bijlage 2: Dimensies van burgerschap	148
Bijlage 3: Verbonden houdingen	163
Bijlage 4: Drie soorten burgers	169
Bijlage 5: Participatie en acceptatie	177
Bijlage 6: Van de ene ramp naar de andere	187
<b>Voorstudies en achtergronden</b>	205
<b>Rapporten aan de regering</b>	207



MONDIGER OF MOEILIJKER?





## INLEIDING

In vrijwel alle westerse landen blijkt het vertrouwen in de politiek langzaam maar zeker te verminderen. Het meest spectaculair is de daling in de vs. Terwijl in 1964 driekwart van alle Amerikanen vertrouwen in het doen en laten van de regering had, was dat in 1999 nog maar een kwart (Norris 1999a: V). Ook elders ziet men dat de steun voor politici aan erosie onderhevig is (Dalton 1999: 63-67). Daarbij gaat het niet alleen om politieke leiders of functionarissen maar evengoed om instellingen zoals het parlement. Opmerkelijk genoeg geniet het democratische systeem als zodanig wel een brede en stabiele steun onder de bevolking (Pharr 2000a: 12-19). Sterker: sinds de jaren tachtig steeg overal ter wereld de belangstelling voor (vormen van) parlementaire democratie en na de val van de Muur in 1989 nam het aantal democratieën sterk toe. Misschien biedt deze (internationale) ontwikkeling een verklaring voor het feit dat de spanning tussen het ideaal van democratische besluitvorming en het feitelijke optreden van de politici groter wordt. Terwijl misstappen, taxatiefouten en bepaalde vormen van corruptie in het tijdvak van de Koude Oorlog buiten schot bleven – al was het maar door het contrast met dictatuur en barbarij – komen politici er tegenwoordig niet zo gemakkelijk mee weg. Er bestaat inmiddels meer ruimte om het eigen politieke bedrijf op zwakke en sterke punten te beoordelen.

9

Dat gebeurt zowel door wetenschappers als door burgers. Mede daarom maakt een recente studie naar de steun voor democratische regeringen een onderscheid tussen vijf verschillende niveaus. Ze betreffen: 1. de steun van burgers voor de politieke gemeenschap als zodanig; 2. hun steun voor de beginselen van een bepaald politiek regime; 3. hun steun voor het feitelijk functioneren van dat regime; 4. hun steun voor specifieke instellingen en 5. steun voor individuele actoren zoals ministers of politici (Norris 1999a: 9-13, 26). Het is immers goed mogelijk dat iemand democratische beginselen aanhangt maar tegelijk zeer kritisch is over het beleid van de regering. Men kan zich bijzonder storen aan sommige politici en toch een groot vertrouwen hebben in het instituut waarvoor ze werken. Vaak blijkt dat burgers op de eerste twee niveaus een groot vertrouwen aan de dag leggen (democratische gemeenschap en ermee verbonden beginselen), dat de steun voor specifieke instellingen aan het dalen is en dat het vertrouwen in regering of politici behoorlijk varieert. Daarmee is het vraagstuk wel scherper geformuleerd maar nog niet opgelost. De vraag blijft immers waarom het geloof in democratische beginselen de afgelopen decennia toegenomen is, terwijl het vertrouwen in democratisch gekozen regeringen juist daalt.

In de literatuur vindt men diverse verklaringen voor deze opmerkelijke ontwikkeling. Een eerste theorie is dat burgers in het Westen de afgelopen decennia veel kritischer geworden zijn. Ze leggen hogere normen aan en zijn minder snel tevreden met de prestaties van politiek en overheid (Pharr 2000a: 23). Een tweede theorie gaat ervan uit dat politiek vertrouwen in een democratie nooit vanzelf spreekt. Politici en andere gezagsdragers moeten dat verdienen door het voeren van een goed beleid en door zich in het openbaar te verantwoorden (Pharr 2000b:

192). Waarschijnlijk nam de druk de afgelopen decennia onder invloed van de massamedia in hoog tempo toe. Allerlei bedenkelijke aspecten van politiek of machtsuitoefening die vroeger buiten beeld bleven, treden nu door de hoge informatiedichtheid veel sneller aan het licht (Norris 2000: 233-234). Dat zou de geloofwaardigheid van individuele gezagsdragers kunnen aantasten zonder dat het systeem er als zodanig onder lijdt. Een derde theorie is dat de onvrede onder burgers niet voortvloeit uit hun afwijzing van het democratische systeem, maar uit hun streven om dat systeem juist te verbeteren. Volgens die interpretatie zouden velen het representatieve stelsel tot een bredere vorm van politieke participatie willen uitbreiden (Dalton 1999: 75-76). Ik zal hieronder laten zien dat deze verklaringen met elkaar verband houden. Zij vloeien voort uit de wijze waarop het politieke domein de afgelopen decennia veranderd is en de gevolgen die dat heeft voor de relaties tussen overheid en burger.

Alvorens op het meest recente verleden in te gaan, wil ik iets zeggen over de voorgeschiedenis. Het is namelijk niet bij voorbaat duidelijk wat algemene begrippen als 'politiek' of 'burgerschap' betekenen. In de wetenschappelijke literatuur worden deze begrippen niet altijd op een zelfde manier gebruikt en dat geldt evengoed voor de openbare meningsvorming. Men zou natuurlijk een meer eenduidige definitie kunnen opstellen maar dat lost weinig op. Kenmerkend voor dit soort begrippen is immers dat ze altijd politiek omstreden zijn. De voornaamste politieke richtingen verschillen niet alleen als het gaat om de overheidsuitgaven of om bepaalde beleidskeuzen maar ook met betrekking tot de vraag wat ze onder politiek verstaan. Met andere woorden: elke theoretische visie met betrekking tot staat, politiek of burgerschap berust op vooronderstellingen die in de grond van de zaak door politieke voorkeuren bepaald worden (De Haan 1993: 3-6). Daarom ga ik van het axioma uit dat een begrip als politiek of burgerschap verschillende betekenissen heeft. Het vormt de neerslag of verdichting van diverse historische ervaringen. Om dat verhelderen wil ik hieronder een beknopte geschiedenis van het politieke domein in Nederland schetsen. Ik laat me daarbij inspireren door het boek *The good citizen*. Daarin beschrijft Michael Schudson de ontwikkeling die de politieke cultuur in de Verenigde Staten vanaf de zeventiende eeuw heeft doorgemaakt.

Schudson maakt aannemelijk dat het politieke domein een aantal ingrijpende wijzigingen onderging. Deze betreffen niet alleen de actoren die om de macht streden maar ook de spelregels die ze volgden, niet alleen de waarden die hen motiveerden maar ook het type gezag dat ze uitoefenden. Zo speelde het politieke bedrijf zich in de achttiende eeuw vooral op het platteland af en was het een zaak voor gentlemen. In de negentiende eeuw verplaatste het zwaartepunt zich naar de stad en beheersten de politieke partijen het toneel. In de loop van de twintigste eeuw werd de strijd beslist in de suburbs en kwam de hoofdrol toe aan politieke professionals. Behalve de actoren veranderden ook de spelregels. In de achttiende eeuw draaide alles om de status of sociale positie van betrokken landheren maar een eeuw later was het de vraag welke partij bij verkiezingen de meerderheid verwierf, terwijl het in de twintigste eeuw vooral gaat om het effect van

media. Bovendien deed zich een verandering voor in het soort waarden die de inzet vormen van het politieke gevecht: in de achttiende eeuw waren met name sociale en religieuze waarden van de gemeenschap in het geding, in de negentiende eeuw stonden verkiezingen met hun formele procedures centraal en in de twintigste eeuw de administratieve of juridische rechten van individuele burgers. Ten slotte veranderde het type gezag dat men in de politiek tot gelding brengt. Volgens Schudson was dat gezag in eerste instantie persoonlijk van aard (heren van stand) maar werd het later interpersoonlijk (politieke partijen) en nog later zelfs onpersoonlijk van aard (wettelijke rechten) (Schudson 1998: 7-8). Aldus maakt het politieke domein een trage evolutie door die verstrekkende gevolgen heeft voor de wijze waarop burgerschap en staat met elkaar verbonden zijn.

Men kan echter niet zeggen dat een bepaalde vorm van burgerschap geheel en al door latere vervangen wordt. Het boeiende aan Schudsons studie is juist dat hij laat zien hoe allerlei componenten uit het verleden voortleven en tot op heden aan het werk zijn. Er bestaan – net als in de achttiende eeuw – nog altijd deftige families die veel hoge ambtenaren leveren. Verschijnselen als politieke partijen en meerderheidsvorming – die uit de negentiende eeuw dateren – spelen nog altijd een voorname rol. En ook het ideaal van de alzijdig geïnformeerde burger uit de eerste helft van de twintigste eeuw leeft volop voort. In feite gaat het dus om verschillende lagen die zich weliswaar in diverse tijdvakken en omstandigheden ontwikkelden maar in het hedendaagse burgerschap bij elkaar komen. Volgens Schudson heeft de vraag of het burgerlijk leven in de vs aan bloei of aan verval onderhevig is dan ook weinig zin. Men kan hoogstens zeggen dat bepaalde dimensies van de politieke cultuur sterker worden aangezet maar zij blijft een compositie die verschillende lagen kent en daaraan juist haar rijkdom of vitaliteit ontleent (Schudson 1998: 294-295). Deze benadering spreekt mij bijzonder aan. Zij lijkt me goed bruikbaar voor het burgerschap in Nederland, al was het maar omdat ook in onze verhouding tot politiek en overheid verschillende niveaus te onderscheiden zijn. Het zou kunnen dat die lagen elk een eigen herkomst hebben of althans voortkomen uit verschillende fasen van onze politieke geschiedenis. En wellicht dat de huidige debatten over burgerschap vanuit een dergelijk perspectief beter te begrijpen zijn. Anders gezegd: ik zou wensen dat de historische analyse die Schudson maakte voor het Amerikaanse burgerschap ook voor Nederland beschikbaar was. Maar die is er bij mijn weten niet.

Wat we wel hebben is een uitstekende studie naar de lotgevallen van de lokale overheid over de periode 1851-1985. Ik doel op *Kantelend bestuur* door Victor Veldheer. Deze heeft niet alleen veel relevante literatuur over de geschiedenis van het politieke domein bijeengebracht, maar de uitkomsten van zijn literatuurstudie ook getoetst aan de hand van plaatselijke archiefstukken. Deze studie vormt een geschikt uitgangspunt om – al is het voorlopig en schetsmatig – iets te zeggen over de veranderingen die het politieke landschap de afgelopen anderhalve eeuw heeft ondergaan. Daarbij moeten we vooropstellen dat de hoofdlijn van deze geschiedenis op een voortdurende expansie van de nationale staat neerkomt en wel in twee opzichten. Ten eerste is de noodzaak van overheidsinterventie in

sociale processen sinds het einde van de negentiende eeuw steeds meer aanvaard. De wederzijdse doordringing van staat en maatschappij, die zich volgens Romein reeds aftekende omstreeks het jaar 1900, nam tot op heden slechts in kracht en omvang toe. Dat is ook van invloed op het takenpakket van de lokale overheid. Overziet men de periode 1851-1985 als geheel dan kan men een haast continue uitbreiding van de bemoeienis door het lokale bestuur met een groot aantal maatschappelijke verschijnselen en bevolkingsgroepen vaststellen (Veldheer 1994: 104, 203). Ten tweede deed zich een proces van centralisatie voor waarbij de centrale overheid stap voor stap haar greep op lokale overheden versterkte. Dat proces kwam al meteen bij de invoering van de gemeentewet in 1851 op gang en zette zich na de Tweede Wereldoorlog versterkt door. In beide opzichten vertoont de geschiedenis van staat en maatschappij dus een uitgesproken evolutionair patroon, dat onder meer in geleidelijk toenemende overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking tot uiting komt (Veldheer 1994: 186-192, 220-231). Niettemin geeft deze geschiedenis ook een aantal wijzigingen van de politieke cultuur te zien die voor ons onderwerp belangrijk zijn. Aan de hand van Veldheers periodisering stip ik de voornaamste aan.

De eerste periode loopt van 1851 tot circa 1890. In die tijd is plaatselijke politiek een zaak van weinigen en voor weinigen. Door het censuskiesrecht neemt het merendeel van de bevolking niet deel aan de besluitvorming. In feite kan alleen de stedelijke elite voor haar belangen opkomen. Bij debatten in de gemeenteraad zijn voornamelijk vertegenwoordigers van deze elite aan het woord. In het algemeen nemen die op strikt persoonlijke titel aan het raadswerk deel. In een stad als Leiden komen tot het einde van de negentiende eeuw geen politieke partijen voor. Er zijn wel diverse kiesverenigingen actief maar die nemen geen politiek karakter aan. De kandidaten moeten voor alles verstandige en onafhankelijke mensen zijn. Bovendien blijven de banden tussen kiesverenigingen en gekozen burgers zeer los. Gekozen raadsleden behoeven zich niet te verantwoorden en bekommeren zich niet om het uitvoeren van een bepaald programma. Dit betekent niet dat de plaatselijke overheid voor de rest van de bevolking niets doet. Integendeel, in Leiden is ze juist heel actief, bijvoorbeeld als het gaat om de armen, zieken of slecht behuisde arbeiders. Maar deze maatregelen komen vooral uit zorg om het behoud van de openbare orde voort. Men streeft niet zozeer betere levensomstandigheden na voor arme bevolkingsgroepen maar het beheersen van sociale spanningen. Het voornaamste motief achter deze overheidsbemoeienis is van politionele aard. Overigens heeft de term 'politie' in die tijd niet alleen betrekking op veiligheid in enge zin. Hij betreft evengoed zaken als openbare hygiëne, armenzorg, volkshuisvesting, et cetera. De plaatselijke elite probeert zo goed mogelijk haar eigen belangen te behartigen en zorgt vanuit dat perspectief voor een zekere veiligheid, hygiëne en openbare orde in de stad (Veldheer 1994: 49-59, 149-151). Daarmee blijft ze geheel binnen de liberale opvatting van politiek namelijk dat de overheid zich alleen bij hoge noodzaak met het maatschappelijk proces bemoeit.

In de daarop volgende periode zal dat sterk veranderen. Tussen 1890 en 1940 streeft de plaatselijke overheid in toenemende mate naar het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De opvatting van het algemeen belang wordt uitgebreid en heeft nu ook betrekking op de levensomstandigheden van werklozen of arbeiders. De gemeente Leiden voert in deze een actief beleid: werkgelegenheid en bestrijding van armoede krijgen hoge prioriteit terwijl de overheid eveneens initiatieven op het gebied van stedenbouw en volkshuisvesting neemt. Als gevolg daarvan breidt de kring van betrokkenen zich uit. Het gemeentebestuur bedient niet alleen de stedelijke elite maar probeert de belangen van steeds grotere groepen uit de bevolking te behartigen en weegt zonedig strijdige belangen tegen elkaar af. Daarmee verschuift het zwaartepunt van de plaatselijke politiek: minder nadruk op het politieke element en meer aandacht voor taken op economisch en sociaal gebied. Bij dit laatste spelen de plaatselijke nutsbedrijven (waterleiding, gas, elektriciteit, tram en telefoon) een centrale rol. Het beleid wordt ook op een andere manier gemotiveerd. In plaats van het handhaven van de openbare orde komt nu het streven naar meer sociale rechtvaardigheid. De overheid moet kwetsbare groeperingen tegen de effecten van het economische proces beschermen (Veldheer 1994: 63-85, 173-174).

Een belangrijk punt is uiteraard dat het politieke toneel in deze periode door andere actoren bevolkt wordt. De hoofdrol komt niet langer toe aan zelfstandige personen maar aan politieke partijen. Deze zien hun invloed snel vermeerderen, zeker nadat in 1919 voor het eerst algemene verkiezingen gehouden zijn. Als gevolg daarvan krijgen grote groepen burgers een stem in de besluitvorming. Tegelijkertijd neemt de politieke cultuur een nieuw karakter aan. In Leiden treden de gemeenteraadsleden niet langer als onafhankelijke personen maar als vertegenwoordigers van een politieke stroming op. Met name de SDAP grijpt elke gelegenheid aan voor het houden van politieke beschouwingen. Zij voert een 'principiële' gemeentepolitiek en wijst het samenwerken met 'burgerlijke' partijen van de hand. Deze vorm van politisering contrasteert nogal met het liberale pragmatisme van de voorgaande periode (Veldheer 1994: 153, 172-174, 202).

In de derde periode treffen we opnieuw een andere configuratie aan. Bepaalde vormen van politiek die vóór de oorlog al succes hadden, worden vanaf 1945 in het kader van de wederopbouw voortgezet. Het Leidse gemeentebestuur tracht de stad in al haar facetten te ontwikkelen. Nieuwbouw, verbetering van woningen, vernieuwing van de oude binnenstad en vervoersregulatie vormen in de gemeenteraad de voornaamste onderwerpen. De kosten voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting nemen tussen 1946 en 1985 met een factor 9 toe. De plaatselijke overheid speelt tevens een voorname rol bij het uitbouwen van de verzorgingsstaat. Men probeert het stelsel van sociale en culturele voorzieningen toegankelijk te maken voor een zo breed mogelijk publiek. Dat blijkt onder meer uit de groei van gemeentelijke uitgaven per hoofd van de bevolking. Zo namen de kosten voor sociaal-culturele voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, sociale bijstand, welzijnswerk en sport) per inwoner tussen 1946 en 1985 met een factor 7 toe. Men streeft nog altijd naar sociale rechtvaardigheid maar daarnaast

tekenen zich nieuwe doelen af. De overheid stelt zich tot taak het welzijn van de mensen te bevorderen en bij te dragen aan de leefbaarheid van de samenleving als geheel. Terwijl de zorg voor sociale zekerheid vooral op nationale schaal geregeld wordt, zijn taken op het gebied van welzijn bij uitstek een lokale aangelegenheid. Gaandeweg wensen (en krijgen) direct betrokkenen een eigen inbreng in de lokale politiek. Vanaf de jaren zestig wordt inspraak een belangrijk kenmerk van het overheidsbeleid. Men streeft naar een actieve participatie van burgers en de bestuurders hechten aan het democratisch gehalte van de beleidsvorming. In 1970 komen PVDA, D66, PPR en PSP te Leiden tot een Progressief Akkoord. Dit wil problemen in de stad zoveel mogelijk oplossen in samenspraak met de bevolking. Na verloop van tijd blijkt dat de hooggespannen verwachtingen niet volledig uitkomen. Maar dat ondermijnt niet het ideaal van burgers die een grote betrokkenheid bij het plaatselijk bestuur aan de dag leggen (Veldheer 1994: 102-103, 178-183, 224-227).

Wat is nu de strekking van deze beknopte geschiedenis? Zij maakt in elk geval aannemelijk dat het proces van staatsvorming een gestage ontwikkeling kent waaraan van tijd tot tijd nieuwe componenten worden toegevoegd, terwijl de oude componenten blijven bestaan. Dat laat zich evengoed aan de geschiedenis van de politieke structuur als aan die van de politieke cultuur illustreren. Voor de eerste geschiedenis zouden we nog wat verder in de tijd terug moeten gaan dan Veldheer deed. De Nederlandse rechtsstaat is immers niet medio negentiende eeuw ontstaan maar in 1815 terwijl een beslissend moment van codificatie als de 'Verklaring van de rechten van de mens en burger' reeds uit 1798 dateert. In eerste instantie vormt deze rechtsstaat nog geen democratie: het aantal politieke actoren is zeer gering en beperkt zich in feite tot regeringskringen. Toch betekent dit niet dat de gewone burger rechteloos zou zijn. Integendeel: alle onderdanen van de Nederlandse staat kunnen een aantal *rechten* doen gelden en die zonodig afdwingen met een proces. Daarmee ligt de eerste en tevens de meest fundamentele vorm van burgerschap vast die de daarop volgende twee eeuwen blijft bestaan. Burgerschap betekent primair dat men bepaalde rechten heeft, niet alleen tegenover medeburgers maar ook en vooral tegenover de staat. Omstreeks 1848 bereikt het proces van staatsvorming een nieuw stadium. Met de Grondwet van Thorbecke wordt Nederland een parlementaire democratie en kunnen burgers behalve hun juridische ook hun *politieke* rechten doen gelden. Ze kunnen vertegenwoordigers kiezen en zelf worden gekozen maar moeten daarbij wel aan bepaalde condities voldoen. Door dat laatste blijft de kring van politieke actoren nogal beperkt. Dat geldt, zoals Veldheer liet zien, niet alleen op nationale maar ook op lokale schaal. In feite was het slechts de stedelijke elite die aan politiek kon doen. Zij nam deel aan vertegenwoordigende organen als de gemeenteraad en zij bepaalde wat als het algemene belang moest worden beschouwd. Daarbij stond het streven naar veiligheid en politieel toezicht voorop.

De derde etappe van het staatsvormingsproces begint als het *kiesrecht* tot elke burger wordt uitgebreid. Hoewel er pas in 1919 door alle (mannelijke) burgers kan worden gestemd, is er sinds het einde van de negentiende eeuw voor dat recht

een felle strijd gevoerd. Ruud Koole meent dan ook dat de twee eerste decennia van de twintigste eeuw de opmaat naar massale politieke participatie vormen. In de daarop volgende decennia blijft die participatie bestaan, zij het in een verzuilde vorm. Het gangbare beeld dat de leden van verzuilde organisaties slechts dienst deden als 'stemvee' voor de politieke elite is volgens Koole onjuist. De kring van politieke actoren breidde zich door de komst van het algemeen kiesrecht juist sterk uit. Het algemeen kiesrecht dwong politieke partijen om zich ontwikkelen tot echte massapartijen. Ze moesten langs allerlei wegen leden, aanhangers en burgers mobiliseren. Tegelijkertijd kregen die burgers door te kiezen en door hun deelname aan een politieke partij meer zeggenschap dan ze in het verleden ooit hadden gehad (Koole 2001: 154-162). Bovendien kon er voor het eerst serieus werk worden gemaakt van betere levensomstandigheden voor de arbeidersklasse en andere kwetsbare groepen. Het streven naar sociale rechtvaardigheid speelde bij deze mobilisatie een voorname rol.

Men kan zich afvragen in hoeverre die situatie verandert tijdens de vierde fase van het proces. Van de Tweede Wereldoorlog tot het eind van jaren zestig lijkt er inderdaad minder behoefte aan participatie te zijn. Er wordt hard gewerkt aan de wederopbouw en het uitbouwen van een verzorgingsstaat. Alles komt op economische ontwikkeling en *sociale zekerheden* aan. Grote delen van de bevolking zijn nog altijd via de zuilen georganiseerd en nemen op die wijze deel aan politieke besluitvorming. Een behoefte aan actievere inbreng of ruimere bemoeienis lijkt niet te bestaan. Zoals bekend duidde Lijphart deze toestand als een vorm van pacificatie (Lijphart 1982: 131-163). Maar daarbij passen twee kanttekeningen. Ten eerste raken grote delen van de bevolking in deze periode op een geheel nieuwe wijze bij het doen en laten van de staat betrokken: niet door te stemmen of lid te zijn van een partij maar door het feit dat politieke bemoeienis zich over steeds meer sociale sectoren uitstrekt. Ten tweede is het na de jaren zestig met de pacificatie gedaan. Hoewel het tijdvak van de verzorgingsstaat zich uitstrekt tot het eind van de twintigste eeuw, doen zich halverwege nieuwe verschijnselen voor. Allerlei groepen die tot dan toe hadden gezwegen of werden beschouwd als 'minderheden' verheffen hun stem. Ze ontwikkelen een nieuw type activiteit, deels gericht op hun eigen ontplooiing deels op het afwijzen van de bestaande politiek. Zij vinden het articuleren van een eigen culturele identiteit belangrijker dan zaken die in het verleden werden bereikt zoals zekerheid of economische groei.

Het staat nog te bezien in hoeverre deze nieuwe verschijnselen inderdaad een nieuwe etappe in de politieke geschiedenis vertegenwoordigen. Die vraag zal in hoofdstuk 3 nog uitgebreid aan bod komen. Ik zal daar enkele verschuivingen van het politieke landschap in kaart brengen, maar ik beschouw dat landschap wel als de laatste etappe van een veel bredere, trage en samengestelde geschiedenis. Schema 1 brengt deze evolutie met behulp van trefwoorden in beeld. Er is onderscheid gemaakt tussen zes facetten: 1. de vorm die de staat in de loop der jaren aanneemt; 2. de actoren die aan politiek (mogen) doen; 3. het type spelregels waar de participatie op berust; 4. de status die men als burger heeft; 5. de centrale doelen van het politieke spel; 6. het register dat het burgerschap zijn specifieke kleur



verleent. Op deze wijze zou men – net als Michael Schudson voor de Amerikaanse geschiedenis deed – de stelling kunnen verdedigen dat de politieke morfologie de afgelopen twee eeuwen een aantal keer gewijzigd is. Het proces van staatsvorming heeft per etappe verschillende inzetten, verschillende spelregels, verschillende waarden en ook verschillende vormen van burgerschap met zich gebracht. Men kan niet zeggen dat oudere lagen geheel en al vervangen worden door latere. In de regel blijven ze gewoon bestaan. Wel zijn er in de loop van de tijd andere lagen overheen komen liggen zodat het bij oppervlakkige waarneming lijkt alsof die oude laag geheel is verdwenen. In feite zet zij haar werk ondergronds voort en men kan zelfs zeggen dat de latere, meer actuele en dus meer in het oog springende laag op een dergelijke grondslag steunt.

**Schema 1 Ontwikkeling van staat en burgerschap**

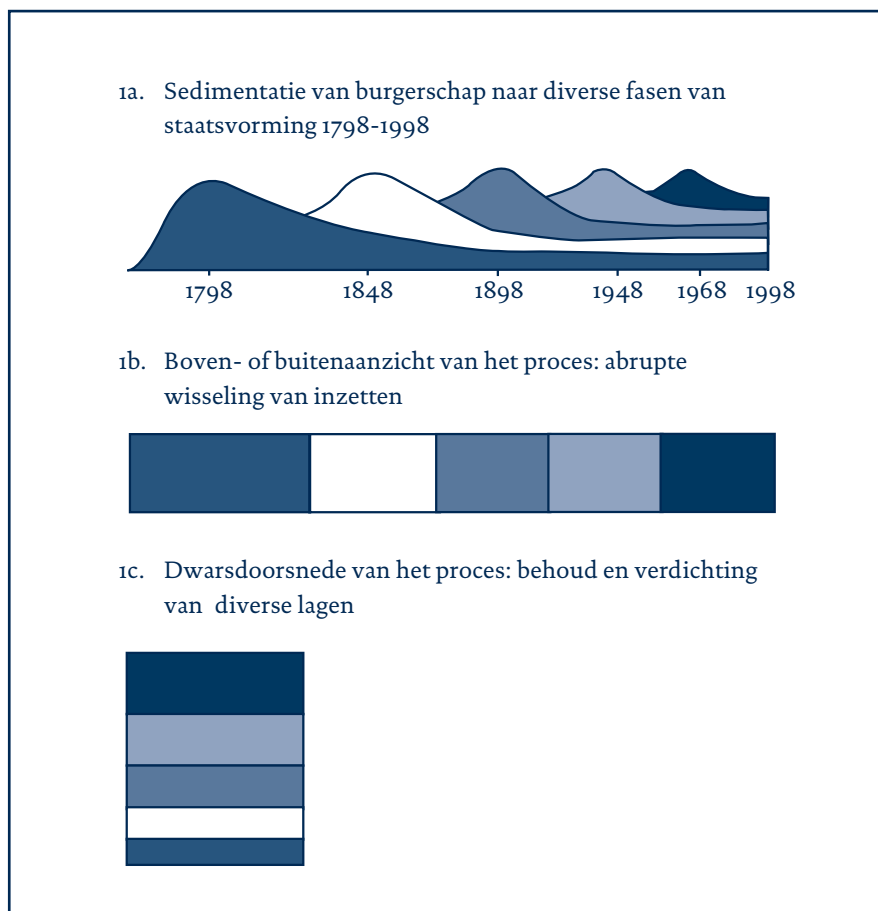
	1798-1848	1848-1898	1898-1948	1948-1968	1968-1998
Staatsvorm	Rechtsstaat	Representatieve democratie	Volksdemocratie	Verzorgingsstaat	Infostaat
Actoren	Regering	Stedelijke elite	Volksmassa	Middenklasse	Actiegroep
Spelregels	Codificatie	Representatie	Organisatie	Pacificatie	Communicatie
Status	Onderdaan	Kiezer	Partijlid	Kostwinner	Persoonlijkheid
Doeleinden	Openbare orde	Veiligheid	Rechtvaardigheid	Zekerheid	Zelfontplooiing
Register	Juridisch	Politiek	Sociaal	Economisch	Cultureel

Aldus redenerend stel ik voor het burgerschap als een resultaat van sedimentatie te beschouwen. Dat is een proces waarbij zich in de loop van de tijd verschillende lagen afzetten en waarvan de chronologie doorgaans met een verticale doorsnede correspondeert. De eerste laag die we hier onderzoeken is het burgerschap in *juridische* zin, ontstaan op het moment dat Nederland de vorm van een rechtsstaat aanneemt. Een tweede laag betreft de burger die *politieke* rechten heeft. Deze afzetting dateert uit 1848 en is verbonden met het ontstaan van de representatieve democratie. De derde laag betreft het burgerschap in *sociale* zin, een laag die voor het eerst aan het eind van de negentiende eeuw vorm krijgt en door het algemeen kiesrecht gesanctioneerd wordt. De vierde laag betreft het burgerschap in *economische* zin en met name de bestaanszekerheid die wordt geboden door de verzorgingsstaat. De laatste (nog te duiden) laag heeft betrekking op het burgerschap in *culturele* zin en houdt verband met de wijzigingen die het politieke landschap vanaf eind jaren zestig ondergaat.

Ik wil de betekenis van deze metafoer niet overdrijven. Tenslotte kan men de eigen kenmerken van het burgerschap in verschillende tijdvakken alleen door een empirisch onderzoek vaststellen. Een belangrijk voordeel van deze metafoer is evenwel dat men de bedrieglijke effecten van de gelaagdheid onderkent (figuur



1a). Zou men het zojuist gevisualiseerde proces van bovenaf beschouwen, dan tekent zich een opeenvolging van verschillende kleuren of gesteenten af (figuur 1b). Het onderlinge verband van al die lagen wordt onzichtbaar, juist doordat die lagen op elkaar volgen. Dat is gewoonlijk de wijze waarop de betrokkenen hun eigen ervaringen zien. Geheel in beslag genomen door de actualiteit waaraan ze deelnemen, hebben ze met name oog voor datgene wat het meest opvallende maar tevens het meest oppervlakkige en het meest recente is. Snijdt men daarentegen het landschap in verticale richting door, dan blijkt niet alleen dat alle lagen nog aanwezig zijn maar ook dat elk recente afzetting op een oude laag uit het verleden rust (figuur 1c). Dat geldt evenzeer voor het burgerschap van onze tijd. De tijdgenoten maken zich bij voorkeur druk om datgene wat nog aan het worden is. Ze strijden voor de belangen van een minderheid of willen hun culturele identiteit erkend krijgen. Over oudere facetten van het burgerschap maakt de activist zich minder druk of hij neemt die als vanzelfsprekend aan. Pas door een ernstig gevaar of grote schok beseft men weer hoe belangrijk het is dat er sociale zekerheid bestaat, dat er wordt gezorgd voor openbare veiligheid of hoe kostbaar het bezit van een Nederlands paspoort onder bepaalde omstandigheden is.



Van de andere kant mogen we niet uitsluiten dat deze gelaagdheid op een of andere wijze nog altijd in de habitus van Nederlandse burgers aanwezig is. Dat blijkt wanneer men onderzoekt welke motieven een rol spelen bij het al dan niet aanvaarden van een politiek besluit.<sup>1</sup> Die motieven vertonen een bepaalde rangorde. Het voornaamste is dat de *legaliteit* van een dergelijk besluit niet ter discussie staat. Het overgrote deel van de bevolking accepteert politieke beslissingen wanneer die op een legale manier tot stand gekomen zijn (90 %). Vervolgens is van belang dat het besluit met de eigen *beginselen* correspondeert. Er ruime meerderheid van de respondenten vindt dat men een politiek besluit niet hoeft te accepteren als het strijdig is met de eigen beginselen (61 %). Vervolgens zijn ook *gevoelens* van belang, zij het in mindere mate. Nog niet de helft van alle burgers meent dat men een politieke beslissing mag verwerpen omdat men er gevoelsmatige bezwaren tegen heeft (44 %). En slechts een bescheiden minderheid is bereid om zo'n beslissing te verwerpen omdat het niet met de eigen *belangen* correspondeert (15 %). Vraagt men welke motieven een rol spelen bij eventuele acties tegen een politiek besluit dan tekent zich dezelfde volgorde af. De meeste burgers keuren actie goed als het besluit een illegaal karakter heeft (60 %), terwijl actie op grond van eigen belang door slechts een kleine groep gebillijkt wordt (14 %). Uiteraard betreffen deze uitkomsten slechts meningen. De vraag wat respondenten zouden doen als ze daadwerkelijk in hun belangen worden aangetast, kunnen we op grond van dergelijke cijfers niet beantwoorden. Maar ze maken wel duidelijk dat er in het politieke denken van de bevolking verscheidene lagen aan het werk zijn, waarvan sommige door vrijwel iedereen gedeeld worden terwijl andere vrij zeldzaam zijn. Daarbij valt op dat de meest frequente denkbeelden (*legaliteit*) verwijzen naar de oudste fase in het proces van staatsvorming, de minder frequente (*gevoelens*) verwijzen daarentegen naar een meer recente fase van dat proces.

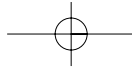
Deze zienswijze ontslaat ons echter niet van de plicht om te na te gaan welke verandering zich momenteel voltrekt. Wat is de samenstelling van de nieuwe laag die de afgelopen decennia is afgezet en die de oudere lagen aan het zicht onttrekt? Waar komen de bestanddelen van deze afzetting vandaan? Wat is hun duurzaamheid en hoe zwaar drukken ze op lagen die in een eerder stadium gevormd zijn? In de hier volgende hoofdstukken probeer ik deze vragen vanuit drie perspectieven te beantwoorden. Ten eerste vanuit *historisch perspectief*. Daartoe beschrijf ik de manier waarop in Nederland vanaf de jaren zestig een meer assertieve houding tot ontwikkeling gekomen is. Er wordt ook iets gezegd over de achtergronden die bij deze habitus een rol spelen en over de gevolgen die ze voor het sociaal-culturele leven hebben. Ik concentreer me echter op de paradoxale politieke gevolgen van deze ontwikkeling. Want enerzijds tonen Nederlandse burgers steeds minder belangstelling voor de gangbare vormen van politiek (verkiezingen, partijen, et cetera) anderzijds neemt hun inzet en interesse voor de publieke zaak juist toe. In het tweede hoofdstuk probeer ik deze paradox te verhelderen vanuit een *sociologisch perspectief*. Centrale vraag is dan: welke burgers zich van de traditionele politiek afwenden respectievelijk welke burgers alternatieve politiek ontwikkelen en met welke sociaal-culturele kenmerken deze indeling corre-

spondeert. Daarbij hoop ik aan te tonen dat er een duidelijke spanning of zelfs tegenstelling tussen twee groepen is: enerzijds de relatief welvarende, hoog opgeleide burgers die in het algemeen veel politieke belangstelling aan de dag leggen, anderzijds de laagopgeleide burgers met een bescheiden inkomen die veel minder positief in het sociale leven staan.

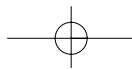
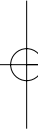
In het derde hoofdstuk benader ik de zaak vanuit een filosofisch of *theoretisch perspectief*. De vraag is niet alleen hoe men een begrip als burgerschap anno 2002 zou kunnen opvatten, maar ook welke sociaal-culturele ontwikkelingen daarbij voorondersteld worden. In feite verlaten we zo een beschrijvende respectievelijk analytische benadering en komen bepaalde normatieve grondslagen van de politiek in beeld. Wat moeten we bijvoorbeeld denken van de veelgehoorde opvatting dat het sociale vertrouwen in Nederland aan erosie onderhevig is? Hoe moeten we een doorgaans zeer kritische houding van burgers ten opzichte van de overheid opvatten? En hoe wordt op dit moment gedebatteerd of nagedacht over het evenwicht tussen vrijheid en verantwoording? Ik wil het geheel met een persoonlijk standpunt afsluiten. Uiteraard kan men zich tot een strikt zakelijke conclusie beperken, maar het is vaak beter dat een auteur zelf stelling neemt. Niet alleen omdat het openbare debat daardoor bevorderd wordt, maar ook omdat eigen politieke voorkeuren meestal impliciet in de analyse aan het werk zijn. Vroeg of laat moet men die voorkeuren expliciet maken en dat zal ik aan het slot van deze rapportage doen. Maar in afwachting daarvan wil ik mij zoveel mogelijk op een correcte beschrijving en analyse van het beschikbare materiaal toeleggen.

#### NOTEN

- <sup>1</sup> Bijlage 5, tabel 7.



MONDIGER OF MOEILIJKER?



## 1 HISTORISCH PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk zet ik enkele gevolgen uiteen van de ingrijpende modernisering die Nederland de afgelopen halve eeuw heeft ondergaan. In grote lijnen is dat proces inmiddels wel bekend. Het bracht onder meer een indrukwekkende stijging van de welvaart met zich mee. Daarnaast waren er demografische verschuivingen zoals een toename van de gemiddelde levensverwachting, een daling van het kindertal en een groter percentage alleenstaanden. Op cultureel gebied is met name de secularisatie van belang terwijl het opleidingspeil van de bevolking aanmerkelijk gestegen is. Verder kregen de massamedia naar invloed en getal een groot gewicht. Tenslotte gaf de mobiliteit een explosieve groei te zien, niet alleen geografisch of sociaal maar ook in communicatief opzicht. Het spreekt voor zich dat dit alles mede invloed had op de relatie tussen burgers en politiek. Maar hoe die invloed nu precies verliep en welke factoren daarbij het zwaarst wogen, blijft vooralsnog een open vraag. In dit hoofdstuk stel ik mij ten doel om althans een paar van die factoren te behandelen. Daartoe hanteer ik een historiserende benadering. Ik beschrijf voor een aantal sectoren van het maatschappelijk leven welke veranderingen er vanaf de Tweede Wereldoorlog optraden. Ik streef echter op geen enkele wijze naar volledigheid. Mijn aandacht gaat met name uit naar het ontstaan en de verbreiding van een meer assertieve levensstijl en zijn gevolgen. Uiteindelijk zal ik de verwijdering tussen burgers en politiek die zich in Nederland, net als in de meeste westerse landen, in toenemende mate aftekent als een van de onbedoelde gevolgen van die levensstijl opvatten.

Deze werkwijze heeft twee beperkingen. Ten eerste houd ik me uitsluitend bezig met veranderingen van het sociale leven in Nederland. Hoewel een vergelijking met andere landen vaak leerzaam is, kom ik daarop pas terug in hoofdstuk 3. Bovendien wordt in eerste instantie geen onderscheid gemaakt naar sociale klasse of regio. Ik zal me hier dus tot een macrosociologische analyse beperken en de vereiste nuanceringsen pas later aanbrengen. Ten tweede ligt het zwaartepunt bij de afgelopen dertig jaar. Bij gelegenheid breid ik de analyse uit tot de hele periode 1950-1995, maar vaak is dat door het ontbreken van betrouwbare bronnen niet goed mogelijk. Veel gegevens die voor mijn vraagstelling belangrijk zijn, gingen men pas in de loop van de jaren zeventig verzamelen. De meeste data zijn ontleend aan tijdreeksen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Sommige reeksen waren reeds gepubliceerd, andere zijn ons voor dit onderzoek door het SCP ter hand gesteld. De cijfers zelf vindt men in bijlage 1. Die verschaft ook technische informatie over de wijze van berekenen, gebruikte vragen en dergelijke. De voornaamste ontwikkelingen zullen hieronder door middel van grafieken geïllustreerd worden.

Hoewel dit hoofdstuk vooral beschrijvend is, gaat het wel van een theoretisch kader uit. Om te beginnen wil ik aannemelijk maken dat er inderdaad zo iets als een assertieve levensstijl bestaat. Dat wil zeggen een bepaalde stijl of habitus die

zich in zeer uiteenlopende domeinen manifesteert en er vergelijkbare gevolgen heeft (paragraaf 1.1). Daarna zeg ik iets over de oorzaken of achtergronden van die assertieve habitus. Maar al te vaak spreekt men slechts in morele of normatieve termen over levensstijl en stelt men niet de vraag welke historische omstandigheden daarbij een rol spelen. Toch kan men wel een aantal van die omstandigheden aanwijzen. Daarbij denk ik met name aan de sociale en culturele investeringen die na de oorlog ten behoeve van jongere generaties gedaan werden (paragraaf 1.2). Vervolgens is van belang dat processen van modernisering altijd onbedoelde (en soms ongewenste) gevolgen met zich meebrengen. In een ander verband ben ik al uitvoerig op één van die gevolgen ingegaan, namelijk een toename van agressief en crimineel gedrag bij jongeren (Van den Brink 2001a). In het onderstaande vraag ik aandacht voor een andere tendens, namelijk de hogere verwachtingen die burgers op veel gebieden koesteren (paragraaf 1.3). Ten slotte zet ik uiteen welke paradoxale gevolgen de toegenomen assertiviteit heeft voor bestuur en politiek. Enerzijds moeten hedendaagse burgers steeds minder van het officiële politieke bedrijf hebben. Anderzijds zetten ze zich massaal voor de publieke zaak en maatschappelijke idealen in. Van de vele paradoxen die samenhangen met de modernisering van Nederland is deze politieke strijdigheid niet de minst belangrijke (paragraaf 1.4).

### 1.1 EEN ASSERTIEVE HABITUS

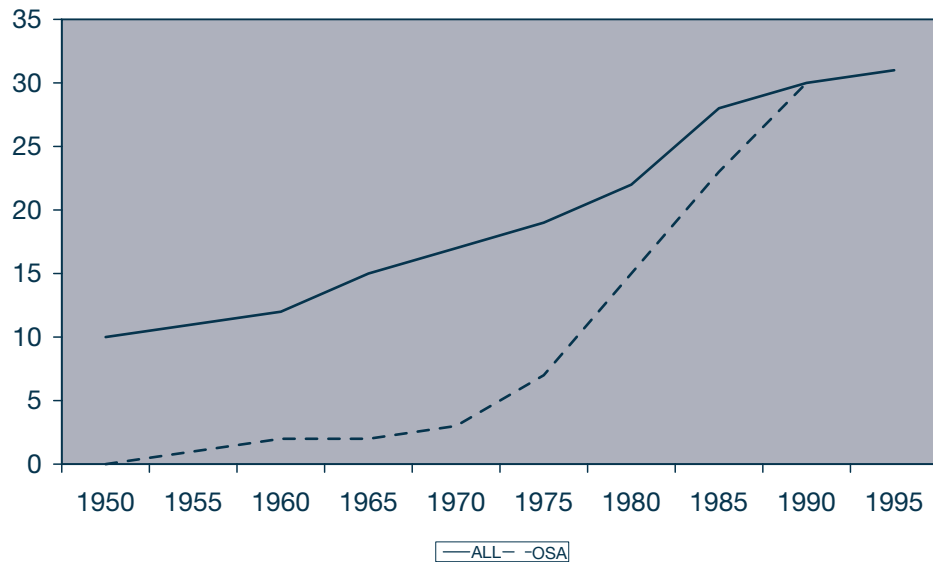
De centrale stelling van dit hoofdstuk luidt dat zich in Nederland de afgelopen decennia een assertieve levensstijl ontwikkeld heeft. Hoewel er sterke argumenten voor deze these zijn, is de bewijsvoering om drie redenen niet gemakkelijk. Ten eerste heeft assertiviteit onvermijdelijk een subjectieve component. Zij manifesteert zich in het intermenselijk verkeer en hangt dus sterk van de ervaring van betrokken individuen af. Wat de een als assertief beschouwt, heet bij de ander agressief. Ten tweede is het – zelfs als men assertiviteit met objectieve middelen zou kunnen vaststellen – niet altijd mogelijk een vergelijking te maken met de situatie van enkele decennia terug. Bepaalde gedragingen werden dertig jaar geleden niet geregistreerd of ze werden beoordeeld met andere maatstaven dan die wij nu aanleggen. Ten derde kunnen we vraagstukken van stijl of habitus niet tot een specifieke activiteit beperken. Het gaat om tendensen die op diffuse wijze ‘overal’ aan het werk zijn: niet alleen in het openbare maar ook in het privé-leven, zowel op het werk als in de vrije tijd, behalve op het niveau van (veelal expliciete) standpunten ook op dat van de (veelal impliciete) gedragscode. Laat ik daarom eerst aangeven hoe de assertieve levensstijl op een tiental gebieden van het sociale leven tot uiting komt.

Een belangrijk – maar moeilijk grijpbaar – domein waar zich de afgelopen decennia grote veranderingen voordeden, is het gevoelsleven. In de jaren vijftig was het hoogst ongewoon om met anderen te spreken over intieme ervaringen. Op vele onderwerpen, waarover wij tegenwoordig maar al te graag het woord voeren, rustte in die tijd een sterk taboe. Dat gold in de eerste plaats voor gevoelens op seksueel gebied. Die werden op zijn best besproken met de eigen echtgeno(o)t(e)

of met een biechtvader. Maar het gold eveneens voor de gevoelens die men over zijn levensloop of werk had, over politieke of godsdienstige onderwerpen, over eigen ziekte of verdriet. Dat soort zaken waren niet bestemd voor anderen. Wat dat betreft stond het sociale leven in het teken van uiterlijkheden zoals stand, aanzien en fatsoen. Men had als arbeider zijn werk te doen, hield zich als goed Nederlander aan de wet, ging als gelovige naar de kerk en zorgde als ouder voor huishouden of kinderen. Men vroeg zich niet voortdurend af welke gedachten, gevoelens of verlangens daarbij opkwamen. Tegen het einde van de jaren zestig begon er meer aandacht voor de innerlijke ervaring te ontstaan. En het bleef niet bij de erkenning van het eigen gevoelsleven: die gevoelens moesten ook tot uitdrukking gebracht worden, ze moesten aan anderen verteld worden, door hen erkend en zo mogelijk gedeeld worden. Ze waren niet langer schaamtevol of schandelijk maar iets wat bij je eigen identiteit hoorde (Van Stokkom 1997: 13-24). Daarbij nam het gevoel van eigenwaarde toe. Het werd gewoon uit te gaan van eigen gevoelens en ervaringen. Een boektitel als *Ik ben OK, jij bent OK* drukt de nieuwe houding treffend uit. Sommigen vatten deze houding als een vorm van narcisme op, anderen spreken over de opkomst van een ik-tijdperk. Zelf geef ik de voorkeur aan meer neutrale omschrijvingen, omdat ambivalentie een belangrijk kenmerk van modernisering is.

In elk geval had deze meer assertieve habitus aanzienlijke gevolgen voor relatievorming en privé-leven. Tot eind jaren zestig golden op dit gebied tamelijk vaste regels. Om een seksuele relatie te beginnen moest men een huwelijk aangaan. Het huwelijk zelf duurde in de meeste gevallen een leven lang. En verder impliceerde het een heel pakket aan andere verplichtingen variërend van kinderen opvoeden tot zorgen voor een ziek familielid. Vanaf de jaren zeventig ontstonden er op dit gebied meer vrijheden. Om te beginnen voltrok zich een ontkoppeling van seksualiteit en huwelijk. Het werd steeds vaker legitiem om een seksuele betrekking aan te gaan zonder getrouwd te zijn. Als gevolg daarvan nam het ongehuwd samenwonen in de loop der jaren toe.<sup>1</sup> Wat aanvankelijk een dubieus verschijnsel onder studenten of randfiguren was, werd voor een groot deel van de jongeren volstrekt normaal. Aan figuur 1 kan men aflezen dat deze ontwikkeling zeer snel verliep. Een andere verandering houdt in dat het huwelijk – als men daar tenminste nog voor kiest – niet langer het karakter heeft van een levenslange verbintenis. De kans op echtscheiding nam aanzienlijk toe. Terwijl deze in de jaren zestig nog maar 8 procent bedroeg, komt ze dertig jaar later op meer dan 33 procent uit.<sup>2</sup> Veelzeggend is de vraag welke motieven bij het verbreken van de relatie een rol spelen. Deze liggen voor een belangrijk deel op affectief en psychologisch vlak. De twee voornaamste redenen om te scheiden waren in 1998 het feit dat partners niet meer goed met elkaar kunnen praten en het feit dat ze botsende karakters hebben. Praktische problemen (bijvoorbeeld op financieel gebied) spelen veel minder vaak een rol (CBS 2001: 96). Daaruit blijkt dat zowel het aangaan als het ontbinden van relaties een sterk individueel karakter kreeg. Moderne individuen hebben op dit gebied duidelijke verwachtingen en zoeken daar een partner bij. Voldoet de partner niet meer aan die verwachtingen dan is het einde van de relatie vaak nabij.

**Figuur 1** Ongehuwd samenwonenden (= OSA) als percentage van alle jongeren die het ouderlijk huis verlaten respectievelijk alleenstaanden (= ALL) als percentage van alle huishoudens 1950-1995



Bron: bijlage 1, tabel 3, kolom 1 en 3

Hoewel de meeste mensen na de scheiding weer een vaste levenspartner opzoeken, blijven ze de eerste tijd alleen. Daarnaast is er een toenemend aantal personen die bewust als eenling door het leven gaan. Mede daardoor steeg het aantal alleenstaanden. In 1960 bestond 12 procent van alle huishoudens uit een persoon, tegenwoordig vormen ze bijna een derde van het totaal (31 %).<sup>3</sup> Een en ander illustreert dat Nederlanders in hun privé-leven een heel andere houding dan dertig jaar geleden aannemen. Ze komen zeer nadrukkelijk voor hun eigen behoeften op en ze genieten daarbij vrijheden die men zich voorheen nauwelijks kon voorstellen.

Deze nieuwe vrijheid beperkt zich niet tot de relatievorming, ze doet zich ook gelden in opvoeding en gezinsleven. De machtsbalans tussen ouders en kinderen verschoof in het voordeel van de kinderen. Zij kregen meer invloed op de gang van zaken thuis. Hoewel het idee van de permissieve opvoeding enige bijstelling vereist,<sup>4</sup> is duidelijk dat het gezinsleven anders van karakter werd. Het is niet langer gebruikelijk dat ouders hun gezag op een autoritaire wijze opleggen of handhaven. Vergeleken met vroeger kent het tegenwoordige gezinsleven in Nederland egalitaire betrekkingen waarbij kinderen zich het nodige kunnen veroorloven. Deze verandering kreeg haar beslag reeds voor de jaren zeventig. In 1965 vond bijvoorbeeld een derde van alle ouders het niet goed dat ze door hun kinderen getuoyeerd werden. Tien jaar later had 15 procent daar moeite mee. De vraag of kinderen alles mogen lezen vertoont een vergelijkbare verandering. In 1965 vond meer dan de helft van de ouders dat niet goed (52 %) terwijl het in 1975 nog maar

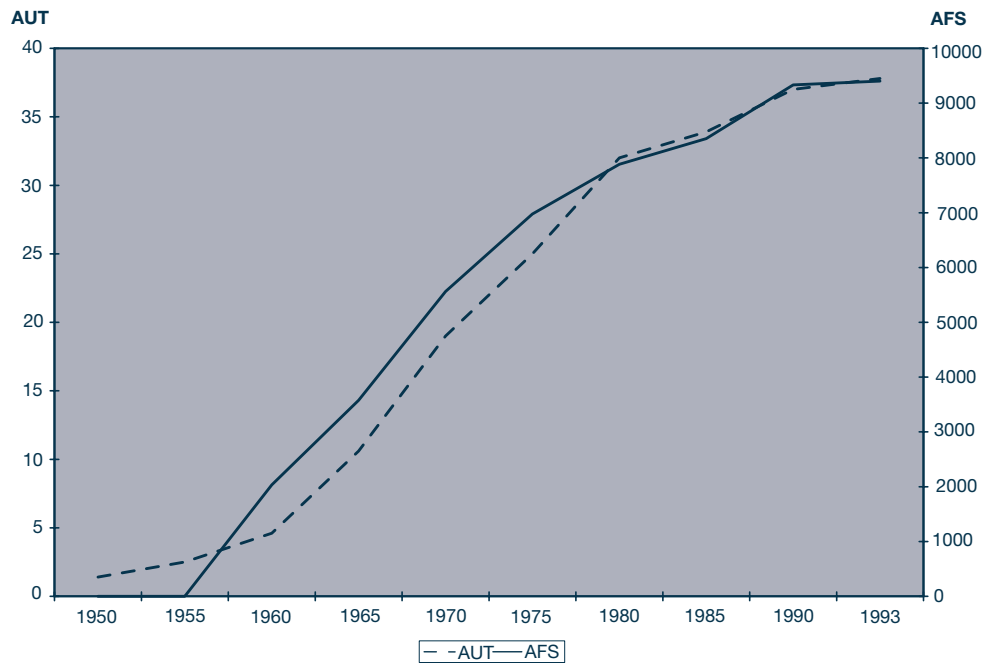


16 procent was (Van den Brink 1997: 60-64, 277-278). Deze verandering hangt mede samen met de 'emotionalisering' van het gezinsleven dat wil zeggen de tendens om meer aandacht te besteden aan de persoonlijke gevoelens en ervaringen. Als gevolg daarvan heerst in de meeste Nederlandse gezinnen een warm klimaat, waarbij kinderen al vroeg voor zichzelf (kunnen) opkomen. Een waarde als individuele zelfstandigheid speelt bij het opvoeden dan ook een centrale rol (Rispen 1996: 227-240).

Vergelijkbare verschuivingen deden zich in het openbare leven voor. Oude veelal aan status gebonden hiërarchische verhoudingen hebben plaats gemaakt voor meer egalitaire betrekkingen. Jongeren voelen zich niet minder waard dan ouderen en gedragen zich daarnaar. Vrouwen onderwerpen zich niet langer aan mannen en verwachten een gelijkwaardige behandeling. Homoseksuelen willen niet langer gediscrimineerd worden en eisen hun plaats in het straatbeeld op. Allochtonen laten zich niet de wet voorschrijven door een autochtone meerderheid en beroepen zich op hun eigen identiteit. Zowel individueel als collectief willen burgers gerespecteerd worden. Het daaruit voortvloeiende egalitarisme dwingt hen evenwel tot grotere omzichtigheid. Er dringen zich nieuwe omgangsvormen op die niet langer zijn gerelateerd aan de ideologie van gezag of stand maar aan die van emancipatie of zelfontplooiing. De vraag 'Hoe hoort het eigenlijk?' is omgebogen tot de vraag hoe mensen elkaar als gelijke kunnen behandelen. Een en ander brengt een grote nadruk op zelfregulatie met zich mee. Doordat de omgangsvormen niet volledig vastliggen, terwijl de deelnemers aan het maatschappelijk verkeer allemaal respect eisen, moeten burgers veel scherper opletten. Ze moeten grotere flexibiliteit en gevoeligheid opbrengen. Reeds een kleine vergissing leidt tot ergernis of wanbegrip (Vuijsje 1999: 16-17, 21-27, 35-48). In die zin gaat – zoals we nog uitvoerig zullen zien – de verbreiding van een meer assertieve levensstijl gepaard met hogere verwachtingen.

De nieuwe habitus heeft ook in ruimtelijk opzicht gevolgen. Gemeten naar het aantal inwoners per vierkante kilometer kan Nederland zich al geruime tijd tot de meest dichtbevolkte gebieden van de wereld rekenen. Desondanks neemt het ruimtebeslag per inwoner nog altijd toe. Dat blijkt onder meer uit het gemiddeld aantal bewoners dat een woning deelt.

**Figuur 2** Aantal autobezitters (= AUT) per 100 inwoners en de gemiddelde reisafstand (= AFS) per inwoner in kilometer per jaar 1950-1995



26

Bron: bijlage 1, tabel 1, kolom 2-3

Terwijl een gemiddelde woning in de jaren vijftig door meer dan vier personen werd gebruikt, is dat eind jaren negentig ruim twee inwoners.<sup>5</sup> Deze ontwikkeling geeft aan dat de bewegingsvrijheid van burgers in de meest letterlijke zin (aantal vierkante meters dat ons aan woonruimte ter beschikking staat) inmiddels toegenomen is. Maar buitenshuis geldt hetzelfde. Zo nam de geografische mobiliteit sterk toe. Terwijl een Nederlander in 1960 met eigen vervoer gemiddeld 2032 kilometer per jaar aflegde, ligt dat aantal voor 1993 op 9403 kilometer. Deze groei wordt voor het merendeel verklaard uit een toegenomen autobezit. Aan figuur 2 kan men aflezen dat deze toename vooral tussen 1960 en 1980 zeer snel verliep. Aan het begin van deze periode was de auto nog een schaars bezit want slechts 5 op de 100 Nederlanders had er een. In 1965 was dat percentage al twee maal zo hoog en in 1980 maakte het een derde van de bevolking uit (32 %). Sindsdien gaat het autobezit nog wel omhoog maar in een trager tempo dan voorheen. Het vliegverkeer ten slotte vertoont eveneens een krachtige ontwikkeling. In 1960 was vliegen echt iets voor de happy few, zoals blijkt uit het gegeven dat de KLM dat jaar niet meer dan 12 passagiers per 100.000 Nederlanders heeft vervoerd. Midden jaren negentig is dat met ruim een factor tien gegroeid en reizen er 136 passagiers per 100.000 inwoners met de KLM.<sup>6</sup> Deze indicatoren zijn voor ons onderwerp van groot belang. De nadruk op bewegingsvrijheid is een van de meest kenmerkende aspecten van onze assertieve levensstijl. Overigens brengt dat ook nieuwe problemen met zich mee. Een toenemend besef van eigenwaarde gaat immers

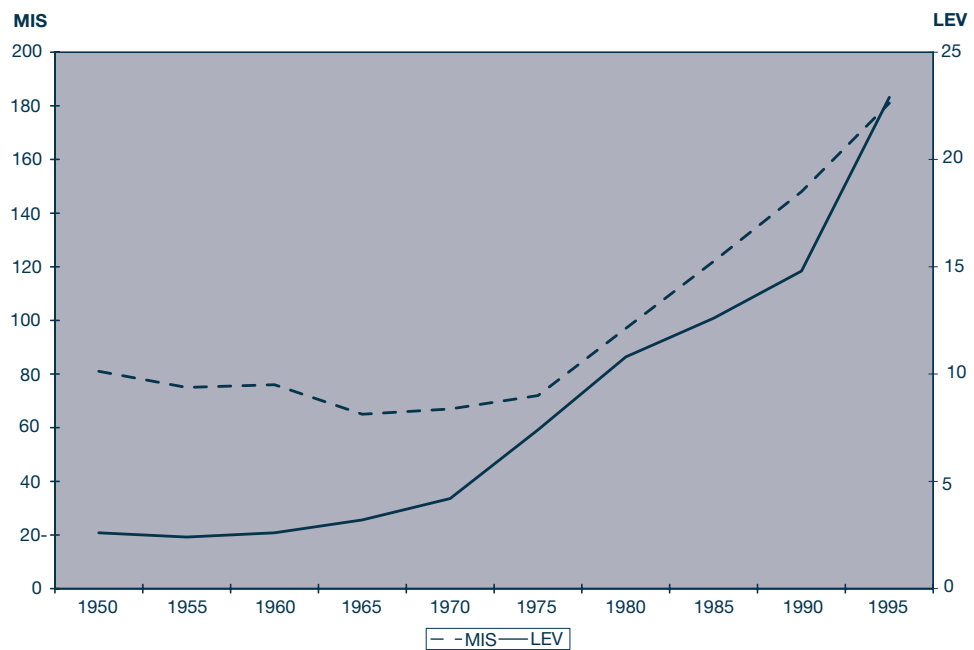
gepaard met een afnemend vermogen tot inschikken. Bijgevolg krijgen we steeds vaker te horen dat Nederland inmiddels 'vol' zou zijn. Men brengt dat meestal in verband met een toestroom van allochtonen of asielzoekers. Dat zal ongetwijfeld een rol spelen maar het voornaamste lijkt mij onze levensstijl. Zouden er slechts tien miljoen Nederlanders zijn terwijl onze behoefte aan bewegingsvrijheid blijft toenemen, dan zou men evengoed de indruk krijgen dat ons land overbevolkt is.

Bij het economische domein stuiten we op vergelijkbare verschijnselen: een geleidelijke groei van beschikbare middelen, een grotere nadruk op individuele voorkeuren en een gestage toename van de verwachtingen. Het eerste behoeft nauwelijks toelichting. De naoorlogse stijging van het welvaartspeil werd in het laatste kwart van de twintigste eeuw voortgezet. Daarbij traden ook perioden van achteruitgang op, maar per saldo gingen de meeste Nederlanders er in welvaart op vooruit. Zo steeg het besteedbare inkomen per huishouden tussen 1970 en 1995 met circa 20 procent terwijl de groei van het besteedbaar inkomen per persoon twee keer zo sterk was (SCP 1998: 95). Dat zal de mogelijkheden tot assertief gedrag ontegenzeggelijk verruimd hebben. Belangrijker dan de stijging van het welvaartspeil lijkt mij evenwel dat zich in de jaren tachtig een meer commerciële benadering aftekende. Door het streven naar marktwerking werd de klant centraal gesteld. In vele sectoren werd getracht om de traditionele aanbodsturing te vervangen door vraagsturing. Het beginsel van de klant-als-koning breidde zich uit van het gewone bedrijfsleven naar sectoren waar marktwerking lange tijd ondenkbaar was, zoals het openbaar vervoer, de sociale dienst, het onderwijs, et cetera. Als gevolg daarvan gingen burgers zich in die sectoren meer als klant of consument opstellen: iemand die voor een dienst of product zijn prijs betaalt, in ruil daarvoor een bepaalde kwaliteit verwacht en een klacht indient als het geleverde hem niet bevalt. Die houding neemt hij niet alleen aan tegenover particuliere ondernemingen maar ook bij (diensten van) de overheid. En dat gaat – dienstdoende functionarissen in het openbaar vervoer, de sociale dienst en het onderwijs weten er inmiddels alles van – met de nodige assertiviteit gepaard.

Deze levensstijl leidt – zoals ik recentelijk heb laten zien – eveneens tot méér geweldpleging (Van den Brink 2001a: 33-121). Per slot van rekening liggen assertiviteit en agressiviteit vrij dicht bij elkaar. Gelukkig komt het merendeel van de Nederlanders op beheerste wijze voor zijn eigen belangen of verlangens op en vormen de echte agressievelingen een minderheid. Maar die minderheid nam wel in omvang toe en het gepleegde geweld leidde vaker tot dodelijke slachtoffers. Daarbij valt op dat het aantal misdrijven tussen 1950 en 1975 een geleidelijke daling kent van 215 tot 131 geweldsdelicten per 100.000 inwoners. Vanaf 1975 gaat het aantal echter snel omhoog met als gevolg dat het in 1995 uitkomt op 419 delicten per 100.000 inwoners. Dat betekent een verdrievoudiging binnen twee decennia! Figuur 3 geeft de ontwikkeling van twee specifieke delicten aan. Bij mishandeling zien we eenzelfde patroon als bij geweldpleging in het algemeen: een geleidelijke daling tot het midden van de jaren zeventig en vervolgens een snelle toename tot het midden van de jaren negentig. Het aantal levensdelicten staat weliswaar op een veel lager peil maar steeg vanaf 1975 eveneens met een fac-

tor drie. Vandalisme groeide tussen 1975 en 1995 zelfs met een factor vier en eigenlijk geven alleen de seksuele misdrijven een zekere stabiliteit te zien. De veelal complexe achtergronden die een rol spelen bij dit soort gedragingen kan ik hier onmogelijk behandelen. Ik beperk me tot de opmerking dat vele vormen van geweldpleging voortvloeien uit een gekrenkt gevoel van eigenwaarde in combinatie met een gebrek aan zelfbeheersing. Dat geldt zeker voor omgevingen waar de sociale controle gering of zelfs afwezig is, zoals het uitgaansleven, het stedelijk domein en de openbare weg. Het anonieme karakter van die omgevingen heeft twee gevolgen die elkaar versterken. Enerzijds wordt hinderlijk gedrag van anderen er sneller als een krenking opgevat, anderzijds wordt een krenking eerder in agressie omgezet. In die zin kan men 'zinloos geweld' als de meest extreme uiting van een assertieve habitus opvatten (Van den Brink 2001b: 26-37).

**Figuur 3** Aantal levensdelicten (= LEV) en mishandelingen (= MIS) per 100.000 inwoners 1950-1995



Bron: bijlage 1, tabel 2, kolom 2-3

Nu is het niet juist om uitsluitend af te gaan op deze meer extreme uitingen. Ontwikkelingen in een sector als de gezondheidszorg laten zien dat assertieve burgers ook anders te werk (kunnen) gaan. Bijvoorbeeld door hun mening te geven over de manier waarop ze door een medicus behandeld zijn. Of door zich te organiseren in een vereniging die opkomt voor de belangen van patiënten met een specifieke aandoening. Of door het aanvragen van een *second opinion* wanneer er twijfels over de juistheid van een diagnose zijn. Dit soort acties draagt ertoe bij dat de positie van de patiënt tegenover de professional, het ziekenhuis en medische voorzieningen in het algemeen versterkt wordt. In feite herhaalde zich

op dit gebied wat we zagen bij het gezinsleven: een verschuiving van de machtsbalans in het nadeel van autoriteiten en in het voordeel van de patiënt. Uiteraard blijft de patiënt in technisch opzicht van de arts afhankelijk. Het is de medische professional die een diagnose stelt en de behandeling uitvoert. Waar hedendaagse patiënten zich echter sterk tegen verzetten is het feit dat zij als persoon met hun aandoening of gebrek vereenzelvigd worden. Zij willen (wat de diagnose of behandeling ook moge zijn) gerespecteerd worden als zelfstandig individu. Het heeft een tijd geduurd voordat de medische stand wist om te gaan met deze nieuwe mondigheid – klachten over agressieve patiënten waren tenminste niet van de lucht – maar ze breidt zich onmiskenbaar uit. Ze beperkt zich bovendien niet tot de spreekkamer. Ze is ook van invloed op de thuiszorg (waar patiënten meer zeggenschap krijgen over de manier waarop ze verzorgd worden) en op financiële voorzieningen (waar het persoonsgebonden budget de zeggenschap van patiënten moet bevorderen) (Van den Brink 1999: 130-132).

In dit verband moeten ook enkele ingrijpende veranderingen op moreel of levensbeschouwelijk gebied genoemd worden. Neem bijvoorbeeld de snelheid waarmee de ontkerkelijking zich in Nederland voltrokken heeft. Rond 1960 beschouwde nog geen kwart van de bevolking zich als onkerkelijk (24 %), maar twintig jaar later was dat al de helft (50 %) en momenteel gaat het om 60 procent van alle inwoners (SCP 1998: 138-139; idem 2000: 133). Nederland lijkt zich in korte tijd los te maken van het christelijke mens- en wereldbeeld. Veel mensen richten zich in morele vraagstukken niet langer op de christelijke leer of de kerkelijke moraal maar gaan primair op hun geweten af. Dat komt onder andere bij de relatief vrijzinnige wetgeving in zaken als abortus of euthanasie tot uitdrukking. Leven en dood worden door steeds minder mensen ervaren als iets wat aan God voorbehouden is. Ze worden tot voorwerp van individuele besluitvorming. Men kan deze verschuiving zowel in een positief als een negatief licht zien. In negatieve zin zou men kunnen zeggen dat zich een vermenselijking van het goddelijke voordoet. Dat proces is op het niveau van de culturele elite al vanaf de Verlichting gaande en dringt nu tot brede lagen van de bevolking door. Maar in positieve zin kan men ook zeggen dat zich een vergoddelijking van het menselijke voordoet. De morele en intellectuele vermogens die men vroeger aan een sacrale sfeer toedacht, moeten nu door concrete mensen opgebracht worden (Ferry 1998: 56-57, 115-118). Zo blijkt dat het streven naar zelfstandigheid niet alleen in het feitelijke handelen maar ook in het zelfbeeld van assertieve burgers tot uiting komt.

Het zou na deze rondgang hoogst merkwaardig zijn als de assertieve levensstijl in de politiek geen sporen nagelaten had. Maar dat deed hij wel degelijk. Men denke slechts aan het streven naar democratisering dat zich vanaf de jaren zestig breed maakte. Ik zal me hieronder nog bezighouden met deze ontwikkeling en beperk me tot de kern ervan. Deze is door Bram de Swaan ooit als een overgang van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding aangeduid (De Swaan 1981). Deze typering klopt in zoverre dat traditionele vormen van gezagsuitoefening tegen het einde van de jaren zestig over de gehele breedte van het maatschappelijk leven in diskrediet raakten. Van stadsbestuurders tot hoogleraren,

van dirigenten tot bisschoppen, van museumdirecteuren tot politiecommissarissen werd alle gezagsdragers het verwijt gemaakt dat ze autoritair en repressief optraden. De ondergeschikten kwamen in opstand tegen hiërarchische verhoudingen en eisten medezeggenschap. Stadsbewoners, studenten, orkestleden, gelovigen, kunstenaars en gewone burgers achtten zichzelf goed in staat om het beleid zo niet te bepalen dan toch zelfstandig te beoordelen. Hoewel veel activisten uit die tijd dat zelf anders zien, kan men deze beweging achteraf als een groot succes opvatten (Tonkens 1999: 241-242). In vele sectoren hebben hiërarchische patronen inmiddels plaatsgemaakt voor meer egalitaire betrekkingen. Overleg en onderhandelen op basis van gelijkwaardigheid vormen thans het uitgangspunt. Dat geldt zeker als het gaat om openbaar bestuur en politiek. Bestuurders op plaatselijk, provinciaal en nationaal niveau ondervinden vrijwel dagelijks hoe assertief hedendaagse burgers geworden zijn. Moderne bestuurders beroepen zich dan ook niet graag op gezagsverhoudingen (hoewel die er formeel gezien nog altijd zijn) en als ze dat wel doen heeft het al snel averechtse gevolgen.

Men zou dit panorama gemakkelijk met vormen van assertief gedrag op andere domeinen kunnen aanvullen. Bijvoorbeeld het juridische domein (burgers dwingen hun rechten vaker af met behulp van een procedure), het domein van de massamedia (burgers laten hun intiemste ervaringen zonder enige terughoudendheid op televisie zien), het domein van de mode (burgers bepalen zelf welke combinatie van vorm en kleur hen staat), et cetera. Maar dat is de bedoeling van dit hoofdstuk niet. Ik wilde in deze eerste ronde met name laten zien dat men op zeer verschillende terreinen dezelfde habitus aantreft. Hij behelst kort gezegd het volgende. 1. Op sociaal, intellectueel en gevoelsmatig vlak leggen assertieve burgers een groot gevoel van eigenwaarde aan de dag. 2. Ze beroepen zich ten opzichte van gezagsdragers en medeburgers op hun individuele zelfstandigheid. Ze zijn bereid tot overleg maar willen zich aan niemand onderwerpen. 3. Met hun behoefte aan bewegingsvrijheid nemen ze in alle opzichten veel ruimte in beslag (geografisch, economisch, emotioneel, bestuurlijk, etc). De wijze waarop deze assertieve levensstijl zich heeft verbreid in Nederland vereist een apart onderzoek. Vermoedelijk gaat hier de wet van het dalende cultuurgoed op. Kort na de Tweede Wereldoorlog kon men deze nieuwe houding reeds in een kleine kring van dichters, kunstenaars en intellectuelen aantreffen. Midden jaren zestig gingen studenten uit de (hogere) middenklasse ermee instemmen. Vervolgens namen grote groepen jongeren (jaren zeventig) en vrouwen (jaren tachtig) een assertieve houding aan. En voor de jaren negentig lijkt te gelden dat de meeste burgers deze habitus aanvaard hebben. Voor alle duidelijkheid herhaal ik nog eens dat nader onderzoek moet uitwijzen volgens welke fasen dit proces verlopen is, welke effecten het in verschillende domeinen kreeg en welke groeperingen daarbij een rol speelden. Vooralsnog ga ik van een geleidelijke expansie uit.

## 1.2 TOEGENOMEN INVESTERINGEN

In zijn algemeenheid zal het zojuist geschetste beeld weinig discussie oproepen.

Hoe verschillend men ook tegen processen als individualisering, emancipatie of democratisering moge aankijken, iedereen erkent dat het streven naar meer vrijheid en zelfstandigheid de afgelopen decennia in alle sectoren van het leven voelbaar was. Maar er bestaat veel minder overeenstemming over de vraag door welke omstandigheden dat streven nu veroorzaakt is (het onderwerp van deze paragraaf) en de vraag hoe men de effecten van dat streven moet beoordelen (het onderwerp van de volgende paragraaf). Met betrekking tot de oorzaken noem ik eerst twee gangbare verklaringen en zet daarna mijn eigen opvatting uiteen.

Om te beginnen hangt het ontstaan en de verbreiding van een meer assertieve habitus samen met de stijging van het welvaartspeil. Deze samenhang ligt nogal voor de hand omdat ambities zoals bewegingsvrijheid, zelfontplooiing, gelijkwaardigheid of medezeggenschap voor grote delen van de bevolking pas een reële optie worden wanneer het ergste leed geleden is. Voor wie gebukt gaat onder honger, armoede of onveiligheid komen dergelijke ambities op pure luxe neer. Wellicht bereikbaar voor een klein aantal rijke burgers, maar niet iets wat op grote schaal wordt nagejaagd. In die zin was de wederopbouw van Nederland en de daarop volgende welvaartsgroei een noodzakelijke voorwaarde voor de genese van een assertieve habitus in brede kring. Toch laat deze gedachte een aantal zaken onverklaard. Ze geeft bijvoorbeeld geen antwoord op de vraag waarom de expansie van die levensstijl tamelijk ongevoelig is voor economische wisselingen. Vanaf eind jaren zeventig tot het midden van de jaren tachtig zagen veel Nederlanders hun inkomen verminderen en nam de werkloosheid sterk toe. Maar daarvan zien we niets terug bij de indicatoren voor een assertieve levensstijl. Die vertonen steeds een graduele toename. Met andere woorden: economische vooruitgang heeft in de jaren vijftig en zestig wellicht een rol gespeeld bij het op gang brengen van dit proces, maar eenmaal in beweging wordt het niet meteen door economische tegenvallers teruggedraaid. Daar komt bij dat de correlatie tussen welstand en assertiviteit niet erg sterk is. Het inkomenspeil blijft relevant maar andere factoren zijn – zoals we in hoofdstuk 2 nog zullen zien – belangrijker. Volgens mij kan (de verbreiding van) deze nieuwe levensstijl maar zeer ten dele uit economische omstandigheden verklaard worden.

Hetzelfde geldt voor een interpretatie waarin politieke factoren de centrale rol spelen. Men zou kunnen zeggen dat het streven naar meer democratie en individuele zelfstandigheid een subjectieve neerslag vormt van de politieke cultuur die in alle westerse landen na de Tweede Wereldoorlog dominant geworden is. Het was – met herinneringen aan de Duitse dictatuur nog vers in het geheugen en het schrikbeeld van een communistische dictatuur voor ogen – tot in de jaren zestig haast onmogelijk om de parlementaire democratie van vraagtekens te voorzien. In feite conformeerden alle partijen (met inbegrip van de CPN) zich in Nederland aan de grondwet en de parlementaire werkwijze. Hoewel het in later jaren tot massale en soms felle buitenparlementaire acties kwam, namen deze geen antidemocratische vorm aan. Dit in tegenstelling tot landen als Duitsland of Italië waar antiparlementaire krachten veel sterker bleken. Wellicht gaat dit mede terug op een langere geschiedenis. Volgens historici kenmerkte onze nationale cultuur

zich reeds in de zeventiende eeuw door het streven naar compromis en medezeggenschap (Frijhoff 1999: 605-607). Voor de naoorlogse periode geldt in elk geval dat democratische beginselen van overheidswege gestimuleerd en in brede kringen van de bevolking aanvaard werden. Dat werd in de jaren zestig nog versterkt toen een nieuwe generatie de latente schuldgevoelens met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog onder woorden bracht. Zij schrok er niet voor terug de bestaande orde als een vorm van repressie te betitelen en gezagsdragers van collaboratie te beschuldigen. In feite werd het politieke idioom dat na de oorlog dominant geworden was (fout/goed, onderdrukking/verzet) door een jongere generatie ingezet voor een radicalisering van democratische beginselen (Kennedy 1995: 152-164). En aldus zou men het streven van de afgelopen decennia naar meer vrijheid voor individuele burgers, kunnen opvatten als de onvermijdelijke consequentie van het feit dat politieke democratie vanaf 1945 door alle partijen was aanvaard.

Maar ook voor deze interpretatie geldt dat een aantal vragen onbeantwoord blijft. De aanvaarding van een democratische werkwijze (door een meerderheid van de bevolking) en de radicalisering van haar beginselen (door een politiek bewuste minderheid) mogen het streven naar individuele zelfstandigheid fors gestimuleerd hebben, ze verklaren niet waarom dat streven tot op heden bleef bestaan en zelfs sterker werd. De dreiging van een communistische dictatuur verdween, het aantal democratiën ter wereld nam toe en herinneringen aan de Tweede Wereldoorlog zijn inmiddels een rituele aangelegenheid. Met andere woorden: de politieke omstandigheden die het streven naar democratisering op gang brachten, bestaan niet meer en desondanks blijft dat streven merkbaar. Net als de economische, komt ook de politieke conjunctuur niet in onze indicatoren tot uitdrukking. Bovendien blijkt dat een klassieke politieke indeling als links versus rechts niet langer van invloed is. In de jaren zeventig was het pleidooi voor meer burgerlijke zelfstandigheid vooral een links geluid maar dat geldt in de jaren negentig niet meer. Momenteel treffen we de assertieve habitus evengoed ter linker- als ter rechterzijde aan. Dit wijst erop dat (de verbreiding van) deze nieuwe levensstijl niet volledig uit politieke omstandigheden te verklaren is.

Hoewel ik het belang van economische en politieke omstandigheden niet misken, gaat mijn voorkeur uit naar een verklaring in sociaal-culturele termen. Daarbij denk ik met name aan de sociale, intellectuele en affectieve investeringen die de ene generatie doet ten behoeve van de volgende. Als gevolg daarvan zal het sociale, intellectuele en affectieve kapitaal van die volgende generatie toenemen, waardoor zij ruimere mogelijkheden voor investeringen in de dáárop volgende generatie heeft. Op die wijze komt er een zichzelf versterkend proces op gang, vergelijkbaar met een economische *take-off* maar dan op sociaal-cultureel gebied. Dat is althans een zienswijze die ik hieronder wil uiteenzetten. Daartoe zal ik aangeven op welke wijze de investeringen voor komende generaties vanaf de Tweede Wereldoorlog in ons land toenamen. Daarbij kan men onderscheid maken tussen individuele en collectieve inspanningen. Op individueel niveau zijn het vooral de ouders die het sociale, intellectuele en affectieve kapitaal van



hun kinderen beïnvloeden. Uit empirisch onderzoek op uiteenlopende terreinen weten we dat hun investeringen doorwerken in het zelfvertrouwen van jongeren, in hun prestaties in het onderwijs, in de mate waarin ze tot sociaal gedrag neigen, et cetera. Op collectief niveau gaat het vooral om investeringen van overheidswege. Overigens betekent dit niet dat deze processen planmatig verlopen. De inspanningen die ouders en overheden voor een nieuwe generatie doen, laten zich niet vergelijken met de wijze waarop een onderneming of een bank met kapitaal omspringt. Op sociaal-cultureel gebied treden vaak onbedoelde effecten op. Dat geldt ook voor de assertieve levensstijl. Zo zouden burgers uit de jaren vijftig of zestig zeer verontrust worden door bepaalde facetten van het hedendaagse Nederland – euthanasie, fileproblemen, criminaliteitscijfers – terwijl zij toch aan de wieg van de achterliggende ontwikkeling stonden. Dat wil ik hierna met enkele cijfers laten zien.

Laat ik beginnen met een van de meest ingrijpende maar vaak onderschatte veranderingen uit de naoorlogse geschiedenis: de daling van het kindertal. De eerste helft van de twintigste eeuw bleef het geboortecijfer in Nederland zeer hoog. Omstreeks 1950 telde het modale gezin vier tot vijf kinderen maar ouders met zeven of meer nakomelingen waren niet uitzonderlijk (Gadourek 1956: 29). In de loop van de jaren zestig nam dat sterk af, vooral door het massale gebruik van anticonceptiemiddelen. Dit leidde tot een snelle daling van het vruchtbaarheidsniveau. Terwijl de Nederlandse vrouw tot 1965 gemiddeld drie kinderen ter wereld bracht, is dat na 1980 tot anderhalf gedaald (Niphuis-Nell 1997: 41). De gemiddelde gezinsgrootte daalde navenant en is vanaf de jaren tachtig iets minder dan twee kinderen. Dit simpele gegeven heeft verstrekkende gevolgen voor de hoeveelheid tijd en zorg die per kind beschikbaar is. Voor de Tweede Wereldoorlog moest de ouderlijke aandacht over een groot aantal nakomelingen verdeeld worden. Dat gaat ook nog voor de jaren vijftig op. Op basis van een onderzoek naar het alledaagse bestaan in Sassenheim weten we dat tot 1960 per kind gemiddeld 0,39 ouder in een gezin beschikbaar was.<sup>7</sup> Die verhouding neemt in de loop der jaren langzaam maar zeker toe en ligt midden jaren negentig op 0,91. Daaruit blijkt dat de hoeveelheden tijd, liefde, zorg en aandacht die per kind geïnvesteerd (kunnen) worden in dertig jaar verdubbelde. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat alle kinderen meer zorg krijgen, want op dat punt treft men ook vandaag de dag nog enorme verschillen aan (Van den Brink 1997: 89-104, 167-185). Maar het impliceert wel dat het gemiddelde niveau van sociale en affectieve investeringen tussentijds gestegen is.

Verder heeft de zorg voor kinderen in kwalitatief opzicht de nodige veranderingen doorgemaakt. Ook op dat punt had de verbreiding van anticonceptiemiddelen verstrekkende gevolgen. Daardoor kon men niet alleen het aantal en het tijdstip van de geboorten zelf regelen maar evengoed afzien van gezinsvorming als men om een of andere reden helemaal geen kinderen wilde. Mede daardoor nam het aantal ongewenste zwangerschappen af en steeg het aandeel van de gewenste kinderen. Dat is gunstig voor een hechte band tussen ouders en pasgeborenen. Eenzelfde gevolg had het dalen van de kindersterfte. Terwijl in 1950 bijna drie op

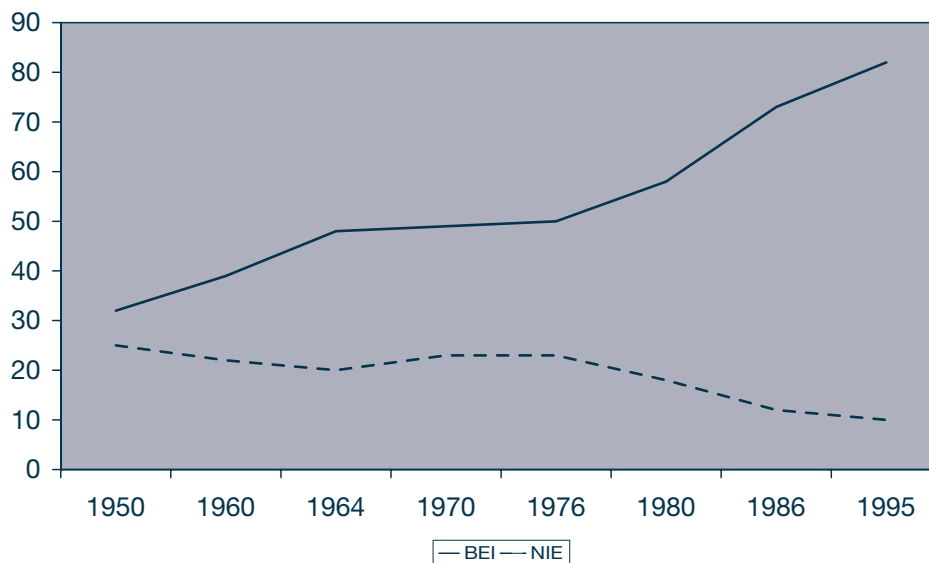
de honderd zuigelingen overleed, ligt dat aantal midden jaren negentig op 0,6. Deze daling wijst er op hoezeer de medische zorg rond de geboorte tussentijds verbeterde.<sup>8</sup> Tot deze verbetering wordt voorts bijgedragen door het feit dat de Nederlandse vrouw pas op latere leeftijd haar eerste kind ter wereld brengt. In de jaren zestig waren vrouwen gemiddeld 23 jaar als ze voor het eerst moeder werden, eind jaren negentig zijn ze bijna 30 jaar. Dat is medisch weliswaar niet zonder risico maar het heeft in pedagogisch opzicht voordelen. Weer een andere factor is dat bij de verdeling van huiselijke zorg het kind geleidelijk een meer centrale plaats kreeg toebedeeld. In de jaren vijftig besteedden moeders het grootste deel van hun tijd aan huishoudelijk werk in strikte zin (wassen, koken, schoonmaken, etc). Het opvoeden van kinderen gebeurde in de marge van het huishouden. Vanaf de jaren zeventig wordt de zorg voor kinderen gaandeweg als een specifieke taak gezien. Door de introductie van arbeidsbesparende apparatuur (wasmachine, magnetron, stofzuiger, etc) kan bovendien meer tijd aan de zorg voor kinderen besteed worden (Van den Brink 1999: 118-121, 246-248). En ten slotte ondergaat die zorg inhoudelijk een ingrijpende verandering. Ouders krijgen – al dan niet gestimuleerd door adviezen van professionals – meer oog voor de psychologische en gevoelsmatige aspecten van de opvoeding. Ze leren het belang kennen van individuele aandacht en persoonlijke genegenheid. Al deze factoren zorgen ervoor dat kinderen vandaag de dag een veel groter sociaal en affectief kapitaal vertegenwoordigen dan bij oudere generaties gangbaar was. Ouders doen enorm hun best om te zorgen dat het goed komt met hun kinderen en dat gaat niet ongemerkt aan die kinderen voorbij.

Deze zienswijze staat haaks op de veel gehoorde opvatting dat ouders hun kroost steeds minder opvoeden. Met name de zogenaamd permissieve opvoeding uit de jaren zeventig heeft veel kritiek gehad. Op grond van het onderzoek naar Sassenheim meen ik evenwel dat de opvoeding niet permissiever maar juist intensiever werd. Dat blijkt onder meer uit het antwoord op de vraag of kinderen wel eens voor iets beloond worden en zo ja, door wie dat dan gebeurt. Die vraag is interessant omdat ze iets zegt over de mate waarin ouders het gedrag van hun kinderen proberen te beïnvloeden. Als ze in dat opzicht weinig moeite doen, zal dat een gering aantal beloningen tot gevolg hebben. Wat dat betreft tonen de cijfers voor Sassenheim een opmerkelijke ontwikkeling. Het aandeel van de kinderen die nooit voor iets beloond werden neemt geleidelijk af van 42 procent omstreeks 1950 tot 14 procent in de jaren negentig. Tegelijkertijd stijgt het aandeel van de kinderen die zowel door hun vader als door hun moeder beloond worden, in dezelfde periode van 36 procent naar 80 procent.<sup>9</sup> Wie tot zich laat doordringen wat deze cijfers betekenen, begrijpt dat hedendaagse ouders de opvoeding van hun kinderen bepaald niet op haar beloop laten. Integendeel. Vergeleken met de jaren vijftig en zestig sturen ze het gedrag van hun kinderen veel sterker bij. Bovendien komt het vaker voor dat *beide* ouders dat doen. Mijn conclusie is dan ook dat het opvoeden in Nederland intensiever in plaats van soepeler geworden is.

Eenzelfde beeld zien we als het gaat om het bestraffen van kinderen. Ook dat kan (misschien nog wel méér dan het belonen!) als een graadmeter voor de intensiteit

van het opvoeden gezien worden. In het algemeen geldt voor hedendaagse ouders dat ze liever helemaal geen straf geven. Doen ze het toch dan moet het kind echt iets gedaan hebben wat niet door de beugel kan. Was de these van een meer permissieve opvoeding juist, dan zou men vroeger een hoog en thans een laag strafniveau moeten aantreffen. Maar het tegendeel is het geval. Zo maakte het aandeel van de kinderen die nooit straf kregen omstreeks 1950 een kwart van alle onderzochten uit (25 %), terwijl dat midden jaren negentig nog maar een tiende is (10 %). Met andere woorden: kinderen krijgen tegenwoordig vaker straf dan enkele decennia terug. En ook die taak komt vaker dan voorheen op *beide* ouders neer. Omstreeks 1950 gold voor ongeveer een derde van de kinderen dat ze door hun vader én hun moeder gestraft werden (32 %), maar midden jaren negentig gaat dat voor 82 procent van de gevallen op.<sup>10</sup> Dat is opnieuw een aanwijzing voor toegenomen ouderlijke investeringen. Hedendaagse ouders treden niet alleen vaker corrigerend op maar doen dat ook vaker gezamenlijk. Aan figuur 4 kan men aflezen dat deze ontwikkeling vrij geleidelijk verlopen is. Wel zien we een zekere stagnatie tussen 1965 en 1975.

**Figuur 4** Percentage van de kinderen die door niemand (= NIE) respectievelijk door hun beide ouders (= BEI) worden bestraft in Sassenheim 1950-1993



Bron: bijlage 1, tabel 6, kolom 1 en 4

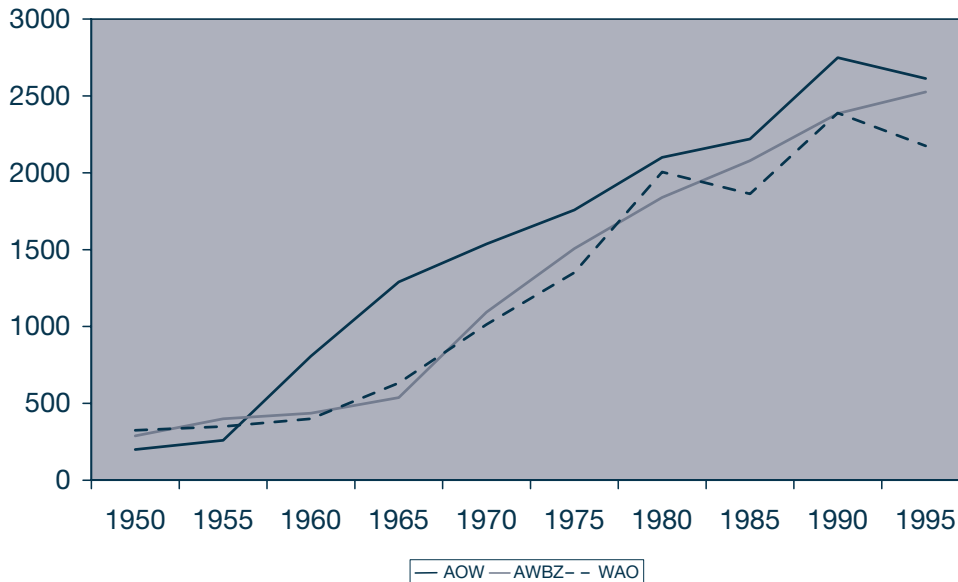
In die jaren blijft straf-door-beide-ouders op gelijk niveau terwijl straf-door-niemand eveneens hetzelfde blijft. Misschien kan dat als een meer permissieve fase worden opgevat. Maar die is dan wel tijdelijk want vanaf 1975 neemt de frequentie van het straffen opnieuw toe. Ten slotte is een belangrijk punt dat de aard van het straffen in de loop der jaren veranderde. Zo nam het gebruik van fysiek geweld sterk af. Vroeger kreeg 44 procent van alle kinderen wel eens slaag,

momenteel ligt dat aandeel op 14 procent (Van den Brink 2001a: 67). Dat past in het gewijzigde pedagogische klimaat waarin het meer gaat om de ontplooiing van het kind dan om een strikte gehoorzaamheid en waarin de kwaliteit van de persoonlijke betrekkingen veel aandacht krijgt. Dat klimaat vereist van ouders dat ze in pedagogisch opzicht veel moeite doen, in elk geval meer moeite dan kort na de Tweede Wereldoorlog gangbaar was.

Werpen we vervolgens een blik op de collectieve investeringen die sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland gedaan worden. Daartoe behoren in de eerste plaats de uitgaven voor sociale zekerheid. Strikt genomen kan men die niet als een investering ten behoeve van komende generaties opvatten. De meest substantiële componenten van het stelsel voor sociale zekerheid hebben immers betrekking op volwassenen die werken of gewerkt hebben. Dat geldt in elk geval voor wetten die de *core-business* van de verzorgingsstaat uitmaken zoals de WAO, AWBZ en AOW. Zij maken dat men in Nederland tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid, ziekte of ouderdom verzekerd is. Toch moet er in dit verband iets over gezegd worden. Ze hebben immers grote gevolgen voor de relatie tussen burgers en overheid. Deze uitgaven vertegenwoordigen – mede gezien de bedragen waar het om gaat – sociaal en politiek een enorm kapitaal. Het vormt de harde ondergrond van het relatief grote vertrouwen dat burgers in Nederland (en vergelijkbare verzorgingsstaten) in de overheid hebben. Het vormt tegelijkertijd een raamwerk waardoor grote aantallen burgers in het politieke stelsel opgenomen zijn. En het vormt een belangrijk instrumentarium waarmee beleidsmakers de bestaansvoorwaarden van vele burgers (kunnen) beïnvloeden. Toch komen deze uitgaven ook neer op een investering ten behoeve van komende generaties. Door het compenseren van de risico's die uit werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid voortvloeien, beschermt men immers niet alleen de kostwinners maar evengoed hun kinderen. Men hoeft zich maar af te vragen hoe het lot van de komende generatie eruit zou zien als deze in omstandigheden van werkloosheid of armoede moet opgroeien. Daarom mogen de uitgaven voor sociale zekerheid mede als een investering in de toekomst worden opgevat, een sociaal kapitaal dat niet alleen gevolgen heeft voor de relatie tussen burgers en overheid maar ook voor de relatie tussen volwassen en opgroeiende burgers.

De relevantie ervan wordt extra duidelijk als men nagaat hoe de uitgaven voor sociale zekerheid zich na de oorlog ontwikkelden. De totale uitgaven vertonen tussen 1950 en 1990 een gestage toename. In het eerst genoemde jaar gaf de overheid jaarlijks nog 2075 gulden per hoofd van de bevolking uit terwijl dat in 1990 reeds 11.969 gulden per Nederlander is (gecorrigeerd voor inflatie!). Drukt men de uitgaven voor sociale zekerheid uit als aandeel van het nationale inkomen dan ziet men eveneens een imposante toename, namelijk van bijna 10 procent in 1950 tot 35 procent in 1995. De grootste toename deed zich tussen 1970 en 1980 voor waarna ze wat minder sterk werd.<sup>11</sup> Dat geldt ook voor de belangrijkste componenten van de sociale zekerheid. Aan figuur 5 kan men aflezen dat de uitgaven wegens arbeidsongeschiktheid (WAO), ziektekosten (ABWZ) en ouderdom (AOW) een vergelijkbare ontwikkeling doormaken.

**Figuur 5** Gecorrigeerde uitgaven (in gulden van 1995) per hoofd van de bevolking voor arbeidsongeschiktheid (= WAO), ziektekosten (= AWBZ) en ouderdom (= AOW) 1950-1995



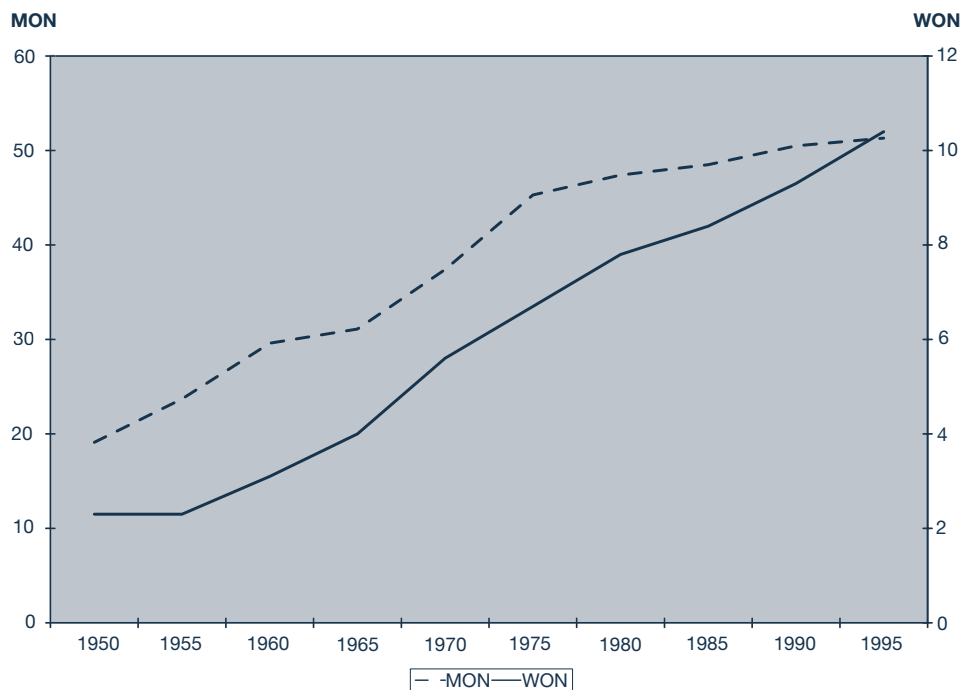
Bron: bijlage 1, tabel 8, kolom 4-6

Een voorbeeld van collectieve investeringen die wel rechtstreeks voor de komende generatie gedaan worden, zijn uitgaven ten behoeve van het onderwijs. Deze namen tussen 1950 en 1980 in hoog tempo toe maar kwamen vervolgens door de verslechterende economische situatie onder druk te staan. Terwijl de Nederlandse overheid (na correctie voor inflatie) in 1950 slechts 688 gulden per inwoner aan onderwijs uitgaf, was dat bedrag in 1980 met meer dan een factor drie gegroeid tot 2465 gulden per inwoner. Vervolgens trad een lichte daling in waardoor het midden jaren negentig uitkwam op 2189 gulden per inwoner. Deze vertraging treedt evengoed op bij het aandeel van de onderwijsuitgaven als percentage van het nationale inkomen. Dat aandeel neemt tussen 1950 en 1980 toe van 3,3 tot 8,9 in 1975. Vervolgens neemt het langzaam maar zeker af en komt het midden jaren negentig op 6,7 procent uit.<sup>12</sup> Deze cijfers illustreren dat de collectieve investeringen voor jongeren niet ongevoelig zijn voor economische en politieke omstandigheden. Zowel de uitbouw van de verzorgingsstaat in de jaren zestig en zeventig als de pogingen hem te saneren in de jaren tachtig en negentig hebben hun effect op de betrokken uitgaven niet gemist.

Des te interessanter is het dat deze dalende overheidsuitgaven nauwelijks van invloed zijn op de daadwerkelijke deelname aan het onderwijs. Deze nam in Nederland de gehele naoorlogse periode voortdurend toe. Blijkens figuur 6 onderging het aandeel van de jongeren dat een middelbare school bezoekt tussen 1950 en 1995 meer dan een verdubbeling. In het eerstgenoemde jaar volgde slechts 19 procent van de kinderen tussen 12 en 18 jaar een middelbare opleiding,

in 1995 is dat al meer dan 51 procent. Deze ontwikkeling deed zich vooral bij meisjes voor, met als gevolg dat hun traditionele achterstand op onderwijsgebied medio jaren zeventig in een voorsprong werd omgezet. De deelname aan het wetenschappelijk onderwijs groeide nog veel sterker, namelijk met een factor vier. Terwijl in 1950 niet meer dan 2,3 procent van de 18- tot 25-jarigen een wetenschappelijke opleiding volgde, bedraagt dat aandeel midden jaren negentig al meer dan 10 procent. En ook op dit gebied wisten de meisjes hun traditionele achterstand weg te werken. Zoals gezegd is het opmerkelijk dat deze deelname vanaf 1980 bleef toenemen terwijl de overheidsuitgaven vanaf dat moment terugliepen. Het illustreert dat belangstelling voor het onderwijs niet alleen van collectieve investeringen afhangt. De inzet en de prioriteiten van individuele opvoeders spelen een niet te onderschatten rol. Ouders zijn in het algemeen zeer doordrongen van het feit dat de latere kansen van hun kinderen sterk afhangen van de gevolgde opleiding. Zij spannen zich daarvoor in, niet alleen doordat ze een (toenemend?) deel van de studiekosten voor eigen rekening nemen, maar ook door hun kinderen te begeleiden en van een goede voorbereiding te voorzien.

**Figuur 6** Deelname aan middelbaar onderwijs (= MON) en wetenschappelijk onderwijs (= WON) als percentage van de betrokken leeftijdsgroep 1950-1995



Bron: bijlage 1, tabel 10, kolom 2 en 3

Daarbij hangt veel af van de wisselwerking tussen onderwijs en gezinsleven. Bij onderzoek naar successen in het onderwijs blijkt telkens dat het opleidingspeil van de ouders grote invloed heeft. Kinderen van hoogopgeleide ouders hebben meer kans op een geslaagde onderwijsloopbaan dan kinderen wier ouders weinig

opleiding gevolgd hebben. Waarschijnlijk komt dat uit zichzelf versterkende processen voort. Ouders die door hun eigen opleiding over relatief veel cultureel en intellectueel kapitaal beschikken, kunnen dat doorgeven aan hun kinderen met als gevolg dat deze kinderen gemakkelijker hun weg vinden naar het hoger onderwijs. Het omgekeerde werkt helaas ook: kinderen die uit een laag geschoold milieu komen, moeten tijdens hun onderwijsloopbaan allerlei extra hindernissen overwinnen en presteren veelal minder goed. Dit verklaart waarom het onderwijs nog steeds een selectieve werking heeft en waarom pogingen van de overheid tot het wegwerken van achterstanden weinig resultaat hebben. Deze achterstanden komen voort uit de ongelijke verdeling van cultureel en intellectueel kapitaal over de bevolking in haar geheel. Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat het gemiddelde onderwijsniveau de afgelopen decennia over de gehele linie enorm steeg. Ook degenen die nu relatief weinig opleiding hebben, zijn nog altijd veel beter geschoold dan enkele decennia terug.

Volgens mij speelt dit soort processen een voorname rol bij de assertieve levensstijl die zich de afgelopen decennia in Nederland ontwikkelde. Economische omstandigheden (zoals een gestegen welvaartspeil) en politieke omstandigheden (zoals de hegemonie van een liberale politiek) maakten deze stijl weliswaar mogelijk, maar verklaren niet waarom het gevoel van eigenwaarde bij de burgers zo sterk toegenomen is en ook niet waarom het – eenmaal toegenomen – zo lang op een hoog niveau is blijven staan. Dat moet mijns inziens vooral verklaard worden vanuit de individuele en collectieve investeringen die vanaf de Tweede Wereldoorlog systematisch ten behoeve van de komende generatie burgers gedaan werden. Bij die investeringen kan een onderscheid tussen verscheidene dimensies worden aangebracht. Het gezinsleven en de ouders zijn cruciaal als het gaat om de hoeveelheid tijd, zorg, liefde en aandacht die aan kinderen besteed worden. Uit de beschikbare gegevens kan men afleiden dat deze investeringen de afgelopen decennia sterk toenamen, niet alleen in kwantitatief maar ook in kwalitatief opzicht. Men kan zeggen dat hedendaagse kinderen een groot affectief kapitaal vertegenwoordigen en dat dit mede in hun gevoel van eigenwaarde tot uiting komt. Met betrekking tot het in de burgers geïnvesteerde sociale kapitaal speelt met name de verzorgingsstaat een rol. De uitgaven voor sociale zekerheid vertegenwoordigen een reusachtig maatschappelijke kapitaal en ook dat slaat in een hoog ontwikkeld gevoel van eigenwaarde neer. Het zorgt ervoor dat burgers ondanks slechte omstandigheden tamelijk zeker van zichzelf (kunnen) zijn, wat niet alleen hen zelf maar ook hun kinderen ten goede komt. Tenslotte stegen in de naoorlogse periode de inspanningen op het gebied van cultuur en onderwijs, al moet gezegd worden dat dit zowel een verdienste van individuele ouders als van overheden is. Als gevolg daarvan groeide de deelname aan het onderwijs en konden grote groepen jongeren een zekere sociaal-culturele bagage meekrijgen.

Het resultaat van al deze ontwikkelingen is dat hedendaagse burgers een sterk toegenomen affectief, sociaal en intellectueel kapitaal vertegenwoordigen. Mede daardoor zijn de Rechten van de Mens in een land als Nederland veel meer dan een formele aangelegenheid. Zowel overheden als burgers zien er permanent op

toe dat die rechten gerespecteerd én in praktische termen vertaald worden. Dat leidt tot een totaal andere situatie dan die welke in landen als China of India bestaat waar de investeringen per individuele burger – al was het maar omdat zij met zovelen zijn – op een veel lager peil liggen. Doorgaans wordt dit verschil slechts benoemd in juridische of morele termen – alsof de breekbaarheid van mensenrechten buiten Europa uit een tekort aan wilskracht of een gebrek aan moraliteit voortvloeit. Minstens zo belangrijk lijkt mij het gegeven dat in Nederland en andere moderne landen generaties achtereen de sociaal-culturele investeringen werden gedaan die maken dat mensenrechten daadwerkelijk iets voorstellen. In zekere zin is de assertiviteit van gewone burgers slechts de subjectieve neerslag van dat objectieve historische proces.

### 1.3 HOGERE VERWACHTINGEN

Niet alleen over de oorzaken maar ook over de gevolgen van een meer assertieve levensstijl lopen de meningen nogal uiteen. Als gunstige effecten noemt men vaak dat er nu meer oog voor individuele verschillen is en dat de mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing toegenomen zijn. Verder laten burgers zich niet langer door de autoriteiten in de hoek zetten en komen ze in de onderlinge omgang beter voor hun belangen op. De minder gunstige effecten worden veelal op normatief gebied gezocht. Hedendaagse burgers zouden geen solidariteit met de zwakken in de samenleving opbrengen en alleen maar uit zijn op hun eigen voordelen (de calculerende burger). Ze zouden alle tijd en energie in hun werk stoppen en steeds minder aandacht besteden aan hun kinderen, laat staan dat ze voor familieleden of buurtgenoten zorgen (de gestresste burger). Ze zouden zich ook minder gelegen laten liggen aan het openbaar fatsoen en steeds vaker tot geweld neigen (de agressieve burger). Met andere woorden: traditionele waarden en normen worden door deze meer assertieve habitus bedreigd.

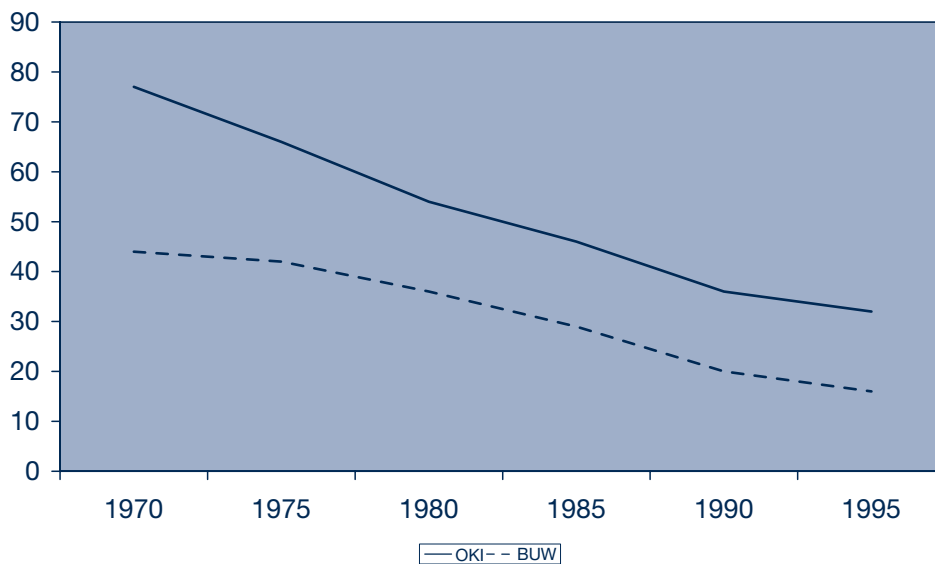
Het is opvallend hoe snel een dergelijke cultuurpessimistisch geluid in Nederland naar voren komt. Er zijn altijd wel intellectuelen, commentatoren en beleidsmakers die voor een verloedering van de samenleving waarschuwen. Alsof de oude reflex uit de zeventiende eeuw – toen een snelle groei in macht en rijkdom gepaard ging met onbehagen op moreel gebied – nog altijd aan het werk is. Zo verwoorden vele troonredes van de afgelopen decennia een zekere bezorgdheid over het hoge tempo van de maatschappelijke verandering en gevolgen ervan voor het individuele normbesef (SCP 1998: 143-151). Die zorg leeft ook in brede lagen van de bevolking. In elk geval lijken vele burgers ervan overtuigd dat het in Nederland met betrekking tot waarden en normen steeds slechter gaat. Zelf verdedig ik de omgekeerde opvatting. Volgens mij koesteren hedendaagse burgers juist hogere verwachtingen dan enkele decennia terug en gingen de gehanteerde normen veeleer omhoog. Overigens is dat niet in strijd met de toegenomen bezorgdheid. Wie meer eisen aan zichzelf stelt, aan anderen of aan de samenleving als geheel kan wel degelijk het gevoel krijgen dat het allemaal veel beter moet. Maar dat gevoel wordt eerder veroorzaakt door de strenge normatieve bril



waarmee men naar het heden kijkt dan door de vergelijking met een verleden waarin het zoveel beter was. Dat is althans de visie die in ik dit hoofdstuk wil uiteenzetten. Daarbij wil ik aan de hand van enkele voorbeelden laten zien dat een assertieve levensstijl in sociaal en normatief opzicht juist hoge eisen stelt. Bovendien hebben die eisen niet alleen betrekking op anderen maar ook op de manier waarop men zelf in het leven staat.

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op een norm als gelijkwaardigheid. In formele zin – denk bijvoorbeeld aan de gelijkheid van alle burgers voor de wet – maakt dit beginsel al heel lang deel uit van de Nederlandse samenleving. Maar op verschillende gebieden van het dagelijks leven maken burgers er pas een aantal decennia ernst mee. Dat geldt onder meer voor de betrekkingen tussen man en vrouw. Er was een krachtige en massale tweede feministische golf voor nodig om te zorgen dat het beginsel van gelijke behandeling serieus genomen werd. En dan nog blijken bepaalde vormen van ongelijkheid, zoals de verdeling van arbeid en zorg, zeer moeilijk te veranderen. Terwijl vrouwen de afgelopen twintig jaar aan de arbeidsmarkt gingen deelnemen, neemt slechts een klein percentage mannen een (substantieel) deel van de zorg voor kinderen en huishouden op zich (Van den Brink 1999: 44-48, 118-126).

**Figuur 7** Percentage mensen dat het opvoeden van kleine kinderen een vrouwentaak vindt (= OKI) en percentage dat bezwaar maakt tegen werkende moeders (= BUW) 1970-1995



Bron: bijlage 1, tabel 4, kolom 4 en 5

Toch blijkt dat de opvattingen en verwachtingen op dit gebied wel degelijk veranderd zijn. In de jaren zestig verzette een groot deel van de bevolking (84 %) zich nog tegen het idee dat een moeder met schoolgaande kinderen buitenshuis ging werken. Begin jaren zeventig had 44 procent van de ondervraagden daar bezwaar tegen terwijl dat midden jaren negentig nog maar 16 procent is.<sup>13</sup> Dit illustreert

dat het emancipatoire gedachtegoed inmiddels is aanvaard door grote delen van de bevolking. Hetzelfde zien we bij de zorg voor kinderen. In 1970 meende 77 procent van de Nederlanders dat vrouwen geschikter zijn voor het opvoeden van jonge kinderen; in 1995 was nog maar 32 procent die mening toegedaan (zie figuur 7). Uiteraard zijn meningen nog geen praktijk en wat dat betreft hebben wij ongetwijfeld nog een lange weg te gaan. Maar waar het gaat om normen – en die staan in deze paragraaf centraal – kunnen we slechts vaststellen dat deze nogal verschoven zijn. Veelzeggend is dat we op het gebied van de seksuele trouw hetzelfde vaststellen. In 1970 onderschreef 57 procent de stelling dat een enkel avontuurtje geen kwaad kan in een goed huwelijk. In de loop der jaren neemt dat aandeel af en eind jaren negentig blijkt nog maar 22 procent die mening toegedaan (SCP 1998: 140). Ook op dit gebied lopen opvattingen en praktijk vaak uiteen, maar tegelijkertijd is duidelijk dat de seksuele moraal niet vrijblijvender geworden is. Integendeel. De ondervraagden leggen vandaag de dag hogere normen aan dan dertig jaar geleden en achten seksuele trouw van groot belang. Overigens weten we uit ander onderzoek dat deze normen in de praktijk doorwerken. In elk geval gaf bijna 40 procent van de paren die in 1998 uit elkaar gingen als reden een buitenechtelijke relatie op (CBS 2001: 96). Daaruit blijkt dat mensen respect en gelijkwaardigheid daadwerkelijk serieus nemen en dat het veronachtzamen van deze normen ook praktische gevolgen heeft.

42

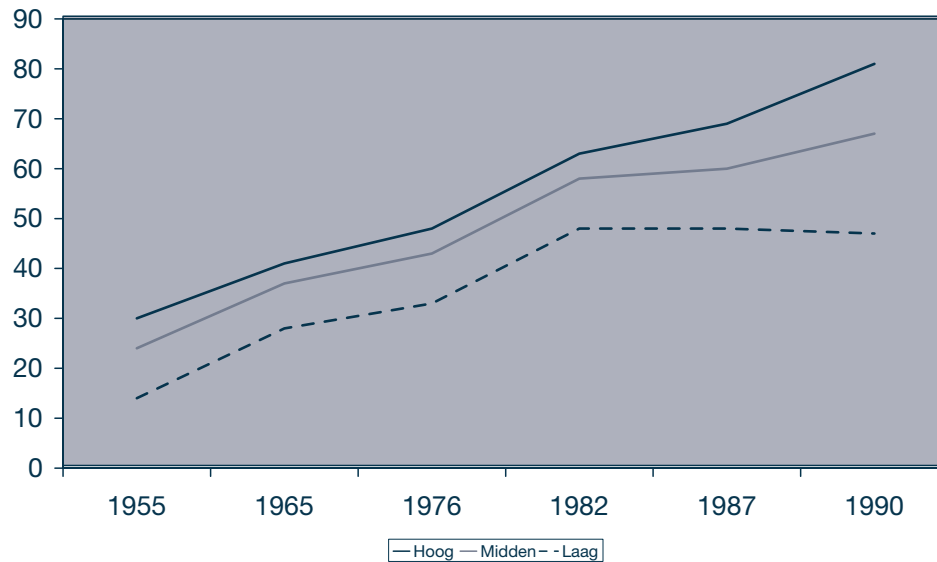
Een ander domein waar burgers geleidelijk hogere verwachtingen gingen koesteren is de openbare veiligheid. Dat is voor veel mensen al jarenlang een bron van grote zorgen. Met name in de jaren negentig werden gevoelens van onveiligheid een belangrijk onderwerp en gingen Nederlanders het bestrijden van de misdaad als voornaamste overheidstaak opvatten. Deze ontwikkeling komt – zoals ik elders heb uiteengezet – maar zeer ten dele voort uit de feitelijke toename van geweldsdelicten (Van den Brink 2001a, 37-52). Het heeft er veel van weg dat we vanaf de jaren tachtig gevoeliger zijn geworden voor allerlei vormen van asociaal gedrag en overlast. Dat geldt dan speciaal voor wangedrag door jongeren. Het publiek gelooft, mede onder invloed van de massamedia, dat steeds meer jeugdigen zich schuldig maken aan gewelddaden, dat ze het op een jongere leeftijd doen en dat het geweld ernstiger wordt. Onder druk van deze verontrusting gaan politie en justitie over tot betere registratie en meer actieve opsporing waardoor de geregistreerde geweldscriminaliteit vanaf 1990 sterk stijgt.

Onder invloed van deze ontwikkeling worden allerlei gedragingen die in de jaren zestig vrij onschuldig of zelfs gewoon waren – met elkaar vechten of rondhangen op slecht verlichte plek – in toenemende mate als agressief gedrag gezien. Ook dat wijst op hogere verwachtingen. Blijkbaar storen burgers zich vandaag de dag eerder aan asociaal gedrag dan enkele decennia terug. Dat is gezien het toegenomen gevoel van eigenwaarde wel begrijpelijk. Narcistische mensen voelen zich al enorm gekwetst door bescheiden krenkingen. Vandaar dat een meer assertieve levensstijl gepaard gaat met een toegenomen kans op botsingen. Hoe sterker iemand respect verwacht van anderen, des te pijnlijker is het als anderen dat respect niet opbrengen. Op den duur leidt dat tot een hardere houding tegenover

criminaliteit. Men kan deze in de cijfers terugvinden. Begin jaren zeventig onderschreef bijna tweederde van de Nederlanders (72 %) de stelling dat men misdadigers niet zozeer moest straffen, maar vooral moest proberen hen te veranderen. Midden jaren negentig is dat aandeel tot minder dan de helft gedaald (49 %). De lankmoedigheid tegenover seksuele misdrijven nam in deze periode nog sterker af (Van den Brink 2001a: 102-103). De conclusie lijkt mij duidelijk. Er kan in Nederland bijzonder veel en burgers verwierven in de loop der jaren grote vrijheden. De keerzijde van deze ontwikkeling is evenwel dat ze ook aan hogere verwachtingen moeten voldoen en dat degenen die daar niet in slagen dat keihard op hun brood krijgen.

Behalve in het openbare leven is het ophogen van de verwachtingen in het bedrijfsleven merkbaar. Zo gingen de eisen die op cognitief gebied aan werknemers gesteld worden de afgelopen decennia omhoog. Niet alleen omdat het opleidingspeil van de hele bevolking gestegen is – zodat bedrijven de best gekwalificeerde krachten kunnen aannemen – maar ook omdat de aard van het meeste werk complexer werd. Een feit is in elk geval dat eind jaren negentig een kwart van alle werknemers een wetenschappelijke of hogere beroepsopleiding gevolgd had (SCP 1998: 359). Wat ons hier echter meer interesseert zijn de eisen op sociaal en normatief gebied. Uit een onderzoek naar personeelsadvertenties door René Moelker kan men afleiden dat ook op dat gebied vrij strenge criteria gebruikt worden. Daarbij gaat het om eigenschappen als loyaliteit, creativiteit of flexibiliteit en om het vermogen tot samenwerking met anderen. In 1955 kwamen zulke eisen in slechts 17 procent van de advertenties voor, begin jaren negentig was dat al bij 68 procent van de advertenties het geval. Blijkbaar kregen eisen op sociaal en normatief gebied in de loop der jaren steeds meer gewicht. Figuur 8 geeft aan dat deze eisen het vaakst worden gesteld bij hogere functies en minder vaak bij lagere. Maar uit die grafiek blijkt eveneens dat de behoefte aan dit soort kwalificaties voor elk van de drie functieniveaus is gestegen. Wel zien we een verschil naar de inhoud van die verwachtingen. Bij lagere functies die slechts weinig opleiding vereisen, bleken de gevraagde vaardigheden vaak op het collectief gericht. De werknemer moest teamgeest bezitten, betrouwbaar zijn of zich loyaal opstellen tegenover het bedrijf. Bij hogere functies en functies die meer opleiding vergen, waren de gewenste competenties sterk individueel gericht: deze werknemers moeten ambitie aan de dag leggen, creatief zijn en een evenwichtige persoonlijkheid hebben. Deze veranderingen deden zich in alle geledingen van de arbeidsmarkt voor. Daarbij is opmerkelijk dat het belang van normatieve en sociale eisen het meest stegen in zakelijke sectoren van de arbeidsmarkt. De verwachting dat die toename het sterkst zou zijn bij niet-commerciële vormen van dienstverlening komt derhalve niet uit.

**Figuur 8** Advertenties (%) waarin sociaal-normatieve eisen aan het personeel worden gesteld, naar beroepsniveau (laag, midden, hoog) 1955-1990



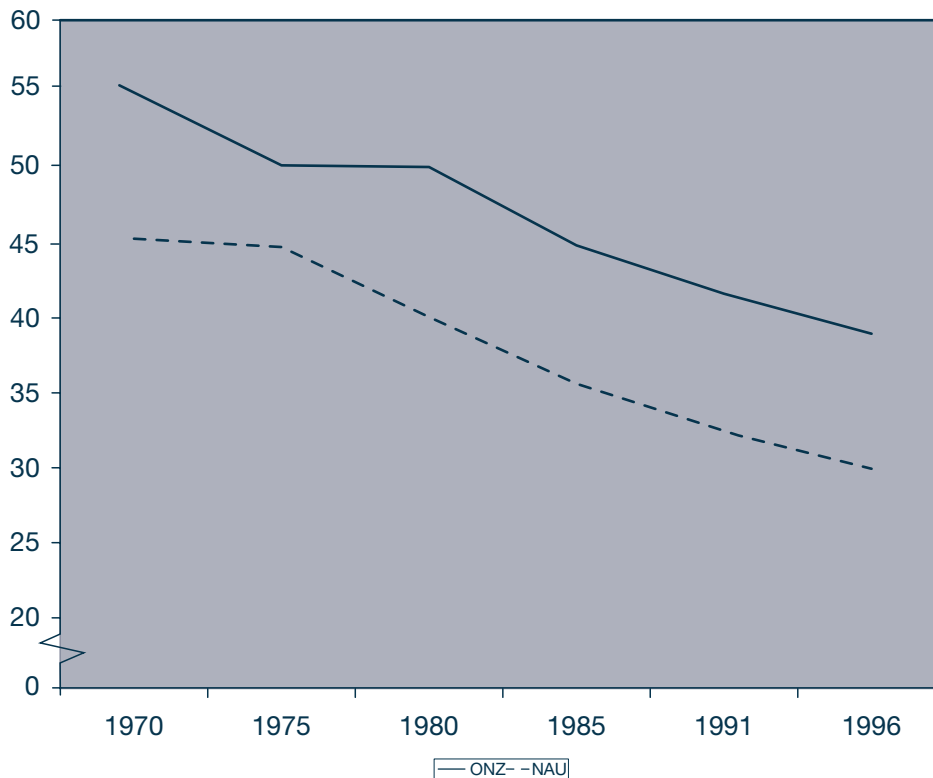
Bron: bijlage 1, tabel 11

In feite zien we hier opnieuw twee zijden van eenzelfde proces: enerzijds is veel in hedendaagse burgers geïnvesteerd waardoor zij een groot sociaal en cultureel kapitaal vertegenwoordigen, anderzijds moeten zij in cognitief, sociaal en normatief opzicht aan hoge verwachtingen voldoen. Hoe hoger de investeringen, des te hoger de normen. En des te eerder zal het voorkomen dat sturing van boven- of van buitenaf door zelfsturing vervangen wordt.

Dit laatste raakt een belangrijk punt. Het gaat namelijk niet alleen om verwachtingen of eisen die anderen aan ons gedrag stellen maar ook om de normen waaraan wij zelf willen voldoen. Assertiviteit vereist dat men een helder beeld van de eigen idealen heeft, dat men zijn eigen koers bepaalt en die niet al te gemakkelijk opgeeft voor de wensen of idealen van anderen. Zij vereist met andere woorden een hoge mate aan sociale en morele zelfstandigheid. Op dat punt lijken er nogal wat twijfels over de moderne samenleving te bestaan. Omdat er geen instantie meer bestaat die inzake normen en waarden een duidelijke boodschap heeft (ontzuiling!), omdat bepaalde waarden van gisteren door de snelle ontwikkeling vandaag al achterhaald lijken (globalisering!) of omdat er in normatief opzicht grote diversiteit bestaat (multiculturalisme!), vrezen sommigen dat het besef van goed en kwaad verdwijnt. Uit de antwoorden op vragen in dezen blijkt evenwel het tegendeel. Onderzoekers legden onder meer de volgende stelling voor: 'Alles verandert heden ten dage zo snel dat men vaak nauwelijks meer weet wat goed en wat slecht is'. Begin jaren zeventig was 45 procent het met die stelling eens, midden jaren negentig nog maar 31 procent. Aan figuur 9 kan men aflezen dat de

morele onzekerheid in deze periode geleidelijk verminderde. Hetzelfde resultaat vinden we bij de vraag of de morele onzekerheid wellicht door de grote diversiteit aan meningen versterkt wordt. De voorgelegde stelling luidt: 'Er zijn zoveel verschillende opvattingen over wat goed en wat verkeerd is, dat je soms niet meer weet waar je aan toe bent'. Deze uitspraak wordt weliswaar iets vaker onderschreven maar ook dat neemt af. In 1970 kon 56 procent van de Nederlanders zich met die uitspraak verenigen en in 1996 nog maar 38 procent.

**Figuur 9** Aandeel (%) van de respondenten die op moreel gebied onzeker zijn als gevolg van (te) snelle verandering (= NAU) respectievelijk (te) grote diversiteit aan meningen (=ONZ) 1970-1996



Bron: bijlage 1, tabel 13, kolom 1 en 2

Uit het verloop van figuur 9 kan men slechts afleiden dat de morele onzekerheid niet toegenomen is. Integendeel. Hoewel de samenleving in hoog tempo veranderde en ook de verscheidenheid aan denkbeelden toenam, zijn er steeds meer burgers die voor zichzelf een duidelijk besef hebben van goed en kwaad.<sup>14</sup> Of zij dat onderscheid altijd juist toepassen kan men op grond van deze gegevens uiteraard niet vaststellen. Maar wel dat ze er op moreel gebied steeds vaker duidelijke normen op nahouden.

Tot deze vier illustraties wil ik me beperken. Het zou weinig moeite kosten om ze aan te vullen met hogere eisen op het gebied van dienstverlening, gezondheidszorg of onderwijs. Ik zie dan ook weinig in het idee dat de Nederlandse maatschappij zich op een hellend vlak begeeft en dat er normvervaging heerst. Als er al een hellend vlak bestaat dan gaat het geleidelijk omhoog. In menig opzicht liggen de ambities en verwachtingen die wij vandaag normaal vinden juist boven het niveau van enkele decennia terug. Zoals gezegd hoeft dat niet te betekenen dat het in de praktijk veel beter gaat. Het zou best kunnen dat die praktijk bij de verwachtingen achterblijft waardoor de spanning tussen ideaal en realiteit in de loop der jaren stijgt. Dat zou verklaren waarom allerlei zaken in Nederland naar het subjectieve oordeel van de burgers zoveel slechter gaan terwijl er objectief gezien juist vooruitgang werd geboekt. Maar zelfs in dat geval is het niet juist om achteloos aan die idealen of verwachtingen voorbij te gaan. Ze vormen immers een neerslag van de sociale, affectieve en intellectuele investeringen die voorgaande generaties gedaan hebben. Een hoog normbesef komt niet tot stand doordat men veel preken of hoogdravende betogen aanhoort. Het komt tot stand doordat ouders, leerkrachten en andere invloedrijke volwassenen op een alledaags niveau hun eigen waarden serieus nemen. Alleen zo ontstaat het culturele kapitaal dat de nieuwe generatie van burgers enerzijds een groot gevoel van eigenwaarde geeft terwijl die generatie anderzijds vrij hoge eisen aan zichzelf en de samenleving stelt.

#### 1.4 EEN POLITIEKE PARADOX

Met dit laatste onderwerp zijn we bij de centrale kwestie van deze rapportage aanbeland. De vraag is namelijk welke uitwerking de assertieve levensstijl heeft op het gebied van bestuur en politiek. Ik wil die vraag niet direct beantwoorden en eerst ingaan op het onbehagen dat het politieke bedrijf de afgelopen decennia voortdurend opgeroepen heeft. Die onvrede wortelde in diverse lagen van de bevolking en nam in de loop der jaren uiteenlopende gestalten aan. In jaren zestig leidde zij bijvoorbeeld tot een nieuwe politieke partij die staatkundige vernieuwing nastreefde en vooral aanhang onder de vooruitstrevende middenklasse had. Begin jaren zeventig nam ze een meer radicale vorm aan. Met name studenten gingen over tot buitenparlementaire acties zoals demonstraties en bezettingen. Van daaruit ontwikkelden zich gaandeweg een aantal nieuwe sociale bewegingen gericht op een specifieke thematiek zoals armoede in de Derde Wereld, Wereldvrede, woningnood of kernenergie. Deze activisten moesten weinig hebben van de officiële politiek en maakten dat door middel van massale en soms radicale acties duidelijk. Tegen het einde van de jaren tachtig nam de onvrede een meer diffuse vorm aan. Mensen bleven bij de stembus weg of beperkten zich tot gekanker op 'de politiek' maar verder kwam het niet. Ook de publicaties die in de jaren negentig aan het onbehagen en aanverwante onderwerpen gewijd werden, konden de vinger niet op de zere plek leggen.<sup>15</sup> Op een of andere manier drong de aard en ernst van het probleem niet tot de politieke klasse door. Overigens beperkt dit verschijnsel zich niet tot Nederland. Het bestaat in vrijwel alle wes-

terse democratiën en zadelt beoefenaren van de politieke wetenschap op met veel onopgeloste vragen.<sup>16</sup>

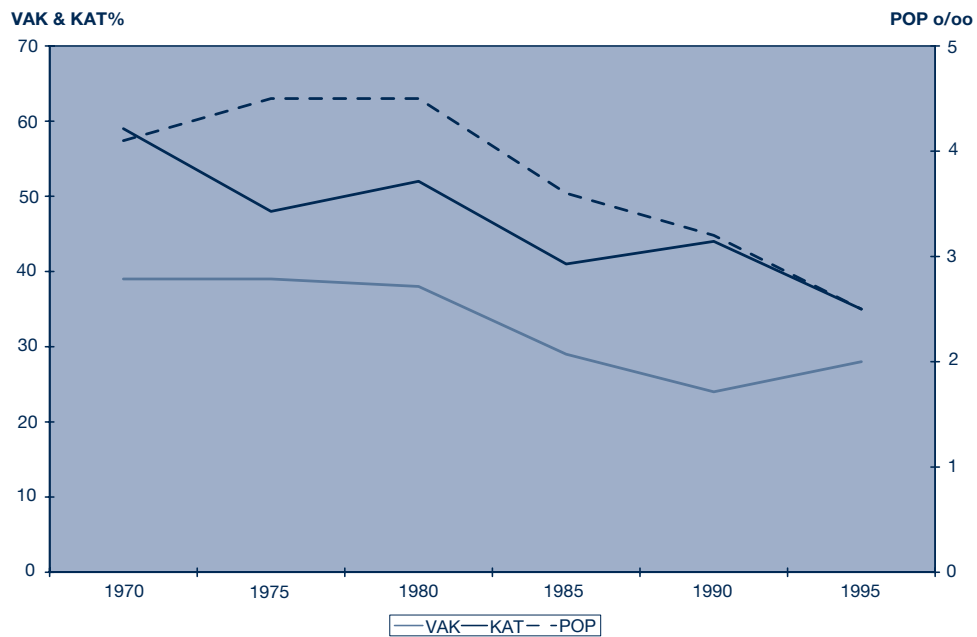
Het staat nog te bezien in hoeverre dit verschijnsel vanuit mijn theorie over de assertieve levensstijl te duiden is. Laten we beginnen aan de negatieve kant, dat wil zeggen bij de tendensen die erop wijzen dat veel burgers zich van de politiek in traditionele vorm afkeren. Ten eerste neemt het animo om te gaan stemmen langzaam maar zeker af. Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer is de opkomst nog wel redelijk, al zien we sinds het midden van de jaren tachtig een neerwaartse ontwikkeling. Bij verkiezingen voor de Provinciale Staten en Gemeenteraden is de belangstelling veel bescheidener terwijl de daling al langer gaande is. En bij verkiezingen voor het Europese Parlement is de opkomst niet alleen zeer laag – ze heeft ook de sterkste daling doorgemaakt. Het gevolg van een en ander was in elk geval dat 76 procent van de kiesgerechtigden midden jaren negentig aan parlementsverkiezingen deelnam, 65 procent aan gemeentelijke verkiezingen, 50 procent aan provinciale verkiezingen en slechts 32 procent aan Europese verkiezingen (SCP 1998: 745). Dat wijst bepaald niet op een grote belangstelling voor parlementaire politiek.

Een tweede aanwijzing wordt gevormd door het lidmaatschap van traditionele organisaties als partijen en vakbonden. In 1965 had nog bijna een tiende van het electoraat (9,7 %) het lidmaatschap van een politieke partij op zak. In 1971 was dat aandeel reeds tot 4,1 procent gedaald en in 1996 bedroeg het nog maar 2,4 procent (SCP 1998: 761). De vakorganisaties ondergingen een vergelijkbaar lot, zij het dat de daling later inzette en op een minder laag peil terecht kwam. Tot het begin van de jaren tachtig bleef de organisatiegraad van werknemers op een redelijk niveau. Zo'n 39 procent van de afhankelijke beroepsbevolking was vakbondslid. Vervolgens nam dat aandeel sterk af met als gevolg dat tien jaar later nog maar 24 procent van de beroepsbevolking aangesloten was. Daarop volgde een licht herstel maar zonder dat de aanvankelijke organisatiegraad ook maar enigszins benaderd werd.

Wie deze ontwikkelingen overziet (zie figuur 10) zal de conclusie trekken dat dit soort massale organisaties hun beste tijd gehad hebben. Blijkbaar oefenen ze steeds minder aantrekkingskracht uit op hedendaagse geïndividualiseerde burgers. Dit wordt – ten derde – mede onderstreept door de verkiezingsuitslagen van de afgelopen decennia. Begin van de jaren zeventig was de verzuiling nog intact: het stemgedrag van burgers hing in hoofdzaak af van hun geloofsovertuiging en sociale klasse. Sindsdien vermindert de invloed van deze twee factoren en gaan de kiezers meer en meer uit van hun eigen voorkeuren als individuele burger. De nadelen van deze ontwikkeling zijn met name bij de confessionele partijen merkbaar. In 1970 bijvoorbeeld stemde gemiddeld 59 procent van de katholieke kiezers op een confessionele partij terwijl dat in 1995 nog maar 35 procent was.<sup>17</sup> De liberale partijen hadden juist baat bij deze ontwikkeling. Dat maakt trouwens niet zo heel veel uit, omdat vrijwel alle partijen tussen 1976 en 1996 naar het midden zijn opgeschoven en de programmatische verschillen zijn afgenomen. De kiezers

gaan hen daarin voor, want het percentage kiezers dat zich in het politieke midden plaatst respectievelijk geen mening heeft, nam toe van 36 procent in 1970 tot 48 procent in 1996. Telt men deze drie ontwikkelingen bij elkaar op dan kan men nauwelijks beweren dat Nederlanders een grote belangstelling voor de politiek hebben: ze nemen steeds minder deel aan de verkiezingen, sluiten zich steeds minder bij traditionele organisaties aan en leggen steeds minder een uitgesproken politieke voorkeur aan de dag. Overigens trekt de politiek zich daar niet erg veel van aan. Het bestel kent sinds de jaren zestig geen noemenswaardige verandering en de beleidsvorming is een zaak geworden van professionele bestuurders of politici terwijl het publiek met een mengeling van welwillendheid en scepsis aan de zijlijn staat.

**Figuur 10** Lidmaatschap van politieke partijen als promillage van het electoraat (= POP), percentage van de katholieke kiesgerechtigden die hun stem op een confessionele partij uitbrengen (= KAT) en lidmaatschap van vakbonden als percentage van de beroepsbevolking (= VAK) 1970-1995



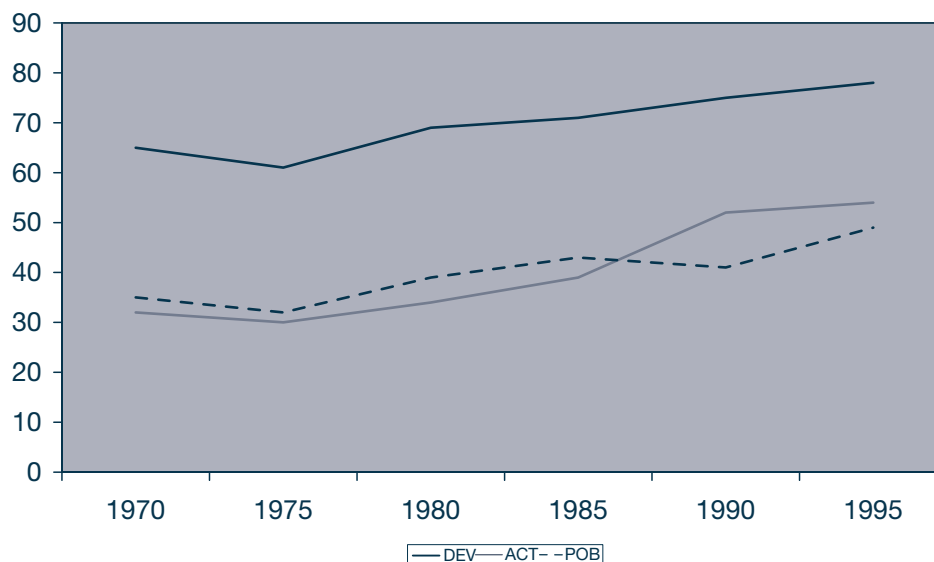
Bron: bijlage 1, tabel 14, kolom 1 t/m 3

Toch is dit maar het halve verhaal. Want anders dan men uit de zojuist beschreven ontwikkeling zou kunnen afleiden, geven burgers zelf aan dat hun politieke belangstelling in de loop der jaren juist is toegenomen. In 1970 legde slechts 35 procent van hen een (sterke) interesse voor politieke zaken aan de dag, maar in 1995 maakt dat aandeel 49 procent van alle respondenten uit. Daar komt bij dat steeds meer burgers begrip opbrengen voor mensen die buiten de bestaande poli-



tieke kanalen om bepaalde doelen nastreven. Voorbeelden daarvan zijn zitdemonstraties om een onrechtvaardige wet tegen te houden, een wilde staking om massaontslag te verhinderen of een schoolbezetting door ouders uit protest tegen grotere klassen. Begin jaren zeventig keurt nog niet een derde van alle ondervraagden dit soort buitenparlementaire acties goed (32 %), maar midden jaren negentig kan meer dan de helft zich daarmee verenigen (54 %). Ook andere blijken van politieke betrokkenheid vertonen een opgaande lijn. Zo steeg het aandeel van degenen die op een bijeenkomst wel eens het woord voeren, die naar een krant schrijven of anderszins voor hun mening uitkomen van 14 procent in 1975 tot 31 procent in 1995.<sup>18</sup> Blijkbaar menen veel betrokkenen dat zulke initiatieven wel degelijk effect hebben. In elk geval steeg het aandeel van degenen die zichzelf (enige) invloed op de regering toekennen van 42 procent in 1975 tot 52 procent in 1995.<sup>19</sup> Ten slotte valt op dat de instemming met een aantal democratische vrijheden eveneens toegenomen is. Men noemde onder meer de vrijheid om in ons land te demonstreren, om kritiek te uiten op het koningshuis, om te publiceren wat men wil, om te staken voor loonsverhoging en om militaire dienst te weigeren. Uit grafiek 11 kan men opmaken dat de gemiddelde instemming met deze vrijheden steeg van 65 procent begin jaren zeventig tot 78 procent midden jaren negentig. Dit alles wijst op iets heel anders dan desinteresse in de politiek. Het wijst juist op een toenemende interesse voor de publieke zaak, op een groeiende behoefte om buiten de gangbare kanalen om invloed uit te oefenen en op stijgende waardering voor het democratische recht om zulks te doen.

**Figuur 11** Aandeel Nederlanders (%) die instemmen met democratische vrijheden (= DEV), begrip hebben voor protestacties (= ACT) respectievelijk een (grote) politieke belangstelling aan de dag leggen (= POB) 1970-1995



Bron: bijlage 1, tabel 15, kolom 1 t/m 3

Afgezien van deze meningen blijken er steeds meer burgers te zijn die zich daadwerkelijk voor de publieke zaak inzetten. Dat kan variëren van geringe inspanningen zoals het plaatsen van een handtekening tot initiatieven die meer inzet vergen zoals het deelnemen aan een demonstratie of actiegroep. Beide activiteiten komen in de loop der jaren vaker voor. Zo steeg het aandeel burgers dat aan een handtekeningenactie heeft meegedaan van 39 procent in 1977 tot 62 procent in 1998. Burgers die deelnemen aan een demonstratie of actiegroep maken een kleinere percentage van alle Nederlanders uit maar hun aandeel steeg eveneens. Eind jaren zeventig had 10 procent van hen aan dergelijke initiatieven meegedaan, maar eind jaren negentig kwam dat op 25 procent uit. Een vergelijkbare toename stelt men vast bij de bereidheid onder burgers om iets te ondernemen tegen een wet die in hun ogen onrechtvaardig is. In 1972 zou 13 procent naar eigen zeggen op een of andere manier protest aantekenen, in 1998 zou 26 procent dat willen doen. Met andere woorden: het soort activiteiten dat door politicologen nog altijd als 'onconventioneel' omschreven wordt, is voor heel wat Nederlanders inmiddels heel gewoon (Dekker 2000: 71-72).

50

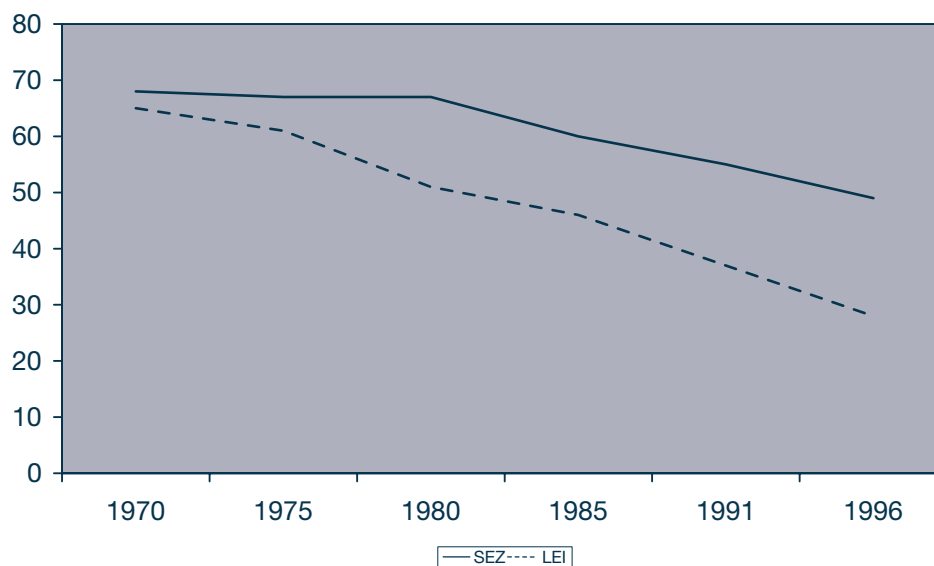
Verder is van belang dat veel burgers zich aansluiten bij een organisatie of vereniging die zich met specifieke thema's bezighoudt. De actiegroepen en sociale bewegingen die vanaf de jaren zestig nadrukkelijk op de voorgrond traden, mogen rekenen op veel instemming en ondersteuning door het publiek. Organisaties op het gebied van de gezondheidszorg, internationale solidariteit of milieubehoud hebben zowel qua ledental als publicitair een onwaarschijnlijk sterke groei gekend (De Hart 1999: 53-57). Een vereniging als *Natuurmonumenten* zag haar aanhang groeien van 260.000 leden in 1980 tot 870.000 leden in 1996. Het *Wereld Natuur Fonds* groeide in deze jaren van 65.000 tot 705.000 leden en *Greenpeace* van 18.000 leden naar 610.000 leden. Dat zijn aantallen waarbij die van politieke partijen in het niet zinken. Ook de geldopbrengsten ten behoeve van maatschappelijke en ideële organisaties vertoonden een spectaculaire groei. Ging in 1975 nog maar 271 miljoen gulden naar deze organisaties toe, twintig jaar later is die geldstroom tot 1,2 miljard gegroeid (SCP 1998: 762). Men kan dus niet zeggen dat het maatschappelijk engagement de afgelopen decennia verminderde. De belangstelling voor traditionele (voorheen verzuilde) organisaties ging weliswaar omlaag, maar daar komt een brede belangstelling voor nieuwe vormen van organisatie en participatie voor terug (De Hart 1999: 56-57). Er zijn in Nederland enorm veel actieve en politiek bewuste burgers maar zij bewegen zich bij voorkeur buiten de officiële instituties om.

Een opmerkelijk gegeven is dat deze brede belangstelling voor nieuwe vormen van politiek niet in conflict raakt met democratische beginselen. Althans niet in de ogen van de betrokken burgers. Hoewel hun tevredenheid met democratie in de loop der jaren enige wisseling vertoont, staat ze al vele jaren op een redelijk hoog niveau. Vanaf 1980 kunnen we zelfs een lichte toename vaststellen. In elk geval lijkt midden jaren negentig ongeveer driekwart van de bevolking positief tegenover democratie te staan. Minstens zo belangrijk is het gegeven dat de steun

voor ondemocratische of autoritaire vormen van politiek in Nederland sinds de jaren zestig steeds verder daalt. Dat kan men onder meer afleiden uit het antwoord op de vraag of er wellicht sterke leiders nodig zijn. In concreto legde men de volgende stelling voor: 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben'.

Deze stelling verwijst onmiskenbaar naar het autoritaire gedachtegoed dat voor de Tweede Wereldoorlog vorm kreeg. Het aandeel van de Nederlanders dat zich erin herkent, nam de afgelopen decennia beduidend af. Terwijl in 1970 bijna tweederde van alle burgers die uitspraak onderschreef (65 %), is dat midden jaren negentig ruim een kwart (28 %). Andere uitspraken, waarin bijvoorbeeld een onderscheid tussen sterke en zwakke mensen wordt gemaakt, wijzen op dezelfde ontwikkeling (figuur 12). Dat lijkt mij een veelzeggende tendens, zeker omdat Nederland tussen 1970 en nu verschillende keren met spanningen te maken kreeg. Men denke aan de snel oplopende werkloosheid in de jaren tachtig en de problemen rond etnische minderheden in de jaren negentig. In figuur 12 zien we daarvan niets terug. De houding van Nederlandse burgers blijft zich gestaag in een humanitaire, egalitaire en antiautoritaire zin ontwikkelen. Al moet er meteen bij gezegd worden dat ruim een kwart van de bevolking die ontwikkeling niet volgt.

**Figuur 12** Aandeel (%) van de Nederlanders die vinden dat er sterke leiders nodig zijn (= LEI), respectievelijk een onderscheid tussen sterke en zwakke mensen maken (= SEZ) 1970-1996



Bron: bijlage 1, tabel 13, kolom 3 en 4

Al met al dus geen verontrustend beeld. Of het nu gaat om de politieke belangstelling onder burgers, om hun acceptatie van protestacties, om hun eigen deelname aan dat soort protest, om hun steun voor organisaties met een ideële doelstelling of om afkeer van autoritaire politiek – al deze indicatoren vertonen de laatste decennia een toename. Dat vormt vanuit het streven naar actief burgerschap ontegenzeggelijk een positieve ontwikkeling. Maar het levert tegelijkertijd theoretische problemen op. Hoe moeten we de verhouding van dit burgerlijk engagement en de meer traditionele politiek nu opvatten? Vullen beide wegen elkaar aan, lopen ze veeleer uit elkaar of zijn ze met elkaar in strijd? Voor elk van deze interpretaties kan men argumenten aanvoeren. Ten eerste kan men de toegenomen neiging tot activiteiten en protest opvatten als een uiting van kritisch burgerschap. Het traditionele politieke bedrijf is een zaak geworden van professionals waarbij de burgers kritisch toekijken. Slaan de professionals verkeerde wegen in dan maakt de burgerij haar afkeuring door middel van ‘onconventionele’ acties duidelijk. Volgens die opvatting zou burgerlijk activisme geen verwerping maar een welkome aanvulling en/of correctie op de traditionele politiek vormen (Dekker 1997: 221; idem 2000: 72-73). Een minder welwillende interpretatie houdt in dat de klassieke vormen van politieke betrokkenheid (via partijen, verkiezingen, etc) niet langer aantrekkelijk zijn, met als gevolg dat burgers naar een alternatief zoeken. In dat geval fungeren genoemde organisaties en verenigingen niet langer als broedplaatsen voor politiek engagement (in de zin van De Tocqueville) maar bieden zij juist vluchtwegen. Daarbij zouden politiek en actief burgerschap op twee heel verschillende zaken neerkomen. Een laatste nog minder welwillende interpretatie is dat het streven van politici en actieve burgers zich niet laat verenigen. Dat zou met name gelden voor acties en bewegingen die met één specifieke doelstelling bezig zijn. Hoe meer deskundigheid en maatschappelijke steun men voor dat ene doel mobiliseert, des te moeilijker wordt de politieke opgave, namelijk het afwegen van diverse doeleinden.

Voorlopig kan de keuze voor een van deze opties nog niet gemaakt worden. Dat vooronderstelt namelijk een antwoord op de vraag waarom vele burgers in Nederland en andere democratieën sinds de jaren zestig zo actief geworden zijn. Zelf denk ik dat dit ten nauwste met de verbreiding van een assertieve levensstijl verbonden is. Reeds uit de beschrijving in paragraaf 1.1 wordt duidelijk dat de ontwikkeling op het gebied van bestuur en politiek zich in andere sectoren evengoed heeft voorgedaan. Ook daar zien we dat burgers een meer zelfbewuste houding aannemen. Ze zetten zich tegen bestaande instituties af. Ze leggen zich niet voetstoots neer bij autoriteiten en professionals. Ze komen voor hun eigen mening op. Gaan samenwerking met gelijkgestemde medeburgers aan. Ze willen bij de besluitvorming gehoord worden. Ze eisen respect en gelijkwaardigheid. Met andere woorden: wat er gebeurt op het gebied van bestuur en politiek is volstrekt normaal en is over de gehele breedte van het sociale leven merkbaar. De enige moeilijkheid is dat het proces van democratische besluitvorming – hoe breed men dat ook wil opvatten – vroeg of laat zal uitmonden in wetten, keuzen of beslissingen die via de overheid dwingend aan alle burgers worden opgelegd.

In die zin heeft politiek altijd en overal een ‘autoritair’ aspect. Dit aspect is de assertieve burger een doorn in het oog, juist omdat hij zich van elke autoritaire werkwijze verwijderd heeft.

Daarmee tekent zich een levensgroot dilemma af. Enerzijds willen assertieve burgers zoveel mogelijk zelf invloed uitoefenen op hun bestaan. Ze willen dat niet alleen, maar ze kunnen het in veel gevallen ook. Ze kunnen het in elk geval beter dan enkele decennia terug. Ze hebben immers meer sociaal, cultureel en politiek kapitaal in huis dan ooit en gaan – ook voor zichzelf – vaak van hoge normen uit. Anderzijds kunnen (en willen) ze dat alleen maar doen binnen het kader van een parlementaire democratie zoals die zich in de loop van de Nederlandse geschiedenis ontwikkeld heeft. Dat wil zeggen een kiesstelsel dat al vele decennia nauwelijks veranderd is, een politieke cultuur die haar eigen regels volgt en politieke partijen die op tamelijk voorspelbare wijze door professionals gerund worden. Met andere woorden: steeds meer Nederlandse burgers willen op een directe wijze voor hun individuele idealen en belangen opkomen, maar ze kunnen dat in de politiek alleen maar op een indirecte wijze en op collectieve basis doen. Dit dilemma laat zich niet aan de hand van een historische beschrijving oplossen. Daartoe is het noodzakelijk om meer de diepte in te gaan door ons de vraag te stellen wie deze democratische, assertieve en veeleisende burgers nu zijn. Die vraag probeer ik in het volgende hoofdstuk te beantwoorden.

## NOTEN

- 1 Bijlage 1, tabel 3, kolom 1.
- 2 Bijlage 1, tabel 3, kolom 2.
- 3 Bijlage 1, tabel 3, kolom 3.
- 4 Zie paragraaf 2 van hoofdstuk 1.
- 5 Bijlage 1, tabel 1, kolom 1.
- 6 Bijlage 1, tabel 1, kolom 4.
- 7 Bijlage 1, tabel 4, kolom 1.
- 8 Bijlage 1, tabel 4, kolom 3.
- 9 Bijlage 1, tabel 5, kolom 1 en 4.
- 10 Bijlage 1, tabel 6, kolom 1 en 4.
- 11 Bijlage 1, tabel 7, kolom 2 en 3.
- 12 Bijlage 1, tabel 9, kolom 2 en 3.
- 13 Bijlage 1, tabel 4, kolom 4.
- 14 Men zou deze tendens ook kunnen verklaren uit het feit dat de steekproef in de loop van de tijd jaren minder representatief geworden is. Personen met een lage opleiding en een gering inkomen vertonen steeds minder belangstelling voor het deelnemen aan steekproeven. Dit verschijnsel doet zich echter sterker voor bij het Nederlands Kiezers Onderzoek dan bij het onderzoek naar Culturele veranderingen door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Omdat de hier besproken cijfers uit dit laatste onderzoek afkomstig zijn, meen ik dat ze toch een reële tendens vertegenwoordigen.
- 15 Het verschijnen van titels als *Het grote ongenoegen* (Van Gunsteren 1994), *Onbehagen in de politiek* (Van den Brink 1996b), *Het grote onbehagen* (De Roos 2000) en *Onbehagen in de filosofie* (Nauta 2000) wijst erop dat dit onbehagen onder intellectuelen in brede kring aanwezig is.
- 16 Publicaties als *Critical citizens* (Norris 1999a) en *Disaffected democracies* (Pharr 2000a) strekken zich dan ook tot de gehele ontwikkelde (Westerse) wereld uit.
- 17 Bijlage 1, tabel 14, kolom 3.
- 18 Bijlage 1, tabel 15, kolom 4.
- 19 Bijlage 1, tabel 15, kolom 5.

## 2 SOCIOLOGISCH PERSPECTIEF

In het voorgaande is uiteengezet hoe de houding van Nederlanders tegenover macht en machtsverhoudingen de afgelopen decennia veranderde. Van enige lijdzaamheid – die onze politieke cultuur volgens waarnemers tot in de jaren zestig kenmerkte – is momenteel geen sprake meer. Op tal van terreinen deed zich een overgang van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding voor. Zowel in de kerk als het gezinsleven, in de gezondheidszorg en het onderwijs, in bedrijfsleven en openbaar bestuur verloor het traditionele gezag aan geloofwaardigheid. In plaats daarvan ontwikkelden zich meer egalitaire betrekkingen waarbij criteria als openheid, gelijkwaardigheid en zelfstandigheid een cruciale rol spelen. Dat kwam niet alleen tot uiting in het maatschappelijk verkeer maar ook in het zelfbeeld van burgers en de idealen die zij nastreven. Thans leggen burgers een groot gevoel van eigenwaarde aan de dag, zeker als men een vergelijking met de situatie van dertig jaar geleden maakt. In feite heeft de assertieve levensstijl, lange tijd het voorrecht van een sociale bovenlaag, zich verbreid over brede lagen van de bevolking. Het is dan ook onjuist te zeggen dat de culturele en mentale veranderingen uit de jaren zestig op een mislukking uitgelopen zijn. Zij werden juist een groot succes en brachten – zeker voor politiek en overheid – ingrijpende gevolgen mee.

55

Over de aard van deze verandering bestaat inmiddels overeenstemming maar niet over welke oorzaken daartoe bijdroegen. Verschillende onderzoekers zoeken de verklaring op het economisch vlak. Met name de sterke stijging van het welvaartspeil zou een funeste uitwerking op de oude gezagsverhoudingen gehad hebben. Anderen zoeken de verklaring op het politieke vlak. Het vasthouden aan de ideologie van individuele vrijheid en zelfstandigheid – een wapen waarmee zowel de bruine als de rode dictatuur bestreden werd – moest vroeg of laat wel gevolgen hebben voor de gangbare gezagsuitoefening. Zelf denk ik dat de assertieve levensstijl een onbedoeld gevolg was van de grote investeringen die op affectief, sociaal en cultureel gebied gedaan werden. De affectieve investeringen houden vooral verband met demografische ontwikkelingen (daling van het kindertal) en veranderingen in het gezinsleven (emotionalisering van het opvoeden). De sociale investeringen namen toe doordat men zich in toenemende mate tegen risico's verzekerd wist (uitbouw van de verzorgingsstaat). Door de toegenomen deelname aan middelbaar en wetenschappelijk onderwijs gingen de cognitieve investeringen omhoog. Hoewel het hier om geleidelijke ontwikkelingen gaat, brachten ze na dertig jaar een nieuwe levensstijl teweeg die sterk in het teken van de zelfbepaling staat. In de psychologie van hedendaagse burgers draait het om individuele voorkeuren en zelfstandig handelen. We zijn allergisch geworden voor druk van buitenaf en bevel van hogerhand.

Niet alleen over de oorzaken maar ook over de gevolgen van deze assertieve levensstijl bestaat weinig overeenstemming. Sommigen wijzen vooral op de schaduwzijden van deze ontwikkeling. Bijvoorbeeld de meer agressieve toon in

het maatschappelijk verkeer, de grotere competitie en nadruk op individueel succes, het wegvallen van sociale cohesie of solidariteit, de toegenomen stress en werkdruk, et cetera. Voor anderen staat de zonzijde voorop. Bijvoorbeeld de toegenomen vrijheid in het privé-leven, de grotere mondigheid van burgers, meer tolerantie op seksueel gebied, een betere rechtspositie van patiënten of een ruimere keuzevrijheid voor de consument. En weer anderen stellen slechts vast dat veel terreinen een toegenomen diversiteit kennen. Bijvoorbeeld op artistiek gebied (waar het onderscheid tussen hoge en lage cultuur verdwijnt), op religieus gebied (waar oosterse en westerse tradities gecombineerd worden), op demografisch vlak (waar de verdeling van allochtoon en autochtoon aan het schuiven is) en op filosofisch vlak (waar de klassieke rationaliteit door het postmodernisme ter discussie staat). Aldus wordt de ambivalentie van het moderne bestaan op diverse wijzen ongedaan gemaakt. De onderzoeker moet echter een stap verder gaan en laten zien dat deze ambivalentie niet toevallig maar inherent is aan elke vorm van modernisering.

Dat geldt zeker voor het domein van overheid en politiek. In feite deden zich hier twee tegengestelde ontwikkelingen voor. Enerzijds lijken assertieve burgers zich vanaf 1970 steeds minder te interesseren voor politiek in de gebruikelijke zin. Ze sluiten zich nog maar zelden bij politieke partijen aan, nemen minder deel aan verschillende verkiezingen, laten het bestuurlijk handwerk over aan beroepspolitici, hebben weinig achting voor Den Haag of leggen een onverholen minachting voor de overheid en haar bedilzucht aan de dag. Anderzijds zijn er tekenen die juist op een bredere inzet voor de publieke zaak wijzen. Veel burgers ondersteunen organisaties of bewegingen met een ideële doelstelling, hun politieke belangstelling neemt toe en hun bereidheid om zelf in actie te komen groeit eveneens. Met betrekking tot regering en parlement zien we eenzelfde ambivalente ontwikkeling. Tevredenheid met de parlementaire democratie staat op een hoog niveau, maar tegelijkertijd is er een toegenomen onvrede over het doen en laten van de overheid. Al met al verkeren politici en bestuurders in een vreemd parket. Hun geloofwaardigheid staat op het spel maar het is niet duidelijk hoe dat moet worden opgelost. Is er een kloof tussen bevolking en politici en zo ja, welke problemen vloeien daaruit voort? Moet men de burgers meer tegemoetkomen of moet de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur juist sterker worden aangezet?

Met deze vragen sloot ik het eerste hoofdstuk af. Om ze te beantwoorden zal ik hieronder de resultaten voorleggen van een empirisch onderzoek naar burgers en burgerschap. De gegevens zijn hoofdzakelijk ontleend aan een grote steekproef van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 1996.<sup>1</sup> Op grond daarvan zal ik de volgende onderwerpen behandelen. Ten eerste de voornaamste dimensies van het hedendaagse burgerschap. Daartoe reken ik niet alleen gangbare kenmerken zoals het lidmaatschap van politieke partijen of deelname aan verkiezingen, maar bijvoorbeeld ook de mate waarin men zich een eigen mening vormt of actiegroepen ondersteunt (paragraaf 2.1). Ten tweede behandel ik enkele tendensen die verband houden met onbehagen in de politiek. Het blijkt dat bepaalde burgers op moreel gebied aan verwarring onderhevig zijn, terwijl ze maar weinig vertrou-



wen hebben in de overheid en hun medeburgers. Zij spreken zich vaak uit voor een meer autoritaire politiek en houden relatief sterk aan nationale loyaliteiten vast (paragraaf 2.2). Ten derde ga ik na op welke wijze deze dimensies en tendenties met elkaar verband houden. Daaruit blijkt dat er nogal wat verschil bestaat tussen burgers die een positieve belangstelling voor overheid of politiek hebben, en burgers die er afwijzend dan wel argwanend tegenover staan (paragraaf 2.3). Ten vierde zal ik laten zien welke gevolgen dit contrast voor de houding van burgers heeft ten opzichte van (plaatselijke) overheden (paragraaf 2.4).

## 2.1 DIMENSIES VAN BURGERSCHAP

Over burgerschap is de afgelopen tien jaar een omvangrijke internationale literatuur ontstaan. Daaruit wordt duidelijk dat de term niet altijd op dezelfde wijze wordt gebruikt of – beter gezegd – dat de auteurs soms heel verschillende facetten van het burgerschap vooropstellen. Sommigen beperken zich tot het strikt juridische aspect (de rechten die men als onderdaan van een bepaalde rechtsstaat heeft) terwijl anderen ook de sociale kant behandelen (de mate waarin groepen burgers daadwerkelijk van bepaalde rechten gebruikmaken). De ene keer gaat het om deelname aan politiek in enge zin (ondersteunen van een partij of deelnemen aan verkiezingen), de andere keer om brede maatschappelijke activiteit (zoals het streven naar milieubehoud of collecteren voor het Rode Kruis). Nu eens onderzoekt men de houding van burgers tegenover algemene beginselen (bijvoorbeeld hun tevredenheid over parlementaire democratie), dan weer hun oordeel over specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld het verlagen van de ww-premie of de kwaliteit van het openbaar vervoer). Daarom moet men van meet af aan duidelijk maken over welke dimensie van burgerschap men spreekt en op welke wijze men haar operationaliseert.

In deze paragraaf zullen vier dimensies<sup>2</sup> aan bod komen (zie de tabellen 1 en 2). De eerste dimensie heeft betrekking op de vraag hoe Nederlanders tegen de *parlementaire democratie* aankijken. De meest algemene indicator is het antwoord op de vraag hoe men oordeelt over het functioneren van de democratie in Nederland.<sup>3</sup> Daarbij valt op dat bijna driekwart van de ondervraagden tamelijk tevreden is (73 %) terwijl 9 procent zelfs van een grote tevredenheid getuigt. Wellicht moet dit door de weinig specifieke vraagstelling verklaard worden. Van de andere kant kan men ook stellen dat (grote) onvrede met het functioneren van de democratie tot een minderheid beperkt blijft (18 %). Dit laatste zouden we ook uit de tweede indicator kunnen afleiden. Deze betreft niet het parlementaire stelsel of de Tweede Kamer in het algemeen maar de wijze waarop parlementariërs hun werk doen. Daartoe werd aan de respondenten de volgende stelling voorgelegd: 'Men zegt wel dat de Kamerleden in ons land weinig begrip hebben van wat er onder de mensen leeft'. Hoewel de helft van de ondervraagden deze bewering in grote lijnen onderschrijft (50 %) pakt de uitslag niet ongunstig uit. Minder dan een vijfde is het namelijk volkomen eens met deze stelling over parlementsleden (19 %), terwijl ze door bijna een derde van de respondenten verworpen wordt (31 %). Ook

dat wijst erop dat (grote) onvrede tot een minderheid beperkt blijft. Uit de analyse van de antwoorden kunnen we drie conclusies trekken: 1. Een grote meerderheid van de bevolking (circa 81 %) neemt tegenover het parlementaire stelsel een welwillende (positieve dan wel neutrale) houding aan. 2. Hanteert men strengere criteria dan neemt het aandeel met tevreden burgers wel af, maar het oordeel over onze parlementaire democratie blijft overwegend positief.<sup>4</sup> 3. Burgers met een (zeer) negatieve houding maken ongeveer een vijfde (18 %) van alle respondenten uit.<sup>5</sup> Daarmee is duidelijk dat de klassieke dimensie van het burgerschap in brede lagen van de Nederlandse bevolking leeft.

De houding van burgers tegenover democratie is een belangrijke maar ook een vrij algemene dimensie van hun burgerschap. Een tweede meer specifieke eigenschap betreft hun *politieke belangstelling*. Bij deze dimensie zal ik van vier indicatoren gebruik maken.<sup>6</sup> Voor een algemene indruk kan men de vraag stellen hoe de Nederlandse burgers hun eigen politieke interesse inschatten. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat ruim een kwart nauwelijks belangstelling heeft voor politiek (28 %). Het aandeel van de respondenten met een matige interesse is even groot (27 %) terwijl bijna de helft van alle burgers een behoorlijke belangstelling opgeeft (45 %). Nu verwijst deze vraag niet naar bepaalde onderwerpen of politieke standpunten. Bovendien zullen de meningen uiteenlopen over de vraag wat men onder 'gewone' of 'sterke' belangstelling moet verstaan. Het is daarom goed om ook een meer precieze indicator te bezien zoals de vraag of burgers al dan niet regelmatig het politieke nieuws in de krant volgen. Daarbij tekent zich een vergelijkbare verdeling af. Ruim een kwart van de respondenten leest zelden of nooit iets over politiek (29 %) terwijl een derde van hen af en toe dat soort berichten leest (33 %). Het aandeel van degenen die regelmatig over politieke zaken in de krant lezen komt uit op 38 procent.

Uiteraard vindt politieke meningsvorming niet alleen plaats in de media. De gedachtewisseling van burgers onderling draagt er eveneens toe bij. Een belangrijke vraag is daarom in hoeverre Nederlanders aan dat soort meningsvorming deelnemen. Om dat te achterhalen vroeg men onder meer het volgende: 'Als u onder vrienden bent, wordt er dan vaak, af en toe of nooit over politieke zaken gesproken?' De beantwoording van deze vraag leverde een wat afwijkende verdeling op. Voor de meerderheid van alle respondenten geldt dat er onder vrienden af en toe over politiek gesproken wordt (64 %). In ruim een kwart van de gevallen wordt nooit iets over politiek gezegd (28 %), terwijl slechts een klein deel van de respondenten regelmatig over politieke zaken spreekt (8 %). Last but not least is er de vraag of men deelneemt aan verkiezingen. We kunnen de belangstelling in dezen peilen door de vraag of men zou gaan stemmen als er op het moment van de enquête verkiezingen voor de Tweede Kamer zouden zijn. Het grootste deel van de respondenten geeft aan dat ze daaraan zouden deelnemen (80 %), terwijl slechts een kleine minderheid (4 %) het nog niet zeker weet. Deze aantallen zijn weliswaar iets hoger dan het percentage kiesgerechtigden dat feitelijk aan deze verkiezingen deelneemt (namelijk 76 %), maar wijken er niet al te veel van af. In elk geval vormen zij die geen belangstelling zeggen te hebben voor deze verkie-

zingen een bescheiden minderheid (16 %). Dit wijst erop dat we de eventuele onvrede over het functioneren van de parlementaire democratie niet al te sterk moeten aanzetten. Een nadere analyse van de score op deze vier indicatoren laat de volgende conclusies toe: 1. Een ruime meerderheid van de burgers in Nederland geeft blijk van belangstelling voor de politiek (tenminste 71 %). 2. Dit aandeel blijft enigszins achter bij dat van de burgers die welwillend tegenover het parlementaire stelsel staan. Vergeleken met het aanvaarden van democratie vergt het deelnemen aan de politieke meningsvorming een grotere betrokkenheid en een meer actieve opstelling.

Daarmee kom ik bij een derde dimensie van burgerschap: het deelnemen aan *sociale bewegingen*. Ik heb in dat verband vooral gekeken naar acties voor milieubehoud omdat over dit onderwerp in 1996 enkele expliciete vragen opgenomen zijn. We moeten oppassen voor te sterke conclusies op dit punt omdat burgerlijk activisme ook in andere bewegingen dan het streven naar milieubehoud tot uiting komt.<sup>7</sup> Niettemin kunnen we de derde dimensie van het burgerschap langs deze weg in kaart brengen en vergelijken met de andere dimensies die hier aan de orde zijn. Daarbij zullen we opnieuw van meerdere indicatoren gebruik maken.<sup>8</sup> De eerste heeft betrekking op financiële steun voor milieugroeperingen gedurende een periode van vijf jaar. Daaruit blijkt dat de helft van alle respondenten geld aan de milieubeweging geeft (49 %). Men bedenke evenwel dat de vraagstelling veel ruimte laat. Er is niet gevraagd hoe vaak men iets gegeven heeft, er wordt niet gevraagd naar het bedrag terwijl ook het soort milieugroepering in het midden blijft. Bij een meer gedetailleerde vraagstelling zou het niveau van ondersteuning waarschijnlijk afnemen.

Vervolgens legde men deze vraag aan de respondenten voor: 'Heeft u de afgelopen vijf jaar een petitie getekend die handelde over een milieuaspect?' Op dit punt ligt het deelnameniveau met een gemiddelde van 30 procent duidelijk onder dat van financiële steun. Het ondertekenen van een petitie vereist kennelijk een krachtiger engagement. Het kan ook zijn dat burgers minder vaak met deze vorm van activisme geconfronteerd worden. Terwijl er tal van gelegenheden zijn om financiële steun te bieden aan een (of meer) milieugroepen, krijgt de gemiddelde burger in een periode van vijf jaar niet zo vaak een bepaalde petitie te ondertekenen. In dat opzicht is het niet vreemd dat de score hier lager is dan bij financiële ondersteuning. De derde indicator komt nog wat lager uit. Bijna een kwart van alle respondenten zei dat men lid van een milieugroepering was (23 %). Ook deze lagere waarde ligt voor de hand: lid worden is minder vrijblijvend dan een petitie ondertekenen of geld geven. Bovendien ging het bij deze vraag om mensen die op dat moment bij een milieugroepering waren aangesloten, terwijl de twee vorige vragen betrekking hadden op initiatieven over een periode van vijf jaar. Niettemin mag men een score van 23 procent behoorlijk hoog noemen.

Voor de vierde en laatste dimensie van het burgerschap – deelnemen aan het *politieke bedrijf* in strikte zin – bestaat de minste belangstelling. Als indicatoren voor deze deelname gebruik ik de vraag of men wel eens naar bijeenkomsten van een

politieke partij toegaat en of men lid is van een dergelijke partij.<sup>9</sup> Voor beide variabelen geldt dat slechts een fractie van de Nederlandse burgers een positieve score haalt. Zo geeft slechts 8 procent van de respondenten aan dat ze de laatste jaren een vergadering of bijeenkomst van een politieke partij bezocht hebben. Ook werd de vraag gesteld of men als lid bij een politieke partij aangesloten is (geweest). Opnieuw blijkt 8 procent op het moment van de enquête lid van een partij terwijl nog eens 6 procent in het verleden bij een partij aangesloten was. Verder zegt een overgrote meerderheid (86 %) zich nooit bij een politieke partij te hebben aangemeld. Daaruit kan men afleiden dat de belangstelling voor het partijleven tot een kleine kring van burgers beperkt blijft. Overigens blijkt uit het geringe verschil tussen degenen die lid zijn en die ooit lid waren (8 respectievelijk 6 %) dat het verloop onder de partijleden niet erg groot kan zijn. Bij een sterk verloop zou het aandeel van de ex-leden immers beduidend hoger zijn dan dat van de actuele leden. Met andere woorden: deelnemen aan de politiek in strikte zin is iets wat een bescheiden maar vrij stabiele minderheid van de burgers raakt.

**Tabel 1** Schatting (%) van vier 'positieve' dimensies met betrekking tot burgerschap alsmede hun samenhang (gamma) met de factoren opleiding en inkomen

	Maximaal	Minimaal	Opleiding	Inkomen
<b>Parlementair stelsel</b>				
Tevreden met democratie	82	9	0,262	0,209
Tevreden met parlement	81	31	0,359	0,214
<b>Politieke belangstelling</b>				
Interesse politiek	72	45	0,375	0,324
Lezen over politiek	71	38	0,344	0,382
Spreken over politiek	72	8	0,387	0,285
Deelname verkiezingen	84	80	0,406	0,363
<b>Sociaal activisme</b>				
Financiële steun milieu	49	49	0,419	0,245
Petitie ondertekenen	30	30	0,377	(0,109)
Lid milieugroepering	23	23	0,365	0,203
<b>Politieke activiteit</b>				
Vergadering bijwonen	8	8	0,319	0,327
Lid politieke partij	14	8	0,157	0,342

Bron: bijlage 2, tabel 2-5 (correlatiewaarden tussen haakjes zijn niet significant)

Bij wijze van overzicht zet ik deze bevindingen bij elkaar in tabel 1. Er is onderscheid gemaakt tussen de vier dimensies van burgerschap maar per dimensie neem ik ook de score voor afzonderlijke indicatoren op. De eerste twee kolommen geven aan hoeveel % van de ondervraagden positief scoorde op de betrokken variabelen.<sup>10</sup> In sommige gevallen kan onderscheid tussen een maximale en een

minimale positieve score gemaakt worden (kolom 1 en 2).<sup>11</sup> In de twee overige kolommen is aangegeven hoe sterk deze positieve score samenhangt met opleiding (kolom 3) en inkomen (kolom 4). De sterkte van deze samenhang is in gamma uitgedrukt.<sup>12</sup> In bijlage 2 kan de lezer nadere details vinden. In het onderstaande beperk ik me tot een eerste duiding van deze bevindingen. Om te beginnen kunnen we op basis van de kolommen 1 en 2 een rangorde vaststellen tussen de vier dimensies van het burgerschap. De grootste verschillen treden bij de maximale score op (kolom 1). We zien dat verreweg de meeste burgers positief tegenover het parlementaire stelsel staan (circa 81 %) en dat een wat geringer deel belangstelling heeft voor politieke meningsvorming (ten minste 71 %). Het deel dat vormen van sociaal activisme ondersteunt (in dit geval het streven naar milieubehoud) komt heel wat lager uit (23 a 49 %) terwijl degenen die strikt politieke activiteiten aan de dag leggen een bescheiden minderheid uitmaken (8 à 14 %).

Dit betekent dat er behoorlijke niveauverschillen zijn, afhankelijk van de vraag om welke facetten van het burgerschap het gaat. Men kan het ook als volgt zeggen: het stelsel van parlementaire democratie wordt door een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking aanvaard. Er is eveneens een meerderheid die belangstelling heeft voor politiek (men volgt het politieke nieuws, praat met vrienden over politiek, gaat stemmen, etc). Daarentegen bestaat er slechts een kleine (zij het vrij stabiele) minderheid van politiek actieve burgers: de mensen die naar vergaderingen van een politiek partij gaan of lid worden. Tussen deze minderheid en genoemde meerderheden staat een groep van burgers die zich wel actief voor de publieke zaak of bepaalde idealen inzetten, maar zonder zich te engageren met de politiek in strikte zin. Gaat men van een meer exacte schatting uit (zie tabel 2) dan liggen de scores weliswaar op een lager peil, maar verandert de rangorde van deze vier dimensies nauwelijks. De enige verandering is dat de score voor politieke belangstelling en waardering voor parlementaire democratie dichter bij elkaar liggen.

**Tabel 2** Scores (van 0 tot 10) op vier 'positieve' dimensies van burgerschap alsmede hun samenhang (gamma) met de factoren opleiding en inkomen

	Score	Opleiding	Inkomen
<b>Parlementair stelsel</b>	5,9	0,369	0,237
<b>Politieke belangstelling</b>	6,0	0,406	0,387
<b>Sociaal activisme</b>	3,4	0,385	0,187
<b>Politieke activiteit</b>	0,9	0,191	0,339

Bron: bijlage 2, tabel 10-14. Voor uitleg score kolom zie bijlage 2

Behalve de verschillende gradaties van burgerlijk engagement laat tabel 1 nog iets anders zien. Namelijk de mate waarin dat engagement verbonden is met factoren als opleiding en inkomen. De grootte van deze correlatie wisselt, maar is steeds positief. Dat betekent in het algemeen dat burgers hoger scoren op de verschillen-

de dimensies van burgerschap naarmate hun inkomen hoger is en zij meer opleiding gevolgd hebben. Toch is opleiding van deze twee kenmerken het belangrijkste. Terwijl de gemiddelde waarde van gamma voor opleiding 0,343 bedraagt, ligt die voor inkomen op 0,273. Kijken we meer in detail naar de vier dimensies dan dienen zich opvallende accentverschillen aan. Het opleidingspeil oefent bijvoorbeeld een duidelijke invloed uit als het om sociaal activisme gaat, respectievelijk het streven naar milieubehoud. Dit soort betrokkenheid is in hoge mate een zaak van burgers met een hoge opleiding (gamma = 0,385). Geld speelt op dit punt nauwelijks een rol. Er blijkt slechts een zwakke samenhang te zijn met het inkomen van de respondent (gamma = 0,187). Met andere woorden: de vraag of burgers zich inzetten voor milieubehoud (of een vergelijkbaar ideaal) hangt vooral af van datgene wat zij in hun hoofd hebben en niet van datgene wat ze in hun portemonnee hebben.

Bij de houding tegenover parlementaire democratie zien we eenzelfde verband, zij het dat de samenhang met opleiding iets minder groot en die met inkomen iets sterker is. Niettemin geldt ook voor dit aspect van burgerschap dat het vooral de beter opgeleiden ter harte gaat. Hoe meer scholing iemand ontvangen heeft, des te groter is de kans dat hij of zij een groot vertrouwen in de parlementaire gang van zaken heeft (gamma = 0,369). Dat geldt minder sterk voor een goed inkomen (gamma = 0,237). Opmerkelijk genoeg doet zich bij politieke activiteit in strikte zin de omgekeerde situatie voor. Dat soort engagement blijkt vooral een zaak van inkomen (gamma = 0,339) en niet van opleiding (gamma = 0,191). Met andere woorden: hoewel respondenten met een hoge opleiding relatief sterk vertegenwoordigd zijn, onder 'politici' is de relatie met hoge inkomens sterker. Wat dat betreft tekent zich een zekere taakverdeling tussen 'politici' en 'activisten' af. Voor mensen uit hogere inkomensgroepen vormen de politieke partij en haar activiteiten een aantrekkelijk kanaal om invloed uit te oefenen, terwijl hoogopgeleide burgers dat bij voorkeur via sociaal activisme doen. Ten slotte zijn er nog de verschillende uitingen van belangstelling voor de politiek, een grootheid die zowel met de hoogte van het inkomen als met opleiding correleert (gamma = 0,406, respectievelijk 0,387). Uit het feit dat het in beide gevallen om vrij sterke samenhangen gaat, kan men afleiden dat politieke desinteresse vooral een zaak is van mensen met een laag inkomen en een bescheiden opleiding. We zullen deze samenhang hieronder nog uitgebreid behandelen.

## 2.2 VORMEN VAN ONBEHAGEN

Tot nu toe hebben we vooral positieve kanten van het burgerschap in Nederland gezien. Het ging om de vraag of mensen tevreden zijn over de parlementaire democratie, of ze het politieke nieuws met belangstelling volgen, of ze steun geven aan maatschappelijke bewegingen en of ze naar bijeenkomsten van politieke partijen gaan. In het bovenstaande bleek dat deze vormen van burgerlijk engagement zowel kwantitatief als kwalitatief nogal uiteenlopen. Kwantitatief omdat bijvoorbeeld een meerderheid van de bevolking wel vertrouwen in het parlement

uitspreekt, terwijl slechts een bescheiden minderheid partijpolitieke activiteit ontplooit. Kwalitatief omdat deze vormen van engagement vooral een zaak blijken te zijn van mensen met een hoge opleiding en/of een goed inkomen. Het nadeel van deze werkwijze is dat eventuele onvrede met de politiek niet goed zichtbaar wordt. Zij komt slechts op een negatieve manier in beeld – namelijk als het ontbreken van zojuist genoemde kenmerken – en wordt niet als zodanig onderzocht. Daarom zal ik deze paragraaf een aantal minder geruststellende tendensen in de Nederlandse bevolking laten zien. De nadruk ligt daarbij op enkele problematische elementen van de hedendaagse maatschappij en de gevolgen die zij hebben voor de politieke habitus van burgers. Mijn werkwijze is dezelfde als in het voorgaande. Ik zal eerst vaststellen in welke mate die problematische tendensen voorkomen om vervolgens na te gaan welke invloed factoren als opleiding en inkomen daarbij uitoefenen (zie tabel 3).

**Tabel 3** Schatting (%) van vier 'negatieve' dimensies met betrekking tot burgerschap alsmede hun samenhang (gamma) met de factoren opleiding en inkomen

	Maximaal	Minimaal	Opleiding	Inkomen
<b>Politieke onvrede</b>				
Falende overheid	42	42	0,225	0,209
Weinig invloed	48	48	0,442	0,204
<b>Morele onzekerheid</b>				
Te veel meningen	60	39	0,371	0,164
Snelle verandering	53	33	0,430	0,222
Onzekere toekomst	41	25	0,314	0,323
<b>Authoritaire habitus</b>				
Sterk tegen zwak	70	51	0,322	(0,058)
Meer repressie	39	22	0,315	0,159
Sterke leiders	49	30	0,367	0,106
<b>Nationale eigenheid</b>				
Behoud levenswijze	82	57	0,268	0,124
Vlag eerbiedigen	74	48	0,255	(0,029)

Bron: bijlage 2, tabel 6-10 (correlatiewaarden tussen haakjes zijn niet significant)

Een eerste punt van zorg zijn uitingen van politieke onvrede. Deze komen we onder andere op het spoor door te vragen wat men denkt van de Nederlandse overheid en de mogelijkheden om deze te beïnvloeden.<sup>13</sup> Een duidelijke meerderheid van de bevolking kan zich vinden in de stelling dat de Nederlandse overheid naar behoren functioneert (59 %), terwijl ruim een derde dat niet doet (38 %). Slechts een kleine minderheid wijst die uitspraak vierkant van de hand (4 %). Men kan dat optimistisch opvatten, ware het niet dat de vraag een zeer globaal karakter heeft. Bij meer specifieke vragen blijkt het wantrouwen met betrekking tot de overheid omvangrijker. Dat geldt onder meer als de vraag wordt voorgelegd in hoeverre men zelf invloed op de regering heeft. Hierbij is niet zozeer het functioneren van de overheid (sinstanties) in het geding maar het gevoel van burgers



of er naar hen geluisterd wordt. Daartoe gaan we na in hoeverre men de volgende stelling onderschrijft: 'Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'. De vraag is om twee redenen van belang. Ten eerste heeft ze betrekking op een specifieke groep ('Mensen als ik...') en ten tweede is zij nogal scherp gesteld ('...hebben geen enkele invloed...'). Blijkens de antwoorden wees een meerderheid van burgers deze uitspraak van de hand (52 %). Dit betekent evenwel dat er nog een behoorlijk grote groep resteert die wel deze stelling onderschrijft. Wanneer 48 procent van de Nederlanders inderdaad gelooft dat het 'geen enkele' invloed heeft op datgene wat de regering doet, kan men daaruit niet afleiden dat er breed vertrouwen heerst. Op basis van dergelijke indicatoren kan men vraagtekens plaatsen bij de reputatie van Nederland als een natie waarin het sociaal-politieke vertrouwen hoog ontwikkeld is. Alle redenen om meer in detail te onderzoeken welke burgers dit wantrouwen koesteren en welke rol opleiding en inkomen in dat verband spelen.

Het tweede punt van zorg is dat een aantal burgers met betrekking tot *normen en waarden* in onzekerheid verkeert. De onderzoekers van het SCP hebben daar uitdrukkelijk naar gevraagd en een verband gelegd met snelle veranderingen in de hedendaagse maatschappij, respectievelijk de grote diversiteit aan meningen die vandaag de dag op moreel gebied de ronde doen. De betreffende vragen heb ik in het vorige hoofdstuk al genoemd. Zo konden respondenten aangeven of ze het al dan niet met de volgende stelling eens waren: 'Er zijn zoveel verschillende opvattingen over wat goed en wat verkeerd is, dat je soms niet meer weet waar je aan toe bent'. Deze vraag zegt niet alleen iets over eventuele morele verwarring onder burgers, maar verbindt haar ook met een (te) grote diversiteit aan meningen. Op dit punt tekent zich in Nederland een zekere polarisatie af.<sup>14</sup> Een aanzienlijk deel van de bevolking is het namelijk (zeer) eens met deze uitspraak (39 %), terwijl eenzelfde percentage haar (sterk) verwerpt (40 %). Slechts een vijfde van de ondervraagden laat zich er niet over uit (21 %). Een hieraan verwante vraag betrof het feit dat Nederland aan snelle veranderingen onderhevig is. De voorgelegde stelling luidt: 'Alles verandert heden ten dage zo snel dat men vaak nauwelijks meer weet wat goed en wat slecht is'. Op dat punt lijkt de morele onzekerheid wat minder groot. Bijna de helft van alle Nederlanders was het met deze stelling (zeer) oneens (47 %), terwijl een derde de gedachte (sterk) onderschreef (33 %). Personen zonder uitgesproken mening maken opnieuw een vijfde van alle respondenten uit (20 %).

Een derde stelling had eveneens betrekking op onzekerheid, maar nu voorzover het om de toekomst gaat. Ze luidde aldus: 'De toekomst is zo onzeker dat het maar het beste is van de ene dag in de andere te leven'. Op dit punt bleek nog minder instemming te bestaan, want een ruime meerderheid wees die stelling (sterk) van de hand (59 %), terwijl een kwart zich daarmee kon verenigen (25 %). Minder dan een vijfde gaf helemaal geen mening aan (16 %). Als we de scores op deze variabelen als een indicator voor morele twijfel opvatten, dan stellen we drie zaken vast: 1. Een meerderheid van de Nederlanders wordt niet geplaagd door onzekerheden op normatief gebied. Ze houden vast aan het onderscheid van goed



en kwaad en willen niet zo maar van de ene dag in de andere leven. 2. Zeker een derde van de ondervraagden geeft wel blijk van twijfels met betrekking tot normen (33 à 39 %) terwijl een vijfde zich daar niet over uit (20 à 21 %)<sup>15</sup>. Dat zou een reden tot zorg kunnen zijn. 3. Voorzover men inderdaad aan normatieve twijfel onderhevig is, gaat dat niet alleen op een onzekere toekomst of snelle veranderingen terug, maar ook op een (te) grote diversiteit aan meningen. Men zou kunnen zeggen: morele verwarring vloeit zowel uit veranderingen zelf voort als uit de vele wijzen waarop zij geïnterpreteerd worden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in het kader van zijn onderzoek ook vragen voorgelegd die een voorkeur voor *autoritaire politiek* aan het licht brengen. We kunnen die neiging onder meer peilen door na te gaan in hoeverre respondenten kiezen voor repressieve maatregelen bij het oplossen van een sociale problematiek. Zo heeft men de volgende stelling voorgelegd: 'Onze sociale problemen zouden grotendeels zijn opgelost als we op de een of andere manier de misdadige, onmaatschappelijke en zwakzinnige elementen uit de samenleving zouden kunnen verwijderen'. Uit de reacties op deze stelling blijkt dat zij in Nederland maar weinig bijval krijgt.<sup>16</sup> Een duidelijke meerderheid is het (zeer) oneens met de genoemde zienswijze (61 %), terwijl een minderheid geen mening heeft (17 %). Niettemin voelt een op de vijf burgers (veel) voor een dergelijke repressieve politiek (22 %). Een tweede aanwijzing voor autoritaire voorkeuren kan uit de houding tegenover de volgende uitspraak worden afgeleid: 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben'. Bijna alle onderdelen van deze uitspraak verwijzen naar het gedachtegoed van een autoritaire politiek ('minder wetten', 'moedige leiders', 'volksvertrouwen', etc). Het is daarom interessant te weten hoe de hedendaagse bevolking van Nederland in dezen denkt. De kleinst mogelijke meerderheid wijst deze uitspraak (sterk) van de hand (51 %) maar bijna een derde kan haar (in hoge mate) billijken (30 %), terwijl ongeveer een vijfde zich in dezen op de vlakte houdt (19 %). Deze uitkomst mag op zijn minst verrassend heten. In elk geval is de aanhang voor min of meer autoritaire denkbeelden groter dan men uit het openbare debat in de jaren negentig kan afleiden. Ook op dit punt dringt zich derhalve de vraag op bij welke burgers deze denkbeelden het sterkst leven en welke relatie er bestaat met de opleiding en/of de hoogte van het inkomen.

Als derde indicator voor autoritaire voorkeuren neem ik de mate waarin men in termen van zwakke en sterke mensen denkt. Daartoe legde men een even korte als apodictische bewering voor, namelijk: 'Er zijn twee soorten mensen: sterken en zwakken.' Ruim de helft van alle Nederlanders is het daarmee (sterk) eens (51 %), een vijfde geeft geen mening op (19 %) en krap een derde wijst deze stelling (sterk) af (30 %). Het is waar dat de uitspraak als zodanig op meer dan een manier kan worden uitgelegd. Ook burgers met een hoge mate van sociale bewogenheid geven wellicht toe dat sommige mensen nu eenmaal zwakker zijn dan andere. Maar uit de directe context van de vraag kan men afleiden dat een dergelijke welwillende interpretatie niet de bedoeling was. De vraag wordt namelijk

gevolgd door stellingen over strengere straffen voor misdadigers, het verwijderen van zwakzinnige elementen uit de maatschappij, de behoefte aan sterke leiders en andere onderdelen van een conservatief gedachtegoed. Daarom ben ik geneigd om de adhesie van 51 procent bij de stelling dat er nu eenmaal zwakke en sterke mensen zijn, op te vatten als een indicator voor een autoritaire habitus. Uitgaande van de score voor de drie indicatoren kan men zeggen dat deze habitus bij een aanzienlijk deel van de Nederlanders leeft (bij een derde tot de helft) terwijl krap een vijfde zijn mening dienaangaande in het midden laat. Overigens zal ik in het onderstaande nog aantonen dat er een duidelijke relatie bestaat tussen deze uitkomst en de twee vorige uitingen van onvrede. Juist degenen die op normatief gebied onzeker zijn en/of weinig vertrouwen hebben in de politiek, leggen een relatief sterke autoritaire voorkeur aan de dag. Zij pantsersen zich met behulp van een autoritaire politiek tegen onzekerheden op sociaal en normatief gebied.

Eenzelfde mechanisme doet zich wellicht voor – zij het in minder sterke mate – bij de waardering van *nationale eigenheid*. In het onderzoek naar *Culturele veranderingen* zijn diverse vragen opgenomen die deze waardering aan het licht brengen en daarvan zal ik er drie behandelen.<sup>17</sup> Om te beginnen konden respondenten aangeven in hoeverre zij het met de volgende stelling eens waren: ‘In het algemeen gesproken is Nederland een beter land dan de meeste andere landen’. Deze uitspraak is uiteraard niet erg specifiek maar juist daarom heel geschikt om de appreciatie van het nationaal eigene te peilen. Een dergelijke appreciatie kenmerkt zich immers door het feit dat men zijn vaderland een goed hart toedraagt *ongeacht* de vraag om welk facet het gaat. Welnu, dat blijkt bij een verrassend groot percentage van de ondervraagden het geval. Een grote meerderheid geeft de voorkeur aan Nederland (70 %) terwijl een vijfde in dezen geen duidelijke mening heeft (20 %). Slechts 10 procent wijst de uitspraak dat Nederland boven andere landen te verkiezen is (sterk) van de hand. Dat bijna driekwart van de Nederlanders een positieve opvatting over hun vaderland hebben, is op zich niet zo opmerkelijk. Maar het is wel opmerkelijk als men bedenkt dat Nederlanders zich niet graag laten voorstaan op nationale kenmerken. Een en ander strookt met observaties van anderen over het paradoxale karakter van onze nationale identiteit. Wij doen graag alsof wij veel minder dan andere landen aan nationalisme onderhevig zijn en *juist dit* behoort tot onze nationale eigenheid!

Dat het hierbij niet om een aberratie gaat, kan men uit twee andere vragen afleiden.<sup>18</sup> Zo werd aan de respondenten ook de volgende stelling voorgelegd: ‘Bij het streven naar internationale samenwerking moeten wij ervoor oppassen dat er geen typisch Nederlandse levenswijzen verloren gaan’. Deze vraag is om een dubbele redenen van belang. Ze vooronderstelt enerzijds dat er ‘typisch Nederlandse’ levenswijzen zijn en ze suggereert anderzijds dat deze door internationale samenwerking bedreigd worden. Zouden Nederlandse burgers inderdaad zo weinig nationalistisch zijn als de meesten voorgeven, dan moeten ze beide suggesties van de hand wijzen. Dat blijken zij allerminst te doen! Een kwart van hen heeft geen mening over deze vraag (25 %), maar een duidelijke meerderheid sluit zich (geheel en al) bij deze stelling aan (57 %). Slechts 18 % van de respondenten wijst

de betrokken uitspraak af. Overigens komt de nationale eigenheid eveneens tot uiting op symbolisch vlak. Dat wordt geïllustreerd door de adhesie met de volgende opvatting: 'Iedere Nederlander dient de nodige eerbied in acht te nemen tegenover onze nationale symbolen zoals de vlag en het volkslied'. Uiteraard staat de gebruikte formulering een bepaalde marge toe ('...de nodige eerbied'...) maar het is onmiskenbaar dat deze uitspraak naar klassieke symbolen van nationale loyaliteit verwijst. En opnieuw blijkt dat bijna de helft van de ondervraagden deze uitspraak (sterk) steunt (48 %), terwijl een kwart zich op de vlakte houdt (26 %). Degenen die (veel) moeite hadden met deze opvatting vormen slechts een kwart van de gehele bevolking (26 %).

Dit illustreert dat een groter deel van de Nederlanders zich met het nationaal eigene verbonden voelt dan men uit tal van openbare debatten zou afleiden. Niet voor niets komt de score wat dit betreft op 5,9 uit.<sup>19</sup> Ik zal later nog de vraag behandelen op welke manier deze nationale oriëntatie met andere variabelen verbonden is, zoals politieke onvrede, morele onzekerheid en een neiging tot autoritaire politiek (paragraaf 2c). Eerst moeten we – analoog aan de voorgaande paragraaf – vaststellen in hoeverre deze bevindingen samenhangen met factoren als opleiding en inkomen (zie tabel 4).

**Tabel 4** Scores (van 0 tot 10) op vier 'negatieve' dimensies van burgerschap alsmede hun samenhang (gamma) met de factoren opleiding en inkomen

	Score	Opleiding	Inkomen
<b>Politieke onvrede</b>	4,9	0,352	0,216
<b>Morele Onzekerheid</b>	4,4	0,465	0,280
<b>Autoritaire habitus</b>	4,3	0,475	0,172
<b>Nationale eigenheid</b>	5,9	0,282	0,089

Bron: bijlage 2, tabel 10 en 15-18. Voor uitleg score kolom zie bijlage 2

De hier besproken vier tendensen vertonen minder grote verschillen maar wel een bepaalde rangorde. Bij nationale eigenheid treedt de hoogste score op (5,9), terwijl de score bij politieke onvrede iets lager is (4,9). Het niveau van de morele onzekerheid respectievelijk autoritaire habitus komt nog wat lager uit (4,4 respectievelijk 4,3). Gaan we vervolgens na in hoeverre deze tendensen overeenkomen met opleiding en inkomen dan valt op dat ze op de nationale loyaliteit het minst van invloed zijn (gamma = 0,282 respectievelijk 0,089). Dit wijst erop dat de binding met het nationaal eigene in Nederland enerzijds vrij sterk is maar anderzijds door uiteenlopende groepen wordt gedeeld. Bij de drie andere tendenties zien we een duidelijke samenhang met de factor opleiding. Deze doet zich met name voor bij twijfels op moreel gebied (gamma = 0,465). Dat laat een belangrijke conclusie toe: hoe minder opleiding burgers gevolgd hebben, des te eerder zijn ze op normatief gebied aan twijfel of verwarring onderhevig. Omgekeerd geldt dat mensen met een hoge opleiding weinig twijfels kennen als het gaat om goed of kwaad. Eenzelfde verband zien we bij de voorkeur voor een auto-

ritaire politiek. De behoefte aan repressieve maatregelen en/of sterke leiders blijkt vooral bij mensen met een bescheiden opleiding te bestaan, terwijl mensen met een hoge opleiding dergelijke ideeën eerder van de hand wijzen ( $\gamma = 0,475$ ). Meer positief geformuleerd kan men zeggen dat een moderne vorm van burgerschap (groot vertrouwen in anderen, weinig twijfels op normatief gebied en een afwijzing van autoritaire politiek) vaker voorkomen naarmate men meer opleiding gevolgd heeft. Ten slotte hangt ook politieke onvrede vrij sterk samen met opleiding ( $\gamma = 0,352$ ) terwijl de invloed van het inkomen veel minder is ( $\gamma = 0,216$ ). Blijkbaar oefent de factor inkomen – anders dan men wellicht verwacht en ook in afwijking van de argumenten die in het openbare debat veelal gehanteerd worden – in dit opzicht niet zo'n grote invloed uit. Terwijl de gemiddelde correlatiewaarde bij opleiding op 0,331 ligt, komt ze bij het inkomen niet verder dan 0,160. Bovendien is de samenhang met inkomen in een aantal gevallen niet eens significant. De conclusie is derhalve dat negatieve ervaringen van burgers en de daarmee samenhangende politieke houdingen vooral met het onderwijsniveau verband houden. In feite moeten we opnieuw vaststellen dat het niet zozeer gaat om datgene wat de burgers in hun portemonnee hebben maar om datgene wat ze al dan niet in hun hoofd hebben.

### 2.3 DWARSVERBAND VAN HOUDINGEN

Tot dusver hebben we gezien dat er in de houding van burgers tegenover politiek en overheid nogal wat verschillen zijn. De Nederlanders staan welwillend tegenover de parlementaire democratie maar een enkeling heeft er niet veel mee op. Hoewel veel burgers zich over politiek een eigen mening vormen, zijn er ook die maar weinig politieke belangstelling opbrengen. Sommigen ondersteunen diverse maatschappelijke bewegingen, anderen maken zich veel minder druk. Een klein deel van bevolking neemt aan het politieke leven deel, de meerderheid ziet ervan af. Inmiddels is ook duidelijk dat er een zekere samenhang tussen deze houdingen bestaat. Het zijn steeds degenen met een behoorlijk inkomen en vooral de burgers met een hoge opleiding die op deze gebieden veel activiteiten aan de dag leggen. Burgers met een lage opleiding en een bescheiden inkomen nemen doorgaans een meer passieve houding aan.

Het omgekeerde geldt voor de problematische tendensen die in het voorgaande behandeld zijn. Heel wat Nederlanders kampen met onzekerheden op moreel gebied en hebben weinig vertrouwen in hun medeburgers of overheid. Dat zijn relatief vaak mensen met weinig opleiding en een bescheiden inkomen. Hetzelfde zagen we bij de neiging tot autoritaire politiek, ook die wordt sterker naarmate men minder opleiding gevolgd heeft. De enige uitzondering hierop is het denken over nationale eigenheid. Hoewel de meeste Nederlanders zich verbonden voelen met de nationale zaak, konden we geen bijzondere relatie vaststellen met de opleiding of het inkomen. Maar voor het overige lijken er telkens twee houdingen tegenover elkaar te staan: een offensieve en een defensieve opstelling. De verschillen op de spits drijvend zou men deze houdingen als volgt kunnen aanduiden.

**Schema 2 Houdingen inzake politiek en overheid**

Offensief	Defensief
Tevreden met parlementair bestel	Onvrede parlementair bestel
Heeft belangstelling voor politiek	Weinig interesse voor publieke zaak
Ondersteunt sociale bewegingen	Geen steun voor sociale bewegingen
Ontplooit politieke activiteit	Laat politiek links liggen
Kent weinig politieke onvrede	Geeft blijk van politieke onvrede
Heeft duidelijke morele normen	Is onderhevig aan morele verwarring
Wenst geen autoritaire politiek	Vertoont autoritaire neigingen
Bezit doorgaans hoge opleiding	Bezit relatief weinig opleiding
Heeft (meer dan) gemiddeld inkomen	Heeft doorgaans lager inkomen

Het spreekt voor zich dat dit schema geen weergave van de werkelijkheid is, maar slechts een hulpmiddel voor het denken. Het maakt op ideaaltypische wijze een onderscheid tussen twee houdingen, terwijl er in werkelijkheid tal van overgangsvormen voorkomen. Ik kom hier later op terug. Verder kan men niet zeggen dat de kenmerken van beide typen stevast bij elkaar horen. Er zijn beslist burgers die bijvoorbeeld een hoge opleiding gevolgd hebben en steun geven aan allerlei sociale bewegingen, maar tegelijkertijd vraagtekens bij het functioneren van de parlementaire democratie zetten. Zoals er ook burgers zijn die maar weinig opleiding gevolgd hebben, maar toch grote politieke belangstelling tonen en er zeer duidelijke morele normen op na houden. Op individueel niveau tekent zich geen vaste relatie af tussen kenmerken in de linker- en de rechterkolom. Dat neemt niet weg dat er op collectief niveau een aantal dwarsverbanden tussen deze houdingen bestaat. In het voorgaande heb ik dat al voor de invloed van het opleidingspeil en de hoogte van het inkomen laten zien. In het onderstaande ga ik op andere verbanden in. Omwille van de ruimte beperk ik me tot de meest in het oog springende. Voor meer gegevens kan de lezer in bijlage 3 terecht. Wel valt op dat het merendeel van de hier besproken houdingen op een of andere wijze moeilijkheden met zich meebrengen. In die zin was 'verband van dwarse houdingen' ook een toepasselijke titel voor deze paragraaf geweest.

Laat ik beginnen met enkele voor de hand liggende verbanden, zoals die tussen oordelen over democratie en politieke onvrede. Die samenhang spreekt voor zich, gegeven de variabelen die bij deze dimensies aan de orde zijn. Het ging immers om de vraag of men al dan niet tevreden was over het functioneren van de democratie in Nederland. Verder speelde de vraag naar het maatschappelijk inzicht van parlementariërs een rol. Men kan zich voorstellen dat burgers die beide vragen negatief beantwoorden het in hoge mate eens zijn met de stelling dat de overheid niet naar behoren functioneert. Bovendien zullen zij veelal van mening zijn dat hun eigen invloed op het doen en laten van de regering zeer bescheiden blijft. Uit de empirische gegevens blijkt dat de relatie tussen deze twee scores inderdaad bijzonder sterk is ( $\gamma = 0,597$ ). De meeste burgers die negatief over democratie oordelen (56 %) geven blijk van grote politieke onvrede. Ze hebben weinig ver-

trouwen in het functioneren van de overheid en hun eigen mogelijkheden om daarop invloed uit te oefenen. Omgekeerd geldt dat de meeste mensen die met de parlementaire democratie tevreden zijn (59 %) relatief laag scoren als het gaat om politieke onvrede. In feite liggen deze twee houdingen dus heel dicht bij elkaar.<sup>20</sup> Minder voor de hand liggend maar wel opmerkelijk is het gegeven dat politieke onvrede óók samenhangt met onzekerheden op moreel gebied. Van degenen die sterk gebukt gaan onder politieke onvrede voelt meer dan de helft zich onzeker als het gaat om goed en kwaad (53 %), terwijl degenen die maar weinig onvrede inzake politiek voelen er vaker heldere opvattingen op nahouden (46 %). Een en ander illustreert dat onzekerheden op moreel of normatief gebied en onvrede inzake politiek met elkaar verband houden ( $\text{gamma} = 0,394$ ).<sup>21</sup>

Aan de positieve zijde van het burgerschap stellen we vast dat er eveneens enkele in het oog springende relaties bestaan. Er is uiteraard een sterke samenhang tussen politieke belangstelling en de mate waarin men zelf politieke activiteit ontplooit ( $\text{gamma} = 0,550$ ). Uit de cijfers blijkt dat verreweg de meeste mensen die actief zijn voor een politieke partij (80 %) grote interesse aan de dag leggen en/of het politieke nieuws lezen en/of regelmatig met hun vrienden over politiek praten en/of deelnemen aan verkiezingen. Omgekeerd zal gelden dat mensen die geen enkele belangstelling voor politiek hebben zich niet snel bij een partij aansluiten. Men andere woorden: politieke belangstelling en deelname aan het partijleven bevorderen elkaar.<sup>22</sup> Toch komt het ook veelvuldig voor dat de inzet van burgers voor de publieke zaak niet in partijpolitieke maar in maatschappelijke activiteit tot uiting komt. Dat verklaart de positieve samenhang tussen activiteiten op milieugebied en politieke belangstelling ( $\text{gamma} = 0,345$ ). Van de mensen die relatief veel doen op milieugebied heeft bijna de helft een grote belangstelling voor politiek (45 %). Terwijl de mensen die weinig aan milieubescherming doen relatief weinig interesse hebben (46 %).<sup>23</sup> Ten slotte is vermeldenswaard dat sociaal activisme met een afkeer van autoritaire politiek correspondeert ( $\text{gamma} = 0,321$ ). Onder burgers die geen milieuactiviteiten aan de dag leggen, treft men er relatief veel aan die tot autoritaire politiek neigen (44 %). Tegelijkertijd geldt dat mensen die juist heel actief zijn op milieugebied relatief vaak een afkeer van autoritaire politiek hebben (44 %). Blijkbaar horen een antiautoritaire habitus en sociaal activisme bij elkaar. Omgekeerd zullen burgers met een autoritaire habitus weinig sympathie voor activisten opbrengen.<sup>24</sup>

**Tabel 5** Verdeling (%) van de score op politieke onvrede (sterk, matig, zwak) in relatie tot de houding tegenover autoritaire politiek (positief, neutraal, negatief) en politieke belangstelling (gering, matig, groot)

	Sterk	Matig	Zwak	N
<b>Autoritaire politiek</b>				
Positief	39	39	22	815
Neutraal	26	36	38	814
Negatief	17	33	50	752
Gemiddeld	28	36	36	2381
<b>Politieke belangstelling</b>				
Gering	41	38	21	771
Matig	25	38	37	826
Groot	18	32	50	795
Gemiddeld	28	36	36	2392

Bron: bijlage 3, tabel 7 en 9

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat hoge scores op positieve dimensies van burgerschap met elkaar verband houden. Interessanter is de vraag welke samenhangen zich aftekenen bij de meer problematische dimensies van burgerschap. Daartoe zal ik me in de rest van deze paragraaf dan ook beperken. Een eerste voorbeeld heeft betrekking op het effect van politieke onvrede. Theoretisch zou men kunnen volhouden dat deze een positieve rol vervult. Mensen die menen dat ze (te) weinig invloed op het overheidsbeleid hebben of vinden dat de overheid onvoldoende functioneert, zouden initiatieven kunnen ontwikkelen om een en ander te verbeteren. Dit zou betekenen dat ze politieke belangstelling aan de dag leggen en voorstander zijn van meer democratische verhoudingen. Maar uit onze gegevens blijkt niets van een dergelijke samenhang. Integendeel, er bestaat juist een duidelijk verband tussen politieke onvrede en steun voor meer autoritaire politiek ( $\gamma = 0,335$ ). Aan tabel 5 kan men aflezen dat burgers die tot autoritaire politiek neigen (regel 1) relatief vaak gebukt gaan onder politieke onvrede (39 %). Onder burgers die negatief staan tegenover autoritaire politiek (regel 3) komt sterke onvrede heel wat minder voor (17 %). Met andere woorden: politieke onvrede en autoritaire neigingen gaan hand in hand. Opmerkelijk genoeg gaat onvrede ook gepaard met een geringe belangstelling voor politiek ( $\gamma = 0,351$ ). Onder mensen met een geringe belangstelling (regel 5) zijn er relatief veel die door politieke onvrede geplaagd worden (41 %), terwijl de meeste burgers die veel politieke interesse aan de dag leggen (regel 7) door de bank genomen wel tevreden zijn (50 %). Daaruit blijkt dat onvrede onder burgers niet tot meer interesse leidt en evenmin tot meer lezen, respectievelijk debatteren over politiek of deelname aan verkiezingen. Het brengt juist desinteresse met zich mee en een meer autoritaire opstelling.

Eenzelfde analyse geldt voor onzekerheden op normatief gebied. Men kan in theorie verdedigen dat grote diversiteit of snelle veranderingen inzake goed en kwaad geen enkele bedreiging vormen voor de houding van burgers tegenover de parlementaire democratie. Een eventuele erosie van duidelijke morele beginselen zou dan gecompenseerd worden door democratisch overleg. In een moderne maatschappij verliezen absolute waarden immers hun betekenis en vloeien de gedragsregels voort uit onderhandeling of parlementaire besluitvorming. Volgens die gedachte zou een hoge mate van morele zekerheid op gespannen voet staan met een democratische mentaliteit. Maar ook dit idee wordt door de empirie weerlegd. In feite blijkt er juist een sterke samenhang te zijn tussen de score op morele zekerheid en een positief oordeel over democratie ( $\gamma = 0,393$ ). Aan tabel 6 kan men aflezen dat bijna de helft van alle burgers die over het functioneren van onze democratie tevreden zijn (regel 3), er heldere opvattingen over goed en kwaad op na houden (46 %). Het tegendeel geldt voor mensen die juist ontevreden zijn (regel 1). Van hen vindt meer dan de helft dat er op moreel gebied een (te) grote diversiteit bestaat, dat alles (te) snel verandert en dat de toekomst (te) onzeker is (54 %).

**Tabel 6** Verdeling (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) in relatie tot mening over democratie (tevreden, neutraal, ontevreden) en politieke belangstelling (gering, matig, groot)

	Laag	Matig	Hoog	N
<b>Mening over democratie</b>				
Ontevreden	54	27	19	694
Neutraal	33	36	31	910
Tevreden	19	35	46	780
Gemiddeld	35	33	32	2384
<b>Politieke belangstelling</b>				
Gering	51	31	18	782
Matig	31	36	33	827
Groot	21	33	46	795
Gemiddeld	35	33	32	2404

Bron: bijlage 3, tabel 2 en 3

Men kan dus niet zeggen dat een sterk moreel besef en een positieve mening over democratie elkaar uitsluiten. Het omgekeerde is plausibeler, namelijk dat een democratie sterke morele opvattingen bij haar burgers vooronderstelt. Tegelijkertijd kan men zich voorstellen dat dergelijke opvattingen zich vooral ontwikkelen als het proces van democratische besluitvorming naar behoren functioneert. Deze gedachte strookt met het tweede deel van tabel 6 inzake politieke belangstelling. Ook deze dimensie van burgerschap hangt sterk samen met zekerheden op moreel gebied ( $\gamma = 0,377$ ). Burgers die zelden debatteren over politiek, die er weinig over in de krant lezen en/of zelden deelnemen aan verkiezingen (regel 5) klagen in meerderheid over onzekerheden op moreel gebied (51 %). Dit



laatste komt veel minder voor onder burgers die juist veel belangstelling voor politiek hebben (21 %). De meesten van hen scoren hoog als het om morele zekerheden gaat (46 %). Mijn conclusie is derhalve dat democratische gezindheid en morele helderheid elkaar spiegelen. Een en ander illustreert dat postmoderne opvattingen in dezen niet ter zake doen. Aanhangers van het postmodernisme juichen de toegenomen diversiteit op moreel gebied en daarmee samenhangende onzekerheid gewoonlijk toe. Ze menen dat daarmee als vanzelf meer ruimte voor verschillen en democratische gezindheid zal ontstaan. Onze gegevens weerspreken deze zienswijze. Belangstelling voor de publieke zaak en een positieve houding tegenover democratie vooronderstellen juist duidelijke denkbeelden op het punt van goed en kwaad.

**Tabel 7** Verdeling (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) in relatie tot autoritaire habitus (sterk, matig, zwak) en houding tegenover nationale eigenheid (positief, neutraal, negatief)

	Laag	Matig	Hoog	N
<b>Autoritaire habitus</b>				
Sterk	57	31	12	819
Matig	32	38	29	823
Zwak	13	31	56	757
Gemiddeld	35	33	32	2399
<b>Nationale eigenheid</b>				
Positief	46	31	23	943
Neutraal	32	40	28	437
Negatief	25	32	43	1001
Gemiddeld	34	33	32	2381

Bron: bijlage 2, tabel 5 en 6

Bovendien kan men uit onze gegevens afleiden dat de gevaren van morele onhelderheid niet denkbeeldig zijn. Ze werken nationalistische en autoritaire sentimenten in de hand (zie tabel 7). Er bestaat een behoorlijk sterke relatie tussen de lage score van burgers op morele zekerheid en hun neiging tot autoritaire politiek ( $\gamma = 0,561$ ). Meer dan de helft van alle burgers die zich uitspreken vóór krachtadig leiderschap en/of vóór het verwijderen van asociale elementen uit de maatschappij (regel 1) worstelt met onzekerheden van morele aard (57 %). Bij burgers die autoritaire politiek veroordelen (regel 3) komt dat soort onzekerheid veel minder voor (13 %). Wellicht vormt dat autoritaire een laatste redmiddel voor mensen die aan morele twijfel onderhevig zijn. Het zou niet de eerste keer zijn in de geschiedenis dat onzekerheid met behulp van krachtig leiderschap bezworen wordt. Maar het omgekeerde geldt eveneens: vele burgers zullen morele zekerheid ontlenen aan het feit dat zij elke autoritaire politiek verwerpen. Uit de verbreiding van het politiek correcte denken in ons land blijkt dat deze laatste mogelijkheid niet hypothetisch is.

Het tweede deel van tabel 7 laat zien dat het omarmen van nationale eigenheid op eenzelfde wijze functioneert als autoritaire politiek maar dan op een meer gematigde manier. Ik heb al gewezen op het feit dat bijna 4/5 van alle respondenten meent dat Nederland boven andere landen te verkiezen is.<sup>25</sup> In tabel 7 gaat het met name om de vraag of men de typisch Nederlandse levenswijze tegen internationalisering moet beschermen en of iedereen onze nationale symbolen zoals vlag en volkslied moet eerbiedigen. We stuiten op een bekend patroon: burgers die veel waarde aan het nationale element hechten (regel 5) voelen zich relatief vaak onzeker op moreel gebied (46 %). Bij degenen die een negatieve houding aannemen tegenover nationale eigenheid (regel 7) valt juist op dat ze moreel gesproken veelal sterk in hun schoenen staan (43 %). Met andere woorden: hoe groter de normatieve zekerheid, des te geringer de betekenis van het nationale element ( $\text{gamma} = 0,318$ ). Vandaar mijn hypothese dat de waardering voor nationale eigenheid, net als de hang naar autoritaire politiek, als een afweer van innerlijke respectievelijk morele onzekerheden fungeert. Ik voeg er evenwel aan toe dat deze afweer in de praktijk heel anders uitpakt, al was het maar omdat democratie en een zeker mededogen met de zwakkeren tot (de mythologie van) het nationaal eigene behoort, terwijl autoritaire politiek juist nadruk legt op krachtig leiderschap en het elimineren van sociaal zwakkeren.

74

**Tabel 8** Verdeling (%) van de neiging tot autoritaire politiek (sterk, matig, zwak) in relatie tot de houding tegenover nationale eigenheid (positief, neutraal, negatief) en het oordeel over democratie (tevreden, neutraal, ontevreden)

	Sterk	Matig	Zwak	N
<b>Nationale eigenheid</b>				
Positief	49	31	20	945
Neutraal	32	39	29	436
Negatief	20	36	44	1003
Gemiddeld	34	34	32	2384
<b>Oordeel democratie</b>				
Ontevreden	52	30	18	693
Neutraal	32	36	31	912
Tevreden	21	35	44	778
Gemiddeld	34	34	32	2383

Bron: bijlage 3, tabel 10 en 12

Het is tegen deze achtergrond niet vreemd dat we eveneens een correlatie ( $\text{gamma} = 0,394$ ) zien tussen de neiging tot autoritaire politiek en de mate waarin men zich met het nationaal eigene verbonden weet (tabel 8). Bijna de helft van alle mensen die positief denken over onze nationale eigenheid (regel 1) kenmerkt zich door een autoritaire habitus (49 %). Maar 'antiautoritaire' burgers komen juist het vaakst voor (44 %) bij degenen die negatief tegenover onze nationale traditie staan (regel 3). Anders gezegd: het klassieke verband tussen sterk nationale en autoritaire voorkeuren treedt ook onder de Nederlandse bevolking op. Ten

slotte heeft de neiging tot een autoritaire habitus gevolgen voor de mening van burgers over democratie. Over het algemeen wordt die mening ongunstiger naarmate burgers sterker voor een repressieve en/of autoritaire politiek kiezen ( $\gamma = 0,359$ ). Van degenen die ontevreden zijn over onze democratie en parlementariërs (regel 5) is meer dan de helft voor het verwijderen van asociale elementen en/of krachtadig leiderschap (52 %). Onder burgers die juist wel tevreden zijn (regel 7) komt deze neiging heel wat minder voor (21 %). De meesten van hen wijzen krachtadig leiderschap et cetera juist van de hand (44 %). In die zin blijken steun voor autoritaire politiek en tevredenheid met het functioneren van democratie elkaars tegendeel.

Overigens biedt ons materiaal geen bevestiging van de gedachte dat deze voorkeuren aan klassieke politieke scheidslijnen zoals links versus rechts (of kerkelijk versus onkerkelijk) te relateren zijn. We kunnen dat illustreren door na te gaan op welke wijze de zelfplaatsing binnen het politieke spectrum samenhangt met de zo juist besproken kenmerken van burgerschap. Opmerkelijk genoeg laten de meeste dimensies of tendenties geen significante relatie met de links-rechtsverdeling zien. Politieke voorkeuren zijn nauwelijks van invloed op de houding inzake democratie, noch op belangstelling voor de publieke zaak of deelname aan politiek in strikte zin. Verder ontbreekt een duidelijke samenhang met normatieve of morele zekerheid. Gaat men niet van zelfplaatsing uit, maar van de keuze voor een van de politieke partijen in Nederland dan wordt zelfs de relatie met alle variabelen niet-significant. Het verband met variabelen als opleiding of inkomen heeft evenmin betekenis. Slechts drie kenmerken vertonen enige relatie met de zelfplaatsing op een links-rechtscontinuüm (zie tabel 9).

Ten eerste blijken activiteiten voor het milieu meer een linkse dan een rechtse aangelegenheid. Van de meeste mensen die op dit punt een grote betrokkenheid aan de dag leggen is 46 procent gematigd of zeer links, terwijl deze groep gemiddeld slechts 33 procent van alle burgers omvat. Aan de rechterzijde ligt de belangstelling voor milieuacties iets onder het gemiddelde. We mogen aan deze cijfers echter niet te veel gewicht toekennen, want de correlatie met politieke voorkeur is niet erg groot ( $\gamma = 0,244$ ), terwijl het aandeel van degenen die enige belangstelling voor het milieu opbrengen over de hele linie vrij behoorlijk is. Iets soortgelijks geldt bij de neiging tot autoritaire politiek. Weliswaar scoren mensen met een gematigde, respectievelijk zeer rechtse voorkeur op dit punt boven het gemiddelde (32 %) maar de afwijking van het totale gemiddelde (27 %) is niet erg groot. Wel vinden we bij mensen die zichzelf gematigd of zeer links noemen relatief veel afwijzing van autoritaire politiek (46 %), terwijl het gemiddelde op een derde ligt (33 %). Maar opnieuw geldt dat de samenhang niet erg indrukwekkend is ( $\gamma = 0,253$ ) en in elk geval lager dan de samenhang van autoritaire politiek met andere dimensies van burgerschap zoals gebrek aan morele zekerheid of politieke onvrede.

**Tabel 9 Belangstelling (%) voor sociaal activisme, autoritaire politiek en nationale eigenheid in relatie tot het politieke spectrum (links-rechts)**

	ZL	GL	MI	GR	ZR
<b>Activisme</b>					
Zwak	2	21	47	27	3
Matig	2	29	38	29	2
Sterk	5	41	34	19	1
<b>Autoritair</b>					
Zwak	4	42	32	21	1
Matig	2	29	42	25	2
Sterk	3	19	46	28	4
<b>Nationaliteit</b>					
Zwak	5	41	35	18	1
Matig	1	27	43	27	2
Sterk	2	18	45	30	5
<b>Gemiddeld</b>	3	30	40	25	2

ZL = zeer links, GL = gematigd links, MI = midden, GR = gematigd rechts, ZR = zeer rechts  
(bron: bijlage 5, tabel 5)

76

De sterkste samenhang doet zich tenslotte voor als het om 'nationalisme' gaat. Op dat punt scoren rechtse burgers met 35 procent boven het totale gemiddelde (27 %). Bijna de helft van degenen die afwijzend staan tegenover het nationale element noemt zichzelf links (46 %), terwijl ze gemiddeld slechts 33 procent van alle burgers uitmaakt. Er bestaat dus een redelijk sterke samenhang tussen de neiging tot 'nationalisme' en zelfplaatsing op het links-rechtscontinuüm (gamma = 0,297). Maar voor alle overige aspecten van het burgerschap is deze klassieke verdeling niet zo relevant. Dit werpt ook een ander licht op het bekende fenomeen dat alle kiezers (en dus alle partijen) naar het politieke midden opgeschoven zijn. Tabel 9 laat de resultaten van deze verschuiving zien. Het grootste deel van de kiezers houdt zich in het midden op (40 %), terwijl 30 procent naar gematigd links en 25 procent naar gematigd rechts toegaat. Meer extreme standpunten komen in Nederland midden jaren negentig haast niet voor.

## 2.4 DRIE SOORTEN BURGERS

Het voorgaande geeft aan dat burgers tegenover bestuur en politiek drie heel verschillende houdingen (kunnen) aannemen. Ter aanduiding van die houdingen zal ik in deze paragraaf een typologie van bedrijvige, berustende en bedreigde burgers opstellen. Daarbij moet ik nog een keer op de reeds besproken kenmerken terugkomen. Om na te gaan hoe men de respondenten het beste over drie groepen kan verdelen, is namelijk een clusteranalyse op basis van die kenmerken uitgevoerd. De bevindingen van deze analyse kan de lezer in bijlage 4 aantreffen. In tabel 10 en 11 zet ik de voornaamste resultaten bij elkaar. Aan de hand daarvan

kunnen de betrokken houdingen als volgt getypeerd worden:

Het eerste type kenmerkt zich door een relatief groot vertrouwen in de parlementaire democratie, het functioneren van de overheid en de mogelijkheden van burgers om zelf politieke invloed uit te oefenen. Deze houding impliceert ook een grote belangstelling voor de publieke zaak, tot uiting komend in het feit dat men altijd deelneemt aan verkiezingen, zich via media goed op de hoogte stelt en in eigen kring over politieke zaken debatteert. Verder legt men op sociaal gebied allerlei initiatieven aan de dag (zoals het steunen van de milieubeweging), terwijl men op strikt politiek gebied een bovengemiddelde activiteit ontplooit. Ten aanzien van het onderscheid tussen goed en kwaad houdt men er duidelijke opvattingen op na. Ten slotte wil men niets te maken hebben met sterk leiderschap of voorstellen om asociale elementen uit de samenleving te verwijderen. In feite scoort men op al deze punten ver boven het gemiddelde. Een en ander is kenmerkend voor de houding van de *bedrijvige* burger (tabel 10, kolom 3). Het gaat om Nederlanders die positief tegenover het proces van modernisering staan. Ze zijn niet alleen bedreven in de zin dat ze veel moderne vaardigheden in huis hebben, maar ook gedreven in de zin dat ze de modernisering als voordelig zien en daarom willen voortzetten. Deze groep telt dan ook veel mensen die hoger onderwijs hebben genoten. De meesten van hen hebben een betaalde baan en een behoorlijk inkomen. Qua levensovertuiging valt op dat zij veelal ongelovig zijn en zichzelf in politiek opzicht overwegend links noemen (tabel 11, kolom 3).

Bij de tweede houding geldt op al deze punten het tegendeel. Het gaat om burgers die weinig vertrouwen in de parlementaire democratie hebben en bij verkiezingen voor de Tweede Kamer vaker thuis blijven. Ze vinden dat de overheid niet naar behoren functioneert, dat Kamerleden niet beseffen wat hen bezig houdt en dat ze zelf (te) weinig invloed op het beleid hebben. Overigens staan ze ook argwanend tegenover hun medeburgers.<sup>26</sup> Verder tonen ze weinig belangstelling voor de publieke zaak. Ze stellen zich niet goed op de hoogte van het politieke nieuws en nemen minder vaak aan openbare meningsvorming deel. In hun morele denkbeelden worden ze geplaagd door onzekerheid. Snelle veranderingen op normatief gebied of een (te) grote diversiteit aan normen maakt het onderscheid tussen goed en kwaad voor hen onduidelijk. Mede daardoor neigen ze vaak tot een autoritaire habitus. Ze menen dat er sterke leiders nodig zijn en dat men asociale elementen hardhandig uit de samenleving moet verwijderen. Dat is kenmerkend voor de opstelling van *bedreigde* burgers (tabel 10, kolom 1). Het gaat immers om mensen die negatief tegenover modernisering staan, niet alleen omdat ze onvoldoende vaardigheden in huis hebben om mee te doen, maar ook omdat zij bij uitstek met de nadelige gevolgen van dat proces geconfronteerd worden. Een aanzienlijk deel heeft niet meer dan lager onderwijs, velen hebben geen betaalde baan en hun inkomen is navenant. Deze groep telt relatief weinig ongelovigen. Qua politieke oriëntatie valt op dat bijna de helft van deze burgers zichzelf niet bij links of rechts indeelt. Het lijkt er veeleer op dat elk politiek engagement door hen vermeden wordt (tabel 11, kolom 1).

Tabel 10 Aandeel (%) van politieke kenmerken voor drie soorten burgers

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Houding inzake democratie</b>				
Ontevreden democratie	25	14	11	17
Kamerleden weten weinig	31	13	7	18
Zou niet gaan stemmen	24	8	3	13
<b>Politieke belangstelling</b>				
Behoorlijke interesse	31	53	71	49
Regelmatig lezen	27	44	67	43
Wel politiek debat	64	80	93	76
<b>Activiteiten voor milieu</b>				
Geld gegeven	37	56	74	53
Petitie getekend	23	35	45	33
Lid milieugroepering	14	24	42	24
<b>Politieke activiteit</b>				
Geschreven naar krant	6	10	20	11
Vergadering bezocht	5	10	14	9
Partijlid (geweest)	12	16	19	15
<b>Sociaal-politieke onvrede</b>				
Falen van overheid	49	39	30	41
Weinig eigen invloed	65	39	20	44
Anderen onbetrouwbaar	59	28	6	34
<b>Morele onzekerheid door</b>				
Grote diversiteit	71	25	4	37
Snelle verandering	69	12	1	30
Toekomst onduidelijk	41	13	7	22
<b>Autoritaire neigingen</b>				
Sterken versus zwakkeren	71	50	13	50
Asocialen verwijderen	35	18	1	21
Sterke leiders nodig	52	20	6	28
<b>Belang nationaal element</b>				
Nederland het beste	73	74	56	70
Levenswijze behouden	67	60	34	57
Volkslied eerbiedigen	57	46	28	46

Bron: bijlage 4, tabel 5-13

Toch betekent het contrast tussen deze twee houdingen niet dat Nederland aan een tweedeling onderhevig is. Empirisch stuiten we – zoals gezegd – op allerlei tussenfiguren en overgangsvormen. Daarbij gaat het om burgers die er met betrekking tot democratie en politiek geen uitgesproken meningen op na houden, die het politieke nieuws wel volgen maar zonder dat ze zelf aan het debat deelnemen, die weinig moeten hebben van autoritaire gezagsuitoefening maar wel een zekere loyaliteit opbrengen voor hun vaderland, et cetera. Het proces van modernisering brengt voor deze burgers zowel voor- als nadelen met zich mee waardoor

Tabel 11 Aandeel (%) van enkele achtergrondkenmerken voor drie soorten burgers

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Persoon</b>				
Mannelijk	44	51	55	49
Betaald werk	39	56	71	53
(zeer) ongelovig	18	24	36	24
<b>Opleiding</b>				
LO	50	20	7	28
MAVO	33	35	24	32
HAVO en meer	17	45	69	40
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	42	31	26	34
21-45.000	47	46	46	46
45.000 en meer	11	23	28	20
<b>Politiek</b>				
(zeer) rechts	27	33	17	28
Links noch rechts	47	36	24	37
(zeer) links	26	31	59	35

Bron: bijlage 4, tabel 2-4

79

ze een neutrale of ambivalente houding aannemen. Ze ontplooiën doorgaans weinig initiatief tenzij de politiek op een concreet punt hun persoonlijke belangen raakt. Dan kunnen ze vrij energiek uit de hoek komen en bijvoorbeeld plaatselijke overheden behoorlijk dwarsbomen. Maar over het algemeen stelt deze groep van *berustende* burgers zich afwachtend op. Overigens zou men binnen deze verzameling nog een subgroep kunnen aanwijzen. Dat zijn mensen die in hun eigen leefomgeving activiteit ontwikkelen zonder dat die een publiek of politiek karakter krijgt. Denk bijvoorbeeld aan degenen die als vrijwilliger actief zijn in verenigingsleven, kerkelijke organisaties, informele hulpverlening, et cetera. De term *berustend* doet deze groep onvoldoende recht want men kan niet zeggen dat zij pas actief wordt wanneer ze in haar belangen wordt aangetast. Men zou deze Nederlanders die vaak voor familieleden, buurtgenoten of anderen zorgen beter kunnen omschrijven als bezorgde burgers.<sup>27</sup> Met het oog op onze vraagstelling wil ik me echter beperken tot drie hoofdgroepen. Een grove schatting leert dat de bedrijvige burgers ongeveer een vijfde van de bevolking uitmaken (20 %), terwijl ruim een derde tot de bedreigde burgers behoort (35 %). Bijna de helft van de Nederlanders zou men tot de brede tussengroep van *berustende* burgers kunnen rekenen (45 %).<sup>28</sup>

Het is op dit punt leerzaam om stil te staan bij de bevindingen die vorig jaar door onderzoeksbureau Motivaction gepubliceerd werden (Motivaction 2001: 104-113). Daarbij maakte men onderscheid tussen vier 'burgerschapstijlen', afhankelijk van de wijze waarop de ondervraagden zich tegenover het sociaal-politieke leven opstellen. De eerste groep omschrijft men als buitenstaanders of *inactieve* bur-

gers. Zij nemen een afzijdige houding tegenover politiek en samenleving aan, voelen zich nauwelijks verbonden met anderen, hebben weinig behoefte aan het uitwisselen van ervaringen of het onderhouden van sociale netwerken. Ze zijn primair op hun eigen belang gericht. Vergeleken met anderen hebben zij weinig vertrouwen in de overheid en voelen geen behoefte om deel te nemen aan beleidsvorming. Dan zijn er burgers die op politiek gebied vooral een *afhankelijke* houding aannemen. Ze onderhouden een diffuse relatie met de maatschappelijke ontwikkelingen en haken gemakkelijk af. Ze ervaren een grote afstand tot de overheid, niet zozeer uit desinteresse, maar omdat ze moeite hebben met de complexiteit van het moderne bestaan. Bovendien missen ze een aantal vaardigheden die voor de informatiesamenleving nodig zijn. Ze sluiten zich niet helemaal af voor anderen maar beperken hun betrokkenheid tot de eigen omgeving of het lokale niveau. Ze hebben vooral behoefte aan veiligheid, zekerheid en duidelijkheid en verwachten dat de overheid zich opstelt als regelaar en/of autoriteit.

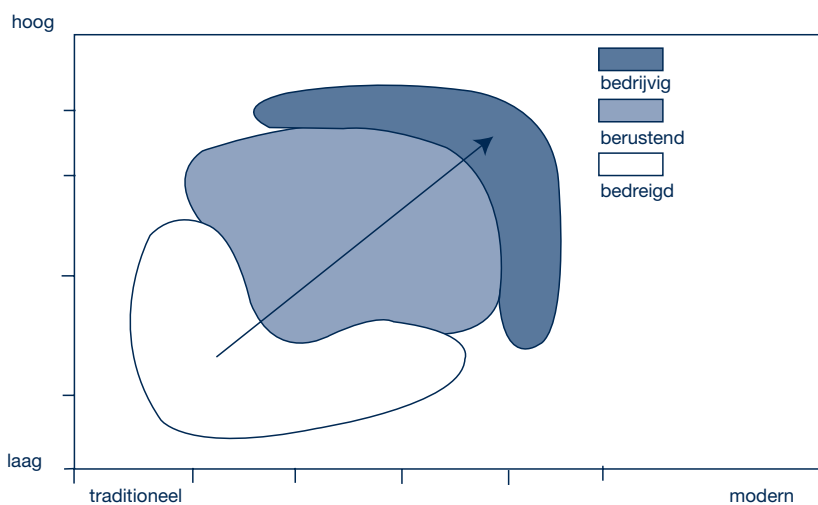
In de derde plaats onderscheidt men een burgerschapsstijl die sterk in het teken van maatschappelijk *conformisme* staat. Deze burgers tonen niet al te veel politieke betrokkenheid en trachten zelden het overheidsbeleid te beïnvloeden. Ze jagen in de eerste plaats hun eigen belangen na en proberen zo pragmatisch mogelijk om te gaan met de ontwikkelingen die op hen af komen. Komt het eigen belang door maatregelen in het geding dan legt men wel de nodige betrokkenheid en actie aan de dag. Men is over het algemeen redelijk goed geïnformeerd maar gaat selectief en volgens individuele voorkeuren met die informatie om. Tenslotte is er een burgerschapsstijl die in het teken van actieve betrokkenheid en sterk gevoelde *verantwoordelijkheden* staat. Deze burgers hanteren een eigen maatschappijvisie en houden bij hun stellingname rekening met het algemeen belang. Ze treden vaak zeer kritisch op maar ontplooiën ook graag eigen initiatief. De overheid vormt in hun ogen niet zozeer een autoriteit als wel een regisseur die toezicht houdt op de richting en kwaliteit van democratische besluitvorming. Ze hechten groot belang aan openheid en aan volledige informatievoorziening zodat ze zelf een standpunt kunnen innemen, hebben veel vertrouwen in de overheid en bemoeien zich actief met de beleidsvorming.

Een ander interessant punt is dat deze stijlen mede van sociaal-economische status en waardenoriëntatie afhangen. Zowel de inactieve als afhankelijke burgers treft men vooral aan in de lagere (midden)klasse. De meer 'verantwoordelijke' burgers komen hoofdzakelijk uit de hogere (midden) klasse voort terwijl de conformistische burgers een overgangspositie innemen. Figuur 2 (waarin de sociaal-economische status op de Y-as staat) geeft een en ander grafisch weer. Met betrekking tot de waardenoriëntatie van deze groepen onderscheidt men een premoderne, een moderne en een postmoderne habitus. Met behulp van de vijf trefwoorden 'behouden', 'bezitten', 'verwennen', 'zelfactualisatie' en 'mix van waarden' brengt men een nadere verdeling aan (X-as in figuur 2). Uiteindelijk blijkt dat afhankelijke burgers sterk vertegenwoordigd zijn aan de premoderne zijde van het bovenstaande diagram (= links) terwijl verantwoordelijke burgers relatief vaak aan de postmoderne zijde van het diagram te vinden zijn (= rechts). Dit



betekent dat de eerste groep vooral naar het behoud van traditionele waarden streeft, terwijl de laatste groep zich in postmoderne stijl op een mengeling van waarden richt. Leggen we deze analyse door Motivaction naast onze eigen bevindingen dan zijn twee conclusies mogelijk. Ten eerste correspondeert mijn onderscheid tussen bedreigde, berustende en bedrijvige burgers met de burgerschapsstijlen die zojuist genoemd werden. Weliswaar voeg ik inactieve en afhankelijke burgers samen tot een categorie (= bedreigde burgers) maar voor het overige komen de verschillen in stijl en houding sterk overeen met die uit het onderzoek van Motivaction. Ten tweede is er overeenkomst in de manier waarop deze groepen in het sociale veld geplaatst worden. Weliswaar gaat Motivaction van sociaal-economische status en waardenoriëntatie uit, terwijl onze analyse berust op inkomen en opleiding maar dat komt grotendeels op hetzelfde neer. Het is immers bekend dat de verdeling naar moderniteit in hoge mate samenvalt met die van opleiding. In dat opzicht vertoont onze diagnose en het diagram van Motivaction duidelijk gelijkenis.

**Figuur 2** Drie stijlen van burgerschap in relatie tot sociaal-economische klasse (Y-as) en waardenoriëntatie (X-as)



Bron: Motivaction, *Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie*, p. 105

Over de verdere interpretatie van deze bevindingen is verschil van mening mogelijk. Sommigen zullen de betrokken stijlen en houdingen willen zien als min of meer tijdloze verschijnselen. Men kan inderdaad volhouden dat er altijd wel groepen burgers zullen zijn die zich afkeren van de politiek en vooral belangstelling hebben voor hun eigen leefwereld. En er zullen ook altijd wel groepen burgers zijn die zich actief inzetten voor de publieke zaak en niet alleen in termen van het eigen belang denken. Maar volgens mij onderschat een dergelijke interpretatie het dialectische karakter van de historische ontwikkeling, respectievelijk de asymmetrische effecten die het proces van modernisering veelal heeft. We

hebben in het voorgaande al gezien dat de Nederlandse samenleving zowel op sociaal-economisch vlak als op cultureel-normatief gebied een bepaalde kant opgaat. Op het eerste vlak stelden we een gestage toename vast van de welvaart en een geleidelijke expansie van de middenklasse. Op het tweede vlak was er een voortdurende toename van de onderwijsparticipatie en een expansie van waarden als gelijkwaardigheid en zelfstandigheid. Dit betekent dat de sociale dynamiek in de loop der tijd een specifieke richting kent ofschoon die voor de betrokken groepen zeer verschillende gevolgen heeft (vandaar de pijl in figuur 2). Juist door het toenemen van de welvaart en het onderwijsniveau komen burgers in de linker-onderhoek van het diagram op achterstand, terwijl de burgers in de rechterbovenhoek een voorsprong opbouwen. Men zou kunnen zeggen dat de nadelen van het moderniseringsproces het sterkst gevoeld worden door bedreigde burgers, terwijl bedrijvige burgers dat proces juist aanjagen.

Wetenschappelijk kan men bij modernisering slechts vaststellen dat traditionele patronen en verhoudingen eenvoudigweg veranderen. Maar een dergelijke verandering wordt altijd op verschillende manieren gewaardeerd. Sommigen zeggen dat de sociale samenhang wordt aangetast, dat de mensen steeds meer hun eigen belangen nastreven of dat het onderscheid tussen goed en kwaad verdwijnt. Dat is in het kort de wijze waarop bedreigde burgers tegen modernisering aankijken. Maar anderen leggen dezelfde tendens heel anders uit. Zij wijzen bijvoorbeeld op het feit dat de individuele bewegingsvrijheid sterk toegenomen is, dat de mensen heel goed zelf kunnen uitmaken hoe ze denken over goed en kwaad, dat er nieuwe sociale netwerken ontstaan, et cetera. Dat is in het kort de wijze waarop bedrijvige burgers tegen modernisering aankijken. Overigens is dit niet alleen een kwestie van filosofische denken of morele bespiegeling, het is direct aanwezig in het politieke handelen van betrokkenen. Het onderscheid tussen bedreigde, berustende en bedrijvige burgers is dan ook uiterst relevant voor bestuurders en politici, al was het maar omdat deze groepen hen niet op dezelfde manier benaderen. Om dat te illustreren wil ik tot slot twee thema's uit het *Nederlands Kiesersonderzoek 1998* behandelen.

Het eerste thema heeft betrekking op de mate waarin burgers daadwerkelijk proberen om politieke invloed uit te oefenen. Wie zijn die burgers eigenlijk en op welke wijze gaan zij te werk? In tabel 12 heb ik uiteenlopende vormen van participatie bij elkaar gezet. Ze variëren van openlijke gedragingen, zoals het meedoen aan een demonstratie of zich inzetten voor een actiegroep, tot initiatieven in besloten kring, zoals contact opnemen met de burgemeester of parlementsleden. Aan deze tabel kan men aflezen hoeveel procent van de burgers tot bepaalde vormen van participatie overgaat (aandeel). Verder is aangegeven hoezeer deze participatiegraad met de variabelen opleiding en inkomen verbonden is (kolom 2 en 3). Op basis van de frequentie (kolom 1) zou men onderscheid kunnen maken tussen drie soorten van politieke participatie. Aan bepaalde initiatieven zegt meer dan de helft van de burgers mee te doen. Dat is hier alleen bij het ondertekenen van een petitie het geval (66 %). Aan andere initiatieven neemt minder dan de helft, maar meer dan 10 procent van alle burgers deel. Daarbij lijken (behalve bij het

indienen van een klacht) vooral informele of persoonlijke contacten van belang. Blijkbaar is meedoen aan een demonstratie of het benaderen van een actiegroep laagdrempelig (25 respectievelijk 16 % doet eraan mee).

Hetzelfde geldt voor het benaderen van een raadslid, burgemeester of belangengroep (15, respectievelijk 14 en 12 %). Maar er zijn ook initiatieven waar minder dan 10 procent van de burgers toe overgaat. Dat geldt vooral voor gevestigde instellingen zoals politieke partij (7 %), ministerie (6 %), krant en tv of radio (9 respectievelijk 6 %). Of er zijn hooggeplaatste personen in het geding zoals een minister of lid van de Tweede Kamer (4 respectievelijk 6 %).

**Tabel 12** Aandeel (%) van de respondenten die een politieke activiteit aan de dag leggen in relatie (gamma) tot hun opleiding en inkomen

	Aandeel	Opleiding	Inkomen
Petitie ondertekend	66	0,260	0,148
Meedoen demonstratie	25	0,422	0,167
Klacht ingediend	19	0,223	0,205
Deelname actiegroep	16	0,348	-
Contact met raadslid	15	0,172	0,228
Contact met burgemeester	14	-	-
Belangengroep benaderd	12	0,363	0,292
Krant benaderd	9	0,352	0,233
Politieke partij benaderd	7	0,354	0,282
Contact met ministerie	6	0,419	0,349
Contact met parlements lid	6	0,444	0,343
Benadering tv of radio	6	-	-
Benadering minister	4	0,270	0,278

Bron: bijlage 5, tabel 3 en 4

De gemiddelde frequentie van de drie soorten activiteit (petitie, informeel en institutioneel contact) neemt in deze richting af. Terwijl 66 procent van de burgers een petitie zegt te ondertekenen, doet gemiddeld 17 procent van hen aan de tweede groep initiatieven mee en gemiddeld slechts 6 procent aan de derde groep. Tegelijkertijd neemt de correlatie met de factor opleiding in die richting toe van 0,260 (petitie) via 0,306 (informeel) naar 0,368 (institutioneel). Met andere woorden: hoe zeldzamer de vorm van politieke participatie, des te sterker is deelname van het opleidingspeil afhankelijk. Opmerkelijk is dat voor bijna alle soorten politieke participatie geldt dat hoogopgeleide burgers er vaker toe overgaan dan laagopgeleiden. Daarbij komen aanzienlijke niveaoverschillen voor. Om een paar voorbeelden te noemen: van de burgers met een lage opleiding heeft 10 procent wel eens aan een demonstratie meegedaan, maar voor de hoogstopgeleide groep komt dat aandeel op 43 procent.<sup>29</sup> Ook het benaderen van instellingen als een krant of politieke partij dan wel hooggeplaatste personen blijkt vooral een zaak van hoogopgeleide burgers. Gemiddeld is het aandeel van de hoogstopgelei-

den 3,5 keer zo hoog als dat van de laagstopgeleide groep.

Eenzelfde samenhang tekent zich af met de factor inkomen, alleen is de invloed daarvan wat minder sterk. Uitgaande van de drie soorten participatie neemt de gemiddelde waarde van gamma toe van 0,148 (petitie) via 0,223 (informeel) naar 0,297 (institutioneel). We stellen dus vast dat ook de invloed van het inkomen belangrijker wordt naarmate het om minder frequente, respectievelijk meer hoogdrempelige vormen van participatie gaat.<sup>30</sup> Zoals gezegd ligt de correlatie hier met een gemiddelde waarde van 0,253 op een lager niveau dan bij het opleidingspeil waar ze 0,330 was. Hoewel de hoogte van het inkomen dus zeker een factor is bij de kans dat burgers aan politieke participatie doen, heeft de factor opleiding meer gewicht. Een en ander laat een drieledige conclusie toe. 1. We stellen tussen de verschillende vormen van politieke participatie aanmerkelijke verschillen vast, waarbij de frequentie daalt naarmate er meer formele en institutionele drempels zijn. 2. We zien dat het vooral de beter opgeleide burgers zijn die langs deze weg invloed trachten uit te oefenen. 3. Dit alles zegt nog niets over de aard of inhoud van die bemoeienis en dus ook niet over de vraag of bestuur respectievelijk politiek beleid daardoor werkelijk bemoeilijkt wordt. Maar we mogen wel aannemen dat professionele bestuurders en politici meer dan voorheen vanuit de samenleving onder druk gezet worden.

Het *Nederlands kiezersonderzoek 1998* stelt ons in staat een tweede thema te behandelen dat in zekere zin het omgekeerde is van de politieke participatie. Want net zoals er burgers zijn die zich actief bemoeien met politiek en beleidsvorming, zijn er ook die zich daarvan afkeren en een apathische of zelfs cynische houding aannemen. Deze houding werd gemeten door het voorleggen van de volgende stellingen: 1) politici beloven meer dan ze kunnen waarmaken; 2) leden van de Tweede Kamer verliezen snel het contact met de burgers; 3) politieke partijen hebben alleen belangstelling voor mijn stem en niet voor mijn opvatting; 4) mensen als ik hebben geen invloed op de politiek; 5) om lid te worden van de Tweede Kamer zijn vrienden belangrijker dan vaardigheden; 6) leden van de Tweede Kamer geven niet om de ideeën van mensen zoals ik; 7) ministers zijn in de eerste plaats op hun eigen belangen uit; 8) er stemmen zoveel mensen dat mijn stem er niet toe doet. Aan tabel 13 kan men aflezen hoeveel procent van de ondervraagden deze uitspraken onderschrijft (kolom 1). Kolom 2 en 3 geven de correlatie (gamma) met opleiding en inkomen. Deze cijfers laten geen volledig eenduidige interpretatie toe. Enerzijds is slechts een kleine minderheid van mening dat stemmen er niet veel toe doet, omdat er zoveel mensen aan verkiezingen deelnemen (9 %). Anderzijds is een grote meerderheid het met de stelling eens dat politici te veel beloften doen (88 %) of dat leden van de Tweede Kamer snel het contact met de burgers kwijt raken (70 %). Dat zou kunnen wijzen op een zekere scepsis onder burgers: men aanvaardt weliswaar de parlementaire democratie en neemt ook deel aan de verkiezingen, maar maakt zich geen illusies over de werkelijke invloed die men op die wijze heeft. Dat blijkt ook uit de score voor vier andere uitspraken.

**Tabel 13** Aandeel (%) van de respondenten met een cynisch oordeel over politiek in relatie (gamma) tot opleiding en inkomen

	Aandeel	Opleiding	Inkomen
Politici beloven te veel	88	0,234	0,153
Geen contact met burgers	70	0,255	0,172
Opvatting doet er niet toe	47	0,281	0,153
Geen invloed op politiek	41	0,365	0,225
TK is vriendjespolitiek	39	0,118	-
TK geeft niet om burgers	37	0,342	0,217
Eigenbelang prevaleert	29	0,374	0,338
Stemmen doet er niet toe	9	0,294	0,265

Bron: bijlage 5, tabel 6

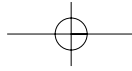
Bijna de helft van alle respondenten meent dat partijen niet zozeer op hun denkbeelden maar op hun stem uit zijn (47 %). Een groot deel schrijft zichzelf weinig politieke invloed toe (41 %). Ruim een derde van de respondenten meent dat Tweede Kamerleden zich weinig gelegen laten liggen aan hun denkbeelden (37 %) en bijna een derde meent dat ministers primair hun eigen belangen najagen (29 %).

Het is opmerkelijk dat er op al deze punten positieve correlaties met het opleidingspeil bestaan (gamma is gemiddeld 0,283). De sterkste samenhang doet zich bij de eigen politieke invloed voor (gamma = 0,365). Bijna tweederde van de laagstopgeleide burgers kent zichzelf geen politieke invloed toe (64 %) terwijl dat bij de hoogstopgeleiden slechts voor een kwart opgaat (26 %). Ook het oordeel dat Tweede Kamerleden weinig oog hebben voor de opvattingen van burgers houdt verband met opleiding (gamma = 0,342). Ruim de helft van de laagstopgeleiden meent dat leden van de Tweede Kamer niet om hun ideeën geven (57 %) terwijl dat aandeel onder de hoogstopgeleiden maar een kwart bedraagt (24 %). Met andere woorden: hoe meer opleiding een burger genoten heeft, des te geringer is de mentale afstand tot parlementsleden en politici. Bijgevolg bestaat er voor vele burgers een aanzienlijke afstand tussen hun wereld en die van de politici. Met betrekking tot de factor inkomen gaat dit alles minder sterk op (gamma is gemiddeld 0,190). Alleen bij het oordeel over de eigen belangen van ministers en het deelnemen aan verkiezingen blijkt er een redelijk sterke correlatie te bestaan (gamma = 0,338 respectievelijk 0,265). Hoewel slechts een kleine minderheid gelooft dat stemmen zinloos is (9 %) komt dat in de laagste inkomensgroep toch vaker voor (16 %). Verder onderschrijven veel mensen uit de laagste inkomensgroep de stelling dat ministers vooral hun eigen belangen najagen (42 %), terwijl dat bij de hoogste inkomens veel minder is (17 %). Met andere woorden: als er in Nederland cynisme met betrekking tot politiek bestaat, dan moet dat opnieuw bij mensen met een geringe opleiding (en dito inkomen) gezocht worden.

Langzaam maar zeker wordt duidelijk met welk probleem bestuurders en politici in Nederland geconfronteerd worden. Ongeveer de helft van alle burgers stelt zich *berustend* of licht sceptisch op om pas in actie te komen wanneer ze in hun concrete belangen worden aangetast. De rest houdt er weliswaar duidelijke meningen op na maar de moeilijkheid is dat die heel verschillende richtingen uitgaan. Circa een derde van de burgers voelt zich *bedreigd* door de moderne ontwikkeling en heeft een defensieve, respectievelijk cynische visie op de politiek. Deze houding vinden we vooral onder burgers met een bescheiden opleiding (en dito inkomen). De groep van *bedrijvige* burgers maakt ongeveer een vijfde van de bevolking uit. Zij staan juist verdere modernisering voor en nemen een offensieve, respectievelijk politiek betrokken houding aan. Dat is vooral de houding van burgers met een redelijk hoge opleiding (en dito inkomen). Geplaatst voor deze driedeling doen bestuurders en politici het altijd verkeerd. Wanneer zij al te krachtig ingrijpen komen ze in aanvaring met de grote groep van afwachtend ingestelde burgers. Grijpen ze niet in dan leidt dat bij de twee andere groepen tot kritiek. De bedreigde burgers laten weten dat ze onvoldoende tegen de gevolgen van modernisering beschermd worden, terwijl veel bedrijvige burgers vinden dat het moderniseringsproces te zeer door de overheid gehinderd wordt. Deze uiteenlopende houdingen tegenover het optreden van de overheid brengen niet alleen praktische problemen met zich mee, zij roepen ook tal van theoretische en normatieve vragen op. Die hebben onder meer betrekking op de status van het burgerschap en de manier waarop men over het politieke als zodanig denkt. Ervan uitgaande dat begrippen als 'burger' en 'politiek' van tijd tot tijd een andere betekenis krijgen, kan men zich de vraag stellen wat vandaag de dag onder deze begrippen wordt verstaan. Wellicht betreden wij een nieuwe fase in het proces van staatsvorming en wordt er een nieuwe laag aan het politieke landschap toegevoegd. In het volgende hoofdstuk wil ik de dynamiek en samenstelling van die laag aan een nadere analyse onderwerpen.

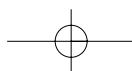
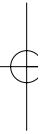
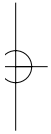
**NOTEN**

- <sup>1</sup> Het betreffende bestand, te weten Culturele veranderingen 1996, geniet om diverse redenen de voorkeur boven bestanden die meestal voor politieke vraagstukken gebruikt worden. Zo zullen mensen met een geringe belangstelling voor politiek slecht vertegenwoordigd zijn in bestanden als het Nederlands Kiezers Onderzoek. Daardoor leveren die bestanden een te rooskleurig beeld van de Nederlandse burger op. Het door ons gebruikte SCP-bestand telt ook veel personen met een bescheiden inkomen en/of een lage opleiding en geeft daarmee een reëler beeld van datgene wat er onder burgers leeft.
- <sup>2</sup> De vier dimensies van het burgerschap die in dit hoofdstuk aan de orde zijn, vallen niet volledig samen met de historische 'lagen' die ik in de inleiding ter sprake bracht. Dat blijkt alleen al uit het feit dat het recht om parlementaire vertegenwoordigers te kiezen en lid te worden van een politieke partij in dezelfde historische fase werden vastgelegd. Niettemin loopt het gebruik dat men van beide rechten maakt sterk uit een. Anderzijds is het opmerkelijk dat zowel de historische ontwikkeling van diverse burgerrechten als de mate waarin deze worden uitgeoefend een piramidaal patroon vormen: de oudste, respectievelijk meest fundamentele rechten worden uitgeoefend door de breedste groep, terwijl de meer recente aanspraken vaak door een actieve bovenlaag worden verwoord.
- <sup>3</sup> Bijlage 2, tabel 2.
- <sup>4</sup> Bijlage 2, tabel 10.
- <sup>5</sup> Bijlage 2, tabel 2.
- <sup>6</sup> Bijlage 2, tabel 3.
- <sup>7</sup> Bovendien is de belangstelling voor zaken als het milieu aan schommelingen onderhevig. Zou men dezelfde vragen anno 2002 opnieuw voorleggen, dan kwam het aandeel van de actieve burgers waarschijnlijk lager uit.
- <sup>8</sup> Bijlage 2, tabel 4.
- <sup>9</sup> Bijlage 2, tabel 5.
- <sup>10</sup> Gebaseerd op bijlage 2, tabel 2-5.
- <sup>11</sup> Zie de inleiding op bijlage 2.
- <sup>12</sup> Overigens zijn de correlaties voor afzonderlijke variabelen niet opgenomen in bijlage 2.
- <sup>13</sup> Bijlage 2, tabel 6.
- <sup>14</sup> Bijlage 2, tabel 7.
- <sup>15</sup> Bijlage 2, tabel 7.
- <sup>16</sup> Bijlage 2, tabel 8.
- <sup>17</sup> Bijlage 2, tabel 9.
- <sup>18</sup> Hoewel het item over Nederland als beste land een verrassende uitkomst oplevert, maakt het om statistische redenen geen deel uit van een politieke dimensie. Bijgevolg wordt waardering voor de nationale eigenheid uitsluitend geoperationaliseerd met de twee items die in het vervolg aan de orde zijn.
- <sup>19</sup> Bijlage 2, tabel 10.
- <sup>20</sup> Bijlage 3, tabel 8.
- <sup>21</sup> Bijlage 3, tabel 4.
- <sup>22</sup> Bijlage 3, tabel 14.



MONDIGER OF MOEILIJKER?

- <sup>23</sup> Bijlage 3, tabel 13.
- <sup>24</sup> Bijlage 3, tabel 11.
- <sup>25</sup> Bijlage 2, tabel 9.
- <sup>26</sup> Bijlage 4, tabel 11, deel 2.
- <sup>27</sup> Met dank aan Kees Schuyt die op dit onderscheid binnen de groep van berustende burgers gewezen heeft.
- <sup>28</sup> De percentages zijn gebaseerd op de clusteranalyse (bijlage 4, tabel 1).  
Met dank aan Imrat Verhoeven en Paul de Beer.
- <sup>29</sup> Bijlage 5, tabel 3.
- <sup>30</sup> Bijlage 5, tabel 4.





### 3 THEORETISCH PERSPECTIEF

Het zal de lezer opvallen dat beide voorgaande hoofdstukken zijn afgesloten met een open vraag. In het eerste hoofdstuk werd duidelijk dat het ontstaan van een assertieve levensstijl op het gebied van bestuur en politiek paradoxale gevolgen heeft. Enerzijds tonen burgers steeds minder belangstelling voor traditionele vormen van politiek engagement zoals deelnemen aan verkiezingen of lidmaatschap van een partij. Anderzijds neemt hun inzet voor de publieke zaak juist toe en tonen ze meer belangstelling voor nieuwe politieke activiteiten zoals het deelnemen aan protestacties. Aan het einde van dat eerste hoofdstuk was niet duidelijk of beide processen elkaar aanvullen, dan wel in conflict raken. Om die vraag te beantwoorden ging ik in het tweede hoofdstuk na aan welke sociale en culturele kenmerken deze actieve burgers beantwoorden. Daarop bleek dat factoren als inkomen en opleiding in beide processen een rol spelen: zowel de interesse voor traditionele politiek als de belangstelling voor nieuwe vormen van engagement neemt toe naarmate burgers een hoger inkomen en meer opleiding gevolgd hebben. In die zin kregen we een (gedeeltelijk) antwoord op de zojuist gestelde vraag. Hoewel nieuwe en oude vormen van politiek een eigen karakter hebben, kunnen ze elkaar wel degelijk aanvullen.

89

Toch stuitte we in het tweede hoofdstuk op een nieuw probleem. Daar bleek immers dat er behalve de groep van relatief welvarende, hoogopgeleide en geëngageerde burgers ook burgers zijn die op een heel andere wijze in het leven staan. Het zijn degenen die zich door de moderne ontwikkeling bedreigd voelen. Ze hebben weinig vertrouwen in bestuurders of politici, voelen zich onzeker op moreel gebied en neigen eerder tot autoritaire politiek. In die houding komt opnieuw een zeker onbehagen tot uitdrukking, maar van een geheel andere soort dan de onvrede die men bij de meer actieve burgers vindt. Burgers met een laag inkomen en een bescheiden opleiding koesteren met betrekking tot de overheid ook andere verwachtingen. Dat plaatst ons voor het probleem hoe we de verhouding van burgers en overheid in meer algemene zin moeten opvatten. Kan een overheid die vanuit beide zijden onder vuur genomen wordt – van de ene kant omdat ze modernisering onvoldoende stimuleert, van de andere omdat ze nadelige effecten van die modernisering onvoldoende compenseert – haar burgers überhaupt voldoende vertrouwen inboezemen? Kan politiek nog dienstdoen als een medium dat deze groepen met elkaar verbindt? En welke opvatting van politiek kan ervoor zorgen dat men elkaar op een elementair niveau verstaat?

Deze problematiek dwingt ons tot een meer theoretische gedachtegang. Op zichzelf zijn de gestelde vragen bepaald niet nieuw. Ze zijn in de geschiedenis van het politieke denken telkens opnieuw gesteld en kunnen niet van definitieve antwoorden voorzien worden. Wat wel kan – en wat volgens mij ook moet – is nagaan wat in een specifieke situatie en een afgebakend tijdsbestek de strekking van die vragen is. Daarom wil ik in dit hoofdstuk enkele theorieën met betrekking tot het hedendaagse burgerschap behandelen. Ik zal beginnen met de vraag

waarom de belangstelling voor dit begrip zo sterk toegenomen is en welke opvattingen van burgerschap thans aan de orde zijn. Daarbij concentreer ik me op de zogeheten republikeinse zienswijze, omdat die mij het beste lijkt te passen bij de situatie in Nederland (paragraaf 3.1). Vervolgens behandel ik drie ontwikkelingen die deze zienswijze actueel maken. Ten eerste heeft het politieke domein de afgelopen dertig jaar een verbreding ondergaan. Bijgevolg groeide het aantal onderwerpen die tot inzet van politieke strijd werden, ontstonden nieuwe vormen van machtsuitoefening en nam de diversiteit aan politieke actoren toe (paragraaf 3.2). Behalve een dergelijke (kwantitatieve) uitbreiding heeft het politieke domein ook een (kwalitatieve) intensivering ondergaan. Doordat burgers zich niet langer bij het traditionele gezag neerlegden, doordat er veel meer informatie ter beschikking kwam en doordat ze vaker zelfstandig konden oordelen, moest het politieke spel – ook als het om klassieke onderwerpen ging – op een nieuwe manier gespeeld worden (paragraaf 3.3). Tenslotte ontstaat er geleidelijk een nieuw evenwicht in het debat over de rechten en de plichten van burgers. Op analoge wijze zien we een nieuwe balans ontstaan in het debat over de vrijheden en verantwoordelijkheden van professionals, terwijl ook het optreden van de overheid aan reflexie onderhevig is (paragraaf 3.4). Aldus lijken zich niet alleen nieuwe realiteiten te ontwikkelen maar ook nieuwe antwoorden op de klassieke vraag wat politiek vandaag de dag zou kunnen zijn.

### 3.1 THEORIEËN OVER BURGERSCHAP

De populariteit van het begrip burgerschap nam de afgelopen tien jaar in hoog tempo toe. Sinds het einde van de jaren zestig stond alles wat met burgers of burgerlijk te maken had in een kwalijk licht. Iedereen associeerde deze termen met conservatisme en bekrompenheid. Dat zou tot in de jaren tachtig nauwelijks veranderen. Slechts een enkeling sprak over burgers en dan meestal in een zeer neutrale of academische betekenis. Maar begin jaren negentig slaat de stemming om en vanaf dat moment verschijnt het begrip burgerschap in de meest diverse omgevingen, variërend van filosofische teksten tot beleidsnota's, krantenartikelen, verkiezingspamfletten, et cetera. (Kymlicka 1995: 283).

In de literatuur vinden we verscheidene verklaringen voor deze plotselinge belangstelling. Sommigen menen dat zij voortvloeit uit een crisis van de nationale staat (Beiner 1995: 2-3). Naarmate er een echte wereldhandel tot ontplooiing komt, grote bedrijven zich op alle continenten vestigen, schommelingen van de beurs in elke regio gevoeld worden, investeringen en kapitaal een ongekende mobiliteit hebben, geografische of nationale grenzen wegvallen en de informatietechnologie geheel nieuwe realiteiten in het leven roept, in die mate zou politieke macht zich losmaken uit het beperkte kader van de nationale staat en een transnationale of zelfs globale vorm aannemen. Zij zou zich verplaatsen naar de hoofdkantoren van grote banken, multinationals en andere internationaal opererende instellingen, waardoor het handelingsbereik van nationale overheden steeds geringer wordt (Bovens 1995: 13-14). Dit alles ondermijnt de zeggenschap van

gewone burgers – die immers via nationale staten loopt – en dwingt hen nieuwe aanspraken of vormen van burgerschap te ontwikkelen. Vergelijkbare gevolgen zouden voortvloeien uit het proces van Europese eenwording. Doordat het Europese recht geleidelijk meer invloed krijgt, doordat besluiten van de Europese Commissie sterk doorwerken, door het invoeren van een gemeenschappelijke markt en munt, neemt de speelruimte voor nationale overheden af. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor Europese onderdanen om Brussel te beïnvloeden nog altijd zeer gering. Met andere woorden: het gevaar bestaat dat het democratisch deficit alleen maar groter wordt en ook dat zou een groeiende belangstelling voor het burgerschap kunnen meebrengen.

Een tweede ontwikkeling is de toename van het aantal migranten dat zich legaal of illegaal in Europa vestigt. Of het nu om economische vluchtelingen gaat, om mensen die politiek asiel zoeken of om allochtonen die zich hier reeds decennia geleden vestigden, in vrijwel alle Europese landen roept deze migratie heftige reacties op. De voorgestelde oplossingen lopen sterk uiteen. Nummer een zou alle migranten het liefst over de grens zetten, nummer twee wil hen volledig in de samenleving opnemen en nummer drie legt zich bij de aanwezigheid van dergelijke migranten neer, mits ze illegaal blijven. Maar het resultaat is steeds hetzelfde: een fel debat over de vraag wat men onder burgerschap verstaat en de vraag aan welke groeperingen het al dan niet moet worden toegekend. Daarin speelt ook het debat over de multiculturele samenleving mee. Sommigen vinden dat etnische groeperingen recht hebben op het articuleren van hun eigen culturele identiteit, mits de grenzen van de rechtsstaat gerespecteerd worden. Anderen menen dat dit op den duur juist een ondermijning van de rechtsstaat tot gevolg heeft en pleiten voor een meer actieve overname van Nederlandse normen. Weer anderen geloven dat etnische groeperingen op een eigen wijze vorm geven aan hun burgerschap. En ten slotte zijn er auteurs die het begrip burgerschap als zodanig van de hand wijzen omdat men daarmee onvoldoende recht zou doen aan groepen die in taalkundig, etnisch, religieus of seksueel opzicht een minderheid vormen (Miller 1995: 444). Inmiddels weten we dat het hierbij om meer dan academische spitsvondigheden gaat. Dank zij het artikel dat Paul Scheffer twee jaar geleden over het multiculturele drama schreef, zijn al deze gezichtspunten ook in Nederland aan de orde van de dag.<sup>1</sup>

Men zou deze als exogene processen kunnen aanduiden. Het gaat immers om veranderingen die zich min of meer aan het politieke systeem opdringen en het burgerschap (weer) actueel maken. Daarnaast waren er endogene factoren aan het werk. Men denke aan de crisis die de verzorgingsstaat begin jaren tachtig maakte. Er dreigde toen een forse discrepantie te ontstaan tussen de eisen die burgers aan de overheid stelden enerzijds en de mate waarin ze hun verplichtingen serieus namen anderzijds. In Nederland vonden politici als Lubbers, Brinkman en Hirsch Ballin dat burgers zich minder calculerend moesten opstellen. Maar deze kritiek klonk ook in het buitenland. Overall ontstond verzet tegen een te eenzijdige interpretatie van het burgerschap waarbij de nadruk meer op rechten dan op plichten lag. In het verlengde daarvan tekende zich een meer positieve

waardering van burgerlijke deugden als zelfredzaamheid of sociale participatie af (Kymlicka 1995: 284-292). Overigens had deze herwaardering niet louter politieke betekenis. Velen vroegen zich bezorgd af wat de sociale gevolgen van processen als ontzuiling, emancipatie of individualisering zouden zijn. Men was beducht voor nieuwe vormen van tweedeling en uitsluiting. Dit leidde ertoe dat onderwerpen als sociale vernieuwing en sociale cohesie hoog op de politieke agenda terechtkwamen. Het ging erom kansarme burgers actiever te betrekken bij de samenleving als geheel. Daarbij was het verrichten van betaalde arbeid cruciaal. Alleen op die manier kon er een breder draagvlak voor de verzorgingsstaat ontstaan en de maatschappelijke integratie van bedreigde burgers versterkt worden (Engbersen 2002).

Als gevolg van dit soort ontwikkelingen geeft de problematiek van het burgerschap in vrijwel alle westerse landen een indrukwekkende comeback te zien. Maar dit betekent niet dat er overeenstemming over de inhoud van dit begrip zou zijn. Integendeel, wie zich verdiept in de theoretische en filosofische literatuur over dit onderwerp, vindt minstens drie gezichtspunten: een liberale, een communitaristische en een republikeinse opvatting van burgerschap. Daarbij legt het *liberalisme* vooral nadruk op de rechten van individuele burgers. Zij worden niet als onderdeel van een groter geheel gezien maar als personen die hun leven naar eigen inzicht inrichten. Bijgevolg vormt een grote mate aan diversiteit in de samenleving voor het liberalisme geen probleem zolang men zich maar aan bestaande wetten houdt. Aanhangers van het *communitarisme* staan juist het omgekeerde voor. Zij achten gemeenschappelijke normen van groot belang en benaderen de burger als lid van een sociale groep. De staat zou de rechten en collectieve waarden van deze groepen moeten beschermen of in elk geval voorkomen dat ze door een toenemende diversiteit ondermijnd worden. De *republikeinse* opvatting van burgerschap onderscheidt zich van deze twee gezichtspunten. Ze verwerpt het ideaal van volstrekt ongebonden burgers en meent dat deze door bepaalde waarden met elkaar verbonden zijn (verschil met het liberalisme). Van de andere kant liggen die gemeenschappelijke waarden niet op het niveau van de sociale groep, maar op het vlak van de politieke besluitvorming (verschil met het communitarisme). In tegenstelling tot de eerste twee richtingen heeft burgerschap hier geen instrumentele betekenis. Politiek en burgerschap zijn voor de republikein geen hulpmiddel om individuele belangen te behartigen (zoals voor de liberaal) en ook niet om collectieve waarden te verdedigen (zoals voor de communitarist) maar een waarde op zichzelf. Deelnemen aan het politieke debat en invloed uitoefenen op collectieve besluitvorming zijn als zodanig waardevol, zelfs wanneer alle individuele of collectieve belangen reeds behartigd zijn. Het gaat hier om een hedendaagse variant van de opvatting die reeds door Aristoteles verdedigd werd. Diens omschrijving van de mens als 'politiek dier' houdt immers in dat deelnemen aan de politiek tot de menselijke natuur behoort en dat men een belangrijke dimensie van het menselijk bestaan terzijde laat door het politieke proces slechts als een instrument te zien (Beiner 1995: 13-15; De Haan 1993: 161-167).

Ik denk dat de relevantie van dit republikeinse ideaal in de nabije toekomst (weer) zal toenemen. Maar daarmee is niet gezegd dat het vroeger helemaal afwezig was. Al direct na de Tweede Wereldoorlog werden pogingen gedaan om de 'burgerzin' onder Nederlanders te bevorderen.<sup>2</sup> Ook in de jaren zestig genoot het ideaal van de actieve burger een grote populariteit. Dit ideaal stond echter – zoals Ido de Haan heeft laten zien – voortdurend op gespannen voet met een grote mate van staatsbemoediging en beleidsvorming van bovenaf. De Haan signaleert een permanente strijd met betrekking tot de vraag hoe de grenzen van het politieke domein bepaald worden en wie gerechtigd is om deel te nemen aan het politieke spel (De Haan 1993: 101-115). Zijn dat uitsluitend de politieke professionals in bureaucratie en parlement (smalle definitie van 'politiek') of zijn dat ook de gewone burgers die zich inzetten voor de publieke zaak (brede definitie van 'politiek')? Deze strijd gaat tot op heden voort en kan niet alleen op grond van theoretische argumenten beslist worden. De feitelijke capaciteiten en omstandigheden van burgers spelen daarbij eveneens een rol. Maar juist daarom verwacht ik dat de relevantie van het republikeinse ideaal opnieuw zal toenemen. Doordat relatief veel burgers een (hoge) opleiding gevolgd hebben, in staat zijn in het openbaar hun mening te geven, over meer politieke informatie beschikken dan ooit en een voorkeur hebben voor onderhandelingen en overleg, kortom door alle feitelijke veranderingen die in het voorgaande beschreven zijn, ligt een opleving van de republikeinse idealen voor de hand. Waarschijnlijk biedt het republikanisme ook de beste strategie als men het politieke domein wil openstellen voor (een groter aantal) burgers. Ik noem drie overwegingen die hierbij een rol spelen.

93

Ten eerste biedt democratisch overleg van alle betrokkenen het meest levensvatbare alternatief voor vormen van geweld of dwang. Dat was al zo in het antieke Griekenland en dat zal in de toekomst ook zo zijn (Pocock 1995: 30). Daarbij komt het minder op de inhoud van het gezegde aan dan op het feit dat de openbare en collectieve codes van het gesprek gerespecteerd worden. Wat dat betreft vormt Nederland met zijn traditie van het vergaderen een interessant geval. De nadelen van onze nationale vergadercultuur zijn inmiddels wel bekend. Wanneer alle partijen aan het woord komen en niemand wordt uitgesloten, heeft de besluitvorming inderdaad een traag verloop. Een belangrijk punt is evenwel dat er niet gevochten wordt zolang er nog gesproken wordt. Dat zou in een wereld vol etnische en religieuze spanningen een serieuze overweging moeten zijn. Ten tweede vooronderstelt het republikeinse ideaal dat de burgers die aan de besluitvorming deelnemen dat niet op grond van hun persoonlijke belangen doen. Daarom maakte Aristoteles scherp onderscheid tussen de publieke en de private sfeer. Qua sferen lijkt dat onderscheid tegenwoordig achterhaald (al was het maar omdat de private sfeer tot object van politiek debat is geworden), maar het is wel relevant voor de wijze waarop men aan het publieke debat deelneemt. Daarbij spreekt men zoveel mogelijk als vrije staatsburger en niet als iemand die toevallig veel verdient, die een bepaalde seksuele voorkeur heeft of tot een minderheid behoort. Hoewel particuliere zorgen onvermijdelijk een rol spelen, moet het politieke oordeel altijd in algemene termen geformuleerd worden (De Haan 1993:

161-163). Ten derde is de politieke gemeenschap het resultaat van een dergelijke beraadslaging, geen realiteit die voor het proces van meningsvorming reeds bestaat. Pas in en door het deelnemen aan politieke besluitvorming gaan burgers een aantal onderlinge banden aan. Als particulier kunnen zij er zeer verschillende belangen en opvattingen op na houden, maar doordat ze deelnemen aan hetzelfde gesprek, doordat ze eenzelfde werkwijze in acht nemen en hun argumenten binnen hetzelfde kader wisselen, ontstaat beetje bij beetje een nieuwe collectiviteit. Zoals bekend was Hannah Arendt een van degenen die het republikeinse ideaal met verve verdedigd heeft. Wellicht was zij haar tijd vooruit. In elk geval sluit dat ideaal goed aan bij de wijze waarop het meest actieve deel van de hedendaagse burgerij tegen de publieke zaak aankijkt.<sup>3</sup>

In ons land heeft de bestuurskundige Herman van Gunsteren getracht om de theorie van het republikeinse burgerschap zodanig uit te werken dat daarin ook bepaalde elementen van het individualistische en van het gemeenschapsdenken tot hun recht komen. Omdat zijn conceptie van *Eigentijds burgerschap* goed aansluit bij de politieke situatie in Nederland wil ik haar in kort bestek behandelen. In eerste instantie sluit Van Gunsteren zich bij de klassieke definitie aan: burgers zijn degenen die zowel regeren als geregeerd worden en wel door een zelfstandig oordeel te vellen over de publieke zaak. In die zin is het burgerschap een ambt dat niet samenvalt met de andere rollen die men als inwoner kan spelen (werknemer, ouder, consument, etc). Voorzover ze deel uitmaken van de politieke gemeenschap zijn alle burgers aan elkaar gelijk, maar dat hoeft niet te betekenen dat deze gelijkheid ook voor andere aspecten geldt. Aan deze klassiek-republikeinse opvatting van burgerschap voegt Van Gunsteren vervolgens drie postulaten toe. Ten eerste worden er bepaalde eisen gesteld aan een adequate uitoefening van het burgerschap. Om de dubbelrol van het regeren en geregeerd worden goed te spelen, moet men als burger zelfstandig, loyaal en oordeelkundig zijn. Ten tweede kunnen wij het burgerschap niet langer als een homogene zaak opvatten, omdat het moderne bestaan in hoge mate door pluraliteit gekenmerkt wordt. Ten derde speelt de overheid vandaag de dag bij de vorming en instandhouding van burgerschap een centrale rol. Bijgevolg moet de overheid ook meer dan in het verleden haar eigen normativiteit voorop stellen. Ik wil deze postulaten als volgt toelichten.

Om te beginnen zijn voor een adequate uitoefening van het burgerschap bepaalde deugden en vaardigheden noodzakelijk. Het is niet voldoende dat men zich domweg aan de regels houdt. Burgerschap vereist dat men op een verantwoordelijke en verstandige manier omgaat met zijn bevoegdheden. Daarom was burgerschap in het verleden niet voor een ieder weggelegd. Tegenwoordig heeft een veel groter deel van de bevolking aan het politieke leven deel en moet een groter aantal mensen de daarbij behorende vaardigheden opbrengen. Deze competenties liggen niet in de eerste plaats op cognitief gebied. Het gaat veeleer om praktische vaardigheden in de omgang met elkaar. Mensen streven nu eenmaal zeer diverse doelen na – ook als het politieke doelen gaat – en de kunst is om op basis van redelijk overleg met anderen een eigen standpunt te ontwikkelen. Daarbij spelen zaken

als rationeel denken en bewust reflecteren wel een rol, maar het komt vooral op sociale competenties aan. Die vaardigheden verwerft men doorgaans in de praktijk en niet op een theoretische manier. Het volgen van een cursus over burgerschap heeft weinig zin. Het is veel nuttiger om zich reeds op jonge leeftijd te oefenen in de kunst van het vergaderen, het luisteren naar anderen, het onderbouwen van eigen standpunten en het nemen van gemeenschappelijke beslissingen (Van Gunsteren 1992: 35-39). Wat dat betreft is deelname aan een buurtvergadering vaak heel wat leerzamer dan filosoferen over politiek. In die zin pleit Van Gunsteren voor een meer praktische vertaling van de republikeinse theorie die (althans in haar klassieke gedaante) vooral nadruk op het rationele denken had gelegd.

Het tweede postulaat heeft betrekking op de pluriformiteit van het moderne bestaan. Wellicht kon men in vroeger dagen nog van een homogene nationale cultuur uitgaan, maar die tijden zijn voorbij. De hedendaagse maatschappij berust op pluraliteit en niet op homogeniteit. Mensen letten niet zozeer op datgene wat ze met elkaar gemeen hebben, maar op de vele verschillen die er zijn. Men kan zich vandaag de dag niet beperken tot een enkele loyaliteit. Doorgaans komen er meerdere loyaliteiten in onszelf bij elkaar en laat een eventueel conflict zich niet een-twee-drie oplossen. Dat gaat ook op voor het politieke leven als zodanig. De cruciale vraag is of men dat soort conflicten op een verstandige en verantwoorde manier hanteert. Men zou zelfs kunnen zeggen dat de loyaliteit van hedendaagse burgers in de eerste plaats deze omgang met pluraliteiten geldt. Maar inmiddels is er wel meer heterogeniteit ontstaan, ook waar het gaat om de invulling van het burgerschap. Zo zal iemand op grond van burgerzin zeker willen bijdragen aan de publieke zaak, maar hij maakt zelf uit op welke manier en langs welke kanalen dat gebeurt. Oproepen tot burgerzin mogen daarom nooit een bepaalde vorm van engagement afdwingen. Men blijft als burger het recht houden om dat soort oproepen niet te volgen en te handelen volgens eigen inzichten (Van Gunsteren 1992: 19-22). In die zin wil Van Gunsteren een centraal element van het liberalisme handhaven.

Toch meent hij – het derde postulaat – dat de overheid met betrekking tot het burgerschap een speciale rol te spelen heeft. De republiek moet zelf voor de vorming en instandhouding van zijn burgers zorgen. Zij moet de plurale maatschappij zodanig inrichten dat burgerschap bevorderd wordt. Een intrigerend voorbeeld vormt de belastingdienst die in de loop der jaren van een verticale eenzijdige relatie tussen overheid en burger op een meer wederkerig relatie overschakelde. Vroeger kon de burger zich als belastingplichtige slechts neerleggen bij de eisen die de overheid als belastinginnehmer aan hem oplegde. Tegenwoordig is er meer ruimte voor overleg, adviseert de fiscus bij de manier waarop het formulier wordt ingevuld en zijn de burgers betrokken bij de manier waarop wetten of regels worden toegepast. Zo fungeert de burger niet alleen als onderdaan (die aan wetten moet gehoorzamen), maar eveneens als vormgever (die de wet moet toepassen) (Van Gunsteren 1992: 110). Ook op andere terreinen zou de overheid het ontstaan van burgerzin moeten bevorderen. De staat moet ervoor zorgen dat



mensen zich tot zelfstandige, loyale en oordeelkundige leden van de publieke gemeenschap ontwikkelen. Daarbij gaat het niet alleen om het streven om mensen toegang te verschaffen tot een volwaardig burgerschap (bevrijdingspraktijken), maar evengoed om de manier waarop ze dat burgerschap aanwenden (vrijheidspraktijken). Dit laatste betekent evenwel dat de overheid meer nadrukkelijk bepaalde normen in het publieke verkeer moet opleggen (Van Gunsteren 1992: 12-19, 121). Het moderne burgerschap vooronderstelt immers dat de deelnemers – ondanks hun soms grote verschillen op politiek gebied – een aantal gemeenschappelijke waarden met elkaar gemeen hebben. Met dit laatste houdt men tevens aan een centraal element van het communitarisme vast.

Aldus brengt Van Gunsteren verschillende elementen uit het debat over burgerschap op een samenhangende manier bijeen. Men kan natuurlijk op verschillende manieren tegen deze theorie aankijken. Filosofen zullen zich de vraag stellen of ze voldoende consistentie heeft, wat haar morele implicaties zijn, welk mens- of maatschappijbeeld zij vooronderstelt, et cetera. Bestuurders of politici kijken bij voorkeur naar de praktische betekenis van deze theorie voor het openbaar bestuur, de beleidsvorming, het optreden van de overheid, et cetera. Zelf zou ik een dergelijke theorie van burgerschap in een historisch-sociologisch kader willen beoordelen. Dan gaat het met name om de vraag in hoeverre haar vooronderstellingen met reële maatschappelijke tendenties overeenkomen. Vormt het neo-republikeinse concept van burgerschap een hoog maar onhaalbaar ideaal? Of is het weliswaar een ideaal maar neemt zijn relevantie als gevolg van politieke modernisering toe? Of komt de realisatie van dat ideaal in de moderne samenleving juist binnen handbereik? Daarbij speelt mee hoe men tegenover het proces van modernisering als zodanig staat. Wat dat aangaat kan men twee interpretaties tegenover elkaar stellen. De eerste is een pessimistische omdat zij meent dat het sociale kapitaal van de burgerlijke maatschappij aan erosie onderhevig is. De tweede is een optimistische omdat ze meent dat moderne burgers hun eigen waarden of idealen zeer serieus nemen. Ter illustratie van deze zienswijzen zal hieronder iets over het werk van Robert Putnam en Ronald Inglehart gezegd worden. Hoewel de theorieën van deze twee auteurs maar ten dele op Nederland toepasbaar zijn, stellen ze ons wel in staat te laten zien in welke zin het politieke landschap de afgelopen dertig jaar veranderd is. Dat is van belang als men wil vaststellen of de postulaten van het moderne burgerschap aan een reële ontwikkeling beantwoorden.

### 3.2 VERBREIDING VAN HET BURGERSCHAP

Zoals gezegd kan men op een pessimistische manier tegen recente veranderingen van het politieke landschap aankijken. Daarbij gaat men uit van de idee dat het adequaat functioneren van politiek en overheid altijd sociaal kapitaal vooronderstelt. Er moet een zeker vertrouwen bestaan tussen burgers onderling, ze moeten bereid zijn tot samenwerken en ze moeten over een aantal typisch burgerlijke deugden beschikken, opdat de staat naar behoren zijn werk doet. Veel auteurs



geloven dat dit sociale kapitaal door het proces van modernisering wordt ondermijnd. Ze stellen dat het sociale vertrouwen door grootschalige anonieme omgevingen wordt aangetast, dat het proces van individualisering op gespannen voet staat met de neiging tot samenwerken en dat de calculerende burger doorgaans weinig vertrouwen heeft in politici of politiek. Met andere woorden: er zou vanaf de jaren zestig een erosie van de klassieke burgerlijke cultuur of maatschappij bestaan die in wezen een bedreiging vormt voor het democratisch functioneren van de overheid. Het is daarom goed om deze interpretatie meer in detail te bezien en ons de vraag te stellen in hoeverre ze op de situatie in Nederland toepasbaar is.

Deze laatste precisering is niet overbodig omdat genoemde interpretaties vaak verwijzen naar *Making democracy work*, een bekende studie van Robert Putnam over burgerlijke tradities in het hedendaagse Italië. In diens onderzoek naar de lotgevallen van bestuurlijke vernieuwing over de periode 1970-1989 blijkt dat er grote contrasten tussen verschillende regio's voorkomen. Bepaalde regionale overheden waren over de gehele linie succesvoller dan andere. Ze gingen efficiënter te werk, waren creatiever bij de vormgeving van hun beleid en wisten dat beleid beter te implementeren. Die verschillen waren niet alleen groot maar bleken ook over een periode van meer dan tien jaar stabiel. Deze uitkomst was des te opmerkelijker omdat de betreffende overheden alle dezelfde structuur hadden en over dezelfde wettelijke en financiële middelen konden beschikken. De verklaring voor deze verschillen moet volgens Putnam in de omvang en intensiteit van het sociale leven worden gezocht. In de meest succesvolle streken (bijvoorbeeld Emilia Romagna) zijn veel burgers lid van allerlei verenigingen, van voetbalclubs tot zangkoren en Rotaryclubs. Bovendien lezen zij veelvuldig een krant en houden er een duidelijke eigen politieke opinie op na. In de minst succesvolle streken (bijvoorbeeld Calabrië) ziet het sociale leven van de burgers er heel anders uit: men kent er minder verenigingen, de kranten zijn dunner gezaaid en bij verkiezingen komt het vooral op de persoonlijke betrekkingen van een kandidaat en niet op politieke inhoud aan. Uiteraard doen zich ook economische verschillen tussen deze regio's voor, maar die blijken vooral door het succes van de betrokken overheid te worden bepaald en niet andersom (Putnam 1993: 81-82, 97-99).

Deze verschillen werken door in de houding die burgers aannemen ten opzichte van het gezag. In Noordwest-Italië heeft men een voorkeur voor 'horizontale' verhoudingen. Burgers gaan vaker op voet van gelijkheid met elkaar om en stellen zich tegenover de autoriteiten niet graag afhankelijk op. Dat is niet alleen bevorderlijk voor het sociale verkeer maar brengt ook een meer doelmatig optreden van overheidsfunctionarissen mee. De mensen vertrouwen elkaar en gaan ervan uit dat hun medeburgers zich aan de wet houden. Politieke leiders zijn relatief eerlijk en proberen met hun tegenstanders tot compromissen te komen in plaats van tot een conflict. Bestuurders en onderdanen gaan op een weinig hiërarchische manier met elkaar om en zijn relatief tevreden. In Zuidoost-Italië vinden we veelal het tegendeel. Het burgerlijk leven blijkt sterk in het teken van gebrek aan vertrouwen te staan. Men houdt zich minder strikt aan de wet en gaat ervan uit dat

andere burgers dat evenmin zullen doen. De relatie tussen bestuurders en onderdanen is niet egalitair maar autoritair en roept bij vele onderdanen een gevoel van machteloosheid of frustratie op (Putnam 1993: 105-115). Niettemin zijn ze juist door dit gebrek aan burgerdeugden eerder gedwongen een beroep te doen op het repressieve gezicht van de staat. 'Waar solidariteit en eigen discipline onvoldoende ontwikkeld zijn, kan men het gevaar van ordeloosheid of anarchie slechts bezweren door kracht en hiërarchie' (Putnam 1993: 112). Het feit dat deze contrasten in de loop van de tijd niet afnemen maar toenemen, wijst erop dat er cumulatieve processen aan het werk zijn. Heeft het sociale kapitaal een zekere omvang bereikt dan gaat het zichzelf versterken. Een hoog niveau van vertrouwen zorgt voor wederkerigheid, samenwerking en burgerlijk engagement, factoren die bijdragen tot een doelmatig bestuur en een bloeiende economie, met als gevolg dat het vertrouwen nog sterker wordt. Het ontbreken van deze factoren zet juist een neerwaartse spiraal in gang. Waar het vertrouwen tot onder een bepaald minimum daalt, komt het sociale leven uiteindelijk in het teken te staan van machteloosheid, corruptie en vijandschap (Putnam 1993: 177-178).

Volgens deze theorie is het lot van de politiek dus in hoge mate afhankelijk van de manier waarop particuliere burgers hun sociale leven inrichten. Tegen die achtergrond kan men het proces van modernisering als een gevaar voor politieke betrokkenheid opvatten. Dat lijkt Putnam in elk geval zelf te doen als hij beschrijft welke ingrijpende veranderingen zijn opgetreden in het sociale leven van de vs. Tal van gemeenschapsvormen en activiteiten die in de jaren vijftig nog gewoon waren, functioneren niet meer. Als gevolg daarvan is het sociale vertrouwen langzaam maar zeker gedaald en werd de betrokkenheid van burgers bij politiek of bestuur ondermijnd (Norris 1999a: 21-22). Vergelijkbare geluiden hoort men voor Nederland. Het feit dat burgers zich minder vaak oriënteren op traditionele gemeenschappen als familie, kerk of buurt wijst volgens sommige auteurs op een verslechtering van het maatschappelijk klimaat. Niet voor niets wordt het vraagstuk van de sociale cohesie druk onderzocht. Andere auteurs erkennen weliswaar dat hedendaagse burgers nog steeds een groot aantal sociale activiteiten ontplooiën – variërend van vrijwilligerswerk voor de plaatselijke voetbalclub tot het collecteren voor mensen in nood – maar menen dat dit steeds vaker gepaard gaat met een afkeer van de politiek. De burgers richten zich op hun private belangstelling en trekken zich steeds meer uit het publieke domein terug.

Bij dit pessimisme passen drie kanttekeningen. Ten eerste zijn er geen principiële redenen waarom het streven naar meer zelfstandigheid voor individuen in conflict zou zijn met sociaal engagement. Andries van den Broek en Paul Dekker wijzen er terecht op dat zelfontplooiing en vrijwilligerswerk of informele zorg heel wel samengaan. Ook een rasechte individualist kan besluiten om iets voor een ander of voor de gemeenschap te gaan doen (Dekker 1999c: 84-91). Ten tweede mogen we sociaal vertrouwen en politiek vertrouwen niet zonder meer vereenzelvigen. Het ene gaat over de vraag in hoeverre burgers elkaar vertrouwen en speelt zich af in het (horizontale) vlak van hun sociale verkeer; het andere gaat over de vraag in hoeverre burgers vertrouwen in bepaalde instituties of functio-

narissen hebben en speelt zich in het (verticale) verkeer tussen burger en overheid af. Veel burgers met wie we verkeren zijn ons persoonlijk bekend, maar van politici weten we niet zoveel en met de meeste politieke instellingen hebben we zelden te maken (Newton 1999: 179). Met andere woorden: zowel de bronnen als de inzet van het vertrouwen kan men in beide gevallen niet zonder meer vergelijken. Ten derde blijkt uit empirisch onderzoek dat de correlatie tussen beide grootheden op individueel niveau positief maar niet erg sterk is (Newton 2000: 63). Die relatie is veel sterker als men haar op nationaal niveau analyseert. Sommige landen blijken zich inderdaad te onderscheiden door veel sociaal kapitaal, wat in een relatief hoog niveau van zowel sociaal als politiek vertrouwen tot uiting komt, terwijl voor andere landen het tegendeel geldt (Dekker 1997: 236). In feite doet het door Putman gevonden contrast tussen de regio's in het noordwesten en het zuidoosten van Italië zich in heel Europa voor. Laten we enkele aspecten van dit contrast behandelen en ons de vraag stellen welke positie Nederland inneemt.

Gaat men uit van de private verenigingen en organisaties die volgens de theorie van Putman een cruciale rol spelen in de burgerlijke maatschappij, dan kan men Europa in drie sectoren opdelen: een noordelijke sector, een zuidelijke en een sector die door West- en Midden-Europa gevormd wordt. Landen als Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken maken samen Noord-Europa uit. Zuid-Europa wordt gevormd door Griekenland, Italië, Spanje en Portugal terwijl West- en Midden-Europa de landen België, Duitsland, Frankrijk, Engeland, Ierland, Zwitserland en Oostenrijk omvatten. (Nederland deel ik niet in omdat de precieze plaats van ons land ten opzichte van deze drie landschappen nog te bepalen is). Welnu, tussen deze drie sectoren blijken grote verschillen in sociaal en cultureel leven te bestaan. Neem bijvoorbeeld de belangstelling op sportgebied. In het Zuiden is 10 procent van de bevolking aangesloten bij een sportvereniging, in het Westen ligt dat op 23 procent en in het Noorden op 32 procent. De interesse voor hobbyclubs is beperkter maar vertoont hetzelfde patroon. Terwijl in het Zuiden 1 procent lid is van een dergelijke vereniging, ligt dat percentage in het Westen op 7 en in het Noorden op 18 procent van de bevolking. Ook het lidmaatschap van een artistieke of culturele vereniging neemt in deze richting toe (respectievelijk 6, 7 en 11 %) en hetzelfde geldt voor organisaties die zich op belangen van de consument richten (respectievelijk 1, 2 en 8 %). Anders gezegd: Noord-Europa kenmerkt zich door een relatief hoge organisatiegraad terwijl die in Zuid-Europa vrij beperkt is en West-Europa daar tussen staat (SCP 2000: 139).

Dit patroon wordt bevestigd wanneer men afziet van het soort vereniging en alleen de lidmaatschappen telt. In het Zuiden vormen de personen die zich nergens bij aansluiten een duidelijke meerderheid (72 %), terwijl ze in het Westen de helft (50 %) en in het Noorden een minderheid (20 %) van de bevolking uitmaken. Omgekeerd geldt dat degenen die zich bij twee of meer lidmaatschappen aanmelden in het Zuiden 6, in het Westen 20 en in het Noorden 49 procent van de bevolking vormen (SCP 2000: 139). Een belangrijk gegeven is dat deze verdeling zich eveneens bij organisaties op ideëel en politiek gebied voordoet. Terwijl

in Zuid-Europa gemiddeld 28 procent van de beroepsbevolking bij een vakbond is aangesloten, geldt dat in West-Europa voor circa 34 procent en in Noord-Europa voor 85 procent. Vergelijkbare cijfers vinden we voor organisaties op het gebied van hulpverlening zoals Amnesty International of het Rode Kruis. De belangstelling daarvoor is in het Noorden vele malen groter dan in het Zuiden, terwijl het Westen daartussen staat. En dat geldt ten slotte eveneens voor de steun aan organisaties op het gebied van milieubescherming zoals Greenpeace of het Wereldnatuurfonds (SCP 2000:131-135).

Deze vergelijking toont aan dat de intensiteit van het verenigingsleven op geen enkele wijze door het proces van modernisering wordt bedreigd of aangetast (SCP 2000: 153). Op Europees niveau geldt zelfs het tegendeel en wel in die zin dat sectoren waar veel inwoners bij een sociale organisatie aangesloten zijn, ook hoog scoren op moderniteit. Neem bijvoorbeeld de mate waarin een samenleving aan de tendens tot individualisering onderhevig is. Deze tendens zet zich met name in het Noorden door en het minst sterk in het Zuiden. Dat gaat eveneens op voor het aandeel van de hogeschoolden en voor de mate waarin de bevolking zich van informatie kan voorzien. In 1995 lag de gemiddelde oplage van dagbladen voor Noord-Europa op 458 exemplaren per 1000 inwoners, terwijl dat aantal voor West-Europa op 290 lag en voor Zuid-Europa slechts op 99 per 1000 inwoners. Dat zijn veelzeggende verschillen, zeker als men bedenkt welke voorname rol het lezen van dagbladen in Putnams theorie vervult. Brede en gevarieerde nieuwsvoorziening is immers voor elke vitale *civil society* een onmisbare voorwaarde. Uiteraard zijn ook andere media van groot belang zoals televisie en toegang tot internet. Maar daarbij treffen we dezelfde contrasten aan. In 1996 kende Zuid-Europa slechts 3 aansluitingen op internet per 1000 inwoners, een aantal dat voor West-Europa 9 en voor Noord-Europa 35 was (SCP 2000: 532-535). Een en ander illustreert dat het proces van modernisering niet in alle delen van Europa even ver gevorderd is. Op punten als individualisering, scholing, nieuwsvoorziening en gebruik van informatietechnologie fungeert het Noorden als een voorhoede, het Westen en Midden-Europa als een peloton en komt het Zuiden achteraan. Onderzoek van anderen heeft aangetoond dat dit samengaan van moderniteit en sociale organisatie allerminst toevallig is. Zo rapporteerde Wessels een vrij hoge correlatie tussen het vermogen tot sociale organisatie van een land en de mate van moderniteit. Voor de samenhang tussen moderniteit en belangstelling voor politieke organisatie vond hij hetzelfde. Hij stelde bovendien een afname van politieke ongelijkheid vast als gevolg van modernisering (Wessels 1997: 210-216).

Al met al gaat het om samenhangende verschijnselen. Er lijkt – nog afgezien van modernisering – op het niveau van landen een verband tussen deze drie dimensies te bestaan: 1) de mate waarin burgers zich organiseren; 2) de aard van de politieke cultuur; 3) de omvang en werking van sociaal-politiek vertrouwen. Op elk van deze punten staan Noord- en Zuid-Europa tegenover elkaar. Onder verwijzing naar de trefwoorden in schema 3 komen de voornaamste contrasten op het volgende neer. Ten eerste zijn er duidelijk verschillen in *organisatiegraad*. In het

Noorden sluit een relatief groot gedeelte van de bevolking zich bij een of meer verenigingen aan, terwijl dat aandeel in het Zuiden veel geringer is. Tegelijkertijd is er een verschil in de aard van het *lidmaatschap*. In het Noorden ontplooiën de gewone leden niet veel activiteit. Ze laten de meeste werkzaamheden over aan het bestuur of aan een kleine kring van leden die zich extra actief voor het gemeenschappelijke doel inzetten. In het Zuiden is de situatie omgekeerd. Hoewel daar een geringer deel van de bevolking bij een vereniging aangesloten is, zijn deze leden door de bank genomen zeer betrokken en actief. Daarbij komt nog een verschil in *stijl van optreden*. In het Noorden is bijvoorbeeld de milieubeweging meer geneigd tot overleg met overheden of bedrijfsleven. Men heeft tot op zekere hoogte vertrouwen in de bestaande politieke instellingen en werkwijzen. In het Zuiden heeft men dat vertrouwen niet zo vaak en grijpt men eerder naar radicale of buitenparlementaire middelen om pressie uit te oefenen. Men is er meer op confrontatie dan op participatie uit (SCP 2000: 136-140). Overigens beperkt dit verschil zich niet tot recente bewegingen, want bij (eerdere fasen van) de arbeidersbeweging kwam het eveneens tot uitdrukking.

Ten tweede spelen verschillen op het vlak van politieke cultuur een rol. Men kan denken aan de expansie van de *verzorgingsstaat* waarbij de risico's van economische dynamiek door de overheid gecompenseerd worden. Op dat punt is in het Zuiden nog altijd een voorname rol voor de familie weggelegd, terwijl dit in het Noorden van oudsher door de staat geregeld wordt. Dat heeft uiteraard verstrekende gevolgen voor de manier waarop een bevolking tegen de overheid aankijkt. Hoe sterker men financieel of economisch is aangewezen op de politiek, des te meer zal men betrokken (willen) zijn bij de besluitvorming (Katzenstein 2000: 138). Verder speelt de stabiliteit van *democratische tradities* mee. Zo heeft McAllister ontdekt dat het vertrouwen in de politiek sterk afhangt van de tijdsduur dat democratische instellingen gefunctioneerd hebben. De frequentie van vrije nationale verkiezingen blijkt een betere voorspeller voor het vertrouwen in democratie te zijn dan bijvoorbeeld de omstandigheden op economisch vlak (McAllister 1999: 201-203). Welnu, in dit opzicht kon het contrast tussen Noord- en Zuid-Europa haast niet groter zijn. Terwijl de meeste landen in het Zuiden pas enkele decennia terug van een militaire dictatuur bevrijd werden, heeft het democratisch bestel in het Noorden een oude geschiedenis. In dit verband moet ook een laatste aspect van de politieke cultuur genoemd worden, namelijk de houding tegenover *gezagsdragers*. Autoriteit en hiërarchie hebben in het Zuiden nog altijd veel gewicht, maar het Noorden neigt veel sterker tot egalitaire betrekkingen (Hofstede 1998: 55-64).

Ten derde zijn er verschillen naar de omvang en werking van het sociale kapitaal. We zagen al dat in het Noorden een groter deel van de bevolking bij een of andere vereniging aangesloten is dan in het Zuiden. Vergelijkend onderzoek naar vrijwilligerswerk heeft aangetoond dat dit met een grotere mate van *sociaal vertrouwen* correspondeert. Hoe meer vrijwilligers een land telt, des te groter is het vertrouwen dat burgers in elkaar stellen. Daarbij maakt de aard of frequentie van die activiteiten niet veel uit, het voornaamste lijkt te zijn dat men in een organisatie

opgenomen is (Dekker 1999c: 88-91). Verder weten we dat Europese regio's die zich door een hoog niveau van maatschappelijke organisatie kenmerken doorgaans een groot vertrouwen hebben in politieke instellingen (SCP 2000:153).

**Schema 3** Contrasten tussen Noord- en Zuid-Europa met betrekking tot de civil society

	Noord	Zuid
<b>Verenigingsleven</b>		
Organisatiegraad	Hoog	Laag
Lidmaatschap	Passief	Actief
Stijl van optreden	Overleg	Confrontatie
<b>Politieke cultuur</b>		
Verzorgingsstaat	Omvattend	Beperkt
Democratisch bestel	Zeer oud	Recent
Houding tegenover gezag	Egalitair	Autoritair
<b>Sociaal kapitaal</b>		
Sociaal vertrouwen	Groot	Gering
Politiek vertrouwen	Hoog	Laag
Neiging tot corruptie	Zwak	Sterk

102

Op individueel niveau blijkt de samenhang tussen sociaal en *politiek vertrouwen* positief maar zwak; op het niveau van de samenleving als geheel zijn die relaties een stuk sterker. Dat houdt mede verband met de eerder genoemde politieke cultuur. In landen waar de mensenrechten goed beschermd worden, waar de ergste armoede voorkomen wordt en waar ruime mogelijkheden voor burgerlijke participatie zijn, heeft de bevolking ook meer vertrouwen in overheid en politiek (Norris 1999b: 232). Dat doet zich – zoals we reeds zagen – sterker voor in het Noorden dan in het Zuiden van Europa. Voor een verschijnsel als *corruptie* gaat het omgekeerde op. Op dat punt zijn het juist landen als Italië, Griekenland, Spanje en Portugal die hoog scoren, terwijl de politiek in Scandinavië nauwelijks corruptie kent. Della Porta wijst erop dat politiek wantrouwen en corruptie elkaar versterken. Van de ene kant is het optreden van corrupte ambtenaren en politici funest voor het publieke vertrouwen in de politiek. Van de andere kant brengt het ontbreken van een dergelijk publiek vertrouwen met zich, dat burgers proberen om politici op een meer persoonlijke wijze te beïnvloeden of zich als cliënten opstellen. Daarbij is dus inderdaad de neerwaartse, respectievelijk opwaartse spiraalbeweging aan het werk waarop Putnam al gewezen had. Op korte termijn lijkt het soms dat corruptie 'nodig' is voor het bereiken van bepaalde doeleinden, maar op langere termijn tast het de politieke doelmatigheid slechts aan (Della Porta 2000: 205-227).

Aldus kan men het moderne Noord- en het minder moderne Zuid-Europa op tal van punten tegenover elkaar stellen (Dekker 1997: 231). De vraag is uiteraard welke positie Nederland in deze heeft. Geografisch gezien ligt ons land op de rand van het gebied dat we als West- en Midden-Europa aanduiden, maar het

ligt ook niet al te ver van Scandinavië. Geldt deze plaatsbepaling eveneens als we op de gebruikte indicatoren voor sociaal kapitaal afgaan? Aan de hand van de beschikbare literatuur kan men het volgende vaststellen. Wat betreft de mate van moderniteit blijkt Nederland tussen Noord- en West-Europa in te staan. Als het gaat om individualisering, opleidingspeil, nieuwsvoorziening en informatietechnologie zitten wij precies tussen de gemiddelde scores van het Noorden en het Westen in. Dat geldt niet voor onze organisatiegraad. Het aandeel Nederlanders dat bij een en twee of meer verenigingen aangesloten is, ligt met 32 respectievelijk 47 procent op dezelfde hoogte als Scandinavië. Op bepaalde punten komen wij zelfs ver boven deze landen uit. Zo ligt het percentage leden en donateurs bij hulporganisaties als Amnesty International of het Rode Kruis een flink stuk boven het Noord-Europese gemiddelde. Bij de steun voor Greenpeace en het Wereld Natuur Fonds geldt hetzelfde. Daar staat tegenover dat de belangstelling voor traditioneel politieke organisaties weer lager is (SCP 2000: 131-139, 154). Alles bijeen kan men de score op dit punt zeer hoog noemen. Op de twee andere punten lijkt de *civil society* in Nederland sterk op die in Scandinavië. De meeste leden nemen een passieve houding aan en laten het eigenlijke werk over aan bestuurders of professionals. Verder gaat onze voorkeur uit naar vormen van overleg met overheden of bedrijfsleven en lijkt de tijd van harde confrontaties inmiddels wel voorbij.

103

Qua politieke cultuur zou men ons eveneens tot Noord-Europa kunnen rekenen. Nederland kent een uitgesproken voorkeur voor egalitaire betrekkingen en het democratische bestel fungeert al lange tijd. Qua verzorgingsstaat zijn wij verwant aan landen als België en Duitsland. Wat betreft de drie laatste onderwerpen lijken we opnieuw een overgangsgebied tussen Noord en West te vormen: corruptie komt hier even weinig voor als in Scandinavië (Della Porta 2000: 207). Het vertrouwen in de politiek ligt boven het West-Europese en onder het Noord-Europese gemiddelde en voor sociaal vertrouwen geldt hetzelfde. Met andere woorden: in Nederland treffen we een hybride situatie aan die soms meer op Noorden en soms meer op West-Europa lijkt, maar doorgaans tussen beide situaties staat. Beschouwt men de overgang van het Zuiden via West- en Midden-Europa naar het Noorden als het traject van een weinig naar een sterk gemoderniseerde *civil society* dan is de zaak wel duidelijk. Dan komt Nederland vlak achter de voorhoede en blijken wij een land te zijn waar de modernisering van de burgerlijke maatschappij zich in een verrassend tempo voltrekt (SCP 2000: 154).

Op grond hiervan kunnen we ook conclusies trekken over de geldigheid van Putnam's theorie en haar toepasbaarheid op Nederland. Ten eerste blijkt uit vergelijkend onderzoek dat het contrast tussen een hecht georganiseerde egalitaire *civil society* aan de ene kant en een weinig georganiseerde autoritaire *civil society* aan de andere kant op een veel ruimere schaal toepasbaar is dan op Italië alleen. Het doet zich evengoed voor als men (groepen van) Europese landen vergelijkt (waarbij het een opmerkelijk gegeven is dat de overgang van het ene type naar het andere type zich ook in Europa van Zuid naar Noord uitstrekt). Ten tweede bevestigt het onderzoek op Europese schaal de aard van het contrast. In landen



met een hecht georganiseerde civil society hebben de burgers een relatief groot vertrouwen in elkaar en in de overheid. Er heerst een democratische cultuur, er wordt veelvuldig overlegd en er komt nauwelijks corruptie voor. Deze kenmerken gelden voor alle landen in het Noorden (inclusief Nederland) terwijl dat voor het Zuiden veel minder sterk geldt. Ten derde kan men niet zeggen dat sociaal en politiek vertrouwen door het proces van modernisering wordt aangetast. Juist de landen die hoog scoren op sociaal kapitaal en een goed ontwikkelde civil society scoren ook hoog op kenmerken van moderniteit. Bijgevolg is er geen tegenstelling tussen verschijnselen als individualisering, hoog opleidingspeil of kennis-technologie en de bereidheid om te werken als vrijwilliger of zich in te zetten voor de publieke zaak. Op individueel niveau zal die tegenstelling heus wel voorkomen, maar op collectief niveau is ze minder merkbaar. Ten vierde mag het contrast tussen minder en meer gemoderniseerde regio's niet gedramatiseerd worden. Men kan bijvoorbeeld niet zeggen dat Noord-Europa een opwaartse spiraalbeweging kent (waarbij sociaal vertrouwen en doelmatig bestuur elkaar wederzijds versterken), terwijl het Zuiden een neerwaartse beweging kent (waarbij sociaal wantrouwen en corruptie elkaar oproepen). Als dat zo was zouden de verschillen in Europa in de loop der jaren alleen maar toenemen. De stelling dat Europese landen verschillende fasen vertegenwoordigen van eenzelfde modernisering lijkt mij plausibeler.

Daarmee is tevens duidelijk dat Putnams theorie geen argumenten biedt om zich pessimistisch uit te laten over de ontwikkeling in Nederland. Integendeel, de sociale en politieke veranderingen van de afgelopen decennia wijzen eerder op een gestage toename dan op een afname van het sociale kapitaal. Dat strookt trouwens met de conclusies die in hoofdstuk 1 getrokken zijn. In meer positieve zin zou men het recente verleden kunnen opvatten als een nieuwe fase in het proces van staatsvorming. Aan het rond 1970 gevormde bouwwerk van de verzorgingsstaat werd de afgelopen dertig jaar een geheel nieuwe laag van actoren, verwachtingen, activiteiten en thematieken *toegevoegd*. Men kan dat als een expansie van de staatsmacht aanduiden, want de staatsbemoeyenis ging zich uitstrekken over een groter aantal onderwerpen. Maar tegelijkertijd worden bestuur en politiek door die uitbreiding een stuk moeilijker. Het is immers niet op voorhand duidelijk welke rol de nieuwe spelers (kunnen) vervullen met betrekking tot het overheidsbeleid. Een dergelijke moeilijkheid deed zich al eerder voor, bijvoorbeeld toen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een vaste plaats in de politieke besluitvorming opeisten. Dat kon toen worden opgelost door het instellen van speciale overlegorganen waarin deze vertegenwoordigers gehoord werden. Vooralsnog ontbreekt een dergelijke oplossing voor de nieuwe politieke spelers die zich vanaf de jaren zestig aandienden.

Zo geeft het politieke domein een dubbele ontwikkeling te zien. Enerzijds trad een aanzienlijke expansie of verbreding op, in die zin dat steeds meer onderwerpen uit het dagelijks leven tot inzet van politiek beleid werden. Als gevolg daarvan krijgt het burgerschap een veel bredere betekenis. Anderzijds onderging het politieke domein een proces van differentiatie of verbrokkeling, in die zin dat de



samenhang van al die onderwerpen geleidelijk onzichtbaar werd. In feite vormt dit een bevestiging van het tweede postulaat dat Van Gunsteren met betrekking tot het burgerschap naar voren bracht: de gedachte dat het publieke domein zich in hoge mate kenmerkt door pluraliteit en dat moderne burgers het vermogen (moeten) ontwikkelen om daarmee om te gaan. Dat brengt ons op de vraag of de andere postulaten van zijn theorie eveneens aan een reële ontwikkeling beantwoorden.

### 3.3 INTENSIVERING VAN HET BURGERSCHAP

Het eerste postulaat hield in dat er nogal hoge eisen gesteld worden aan burgers die een rol (willen) spelen bij de politieke besluitvorming. Ze moeten zelfstandig oordelen, goed op de hoogte zijn van politiek, respect opbrengen voor andere gezichtspunten, et cetera. Zelf denk ik dat Nederlandse burgers in toenemende mate dit soort vaardigheden in huis hebben. In elk geval laten de hiervoor gepresenteerde empirische gegevens zien dat een aanzienlijk deel van de bevolking belangstelling heeft voor politiek, zeer wel in staat is tot zelfstandig oordelen en heldere opvattingen over goed en kwaad hanteert. Dat aandeel vormt weliswaar geen meerderheid maar het lijkt groeiende.<sup>4</sup> Bovendien oefent dit deel van de bevolking in woord en daad een actieve invloed op de samenleving uit. Met andere woorden: men kan ook op een optimistische manier tegen het proces van modernisering aankijken en erop wijzen dat moderne burgers hun waarden en idealen bijzonder serieus nemen.

De eerste die een dergelijke interpretatie opstelde was Ronald Inglehart. Reeds in 1977 publiceerde hij *The silent revolution* waarin hij de opkomst van 'postmaterialistische' waarden analyseert. Zijn uitgangspunt is dat de meeste westerse landen vanaf de Tweede Wereldoorlog een dubbele ontwikkeling hebben doorgemaakt. Enerzijds deden zich over een periode van bijna dertig jaar geen oorlogen of vergelijkbare conflicten voor. Anderzijds bereikte het merendeel van de bevolking een ongekend hoog welvaartspeil. Onder die omstandigheden krijgt het streven naar extra welvaart of extra veiligheid steeds minder betekenis. Men bereikt een zekere verzadiging waarbij de aandacht vanzelf naar andere doeleinden of idealen gaat. De mens leeft immers niet bij brood alleen, vooral niet wanneer dat brood in overvloed aanwezig is. Dit streven naar andere idealen is met name voor de jongere generatie van belang. De meeste mensen houden hun hele leven vast aan de waarden die ze meekrijgen in de fase dat ze gevormd worden. Het ligt daarom voor de hand dat juist degenen die hun jeugd in relatief veilige en welvarende omstandigheden hebben doorgebracht het meest gevoelig zullen zijn voor niet-materialistische waarden. Voor de aard van deze waarden sluit Inglehart zich bij een bekende theorie van Maslow aan. Deze luidt dat lichamelijke behoeften zoals het verwerven van eten of onderdak, in een mensenleven de hoogste prioriteit hebben. Op de tweede plaats komt het streven naar veiligheid. Op de derde plaats komen niet-materiële behoeften zoals het streven naar liefde, gemeenschap en respect. Dan volgen de zaken die intellectueel of esthetische bevrediging schen-

ken en helemaal bovenaan deze hiërarchie zou het streven naar zelfontplooiing staan (Inglehart 1977: 21-23, 114-115).

Door deze van oorsprong psychologische theorie toe te passen op sociologisch materiaal kon Inglehart een verklaring bieden voor vele nieuwe ambities en gedragingen die zich vanaf de jaren zestig aandienen. Over de aard van die ambities is in hoofdstuk 1 al het nodige gezegd. Ik merk slechts op dat individuele autonomie en zelfontplooiing daarin een centrale rol spelen. Op deze plaats is met name van belang dat zich een sterke behoefte aan participatie ontwikkelde. Postmaterialisten stellen zich niet tevreden met de procedures die de parlementaire democratie ontwikkeld heeft, namelijk het kiezen van degenen die deelnemen aan politieke beslissingen: ze willen zelf deelnemen aan beslissingen! Ze staan afwijzend tegenover elke vorm van traditioneel gezag en streven naar egalitaire verhoudingen. Ze voelen zich dan ook zelden thuis bij instellingen die sinds jaar en dag de politieke participatie vormgeven zoals politieke partijen, kerkelijke organisaties en vakbonden, laat staan bij een bureaucratische organisatie als de overheid. Maar ze keren zich ook tegen massaproductie in de fabriek. Zowel staat als fabriek zetten grote aantallen mensen aan het werk die van bovenaf gecontroleerd worden en gedwongen zijn bepaalde standaarden te volgen. Beide werkwijzen beperken de individuele zelfstandigheid (Inglehart 1977: 3-4, 69-70, 366-368). Met andere woorden: aanhangers van postmaterialistische waarden staan vijandig tegenover alle vormen van druk die van bovenaf respectievelijk van buitenaf wordt uitgeoefend op burgers. Ze eisen meer ruimte voor eigen voorkeuren, niet alleen op religieus, economisch of seksueel gebied, maar evengoed op dat van de politiek. Dat maakt politieke besluitvorming intensiever maar niet eenvoudiger, een kwestie waarop ik zal terugkomen.

Laten we eerst de vraag stellen of deze theorie nog altijd geldt. Hebben de ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia aandienen een vervolg gehad? Of pakte het allemaal heel anders uit? Zelf meent Inglehart dat zijn theorie door de geschiedenis van de afgelopen decennia bevestigd wordt. Hij gaat zelfs verder door te zeggen dat er een vaste relatie is tussen het welvaartspeil en de wijze waarop het publiek aankijkt tegen gezagsdragers. In tijden van schaarste of grote economische onzekerheid nemen de kansen voor autoritaire leiders toe, terwijl de tolerantie voor vreemde elementen in de samenleving daalt. Bij grote zekerheid doet zich het omgekeerde voor. Dan wijst men strenge autoriteiten van de hand, streeft persoonlijke ontplooiing na en treedt vreemdelingen met een open houding tegemoet (Inglehart 1999: 240-242). Ook Russell Dalton meent dat de steun voor postmaterialistische waarden toegenomen is. In bijna alle westerse landen hebben jongere generaties meer aandacht gekregen voor zaken als de kwaliteit van het bestaan, individuele vrijheden, levensstijl, et cetera. Sinds het begin van de jaren negentig zou het aandeel postmaterialisten in de meeste westerse landen zelfs gestegen zijn van 20 tot 30 procent. Verder daalde de geloofwaardigheid van autoritaire of hiërarchische instellingen zoals leger, politie, kerk en grote ondernemingen (Dalton 2000: 253-254, 257-262). Voor de vs zou zelfs gelden dat steeds meer burgers aan nieuwe vormen van participatie doen. Ze gaan weliswaar

minder stemmen maar ze doen vaker aan gezamenlijke acties mee en nemen ook vaker contact met plaatselijke bestuurders op. Mede daardoor zouden overheden zich gedwongen zien om meer directe vormen van democratie (zoals referenda) te ontwikkelen (Dalton 1999: 76).

Het laat zich moeilijk vaststellen of dit ook opgaat voor Nederland. Het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* vermoedt dat het aantal postmaterialisten vooral in de jaren tachtig steeg. Midden jaren negentig lag hun aandeel rond de 20 procent. Dat rapport stelt echter ook de vraag of er wel juist gemeten is, omdat de financiële ambities in de gehele samenleving op een hoog niveau stonden. Onder materialisten was 64 procent van mening dat de inkomens moesten stijgen of gelijk blijven, terwijl dat onder postmaterialisten 61 procent was (SCP 1998: 130-131). Met betrekking tot materiële zaken blijken de verschillen tussen beide groepen dus niet erg groot! Voorts kan men zich afvragen of het bij de tegenstelling tussen materialisme en postmaterialisme wel om een dimensie gaat. Wellicht lopen er twee dimensies door elkaar, waarvan de eerste betrekking heeft op sociaal-economische en de tweede op sociaal-culturele variabelen. Bij de eerste dimensie heeft men te maken met een tegenstelling tussen links en rechts, bij de tweede met een tegenstelling tussen autoritair en libertair (SCP 1998: 176-183). Mijn eigen poging om voor het onderhavige onderzoek een verband te vinden tussen (post)materialisme enerzijds en verschillende vormen van participatie anderzijds haalde niet veel uit.<sup>5</sup> Al met al brengt de theorie van Inglehart dus nogal wat onhelderheden mee.

107

Dit betekent echter niet dat we zijn ideeën volledig moeten verwerpen. Er kwamen sinds de jaren zestig wel degelijk nieuwe ambities tot ontwikkeling zoals het streven naar zelfontplooiing en medezeggenschap, maar die vloeiden vooral voort uit een toegenomen onderwijsparticipatie (Inglehart 1977: 15-16, 294-297). Hoogopgeleide burgers onderscheiden zich in vele opzichten. Ze hebben niet alleen meer kennis opgedaan, maar ook geleerd om die zelfstandig te verwerken. Ze hebben niet alleen geruime tijd met leeftijdsgenoten doorgebracht, maar hebben ook geleerd om met hen te overleggen en te onderhandelen. Ze hebben niet alleen een opleiding afgerond, maar leerden ook dat men zijn best moet doen om er later op vooruit te gaan. Ze spreken niet alleen goed Nederlands, maar hebben ook geleerd hoe men zijn wensen, angsten of ergernissen onder woorden brengt. Ze zijn met andere woorden niet alleen getraind in het gebruik van hun eigen hersenen, maar ook gewend om daarmee invloed op hun omgeving uit te oefenen. Ze leggen zich niet bij autoriteiten neer, maar willen argumenten zien, ze zijn sterk geïnteresseerd in politiek, maar willen zelfstandig oordelen, ze nemen wel een standpunt in, maar willen eerst geïnformeerd worden. De collectieve effecten hiervan zijn sterker naarmate een groter deel van de bevolking secundair onderwijs gevolgd heeft. Dat laat zich goed illustreren aan het verschil tussen de manier waarop politici vroeger geloofwaardigheid verwierven en de manier waarop dat momenteel gebeurt.

Voor 1970 bewoog het politieke denken van de meeste burgers zich in een krach-

tenveld dat werd bepaald door religieuze of levensbeschouwelijke beginselen. Die liepen inhoudelijk uiteen en waren voor een deel zelfs onverenigbaar. Aanhangers van de verschillende zuilen gingen het contact met 'andersdenkenden' bij voorkeur uit de weg, terwijl samenwerking zich tot de top beperkte (Lijphart 1982: 188-200). Niettemin hadden de zuilen drie zaken met elkaar gemeen. Ten eerste werd de aanhang maar in beperkte mate geïnformeerd over het doen en laten van politici. Er bestonden uiteraard wel massamedia maar die traden voornamelijk als spreekbuis van de politieke elites op. Bijgevolg moesten burgers erop vertrouwen dat hun vertegenwoordigers de waarheid spraken en een verstandige koers volgden. Ten tweede nam men aan dat het politieke handelen een hoger doel of ideaal diende. Partijen en politici wilden niet alleen de macht veroveren, zij wilden met die macht bepaalde idealen naderbij brengen en konden hun handelen vanuit die idealen rechtvaardigen. Ten derde werd van de aanhangers niet alleen politieke trouw maar ook passiviteit verwacht. Het politieke spel vond plaats op hoog niveau en vooronderstelde vaardigheden die een doorsnee burger nu eenmaal niet bezat. En dus beperkte diens rol zich tot het periodiek goedkeuren (of eventueel afkeuren) van politieke besluitvorming aan de top. Het samengaan van deze drie factoren zorgde ervoor dat het proces van politieke mobilisatie een 'confessioneel' patroon volgde. Dat gold zelfs voor partijen die strikt genomen niet confessioneel waren. Ook hun geloofwaardigheid berustte op beperkte informatie van bovenaf, passieve steun van onderop en legitimatie vanuit levensbeschouwelijke beginselen.<sup>6</sup>

Vanaf de jaren zeventig wordt dit confessionele patroon langzaam maar zeker ondermijnd (Eisenga 1994: 22). Dat uit zich niet alleen in het feit dat confessionele partijen, die in de Tweede Kamer lange tijd de meerderheid hadden, nu een minderheid vormen. Er veranderde ook iets aan de mentale voorwaarden van het politieke spel. Bij de meeste partijen spelen idealen of beginselen een minder prominente rol. Het alledaagse politieke handelen wordt in toenemende mate gelegitimeerd door pragmatische overwegingen. Politici worden eerder afgerekend op doelmatigheid dan op geloofwaardigheid in de oude zin. Ten tweede stellen burgers zich niet langer op als passieve aanhangers die eens in de zoveel jaar hun stem uitbrengen en zich dus op indirecte wijze in het debat over de publieke zaak mengen. Zij willen zelf aan het woord komen, ze willen door overheid gehoord worden en ze willen betrokken worden bij de besluitvorming. Niet dat de oude rol van de burger-als-kiezer geheel door een nieuwe rol vervangen wordt. Burgers maken bij verkiezingen nog altijd hun afwijzing, respectievelijk goedkeuring, kenbaar ten aanzien van politieke standpunten. Maar daarnaast betreedt de mondige burger het toneel: de burger die niet alleen een eigen mening heeft, maar ook in duidelijke bewoordingen zijn mening geeft. Ten derde heeft de beperkte informatiestroom uit de verzuilde tijd inmiddels plaats gemaakt voor een verregaande openheid. Al met al heeft de oude methode van confessionele mobilisatie plaatsgemaakt voor een werkwijze die men wel als 'cognitieve mobilisatie' omschreven heeft (Arends 1997: 227-237). Dit betekent dat informatievoorziening en informatieverwerking van cruciaal belang worden voor de geloofwaardigheid van bestuurders en politici. Daarmee zal tevens de houding van burgers met betrek-

king tot de overheid veranderen.

Een onderzoek door de gemeente Dordrecht stelt ons in staat dit van een illustratie te voorzien. Men legde aan de ondervraagden een situatie voor waarbij de gemeente graag de veiligheid en leefbaarheid van wijken wil verbeteren, terwijl zij over onvoldoende financiële middelen beschikt. De vraag was vervolgens aan welke politieke normen de respondenten het meeste gewicht toekenden.<sup>7</sup> De antwoorden maken duidelijk dat burgers het minste op hebben met doelmatigheid. Nog niet een derde vond het van belang dat de gemeentelijke plannen een snel en maximaal resultaat opleveren (32 %). Iets meer waardering had men voor normen als deskundigheid (prioriteit wordt vastgesteld door de gemeente nadat deze verschillende plannen of belangen afgewogen heeft), zelfwerkzaamheid (prioriteit voor wijken waar de bewoners met een plan komen en zelf meewerken) en de norm van gelijkwaardigheid (alle wijken gelijk behandelen maar iets extra's doen voor wijken met een achterstand). Maar de meeste inwoners beschouwden betrouwbaarheid en betrokkenheid als belangrijkste criteria. Meer dan de helft (53 %) achtte het van groot belang dat de gemeente haar burgers alzijdig informeert, dat ze haar beloftes houdt en dat ze haar taken naar behoren doet. Een nog iets groter aandeel van de ondervraagden meent dat overleg tussen gemeente en burgers zeer belangrijk is en tot betere plannen of meer resultaten leidt (54 %). We mogen deze uitkomsten niet generaliseren maar het is wel opmerkelijk dat de volgorde precies het tegendeel is van datgene wat men vindt in pleidooien voor een meer bedrijfsmatige werkwijze. Volgens bedrijfskundigen dienen deskundigheid of doelmatigheid voorop te staan en zou (te) veel overleg de zaak hinderen. Maar veel respondenten uit Dordrecht hechten kennelijk aan andere normen. Ze willen als burger door de gemeente vooral gehoord worden, ze willen dat de plaatselijke overheid hen op tijd, respectievelijk volledig, informeert en verder willen ze dat de gemeente haar beloftes houdt respectievelijk haar voornemens tot een goed einde brengt. Dat zijn waarden die blijkbaar door een groot deel van de bevolking gedeeld worden en sterk lijken op datgene wat bij Inglehart postmaterialisme heet.

De invloed van deze waarden nam slechts toe door de enorme hoeveelheid informatie die (massa)media over de burgers uitstorten. Ofschoon Inglehart reeds wees op de mogelijkheid dat de moderne media het effect van een hogere opleiding zouden versterken, kon hij de massale inzet van deze media, hun snelheid en hun bereik destijds niet voorzien. Inmiddels heeft met name televisie zowel kwantitatief als kwalitatief enorme wijzigingen doorgemaakt. Kwantitatief omdat er vele commerciële zenders bijkwamen. Kwalitatief omdat televisie zich heeft ontwikkeld tot een politieke factor van betekenis. Zo zou een aantal omwentelingen in Oost-Europa of de Derde Wereld waarschijnlijk heel anders afgelopen zijn als er geen live-uitzendingen door CNN en andere geweest waren. Ook in de binnenlandse politiek is het effect van televisie goed merkbaar al was het maar doordat politici zich vrijwel dagelijks moeten verantwoorden. Verder ontwikkelden zich in de jaren negentig media waarvan het bestaan dertig jaar geleden nauwelijks voorspelbaar was. Dat geldt met name voor internet en ande-

re toepassingen van de informatietechnologie. Voorzover de overheid nog een monopolie op bepaalde informatie had, is dat door deze ontwikkeling definitief verleden tijd (Norris 2000: 233-234). Hedendaagse burgers hebben niet alleen zeer ruime mogelijkheden om zich van informatie te voorzien, ze verwachten ook dat de overheid die volledig en zonder enige terughoudendheid beschikbaar stelt. Ze zullen – anders dan dertig jaar geleden – niet accepteren dat een minister, wethouder of politicus zich beperkt tot het bekendmaken van standpunten. Die standpunten moeten uitgelegd, verdedigd en van commentaar voorzien worden voordat ze in de ogen van het publiek geloofwaardig zijn.

Het omgekeerde geldt evenzeer: standpunten of gedragingen die men niet kan verantwoorden, zijn al snel verdacht of zelfs verwerpelijk. Dat geldt zowel voor het publieke domein als voor het prive-leven. Het verschil tussen de waarden waar een politicus voor staat en datgene wat hij of zij in feite doet, mag niet te groot worden. Hedendaagse media zullen een dergelijk verschil onmiddellijk aan het licht brengen en breed uitmeten. Dat zou althans een verklaring kunnen zijn voor het opmerkelijke feit dat de berichtgeving over schandalen in en rond de politiek toeneemt. Uit een onderzoek van Susan Pharr naar de situatie in Japan blijkt dat het publiek zeer gevoelig is voor zaken als machtsmisbruik, zelfverrijking of wangedrag. Dat houdt voor een deel met de eigen aard van de liberale democratie verband. In een dergelijk stelsel staan burgers bij voorbaat argwanend tegenover machthebbers. Ze willen leiders en regeringen wel hun vertrouwen schenken, maar er hoeft niet veel te gebeuren of ze schorten dat weer op. Voor een ander deel komt het voort uit berichtgeving in de media. In elk geval geldt voor Japan – waar het politieke vertrouwen de afgelopen twintig jaar sterk schommelde – dat onvrede onder de bevolking in hoge mate door berichten over wangedrag van politieke leiders te voorspellen was. Daarbij speelt eveneens een rol dat ethische problemen zoals omkoping of machtsmisbruik voor iedereen inzichtelijk zijn (Pharr 2000: 189-193, 199-200). In die zin is het best mogelijk dat het streven naar steeds bredere, steeds snellere en meer kritische berichtgeving in de voorbije decennia ook een aantal onbedoelde gevolgen had. Bijvoorbeeld dat het vertrouwen in politieke leiders minder stabiel geworden is of dat de normatieve lat voor politici geleidelijk steeds hoger ligt.

Voorlopig is het laatste woord over het effect van moderne media op politieke onvrede nog niet gezegd. In de praktijk komt het regelmatig voor dat bestuurders of politici het publieke wantrouwen in de hand werken door *niet* op een openhartige wijze met informatie om te gaan. Een van de meest schrijnende voorbeelden daarvan zijn de verwickelingen rond de Bijlmerramp uit 1992. Het moest meer dan vijf jaar duren voordat er een parlementaire enquête naar de oorzaken en de nasleep van deze ramp gehouden werd. Een nauwkeurige lezing van het onderzoeksrapport leert dat de overheid op tal van punten is te kort geschoten, maar vooral als het om informeren gaat.<sup>8</sup> Het begon al op de avond van de ramp toen functionarissen een bericht kregen dat het vliegtuig gevaarlijke stoffen zou bevatten. Ze besloten dat 'onder de pet te houden' en gaven het ook later niet aan de bevoegde instanties door. Vervolgens worden berichten dat ooggetuigen kort na

de ramp in de Bijlmer een aantal 'mannen in witte pakken' gezien hebben niet deugdelijk nagetrokken of weerlegd. Dan was er de commotie rond het verarmde uranium, waarvan risico's jarenlang door uiteenlopende instanties ontkend werden. Voorts bleek het tot aan de enquête niet mogelijk om vast te stellen wat nu precies de lading van het toestel was geweest. Er gingen allerlei papieren rond maar niemand kon aantonen dat de werkelijke lading daarmee overeenstemde. En ten slotte bleek dat er niet alleen ambtenaren waren die de minister onvolledig inlichtten, maar dat de minister op haar beurt de Kamer, de getroffen en het publiek van onvolledige en deels onjuiste informatie heeft voorzien.

Zoals bekend kwam de Enquêtecommissie tot de conclusie dat de Tweede Kamer in deze zaak te vaak onduidelijk, onvolledig, ontijdig of onjuist werd geïnformeerd. De regering heeft deze kritiek onmiddellijk en op hoge toon verworpen. Maar wie Een *beladen vlucht* zorgvuldig bestudeert kan slechts vaststellen dat deze conclusie volkomen gerechtvaardigd is. Men kan zelfs uit de rapportage afleiden dat juist het gebrek aan openheid voor de meest wilde verhalen gezorgd heeft. Doordat de overheid op het vlak van de informatie niet eerlijk en volledig was, kregen de betrokkenen het idee dat ze om de tuin geleid werden. En dus gingen ze zelf achter de waarheid aan. Sommigen door kennis te verzamelen op internet, anderen door specialisten in de vs te raadplegen en weer anderen door alle getuigenissen over 'mannen in witte pakken' bij elkaar te zetten in een boek. Een en ander leidde tot wilde speculaties over het geheime karakter van de vlucht, documenten die verdwenen zouden zijn, mycoplasma dat de gezondheid van de bewoners zou aantasten, et cetera. Uiteindelijk bleken er 89 theorieën te bestaan over de oorzaak en de afhandeling van deze ramp. Gelukkig heeft de Enquêtecommissie een groot aantal theorieën kunnen ontzenuwen, maar het blijft een feit dat de overheid tal van taxatiefouten heeft gemaakt waardoor ze gevoelens van argwaan onder de bevolking alleen maar aangewakkerd heeft.

Daar staat tegenover dat ze wel het een en ander heeft geleerd. Bij de vuurwerk-ramp die zich in het jaar 2000 te Enschede voordeed, zijn deze fouten niet herhaald. Men stelde onmiddellijk een onderzoekscommissie in, hield een enquête onder de getroffen, liet de oorzaken en precieze toedracht van de ramp door specialisten uitzoeken en ging kritisch na in hoeverre overheidsdiensten van de gemeente of het Rijk hun werk goed gedaan hadden. Verder hield men onder de bevolking een gezondheidsonderzoek, zorgde voor een aanspreekpunt waar bewoners drie jaar lang met hun vragen terecht kunnen, stelde een website in voor het publiek en sloot het geheel af met een aantal niet mis te verstane aanbevelingen (Oosting 2001). Dat is een hele verbetering. Des te opvallender is het dat de hardste lessen uit het onderzoek betrekking hebben op de overheid. Zij zal zich moeten realiseren dat er in de samenleving twijfels zijn ontstaan over de vraag of de veiligheid van burgers wel voldoende door haar gewaarborgd wordt. En zij zal strikter moeten optreden als het om de handhaving van regels gaat. De overheid verliest haar geloofwaardigheid als ze overtredingen onvoldoende corrigeert. Wat deze rampen ons in feite laten zien is dat hedendaagse burgers het overheidsoptreden zeer kritisch volgen, ook wanneer het gaat om een klassieke



taak als het waarborgen van hun veiligheid. Ze leggen zich niet bij dergelijke rampen neer, maar willen weten wie er fouten heeft gemaakt. Ze zijn er niet tevreden mee dat brandweer of hulpverlening hun gewone werk doen, maar willen weten of het beter kan. Ze willen niet afgescheept worden met een onderzoeksrapport, ze eisen dat de verantwoordelijke ambtenaren opstappen. Met andere woorden: ze verwachten van de overheid een volkomen openheid, een volledige informatievoorziening en een zorgvuldige omgang met betrokkenen.

Hieruit blijkt wel hoe ingrijpend het mentale landschap de afgelopen dertig jaar veranderde. Bij wijze van samenvatting zal ik de voornaamste contrasten in schema 4 met een trefwoord aanduiden. Een eerste ontwikkeling houdt in dat de *onderwijsdeelname* de afgelopen 30 jaar bleef toenemen. Terwijl in 1965 nog niet een derde van alle jongeren naar een middelbare school ging, maken ze in 1995 meer dan de helft uit. De deelname aan wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs groeide in deze periode nog sterker. Dit leidde tot een grotere *belangstelling* voor de politiek. Zo hebben Arends en anderen geconstateerd dat de toegenomen politieke belangstelling vanaf begin jaren zeventig voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door het gestegen opleidingspeil van de bevolking (Arends 1997: 237-244). Het verschijnsel van de cognitieve mobilisatie heeft zich blijkbaar ook voorgedaan in Nederland. Verder weten we op grond van hoofdstuk 2 dat deze belangstelling niet vrijblijvend is, maar leidt tot meer *activisme* onder burgers. Ze gaat gepaard met een grotere bereidheid om verzet te plegen en een ruimere acceptatie van acties waarmee burgers hun afkeuring laten zien. Een en ander illustreert dat het uit de jaren zestig daterende beeld van brave burgers met een matige belangstelling voor politiek, inmiddels wel aan duigen ligt.

Deze verandering van het mentale landschap had ook gevolgen voor de gezagsuitoefening. Om te beginnen deden nieuwe *organisatiebeginselen* hun intrede. Hiërarchische bestuursmodellen bleken steeds minder effectief en moesten plaatsmaken voor overleg en onderhandeling. Overigens houdt deze verandering met de voorgaande verband. Burgers die hun eigen koers varen en zelf nadenken zijn allergisch voor dwang van bovenaf. Ze zijn op hun best wanneer ze eigen idealen najagen en volgens eigen normen kunnen werken. Dat heeft eveneens gevolgen als het om hun politieke *mobilisatie* gaat. In tegenstelling tot dertig jaar terug zijn burgers minder gevoelig voor zedelijke of levensbeschouwelijke beginselen. Ze willen zakelijk en rationeel geïnformeerd worden en laten zich niet langer leiden door idealistische bevlogenheid. In dat licht is ook begrijpelijk waarom de politieke *geloofwaardigheid* de afgelopen decennia veranderde. Hedendaagse burgers kijken niet zozeer naar de politieke vergezichten die het partijprogramma biedt, maar naar de persoonlijkheid van bestuurders en politici. Het gaat hen eerder om de vraag of iemand zijn functie op een authentieke wijze vorm geeft en als persoon overtuigend overkomt. Overigens sluit dit de werkzaamheid van idealen in de politiek niet uit. Maar het is niet langer zo dat politieke fouten met de mantel der liefde bedekt worden, omdat zij uit naam van bepaalde idealen gemaakt werden.



**Schema 4** Contrasten tussen 1965 en 1995 met betrekking tot de politieke cultuur in Nederland

	1965	1995
<b>Modale burger</b>		
Onderwijsdeelname	Matig	Hoog
Politieke belangstelling	Redelijk	Sterk
Burgerlijk activisme	Zelden	Frequent
<b>Gezagsuitoefening</b>		
Soort mobilisatie	Zedelijk	Cognitief
Geloofwaardigheid	Programmatisch	Personalistisch
Organisatiebeginsel	Hiërarchie	Onderhandeling
<b>Meningsvorming</b>		
Toegankelijkheid	Elite	Alle burgers
Type massamedia	Verzuild	Commercieel
Journalistieke stijl	Ontzag	Argwaan

Ten slotte is het mentale landschap veranderd wat betreft aard, omvang en *toegankelijkheid* van politieke informatie. Om met het laatste te beginnen: de tijd dat deze informatie beperkt bleef tot een elite van politici en beleidsmakers is voor goed voorbij. Dankzij een brede waaier van massamedia, waaraan de laatste tien jaar nog geheel nieuwe ICT-kanalen toegevoegd werden, beschikken we inmiddels over een verregaande mate van openheid. Strikte vertrouwelijkheid blijkt nagenoeg onmogelijk. Het 'lekker' van documenten of standpunten is deel geworden van het politieke spel. Dat is mede een gevolg van de ontwikkeling die de *massamedia* zelf hebben doorgemaakt. Met name door de opkomst van commerciële omroepen nam de informatiedruk sterk toe. Overheid en politieke partijen kunnen zich niet langer bedienen van het soort regie dat tijdens de verzuijing gangbaar was. Ten slotte is er een verandering in toon. Begin jaren zeventig kenmerkte de *journalistieke stijl* zich nog door ontzag voor politici, overheidsfunctionarissen en beleidsmakers. Momenteel geldt veeleer het tegendeel en gaan veel journalisten ervan uit dat een politicus per definitie niet de waarheid spreekt, dat elk standpunt een strategie verbergt en elke mening door achterliggende belangen ingegeven is. Voor journalisten moge deze cultuur van de argwaan een tweede natuur vormen, het effect is waarschijnlijk dat de argwaan bij het publiek versterkt wordt. Ook in dat opzicht kon het contrast met de brave jaren zestig haast niet groter zijn.

Daarmee zijn we in staat om de ontwikkeling van het politieke domein op een tweede wijze te kenschetsen. Het heeft niet alleen een verbreding maar ook een proces van intensivering ondergaan. Behalve dat de onderwerpen, de actoren en de aanspraken zich numeriek vermeerderden (zie paragraaf 3.2), veranderden ook de spelregels, de middelen en de legitimatie van machtsuitoefening. Politici moeten zich veel intensiever met openbare meningsvorming bezighouden. Ze dienen zich te ontwikkelen tot betrouwbare partners die geen informatie achterhouden,

die hun beloften nakomen en niet om de hete brij heen draaien. Ze moeten bovendien de burger serieus nemen wanneer die al dan niet gefundeerde meningen over politieke kwesties heeft. Een en ander maakt het dagelijkse functioneren van overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici ongetwijfeld ingewikkelder dan enkele decennia terug. Dat werd trouwens ook voorspeld door Inglehart. Hij wees op het paradoxale feit dat burgers die zich op het postmaterialisme oriënteren ondanks hun doorgaans hoge inkomen en opleiding, relatief ontevreden zijn met de gangbare politiek. Volgens hem zou het ontstaan van postmaterialistische waarden enorme complicaties voor de regerende elite met zich meebrengen (Inglehart 1977: 138-148, 307). Samuel Huntington was hem in dit vermoeden voorgegaan toen hij in 1974 de volgende voorspelling deed: 'In een maatschappij waar de bevolking gemiddeld hoog is opgeleid en aan participatie doet, wordt doelmatig overheidsoptreden eerder moeilijker dan gemakkelijker.'<sup>9</sup> Nu we bijna dertig jaar verder zijn, zullen veel politici dit uit eigen ervaring bevestigen. In feite veranderde de afgelopen decennia datgene wat maatschappelijk als waarheid geldt. Tot eind jaren zestig kwamen waarheden uit de mond van een gezagdrager ('Gaat u rustig slapen ...'). Tegenwoordig draait alles om de vraag wat de burger wil ('Dat bepaal ik zelf wel ...').

114

Al met al stellen we met betrekking tot het politieke domein opnieuw een dubbele beweging vast. Enerzijds deed zich een proces van intensivering voor, omdat de verhouding tussen bestuur en burgers sterk in het teken van informatie, communicatie en participatie kwam te staan. Anderzijds gaf dat in toenemende mate aanleiding tot onbehagen, kritiek en wantrouwen onder burgers. Daardoor doet zich de paradoxale situatie voor dat Nederland en andere westerse landen op veel punten vooruitgang geboekt hebben – niet alleen als het om welvaart maar ook als het om democratisering gaat – terwijl de onvrede met politiek en overheid groter lijken dan voorheen. Deze onvrede geldt niet zozeer het systeem van de westerse democratie, maar de wijze waarop instanties en politici haar concreet vormgeven (Dalton 2000: 256-262). Blijkbaar beoordelen burgers niet alleen de successen die een regering behaalt, maar ook de manier waarop dat gebeurt. Ze letten bijvoorbeeld op de vraag of er eerlijke procedures gevolgd worden, of bepaalde groeperingen al te zeer benadeeld zijn, of politieke leiders op een fatsoenlijke wijze te werk gaan, et cetera. In feite hanteren ze bij hun oordeel over politiek niet alleen economische maar ook morele en publieke standaarden (Miller 1999: 215-216). Dit vormt tevens een bevestiging van het eerste postulaat dat Van Gunsteren met betrekking tot het burgerschap naar voren bracht: de gedachte dat moderne burgers in hoge mate zelfstandig oordelen en dat politici het vermogen (moeten) ontwikkelen om daarmee om te gaan. Wat is de realiteitswaarde van zijn derde postulaat?

### 3.4 VRIJHEID EN VERANTWOORDING

De vraag naar de realiteitswaarde van het derde postulaat is niet eenvoudig te beantwoorden. Dat komt vooral omdat Nederland nog altijd de naweeën van de

ontzuiling ondervindt. Debatten over publieke normen, collectieve codes of politieke grenswaarden waren lange tijd verdacht. Vraagstukken van waarden en normen worden opgevat als een zaak van individuele burgers. De overheid moet zich – behalve de normen die wettelijk zijn vastgelegd – terughoudend opstellen. En zelfs waar het om de handhaving van wetten gaat, accepteerde men tot in het recente verleden van de overheid geen doortastend optreden. Wat dat betreft werd het streven naar liberalisering, privatisering en individualisering ook in het publieke domein steeds sterker. Pas de laatste twee jaar lijkt deze situatie te kantelen. Onder invloed van de problemen bij het verzelfstandigen van overheidsbedrijven (Nederlandse Spoorwegen!), rampen als gevolg van nalatigheid (Enschede! Volendam!), miskenning van maatschappelijke onvrede (asielzoekers!), blijken van bestuurlijk onvermogen (wachlijsten!) en alom gevoelde verontwaardiging (criminaliteit!), komt er opnieuw discussie over de publieke taken van de overheid op gang en over de daarbij behorende normen.

Het is een even levendig als wanordelijk debat waarin tal van tegenstellingen en problemen door elkaar lopen. Er bestaat verwarring over de taak en het functioneren van de overheid, zoals blijkt uit de vraag die Bram Peper opgeworpen heeft: moet de overheid terugtreden of moet zij nu juist optreden? Sommigen vatten de keuze tussen marktwerking en staatsbeleid als een fundamentele tegenstelling op. Anderen geloven dat het om een keuze tussen particuliere en collectieve sector gaat. Weer anderen spreken van een slingerbeweging waarbij de aandacht eerst naar privatisering ging en zich inmiddels weer op de publieke zaak richt. En voor al deze gezichtspunten geldt wel dat ze met politieke tegenstellingen verbonden zijn. Zo kon men lange tijd beweren dat individuele ontplooiing een 'links' onderwerp was, terwijl 'rechts' voor het handhaven van de openbare orde stond. Maar economisch pleitte 'rechts' altijd voor individuele zelfstandigheid terwijl 'links' de zijde koos van hoge collectieve uitgaven. De moeilijkheid van dit soort debatten is dat ze erg ideologisch zijn. Elk van de rivaliserende partijen eigent zich een fragment van het politieke landschap toe en trekt ten strijde tegen iedere partij die een ander fragment in haar bezit gekregen heeft. Voor wetenschappers is dat niet bevredigend. Zij erkennen uiteraard dat de puzzel in vele stukken is verdeeld, maar ze proberen te ontdekken welke stuk op welke plaats thuis hoort en wat het totale beeld dan is.

Op een analoge wijze wil ik in deze paragraaf een aantal fragmenten uit het debat in kaart brengen. Daartoe bespreek ik een bescheiden aantal publicaties die voor het merendeel in 2000 en 2001 verschenen zijn. Op het eerste oog gaat het om een vrij willekeurige verzameling. Zou men ze lezen vanuit de zojuist geschetste tegenstellingen (staat/markt, publiek/privaat, links/rechts, etc) dan vindt men weinig samenhang. Maar dat verandert als men uitgaat van de hiervoor geschetste theorie over burgerschap. Dan wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de dubbele rol van regeren en geregeerd worden in het debat voortdurend aan de orde is. Dan wordt eveneens duidelijk dat de politieke strijd voornamelijk op het evenwicht tussen rechten en plichten van burgers betrekking heeft. En ten slotte wordt duidelijk dat we ook in het huidige debat met het klassieke vraagstuk van vrijheid en

verantwoording geconfronteerd worden, maar dan in eigentijdse termen, aangepast aan eigentijdse verhoudingen en bestemd voor een eigentijdse burgerij. Wat wij in deze discussie collectief verkennen is een nieuwe fase in het proces van staatsvorming, waarbij het burgerschap niet alleen breder en intensiever dan vroeger wordt (zie boven), maar zich ook door een eigen normativiteit kenmerkt. Ter afsluiting van mijn rapportage wil ik dan ook aangeven dat het politieke debat in het teken van een dubbele beweging staat – meer vrijheid en striktere verantwoording – en dat niet alleen gewone burgers maar ook ambtenaren en politici aan deze beweging onderhevig zijn.

Omdat vraagstukken met betrekking tot de assertieve levensstijl van burgers in het voorgaande al uitvoering aan de orde zijn geweest, beperk ik me hier tot het ideologische aspect van die ontwikkeling. Daarbij is een belangrijk punt dat het streven naar meer zelfstandigheid pas in de loop van de jaren tachtig een massale vorm aannam. De voorgeschiedenis van dat ideaal reikt veel verder terug. Het beperkte zich lange tijd tot de kring van intellectuelen en kunstenaars. In de jaren zestig begon dit ideaal te leven onder jongeren uit de upper-middle-class en later kreeg het grote aantallen studenten in zijn greep. Maar al die tijd stond het op gespannen voet met de realiteit. Pas in de jaren tachtig zou dat geleidelijk veranderen. Dat kwam politiek tot uitdrukking in pleidooien voor privatisering, deregulering, verzelfstandiging, et cetera. Aanvankelijk ging het slechts om een financiële aangelegenheid: de overheidsuitgaven waren veel te hoog en iedereen wilde (of moest) bezuinigen. Even later werden de zegeningen van het marktmechanisme (her)ontdekt. Men raakte ervan overtuigd dat overheden per definitie ondoelmatig werken en dat men allerlei diensten veel beter kan overlaten aan het particuliere initiatief. In de loop van de jaren negentig kreeg privatisering een nog ruimere betekenis. Men beriep zich op de zelfstandigheid van individuele burgers en wees uit dien hoofde bureaucratische of collectieve regelingen van de hand. Zo verschoof het zwaartepunt van financiële, naar sociaal-economische en ten slotte naar politiek-filosofische beginselen. Deze ontwikkeling voltrok zich natuurlijk niet in het luchtledige. Zij hield verband met een bredere verandering die op termijn een 'ondernemende samenleving' tot gevolg heeft.

Krijn ter Beek – aan wie ik deze uitdrukking ontleen – leidt deze tendens af uit een aantal ontwikkelingen. Zo wijst hij in *De ondernemende samenleving* op de toegenomen waardering voor het ondernemerschap. Tot het einde van de jaren zeventig associeerde men de ondernemer met winstbejag, milieubederf en uitbuiting, maar daarna deed zich een omslag voor en begon men hem weer als respectabele figuur te zien. Verder is opmerkelijk dat houdingen die vanouds met het ondernemerschap verbonden zijn, zoals het streven naar zelfstandigheid, het doen van investeringen en aangaan van bepaalde risico's de afgelopen jaren populair werden (Van Beek 1998: 13-20). Momenteel worden dat soort kwaliteiten ook verwacht van mensen die in loondienst zijn. Men hoeft er de personeelsadvertenties maar op na te slaan om te zien aan welke eisen hedendaagse werknemers moeten beantwoorden. Er is sprake van enthousiaste medewerkers die eigen initiatief ontwikkelen, zich flexibel opstellen en inspirerend werken. De

invloed van deze levenshouding is tot in het prive-leven merkbaar. Mensen beschouwen hun relatie of gezin als een project, zijn bereid om veel te investeren in hun partner of kinderen, maar houden tevens scherp in het oog of die inspanningen voldoende opleveren. In die zin bestaat er een wereld van verschil met de habitus die voor de jaren tachtig gangbaar was. Dat komt politiek tot uitdrukking in het gegeven dat haast alle partijen zich inmiddels tot (neo)liberalisme bekeerd hebben. Waarden als individuele vrijheid of zelfstandigheid blijken voor hedendaagse burgers van groot belang en geen enkele politieke partij kan zich veroorloven om tegen die ambitie in te gaan.

Dat alles mag algemeen bekend heten. Een belangrijk punt is evenwel dat het streven naar meer bewegingsvrijheid inmiddels ook voor ambtenaren de nodige gevolgen heeft. Lange tijd golden voor het publieke domein dezelfde organisatie-modellen als in het particuliere bedrijfsleven. Ze kenmerkten zich door massaproductie en grootschaligheid, een verticale gezagsstructuur en een verregaande mechanisatie of standaardisatie waardoor producten meetbaar zijn. Kortom het door Taylor ontwikkelde systeem dat overal ter wereld voor rationalisatie van de industriële productiewijze gezorgd heeft. Onder invloed van het streven naar grotere doelmatigheid werd deze werkwijze in de jaren tachtig in vele overheidssectoren toegepast. Organisaties in de gezondheidszorg, bij de politie en de sociale zekerheid werden steeds grootschaliger, de positie van het management werd sterker en men ging werkzaamheden steeds vaker vastleggen of beoordelen. Toch voorziet de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) deze tendens van een aantal vraagtekens. De auteurs van het rapport over *Aansprekend burgerschap* bepleiten zelfs een omkering van dit organisatie-model, zodat het politieke zwaartepunt niet langer bij managers komt te liggen, maar bij de buitenwerkers. Functionarissen als wijkagenten, thuiszorgers of leerkrachten zouden juist meer vrijheid moeten krijgen om hun werk zelf in te richten, om in het contact met burgers naar bevind van zaken te handelen, om hun optreden af te stemmen op de problemen die zij aantreffen en om hulp van een centrale organisatie in te roepen als dat nodig is (RMO 2000).

Opmerkelijk is dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapportage over *Het borgen van publiek belang* een vergelijkbaar standpunt formuleert. De raad stelt dat men op elk niveau van de ambtelijke organisatie veel meer aandacht voor professionaliteit gekregen heeft. Als gevolg daarvan nemen de mogelijkheden van hiërarchische controle af. Functionarissen die er sterke professionele waarden en normen op na houden, laten zich minder gelegen liggen aan een bevel van hogerhand. Bijgevolg heeft de klassieke Weberiaanse bureaucratie bij de overheid haar beste tijd gehad. Toenemende professionalisering zal – zeker in combinatie met informatie- en communicatietechnologie – de oude sturingsmechanismen aantasten. Men zou deze ontwikkeling volgens de WRR flink moeten versterken om de publieke belangen te waarborgen. Op tal van terreinen moet de overheid nieuwe expertise ontwikkelen, hooggeschoold personeel aantrekken en een meer zelfstandige houding aankweken. Dat kan alleen indien de ambtenaar grotere bewegingsvrijheid krijgt. Ook zou hij als profession-

al vaker moeten meedoen aan het openbare debat of stelling nemen zonder dat dit als een ondermijning van het beleid wordt opgevat (WRR 2000: 133-135, 151-153). Zo zien we dat de behoefte aan meer bewegingsvrijheid niet alleen geldt voor private burgers en ondernemingen maar ook voor de professionals die het overheidsbeleid moeten uitvoeren.

En het geldt zelfs voor de eigenlijke beleidsvorming. Zij is tot op heden een zaak van professionele bestuurders en politici. Hoewel de meeste burgers naar de stembus gaan, sommigen aan inspraakprocedures deelnemen en een enkeling probeert door middel van actie invloed uit te oefenen, blijft het proces van politieke besluitvorming een monopolie van beleidsmakers. Beïnvloeding van buitenaf is slechts mogelijk voor degenen die zich in specifieke belangengroepen georganiseerd hebben, maar 'gewone' burgers staan in de regel buitenspel (RMO 2000: 110-125). De vraag is echter hoe lang deze toestand blijft bestaan. Volgens sommigen maakt het streven van de burgerij naar meer vrijheid en meer zelfstandigheid op termijn een andere organisatie van het politieke proces onvermijdelijk. Pieter Tops sprak in *Moderne regenten* reeds van achterstallig onderhoud en pleitte voor een modernisering van de (lokale) politiek. 'In ieder geval is duidelijk dat het verschijnsel van de moderne geïndividualiseerde burger nieuwe eisen stelt aan de wijze waarop politieke beslissingen worden genomen. Een simpel beroep op het primaat van de politiek volstaat niet langer' (Tops 1994: 11). Hierbij is meer in het geding dan een klantvriendelijke benadering. Als het om vormen van dienstverlening gaat, zoals het gemeentelijk vervoer of de afgifte van paspoorten, slaagt de plaatselijke overheid er nog wel in om rekening te houden met de wensen van het publiek. Maar in de politiek, waar men zich tot staatsburgers en niet tot consumenten richt, gaat dat veel moeizamer. Daarom pleitte Tops voor een meer actieve rol van burgers en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvorming. Niet vanwege romantische idealen als directe democratie, maar omdat de sociale omgeving van het politieke proces de afgelopen decennia veranderd is. Deze meer actieve rol vormt eenvoudigweg de enige manier om in een complexe en veelvormige maatschappij tot zinvolle beleidsvorming te komen. Op zich kan men die actieve rol op diverse wijzen vormgeven. Dat varieert van meer intensieve contacten tussen raadsleden en burgers, het organiseren van stadsgesprekken en het houden van statistisch onderzoek onder de bevolking tot inspraakprocedures, referenda en coproductie van beleid (Tops 1994: 71, 128-132, 192).

Het voornaamste is dat de stem van burgers serieus genomen wordt en niet gebruikt ter legitimatie van reeds vastgestelde beleidsplannen. Er moet dus een stap gedaan worden die wezenlijk verder gaat dan het streven naar inspraak uit de jaren zeventig. Bij die werkwijze konden burgers wel hun mening geven, maar de politieke uitgangspunten werden zelden aangetast en het beleidsmonopolie bleef in handen van de overheid. Verschillende auteurs pleiten er inmiddels voor om burgers in een veel vroeger stadium te betrekken bij de beleidsvorming en hun een reële invloed te geven op de politieke uitkomsten. Maar dat vergt wel een andere houding van bestuurders en politici. De (plaatselijke) overheid zou zich

moeten opstellen als een van de partijen in het overleg, niet als een instantie die het overleg bepaalt en ook niet als de partij waarvan het belang altijd en overal het zwaarste weegt. Idealiter kan de overheid zich beperken tot het regisseren van democratische besluitvorming waarbij zowel particuliere burgers als bedrijven, zowel ambtelijke diensten als actiegroepen in onderling beraad het beleid vormen (Tops 1994: 148-157, 167-169). Een duidelijke echo van deze gedachtegang vindt men in *Sociaal gericht, sociaal verplicht*, waarin de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau vier kernfuncties van de overheid ter sprake brengt (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2001). De eerste functie komt erop neer dat de overheid aangeeft in welke richting de voornaamste maatschappelijke vraagstukken moeten worden opgelost. De tweede is dat de overheid – meer dan voorheen – ruimte biedt aan de eigen initiatieven van burgers en instellingen. Zij zou niet alles zelf moeten doen, maar juist de kracht en de inventiviteit van anderen moeten aanwenden voor het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Volgt men deze gedachtegang dan verandert niet alleen de rol ambtenaren en burgers, maar ook die van bestuurders en politici. Hun aandeel in de beleidsvorming neemt af omdat ze meer ruimte bieden aan betrokkenen en zich concentreren op een nieuwe rol van regisseur.

Zo zetten de ontwikkelingen van de afgelopen decennia tot op heden door. De behoefte aan meer bewegingsvrijheid komt op verschillende niveaus van het politieke bedrijf tot uitdrukking. Niet alleen op het niveau van particulieren, ondernemingen en afzonderlijke burgers, maar ook op dat van de ambtenaren of professionals en evenzeer op het niveau van beleidsmakers, bestuurders en politici. Maar tegelijkertijd groeit op elk niveau ook de noodzaak om het eigen optreden te verantwoorden. Er worden bepaalde grenswaarden, normen of streefgetallen opgesteld om prestaties te beoordelen. Mede daardoor loopt de toegenomen zelfstandigheid niet automatisch op een zootje uit. In feite zien we een tendens om het toezicht te verstevigen, de teugels aan te halen en een eventuele overmaat aan vrijheid in te perken. Die tendens is in het alledaagse maatschappelijk verkeer goed merkbaar. Het afgelopen jaar gaven nogal wat burgers uiting aan hun ergernis over asociaal gedrag van anderen. Tijdschriften die lange tijd het boegbeeld waren van een progressief-liberale politiek besteedden er zelfs themanummers aan. Zo verwoordden opiniemakers als Jan Blokker, Marcel van Dam en Cisca Dresselhuys in *HP-De Tijd* hun ongenoegen over de Nederlandse gedoogcultuur. In dezelfde periode verscheen een themanummer van het blad *Vrij Nederland* waarin men de toename van onbeschoft gedrag aan de kaak stelde. En in het zaterdag-magazine van de *Volkskrant* mocht ik zelf aan mijn bezorgdheid lucht geven.<sup>10</sup> Een en ander illustreert dat de roep om meer discipline en verantwoording zich niet langer tot het conservatieve kamp beperkt. Er blijkt een brede consensus te bestaan dat grenzen nodig zijn. Zelfs het vrijzinnige Amsterdam is van mening dat het zo niet langer kan. Volgens burgemeester Job Cohen moet de overheid weer optreden en is de tijd van terugtreden wel voorbij. In zijn nieuwjaarstoespraak zei hij onder meer: 'De slinger gaat nu weer de andere kant op. De tekenen dat het noodzakelijk is, zien we dagelijks om ons heen, met alle ergernis van dien, of we die nu beleven tussen de rails in de vertraagde trein, in een onvei-



lig station of in het zwembad, na sluitingstijd van de disco ...”<sup>11</sup>

Deze toegenomen behoefte aan regulatie en verantwoording heeft niet alleen betrekking op het gedrag van individuele burgers. Het geldt evenzeer voor bedrijven en instellingen die hun bewegingsvrijheid de afgelopen jaren zagen toemen. Als gevolg daarvan denkt men nu wat genuanceerder na over privatisering en deregulering. Zoals bekend heeft die politiek wisselend succes gehad. In bepaalde gevallen verliep de verzelfstandiging naar wens (KPN) in andere werd het een ramp (NS).<sup>12</sup> Het staat niet bij voorbaat vast dat privatisering altijd het publiek belang ten goede komt. De WRR concludeert in elk geval dat de Nederlandse regering bij haar keuze voor marktwerking de afgelopen decennia vaak ondoordacht gehandeld heeft en dat de publieke belangen te weinig tot hun recht kwamen. ‘Te vaak is onvoldoende of te laat aangegeven welke publieke belangen in het geding waren. Te vaak zijn ook onvoldoende mogelijkheden voor het borgen van deze publieke belangen geanalyseerd’, aldus de Raad (WRR 2000: 162). Wil de overheid haar verantwoordelijkheid voor het publieke belang serieus nemen, dan moet ze doelbewust als marktmeester optreden. Private actoren kunnen zeker aan publieke dienstverlening doen, maar dan moet de overheid wel voor een helder institutioneel kader zorgen. Daarbij gaat het met name om wetgeving. Overigens is dat geen nieuws. In het verleden hebben staten bij de ontwikkeling van markten altijd een grote rol gespeeld. Niet toevallig wijst *Staat in beweging* op het feit dat een functionerende markt altijd zaken als eigendom, contracten, rechtsregels en andere zekerheden veronderstelt (Donner 1998: 79). Verder moet de overheid voldoende toezicht houden op het naleven van de spelregels. Ook voor deze taak heeft men in het recente verleden onvoldoende oog gehad. Bovendien valt het vervullen van marktmeesterschap in de praktijk niet mee, al was het maar omdat de overheid weinig ervaring heeft met deze nieuwe rol en de kosten ervan onderschat (WRR 2000: 12, 142-143, 150-151). Niettemin is de conclusie duidelijk. Privatisering vereist meer dan het simpel afstoten of loslaten van overheidstaken. Marktwerking is er niet vanzelf maar moet – hoe paradoxaal het misschien ook klinkt – door een overheid gemaakt worden.<sup>13</sup> Aldus blijkt het opstellen van gedragsregels en het handhaven ervan een noodzakelijk complement van meer zelfstandigheid. Dat geldt niet alleen voor private burgers maar ook voor ondernemingen.

Hoewel het toezicht op de naleving van spelregels vooral een taak van ambtenaren is, moeten zij hun eigen optreden eveneens meer nadrukkelijk verantwoorden. Neem de stand van zaken in het onderwijs. Scholen werden de afgelopen jaren zelfstandiger en kunnen binnen de grenzen van hun budget zelf bepalen wat er met het geld gebeurt. De overheid schrijft in globale termen voor wat er geleerd moet worden, maar bemoeit zich niet langer met de vraag hoe er onderwijs gegeven wordt. Dat toezicht blijkt echter niet gemakkelijk omdat de onderwijsinspectie een ambivalente relatie met de scholen onderhoudt. Ze moet enerzijds als toezichthouder een afstandelijke houding aannemen en strikt zakelijk te werk gaan. Anderzijds is ze scholen vaak van dienst met adviezen of voorstellen tot onderwijsverbetering (Hilhorst 2001: 66-67, 81). Dat kan gemakkelijk rolcon-



flicten tot gevolg hebben. In een publicatie als *De verplaatsing van de democratie* kan men nalezen dat deze ambivalentie zich ook op gebieden als volkshuisvesting en milieubeleid voordoet. Er is in de loop der jaren een sterke verwevenheid ontstaan tussen de organisaties die het feitelijke werk doen en degenen die met het toezicht op die werkzaamheden belast worden. Men kan zich daarom afvragen of er niet meer onafhankelijke inspectie nodig is die op een professionele en volstrekt onpartijdigheid wijze voor de naleving van wetten of regels zorgt (Van der Meer 2001, 24-28, 37-38, 50-56). Deze vraag werd na de rampen van Enschede en Volendam alleen maar klemmender. Sommigen ontwaren al een terugkeer van de strenge overheid en menen dat daartoe een culturele restauratie nodig is.<sup>14</sup> Anderen zetten liever moderne vormen van controle zoals outputsturing in (Leeuw 2000: 151-153). Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of een ambtenaar zijn werk doet, maar ook om de vraag of burgers tevreden zijn, of er sociaal en politiek vertrouwen door ontstaat, of men voldoet aan normen van professionaliteit en duurzaamheid, et cetera. Met andere woorden: de controle betreft niet alleen de vraag of het overheidsbeleid wordt uitgevoerd, maar ook de vraag welke effecten het sorteert, welk draagvlak het creëert, of men tijdig fouten signaleert en of men van die fouten ook iets leert zodat het beleid verbeterd wordt.

Outputsturing is op het niveau van de lokale overheid aantrekkelijk maar zij kent risico's. Ambtenaren kunnen zich afwenden van de maatschappelijke realiteit en hun aandacht sterk richten op de goed controleerbare papieren werkelijkheid van het bureau. De WRR ziet dan ook meer in een verantwoording op grond van professionele en institutionele normen. Ervan uitgaande dat organisaties niet vanzelf de publieke belangen in het oog houden, kan men dat op vier manieren afdwingen: 1. door middel van wetten en contracten; 2. door het invoeren van concurrentie; 3. door aanwijzingen van hogerhand; 4. door institutionele waarden en normen (WRR 2000: 10). Tot op heden vallen ambtenaren onder ministeriële verantwoordelijkheid, een voorbeeld van de derde werkwijze. Het rapport *Over publieke en private verantwoordelijkheden* noemt dat achterhaald (Bovens 1999: 166-167). Men moet ambtenaren niet hiërarchisch aansturen maar in de eerste plaats aanspreken als professional-in-publieke-dienst. Er zou een zeker evenwicht moeten bestaan tussen enerzijds iemands specifieke deskundigheid en anderzijds zijn of haar loyaliteit aan de publieke zaak. De professional moet meer eigen initiatief ontwikkelen maar zonder dat hij ondernemer wordt. Het is voor de overheid van groot belang te blijven investeren in de normen en waarden van publieke professionals. 'Dit betekent dat alle mogelijkheden moeten worden aangegrepen om publieke waarden en normen te internaliseren. Bij deze waarden en normen moet gedacht worden aan responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit', aldus de raad (WRR 2000: 133-134). In een persoonlijke bijdrage over dit onderwerp wil de voorzitter van de WRR nog een stap verder gaan. 'Om de publieke belangen in onze moderne samenleving beter te kunnen garanderen, zullen wij een aantal principes van onze democratische rechtsstaat moeten herzien', aldus Michiel Scheltema. 'Er moet een oplossing komen voor de soms verlamme werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. En het legaliteitsbeginsel in ons rechtssysteem, dat vrijheid geeft, zolang geen regels

worden overtreden, moet enigszins worden losgelaten.' De voornaamste vraag is niet zozeer of burgers en bedrijven zich aan de letter van de wet houden, maar of ze eigener beweging voldoende zorg voor veiligheid en andere maatschappelijke waarden aan de dag leggen.<sup>15</sup>

Ten slotte staan ook bestuurders en politici voor de noodzaak om zich vaker of meer systematisch te verantwoorden. Dat correspondeert met de twee andere kernfuncties die Paul Schnabel in *Sociaal gericht, sociaal verplicht* ter sprake brengt (Ministerie van Binnenlandse zaken 2001). De overheid moet niet alleen een richting aanwijzen en ruimte laten aan het maatschappelijk initiatief, maar ook resultaat boeken en rekenschap afleggen. Er bestaat geen overeenstemming over de manier waarop zij dat moet doen. Sommigen houden vast aan de klassieke werkwijze: de beleidsmakers moeten verantwoording afleggen aan gekozen vertegenwoordigers. Dat wil zeggen: aan de Tweede Kamer als het gaat om landelijke politiek en aan de gemeenteraad als het gaat om plaatselijke politiek. Zij staan een herwaardering van het klassieke dualisme voor. Andere auteurs willen meer zeggenschap voor direct betrokken burgers, bijvoorbeeld door ouder(organisatie)s meer invloed te geven als het gaat om onderwijs en bewoner(organisatie)s als het volkshuisvesting betreft. Weer anderen zouden het gezag van specifieke toezichthouders zoals de Rekenkamer willen versterken. Maar welke vormgeving men ook kiest, de behoefte aan openbare verantwoording is groeiende. Overigens stellen velen zich daarbij nogal sceptisch op. Toen men na het onderzoek van de ramp in Volendam pleitte voor een herstel van het vertrouwen in de overheid, schreef Elsbeth Etty onder meer: 'Ik denk dat het precies omgekeerd is: wat wij nodig hebben is geen herstel van het vertrouwen in de overheid maar herstel van het wantrouwen. Democratie is georganiseerd wantrouwen. Aan vertrouwen hebben we niets. Achterdocht, argwaan, ongelof, scepsis hebben we nodig ...'<sup>16</sup> In het voorgaande heb ik al betoogd dat deze zienswijze veel te simpel is, al was het maar omdat het wantrouwen in Nederland twee vormen kent.<sup>17</sup> Maar het illustreert intussen wel dat beleidsmakers niet bij voorbaat op vertrouwen kunnen rekenen en dat zij hun beleid uitdrukkelijk moeten verantwoorden.

Langs deze lijnen ontwikkelt zich geleidelijk een andere zienswijze op politiek. De klassieke regel zegt dat regeren hetzelfde is als vooruitzien. Van bestuurders en politici verwacht men derhalve een visionaire blik: ze moeten weten hoe de toekomst eruit zal zien of ten minste aangeven hoe zij de toekomst zien. Maar hedendaagse waarnemers keren dat om en stellen dat regeren vooral neerkomt op achteruit kijken. Zo neemt Pieter Hilhorst in *De wraak van de publieke zaak* afstand van elk denken in termen van maakbaarheid. Volgens hem bestaat politiek niet uit het maken van plannen maar uit het 'oordelen over de manier waarop diverse overheidsinstellingen en bedrijven gebruik maken van de vrijheid die hen wordt geboden. Politiek is achteruitzien. De beste politicus is niet hij die de meeste wetsvoorstellen maakt maar hij die in staat is om controversiële oordelen te vellen en lessen te trekken uit gemaakte fouten' (Hilhorst 2001: 138). Daarbij zij aangetekend dat oordelen niet hetzelfde als meten is. Bij een meting liggen de cri-

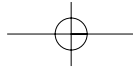
teria bij voorbaat vast maar dat geldt niet voor publieke oordelen. Kenmerkend voor politiek is dat er verschillende meningen bestaan juist met betrekking tot die criteria. Wat de ene partij een belangrijke dimensie vindt, heeft voor de andere nauwelijks betekenis. Bijgevolg kom je er in de politiek met een strikt zakelijke benadering nooit uit. Men kan in de politiek slechts werken met waarden die voor verschillende partijen een ongelijk gewicht hebben. Hilhorst wil daarom niet met een louter technocratische beoordeling van het beleid volstaan en pleit voor een eerherstel van politieke oordelen. Die moeten betrekking hebben op de daadwerkelijke uitkomsten van het beleid en niet op de goede bedoelingen ervan. Daarbij zou men zich niet tot de korte termijn moeten beperken, omdat het beleid in een hoogcomplexe maatschappij tal van onbedoelde (en ongewenste) gevolgen heeft die vaak pas op langere termijn voelbaar zijn (Hilhorst 2001: 101-102, 116-130).

Hoewel deze opvatting van politiek-als-achteruit-kijken een polemische bedoeling heeft, komt ze bepaald niet uit de lucht vallen. Het gebeurt in de praktijk steeds vaker dat bestuurders en politici met het verleden geconfronteerd worden. Daarom moeten we volgens bestuurskundige Paul 't Hart meer oog voor de irrationele kanten van het beleid hebben. In *Verbroken verbindingen* schrijft hij onder meer: 'Rond termen als bestuur, beleid en management blijft een hardnekkig aura van rationaliteit zweven. We mogen nog zoveel voorbeelden van historische misstanden, falend beleid en ontspoorde managers kunnen bedenken, in de meeste leerboeken en cursussen wordt de schijn opgehouden dat de wereld van publieke besluitvorming er een is van zorgvuldige analyse, onpartijdige afweging en berekeneerde keuzen ...' (t Hart 2001: 12). Deze rationalistische benadering van bestuur en politiek is niet langer productief. Ze is zelfs riskant doordat ze de tendens versterkt om beleidsmakers op hun verleden af te rekenen. Uiteindelijk zou dat kunnen ontaarden in een inquisitie-democratie waarbij de bestuurder volledig in het defensief gedrongen wordt. Het aantal affaires nam de laatste vijftien jaar aanzienlijk toe, terwijl onderzoeken, enquêtes en processen elkaar in hoog tempo opvolgden. De meeste beleidsmakers brengen weinig belangstelling voor het verleden op en 't Hart zou dat graag veranderen. Verstandige politici weten waar actuele problemen vandaan komen en welke beleidsvoorstellen al eens eerder zijn beproefd. Ze begrijpen dat partijen vaak op een verschillende wijze tegen het verleden aankijken en dat elk van hen zijn eigen verhaal moet kunnen doen. Daarbij gaat het niet alleen om retoriek. Verstandige bestuurders trachten daadwerkelijk iets van het verleden te leren, bijvoorbeeld door vroegere fouten te vermijden, door te kijken naar een werkwijze die voorheen succesvol was of door oplossingen die vroeger werkten af te stemmen op het hier en nu ('t Hart 2001: 66-68, 135-139). Alleen op die manier kunnen ze tegemoetkomen aan het derde postulaat dat Van Gunsteren opstelde, namelijk dat het openbare spreken en handelen bepaalde normen vooronderstelt en dat zowel bestuurders als burgers zich volgens die normen moeten verantwoorden. Dit houdt tevens in dat men het historische karakter van de politiek erkent omdat die normen in de loop van de geschiedenis gevormd zijn.

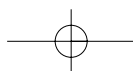
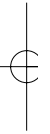
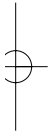
Daarmee is de cirkel van deze rapportage rond. Zij begon immers met een korte historische uiteenzetting over het proces van staatsvorming, de verschillende fasen die aan dit proces te onderscheiden zijn en de sporen die het nagelaten heeft in onze opvattingen over politiek en burgerschap. In dat verband heb ik voorgesteld om het burgerschap als een sediment te zien, een stapeling van lagen waarbij de oudste het minst zichtbaar en het diepst verborgen zijn, terwijl de meest recente lagen alle aandacht op zich vestigen. Op het niveau van de overheid kwamen achtereenvolgens de rechtsstaat, parlementaire democratie, volksdemocratie en verzorgingsstaat tot ontwikkeling. Op het niveau van de burgers kwam dit met juridische, politieke, sociale en economische aanspraken overeen. Te zamen vormen zij het historische complex dat in de loop der jaren een stabiele vorm aangenomen heeft. Vanaf de jaren zestig komt echter een nieuwe dynamiek op gang die het reeds bestaande complex van een nieuwe laag voorziet. In dit derde hoofdstuk heb ik me op de samenstelling en dynamica van deze nieuwe laag geconcentreerd. Daarbij kwam ik tot de conclusie dat de politiek de afgelopen decennia in drie opzichten veranderd is.

Ten eerste heeft het politieke domein een proces van differentiatie en verbreding ondergaan. Buiten de bestuurlijke elite werden meer burgers actief, hun activiteit beperkte zich niet tot politiek-in-oude-zin en het aantal onderwerpen dat in aanmerking kwam voor beleidsvorming breidde zich aanzienlijk uit. Deze ontwikkeling correspondeert met het eerste postulaat dat Van Gunsteren met betrekking tot het hedendaagse burgerschap had opgesteld: de gedachte dat niet alleen het private maar ook het publieke domein in toenemende mate door pluraliteit gekenmerkt wordt. Ten tweede deed zich in de politiek een proces van intensivering en informatisering voor. Behalve dat moderne burgers vaker voor de publieke zaak actief worden, doen zij dat vergeleken met vroeger op een andere manier. Ze zijn veelal goed geïnformeerd, stellen hoge eisen aan bestuur en overheid, dringen op heldere communicatie aan, houden scherp in het oog of bevoegdheden niet misbruikt worden en zijn bereid om zelf professionals in te schakelen als dat nodig is. Deze ontwikkeling correspondeert met het tweede door Van Gunsteren geformuleerde postulaat: de gedachte dat burgers die aan het politieke spel deelnemen oordeelkundig, loyaal en zelfstandig zijn.

Een invulling van het derde postulaat leek zich lange tijd niet af te tekenen. Tot voor kort stond het politieke denken sterk in het teken van meer vrijheid of zelfstandigheid voor professionals, ondernemingen en individuele burgers. Pas de laatste jaren heeft men (weer) aandacht voor de publieke zaak, openbare verantwoording en de normen die daarbij horen. Het is vooralsnog te vroeg om te beweren dat het derde postulaat met een werkelijke ontwikkeling correspondeert. Maar een en ander maakt wel duidelijk waarom het (debat over) burgerschap opnieuw actueel geworden is. Dat komt niet alleen door de problemen die aan het begin van dit hoofdstuk genoemd werden (globalisering, Europese eenwording, migratie, crisis van de verzorgingsstaat, et cetera), maar ook door meer positieve oorzaken. Bovenop de lagen die in de afgelopen twee eeuwen reeds



waren ontstaan, is zich een nieuwe laag aan het vormen. Dat roept uiteraard heel wat wrijving en turbulentie op maar het kan op termijn ook een politieke renaissance tot gevolg hebben. Een essentiële voorwaarde daartoe is evenwel dat de politieke klasse de tekenen des tijds verstaat en de krachten die zich in de burgerlijke maatschappij ontwikkelen voor de publieke zaak weet te benutten. Op dat laatste punt lijkt mij de nodige scepsis op haar plaats.



## NOTEN

- <sup>1</sup> P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', in: NRC-Handelsblad, 29 januari 2000.
- <sup>2</sup> Zo werd kort na de Tweede Wereldoorlog aan alle Amsterdammers een boekje uitgereikt Burgerschap en burgerzin, samengesteld door J. Rengeling en I. Mug.
- <sup>3</sup> Het sluit echter minder goed aan bij de ervaringen van berustende en bedreigd de burgers. Dit relateert de denkbeelden die ik in de laatste paragraaf ('Conclusie') onder woorden breng.
- <sup>4</sup> Strikt genomen heb ik deze groei niet onderzocht. Maar gegeven het feit dat de instemming met autoritaire denkbeelden tussen 1970 en 1995 geleidelijk verminderde (hoofdstuk 1, figuur 12), lijkt deze these mij aannemelijk.
- <sup>5</sup> Bijlage 5, tabel 1-2.
- <sup>6</sup> De gedachte dat de 'vormen van geloofwaardigheid' niet alleen in de religieuze sfeer, maar ook in de politieke sfeer een eigen geschiedenis doormaken, is aan het werk van Michel de Certeau ontleend (verg. K. Geldof 1996: 16-44).
- <sup>7</sup> Bijlage 5, tabel 8-10.
- <sup>8</sup> Bijlage 6.
- <sup>9</sup> Geciteerd in Inglehart 1977, p. 368.
- <sup>10</sup> HP-De Tijd van 25 januari 2002, Vrij Nederland van 19 januari 2002, Volkskrant-magazine van 29 september 2001.
- <sup>11</sup> Cohen, 'Zoals het nu gaat ...', in: NRC-Handelsblad van 4 januari 2002.
- <sup>12</sup> Het feitelijke verloop hangt af van vele factoren zoals de vraag of er concurrentie is, de mate waarin partijen gevoelig zijn voor financiële prikkels, de reeds gedane investeringen en de pressie die vanuit de omgeving uitgeoefend wordt (Bovenberg 1999: 117).
- <sup>13</sup> 'Meer markt, de leuze van de voorbije decennia, is uitstekend, maar meer staat is een noodzakelijk complement. Het een maakt het ander mogelijk, markt en staat vormen geen tegenstelling maar hebben elkaar nodig ...' (H.J. Schoo, 'Terug naar de krachtige staat', in: de Volkskrant van 22 december 2001).
- <sup>14</sup> 'Wie een daadkrachtige overheid wil, vraagt om een strenge overheid. Een heldere overheid ook, met afgebakende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Kortom: een ouderwetse overheid. Om die te krijgen is geen culturele revolutie nodig maar een culturele restauratie ...' (M. Kranenburg, 'De culturele restauratie', in: NRC-Handelsblad van 2 maart 2001).
- <sup>15</sup> Scheltema, 'Voorbij tucht en zweeps slag', in: Vrij Nederland van 9 juni 2001.
- <sup>16</sup> E. Ety, 'Herstel het wantrouwen', in: NRC-Handelsblad van 23 juni 2001.
- <sup>17</sup> Ik doel op het verschil tussen de bedreigde burgers en de bedrijvige, zoals geschetst in hoofdstuk 2.

## CONCLUSIE

Het getuigt wellicht van idealisme om na het voorgaande de mogelijkheid van een politieke renaissance te opperen. Het onbehagen onder de burgers is groot, vele kiezers keren zich van de gevestigde partijen af en de bereidheid van de zittende klasse om te veranderen lijkt gering. Niettemin wil ik in deze laatste paragraaf de contouren van een dergelijke renaissance aangeven. Daartoe moet ik eerst iets zeggen over de tweede term in de titel van dit boek. We weten nu dat burgers de afgelopen decennia veel mondiger geworden zijn, maar zijn bestuur en politiek daardoor ook moeilijker? Strikt genomen vereist deze vraag een nieuw onderzoek waarbij het functioneren van overheden en beleidsmakers op grond van empirisch materiaal wordt onderzocht. Ik zal me beperken tot de gegevens die in het voorgaande naar voren zijn gebracht. In elk geval staat vast dat het politieke spel naar de subjectieve ervaring van bestuurders en politici inderdaad moeilijker is dan vroeger. Ik noem drie ontwikkelingen die dit gevoel versterken.

Zoals gezegd heeft het politieke domein de afgelopen dertig jaar een behoorlijke verbreding ondergaan. Het aantal onderwerpen dat in aanmerking kwam voor politiek beleid heeft zich voortdurend uitgebreid. De nieuwe thema's hadden deels betrekking op problemen in de private sfeer (vrouwenemancipatie, seksuele minderheden, consumentenbelangen, et cetera) deels op problemen die burgers zich op morele gronden aantrekken (mensenrechten, milieubehoud, bestrijding van armoede, etc). In elk geval was de persoonlijke betrokkenheid bij dit soort items erg groot en trad er veel idealisme aan de dag. Dat zou niet problematisch zijn als men zijn idealen via bestaande organisaties of kanalen nastreefde (politieke partijen, verkiezingen, etc). Maar dat was lang niet altijd het geval. In feite kwamen er tal van sociale bewegingen en organisaties tot ontwikkeling die zich op professionele wijze en met gebruikmaking van onorthodoxe middelen voor een van die nieuwe idealen inzetten. Daardoor nam niet alleen de reeks van vraagstukken maar ook het aantal politieke spelers toe. Terwijl de overheid aanvankelijk alleen te maken had met volksvertegenwoordigers of met vertegenwoordigers van bepaalde belangengroepen (werkgevers, werknemers, etc) moest ze zich steeds vaker uitzetten met groeperingen die voor mensenrechten, vrouwen, natuurbehoud, armen in de derde wereld of asielzoekers opkomen. Deze dubbele expansie (meer actoren en meer aanspraken) maakt het dagelijks werk van bestuurders en politici niet eenvoudiger. Dat geldt te meer omdat de belangen van deze actoren zelden parallel lopen. Al met al neemt het proces van beleidsvorming een meer complex karakter aan en komt men niet altijd tot overeenstemming. Dat kan aan beide kanten onvrede tot gevolg hebben. Bij de activisten omdat hun eisen niet gehonoreerd worden en bij de bestuurders omdat de activisten dwars liggen.<sup>1</sup>

Ten tweede moeten beleidsmakers meer nadrukkelijk verantwoording voor hun standpunten en besluiten afleggen. Deze ontwikkeling komt doordat de overheid niet langer een kennisonopolie heeft. De expansie van oude en nieuwe massa-

media brengt met zich mee dat politici vaker dan voorheen opening van zaken geven. Bedenklijke (maar vaak effectieve) gedragingen als liegen, mooi weer spelen of het voorwenden van onwetendheid komen sneller aan het licht. Daarmee verdwijnen vele hulpmiddelen die Machiavelli nog onmisbaar achtte voor machtsuitoefening. De politicus die deze middelen wel gebruikt, moet dat buiten de openbaarheid doen. Dat zou niet zo erg zijn als men uitsluitend met de media te maken had. Maar behalve door media weet elke bestuurder zich omringd door kritische professionals. Die zijn veel beter op de hoogte van hun vakgebied dan beleidsmakers en voeren graag bezwaren of tegenargumenten aan. Mede daardoor stelt het primaat van de politiek steeds minder voor. Een dergelijk primaat is alleen te handhaven als persoonlijke, morele, politieke of anderszins normatieve overwegingen meer gewicht hebben dan de rationele argumenten van een professional. Ten slotte speelt een rol dat de houding van gewone burgers ten opzichte van gezag en overheid veranderde. Als gevolg van cognitieve en sociale investeringen ontstond een assertieve levensstijl en maken steeds meer burgers zelf uit wat ze over politiek denken. Elk beroep op traditie of gezag werkt contraproductief. In feite verwerft een bestuurder alleen gezag wanneer hij of zij in staat is om goed naar burgers te luisteren. Deze situatie is natuurlijk niet van de ene dag op de andere ontstaan, maar ik denk wel dat ze de laatste twee of drie decennia verscherpt is. In elk geval wordt het functioneren van bestuur of politiek daardoor een stuk moeilijker.

Ervan uitgaande dat het politieke spel door deze twee ontwikkelingen inderdaad ingewikkelder geworden is, beseffen we dat overheden met een derde moeilijkheid geconfronteerd worden. Onze opvatting van staatsvorming en burgerschap als sediment houdt immers in dat elke nieuwe laag van politieke verschijnselen bovenop de reeds bestaande lagen komt en daarop voor een deel berust. Derhalve staan beleidsmakers voor de permanente opgave om nieuwe aanspraken in overeenstemming te brengen met reeds gevestigde. Ook dat brengt tal van complicaties met zich mee. Zo staat het streven naar milieubehoud vaak op gespannen voet met het bevorderen van de economische ontwikkeling. Acties op het gebied van mensenrechten of wereldvrede doorkruisen soms het waarborgen van de nationale veiligheid. Het bestrijden van sociale onrechtvaardigheid kan ondermijnd worden door de uitkomst van democratische verkiezingen. Het behoud van de sociale zekerheid blijkt soms in strijd met de verdragen die Nederland gesloten heeft. Men kan deze lijst van mogelijke spanningen tussen recente en reeds bestaande aanspraken naar believen uitbreiden. Voor het opheffen van die spanning stappen burgers en organisaties bij voorkeur naar de rechter toe. Maar in wezen is het verminderen of oplossen van dit soort wrijvingen een politieke taak. Het is aan bestuurders en politici om in overleg met alle betrokkenen te zoeken naar een evenwicht tussen reeds lang bestaande waarborgen en de nieuwe aanspraken die in het recente verleden tot ontwikkeling gekomen zijn. Dat kan alleen in een proces van lange duur waarbij de overheid grote flexibiliteit en creativiteit moet opbrengen. Ook dat maakt het optreden als bestuurder of politicus een stuk moeilijker dan 25 jaar terug.



Maar het verhaal heeft eveneens een keerzijde. Er lijken zich behalve nieuwe moeilijkheden, ook nieuwe mogelijkheden te ontwikkelen. Ten eerste groeide het aantal burgers dat zich op een of andere wijze voor de publieke zaak inzet. In het voorgaande bleek onder meer dat er steeds meer Nederlanders zijn die in het openbaar voor hun mening uitkomen. Zij doen vaker dan voorheen aan initiatieven als een demonstratie of handtekeningenactie mee. Ze zijn eerder bereid om verzet te plegen als de overheid besluiten neemt die naar hun mening onrechtvaardig zijn. Meer algemeen ontmoeten protestacties veel begrip, ook bij degenen die er zelf niet aan deelnemen. Een ruime meerderheid staat positief tegenover democratie en de daarmee verbonden vrijheden. De steun voor publieke zaken blijkt eveneens uit de sterke groei van organisaties op het gebied van mensenrechten, milieubehoud en internationale solidariteit. Hun ledenaantallen vertonen een spectaculaire groei en dat geldt eveneens voor de hoeveelheid geld die naar ideële doelen gaat. Dit alles wijst erop dat het maatschappelijk engagement onder burgers de afgelopen decennia niet zwakker maar juist sterker werd. Weliswaar bestaat er een forse afstand tussen dit soort burgerlijk activisme en professionele politici, maar wiens probleem is dat? Politici doen vaak alsof de burgers een probleem hebben, omdat zij hun engagement niet vertalen in traditioneel politieke termen. Maar in werkelijkheid heeft de politieke klasse een probleem, want ze slaagt er onvoldoende in het enorme reservoir aan interesse, inzet en idealisme onder burgers om te zetten in publieke besluitvorming. Dat neemt niet weg dat dit reservoir bestaat en dat de politieke mogelijkheden ruimer zijn dan men op het Binnenhof beseft.

129

Verder hebben we gezien dat er wel degelijk politieke vormen zijn waarmee het maatschappelijk engagement te mobiliseren is. Daarbij denk ik vooral aan de verdere ontwikkeling van het republikeinse burgerschap. Het zou betekenen dat burgers vaker een actieve en meer directe rol krijgen in de beleidsvorming. Momenteel beperkt hun inbreng zich tot het kiezen van een vertegenwoordiger voor een periode van vier jaar. Dat maakt het voor gewone burgers wel heel gemakkelijk om te kankeren op 'de politiek'. Maar wat als ze zelf voor het nemen en uitvoeren die besluiten verantwoordelijk gesteld worden? Dan wordt een andere habitus noodzakelijk. Burgers die zich inzetten voor de publieke zaak kunnen zich niet zomaar beroepen op hun particuliere belang of private voorkeuren. Ze moeten ook andere partijen aan het woord laten en meer vanuit een algemeen belang denken. Ze moeten daartoe een specifieke werkwijze volgen en zo een politieke gemeenschap vormen. Sommigen zullen zeggen dat dit republikeinse ideaal niet haalbaar is, omdat het moderne bestaan een grote diversiteit aan normen, levensstijlen en loyaliteiten kent. Maar men kan ook zeggen dat deze vorm van burgerschap daardoor juist onmisbaar wordt. Naarmate de samenleving pluriformer is, verliest elke definitie van algemeen belang die van bovenaf aan burgers wordt opgelegd haar geloofwaardigheid. Dat geldt niet voor belangen die in het onderlinge debat door burgers zelf als algemeen erkend worden. Over de vraag hoe men zo iets in concreto moet organiseren, is uiteraard verschil van mening mogelijk. Voorlopig stel ik vast dat het toegenomen maatschappelijk engagement van de afgelopen decennia onvoldoende tot zijn recht komt in de

huidige indirecte wijze van besluitvorming. Wat dat betreft kunnen de mogelijkheden van het republikeinse burgerschap nadrukkelijker benut worden.

Nu kan men tegenwerpen dat burgerschap in republikeinse zin voor slechts een klein deel van de bevolking is weggelegd. Het brengt immers nogal wat eisen met zich mee. Men moet kunnen vergaderen en wel in beide betekenissen van het woord: niet alleen op een redelijke wijze overleg voeren, maar daarbij ook zo te werk gaan dat er een politieke gemeenschap en een algemene wil ontstaat. Lange tijd waren dergelijke vaardigheden inderdaad iets voor een kleine minderheid maar inmiddels staat de zaak er anders voor. Hoewel de meerderheid van de bevolking nog lang niet tot die groep behoort, is zij omvangrijker dan ooit. Uit het voorgaande zijn een aantal sociaal-culturele karakteristieken van deze groep bekend. Het gaat vooral om mensen met een hoge opleiding en een behoorlijk inkomen. Dat zijn ook degenen die een groot vertrouwen in parlementaire democratie hebben en altijd meedoen aan verkiezingen. Dezelfde groep heeft relatief veel belangstelling voor politiek en neemt graag deel aan openbare meningsvorming. Dat zijn eveneens de burgers die sympathiseren met buitenparlementaire acties of lid van een milieugroepering zijn. Met andere woorden: het zijn degenen die we in het voorgaande als de bedrijvige burgers hebben aangeduid. Hoewel slechts enkelen van hen actief worden in partijpolitieke zin, brengen ze hun maatschappelijk engagement duidelijk tot uitdrukking. Ik zie dan ook geen enkele reden waarom men deze brede groep niet op haar burgerzin zou kunnen aanspreken en meer actieve inbreng zou geven in de feitelijke beleidsvorming.<sup>2</sup>

Persoonlijk wil ik nog wel een stap verder gaan. Want de ontwikkeling van dit type burgerschap lijkt mij niet alleen goed mogelijk maar ook noodzakelijk. Daartoe verwijs ik naar de politieke problemen die zich in toenemende mate aan ons opdringen. Het eerste is dat bestuurders en politici te veel vanuit hun eigen wereld tegen de maatschappelijke realiteit aankijken. Dat komt vooral door de professionalisering van openbaar bestuur en politiek. De huidige beleidsmakers zijn vrijwel allemaal gespecialiseerde beroepskrachten. Zij houden er eigen modellen, theorieën en werkwijzen op na die vervolgens over de realiteit gelegd worden. Mede daardoor is er de afgelopen decennia een steeds grotere kloof ontstaan tussen degenen die zich bezig houden met politiek-in-enge zin en degenen die zich buiten de gangbare kanalen voor de publieke zaak inzetten. Men zou deze kloof kunnen verminderen door burgers een meer directe rol te geven bij politieke beslissingen. Dat betekent dat overheden in een opzicht een stap terug zetten. Tegelijkertijd kunnen ze daardoor inhoud geven aan hun rol als regisseur die let op de kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid van de besluitvorming. Overigens zou men niet alleen de eigen rol van private burgers moeten versterken. Hetzelfde geldt voor ambtenaren en andere professionals. Op dit moment moeten ze hun burgerschap in de vrije tijd uitoefenen. In hun werk worden ze geacht zich te onthouden van politieke oordelen. Mede daardoor neigt overheidsbeleid tot abstracte of technocratische vormen van 'aansturing'. In plaats daarvan zou het beter zijn dat ambtenaren en andere uitvoerders van beleid zich als een publieke professional opstellen, dat wil zeggen iemand die enerzijds op een pro-

fessionele manier naar maatschappelijke problemen kijkt, maar tevens oog heeft voor de publieke belangen die hij daarmee dient. Daartoe moet hij of zij beschikken over een ruimere zelfstandigheid en over meer uitgewerkte professionele en publieke normen. Wellicht kan de ontwikkeling van het republikeinse burgerschap ertoe bijdragen dat de kloof tussen politieke of ambtelijke professionals aan de ene kant en particuliere burgers, instellingen of ondernemingen aan de andere, geringer wordt.

Een eerste moeilijkheid heeft dus betrekking op de kloof tussen de groep van geëngageerde burgers en bestuurlijke professionals. Maar er is de afgelopen jaren nog een tweede kloof ontstaan. Terwijl het aantal bedrijvige burgers zich de afgelopen jaren uitbreidde, ontstond er ook een groep van bedreigde burgers. Zij beschikken veelal over een bescheiden inkomen en een lage opleiding. Ze hebben weinig vertrouwen in de overheid en slaan hun eigen politieke invloed niet hoog aan. Verder gaan ze relatief vaak gebukt onder verwarring op moreel gebied. Ze hebben soms moeite met het onderscheid tussen goed en kwaad, bijvoorbeeld omdat er zoveel uiteenlopende normen en culturen zijn. Ze neigen eerder tot repressieve of autoritaire politiek om zich tegen deze onzekerheid te wapenen. En ze blijken relatief sterk gehecht aan het Nederlands eigene respectievelijk de symbolen die daarvoor staan. Zo ontstaat er een nieuwe kloof waarbij twee groepen burgers steeds verder uit elkaar drijven. Aan de ene kant degenen die menen dat de modernisering van het sociale leven in Nederland te langzaam gaat en de overheid als een sta-in-de-weg opvatten. Aan de andere kant degenen die zich door (bepaalde gevolgen) van de modernisering bedreigd voelen en graag zien dat het overheid hen beter zou beschermen. Daarmee worden overheid en politiek de gevangene van een dynamiek die even onbestuurbaar als verlamdend is. Deze moeilijkheid laat zich alleen oplossen als er een tamelijk dwingend en gemeenschappelijk kader is waarbinnen bedreigde en bedrijvige burgers tot overleg komen. De overheid zou een dergelijk kader moeten aanreiken. Het gesprek tussen beide werelden spreekt niet voor zich en de bereidheid om rekening te houden met elkaars belangen zal niet vanzelf toenemen. Wellicht is het republikeinse burgerschap een geschikte vorm om dit soort tegenstellingen te overbruggen of althans te matigen.<sup>3</sup>

Het derde argument voor een meer ontwikkeld burgerschap is dat het ons kan beschermen tegen de uitwassen van de moderne levensstijl. In het voorgaande heb ik uiteengezet hoe zich de afgelopen dertig jaar een assertieve habitus ontwikkelde. Zij brengt op vele terreinen van het sociale leven een behoefte aan meer bewegingsvrijheid met zich mee. Doordat moderne burgers nadrukkelijk voor hun eigen mening en belangen opkomen, groeit de kans op botsingen. De toename van agressief gedrag en ruwe omgangsvormen zijn daar een gevolg van. Andere gevolgen vindt men in de calculerende burger of degenen die zich beroepen op hun rechten zonder te denken aan verplichtingen. Toch is het niet juist om de opkomst van deze assertieve levensstijl in louter negatieve termen te zien. Ze bracht immers ook nieuwe normen, hogere verwachtingen en meer aandacht voor sociale vaardigheden mee. De vraag is uiteraard hoe men tot een evenwicht

tussen deze twee ogenschijnlijk tegengestelde tendenties komt. Sommigen hebben op grond van hun persoonlijkheid of opvoeding meer moeite met dat evenwicht dan anderen, maar enige ondersteuning van dat streven is nooit weg. De herwaardering van het burgerschap zou daarbij kunnen helpen.

Hetzelfde geldt voor de kwestie die aan het slot van mijn rapportage aan de orde kwam. Daar zagen we dat het huidige debat twee ogenschijnlijk strijdige ambities articuleert. Enerzijds worden argumenten aangevoerd om de eigen bewegingsvrijheid van burgers, professionals en bestuurders uit te breiden. Maar tegelijkertijd neemt de druk om zich te verantwoorden voor elk van deze groepen toe. Opnieuw dient zich de vraag aan: hoe komt men tot een evenwicht? En hoe zou een overheid daarbij kunnen helpen? Ook op dit punt acht ik een verdere uitwerking van het burgerschap noodzakelijk. Want men kan wel stellen dat deugden als verantwoordelijkheid, betrokkenheid bij de publieke zaak of openbaar fatsoen zeer nodig zijn, maar hoe krijgen dat soort kwaliteiten vorm en wie kan zich daarin oefenen? Wil men de veiligheid en kwaliteit van het publieke domein verzekeren dan mag men van burgers eisen dat ze een minimum aan fatsoenlijk gedrag, democratische gezindheid, bereidheid tot overleg en respect voor andere overtuigingen opbrengen. Dit betekent dat de deugden van een burgerlijke cultuur zich niet tot de private sfeer mogen beperken. Ze moeten ook in de openbare sfeer maatgevend zijn. Die cultuur heeft haar kwaliteiten in de politieke geschiedenis van West-Europa al vaak bewezen. Het zou erg vreemd zijn als zij haar betekenis zou verliezen in de meest recente fase van staatsvorming. Maar daaruit volgt niet dat men simpelweg aan traditionele vormen en normen kan vasthouden. De dynamiek van de modernisering dwingt ons ertoe deze vormen en normen voor elke nieuwe fase opnieuw uit te vinden. Ook in die zin lijkt een renaissance van het burgerschap noodzakelijk. Wie weet brengt dat vanzelf een renaissance van de politiek op gang.

**NOTEN**

- <sup>1</sup> Dit geldt ook voor onderwerpen die de laatste jaren bovenaan de politieke agenda staan zoals wachtlijsten in de gezondheidszorg of de onveiligheid op straat. Dat zijn problemen die meestal diep in het persoonlijk leven van de burgers ingrijpen, terwijl de overheid ze nauwelijks kan oplossen. Daarmee krijgt de leuze die 25 jaar geleden werd gemunt – het persoonlijke is politiek – een nieuwe maar navrante klank.
- <sup>2</sup> Dit geldt trouwens niet alleen voor bedrijvige burgers maar ook voor degenen die ik als berustende burgers heb aangeduid. Velen van deze laatste groep ontplooiën activiteiten op sociaal gebied of zetten zich voor hun medeburgers in.
- <sup>3</sup> Overigens is Pim Fortuyn erin geslaagd beide groepen te verenigen. Hij formuleerde een programma dat enerzijds de bedrijvige burger aansprak (in die zin was hij modernist) en anderzijds de bedreigde burger in bescherming nam (in die zin was hij conservatief). Het combineren van deze twee strijdige richtingen mag een unieke politieke prestatie genoemd worden. We moeten afwachten of zijn opvolgers dat ook kunnen. De meest waarschijnlijke ontwikkeling lijkt mij evenwel dat de bedreigde burgers het na een tijdje voor gezien houden en de politiek alsnog de rug toekeren. Dat zal vooral gebeuren wanneer blijkt dat de onvrede die hen (voor het eerste sinds lange tijd weer) naar de stembus had gebracht niet op korte termijn vanuit Den Haag kan worden opgelost.

## LITERATUUR

### GEBRUIKTE DATABESTANDEN:

- Culturele veranderingen 1996* (NIWI, Steinmetzarchief no P1347).  
*Dutch Parliamentary Election Study 1998* (NIWI, Steinmetzarchief no P1415).  
*Stadspanelonderzoek Dordrecht maart 1998* (NIWI, Steinmetzarchief no P1376).

### GEBRUIKTE LITERATUUR

- Adriaansens, H. (2000) 'Vorming tot verantwoordelijkheid', in: RMO, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 65-82.
- Andersson, H. (2000) 'Profiel en gezicht Nederlandse Politie in de toekomst', in: RMO, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 129-147.
- Arends, R., T. Duyvene de Wit, C. van der Eijk, M. Gemmeke, K. Smit (1997) 'Cognitieve mobilisatie en "sophistication" van de burger. Politieke belangstelling in Nederland 1971-1994', in: *Mens en maatschappij*, jrg. 72 (no 3) 1997, pp. 227-247.
- Beek, K. van (1998) *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*, Voorstudies en achtergronden V104, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Beiner, R. ed, (1995), *Theorizing citizenship*, Albany: State University of New York Press.
- Bovenberg, A., C. Teulings (1999) 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', in: W. Derksen e.a. (red), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Voorstudies en achtergronden V 105, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 19-136.
- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker, P. Kalma (1995) *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Bovens, M., M. Scheltema (1999) 'Rechtsstatelijke redeneerpatronen', in: W. Derksen e.a. (red), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Voorstudies en achtergronden V 105, Den Haag: Sdu Uitgevers pp. 137-173.
- Brink, G. van den (1996a) *De grote overgang. Een lokaal onderzoek naar de modernisering van het bestaan. Woensel 1670-1920*, Nijmegen: SUN.
- Brink, G. van den (1996b) *Onbehagen in de politiek. Een verkenning van de tijdgeest tegen het einde van de eeuw*, Amsterdam: De Balie.
- Brink, G. van den (1997) *Hoge eisen, ware liefde. De opkomst van een nieuw gezinsideaal in Nederland*, Utrecht: NIZW.
- Brink, G. van den (1999) *Een schaars goed. De betekenis van zorg in de moderne levensloop*, Utrecht: NIZW.
- Brink, G. van den (2001a) *Geweld als uitdaging. De betekenis van agressief gedrag bij hedendaagse jongeren*, Utrecht: NIZW.
- Brink, G. van den (2001b) *Agressieve jongeren. Over jeugd, agressie en beschaving in Nederland*, Nijmegen: RMO.
- CBS (1994) *Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen 1899-1994*, Den Haag: SDU.
- CBS (2001) *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, Den Haag: SDU.
- Dalton, R. (1999) 'Political support in advanced industrial democracies', in: P. Norris (ed), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-77.

- Dalton, R. (2000) 'Value change and democracy', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 252-269.
- Dekker, P., R. Koopmans, A. van den Broek (1997) 'Voluntary associations, social movements and individual political behaviour in Western Europe', in: J. van Deth (ed), *Private groups and public life*, London: Routledge, pp. 220-239.
- Dekker, P. (red) (1999a) *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (1999b) 'De civil society als kader van onderzoek', in: Dekker, P. (red), *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, pp. 15-31.
- Dekker, P., A. van den Broek (1999c) 'Civil societies in Noord-Amerika en Europa', in: Dekker, P. (red), *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, pp. 69-93.
- Dekker, P. (2000) 'Sociale en politieke participatietrends', in: P. Ester e.a. (red), *De waan van de dag. Sociale wetenschap en de publieke zaak*, Amsterdam: SISWO, pp. 63-78.
- Derksen, W., M. Ekelenkamp, F. Hoefnagel, M. Scheltema (red) (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: SDU.
- Deth, J. van (ed) (1997) *Private groups and public life. Social participation, voluntary associations and political involvement in representative democracies*, Londen: Routledge.
- Donner, J. (1998) *Staat in beweging*, Voorstudies en achtergronden V100, Den Haag: SDU.
- Eijl, C., L. Heerma van Voss, P. de Rooy (red) (2001) *Sociaal Nederland. Contouren van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Aksant.
- Eisenga, R., A. Felling, J. Lammers (1994) 'Confessie, inkomen en politieke-partijkeuze 1964- 1992', in: *Mens en maatschappij*, jrg. 69 (no 1) 1994, pp. 6-25.
- Engbersen, G. (2002) 'Burgerschap', in: L. Verplanke e.a. (red), *Open deuren. Sleutelwoorden voor lokaal sociaal beleid*, Utrecht: NIZW, pp. 25-30.
- Ferry, L. (1998) *De god-mens of de zin van het leven*, Amsterdam: Ambo.
- Frijhoff, W., M. Spiess (1999) *Bevochten eendracht 1650*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gadourek, I. (1956) *A Dutch community. Social and cultural structure and process in a bulb-growing region in The Netherlands*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Geldof, K., R. Laermans (red) (1996) *Sluipwegen van het denken. Over Michel de Certeau*, Nijmegen: SUN.
- Gunsteren, H. van (1992) *Eigentijds burgerschap*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gunsteren, H. van, R. Andeweg (1994) *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith.
- Haan, I. de (1993) *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hanagan, M., C. Tilly (ed) (1999) *Extending citizenship, reconfiguring states*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hart, J. de (1999) 'Langetermijntrends in lidmaatschappen en vrijwilligerswerk', in: Dekker, P. (red), *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Den Haag: SDU, pp. 33-68.
- Hart, P. 't (2001) *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Hilhorst, P. (2001) *De wraak van de publieke zaak*, Amsterdam: De Balie.

- Hofstede, G. (1998) *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam (10e druk) Contact.
- Inglehart, R. (1977) *The silent revolution. Changing values and political styles among western publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1999) 'Postmodernization erodes respect for authority but increases support for democracy', in: P. Norris (ed), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press, pp. 236-256.
- Katzenstein, P. (2000) 'Confidence, trust, international relations and lessons from smaller democracies', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 121-148.
- Kennedy, J. (1995) *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom.
- King, A. (2000) 'Distrust of government: explaining American exceptionalism', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 74-98.
- Koole, R. (2000) 'Tussen lijdelijkheid en contestatie. Politieke participatie in de twintigste eeuw', in: C. Eijl e.a. (red), *Sociaal Nederland. Contouren van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Aksant, p. 151-170.
- Kymlicka, W., W. Norman (1995) 'Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory', in: R. Beiner (ed), *Theorizing citizenship*, Albany: State University of New York Press, pp. 283-322.
- Latten, J., P. Cuyvers (red) (1994) *Relatie- en gezinsvorming in de jaren negentig*, Voorburg/Heerlen: SDU.
- Leeuw, F. (2000) 'Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht?', in: RMO, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag: SDU, pp. 149-171.
- Leijenaar, M., K. Niemöller (1999) 'Motivatatie tot maatschappelijke participatie: kwalitatief of kwantitatief?', in: Dekker, P. (red), *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 125-141.
- Lijphart, A. (1982) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam (4e druk): J.H. De Bussy.
- McAllister, I. (1999) 'The economic performance of governments', in: P. Norris (ed), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press, pp. 188-203.
- Meer, J. van der, M. Ham (2001) *De verplaatsingen van de democratie*, Amsterdam: De Balie.
- Meijer, Th. e.a. (1999) *Een beladen vlucht. Eindrapport Bijlmer Enquête*, Den Haag: SDU.
- Miller, D. (1995) 'Citizenship and pluralism', in: *Political studies*, vol XLIII (no 3) 1995, pp. 432-450.
- Miller, A., O. Listhaug (1999) 'Political performance and institutional trust', in: P. Norris (ed), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press pp. 204-216.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001) *Sociaal gericht, sociaal verplicht. Verkenning sociale infrastructuur*, Den Haag.
- Moelker, R. (1992) *Zou hij onze nieuwe werknemer kunnen zijn? Veranderingen in gevraagde kwalificaties als weerspiegeling van veranderingen in de betekenis van prestatie. Een inhoudsanalyse van personeelsadvertenties*, De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Motivaction (2001) *Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie*, Amsterdam.



- Musterd, S., W. Oldendorf (2000) 'De context van verantwoordelijkheid. Een specificatie op het gebied van het wonen', in: RMO, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag: SDU, pp. 105-127.
- Nauta, L. (2000) *Onbehagen in de filosofie. Essays*, Amsterdam: Van Genneep.
- Newton, K. (1999) 'Social and political trust in established democracies', in: P. Norris (ed), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press, pp. 169-187.
- Newton, K., P. Norris (2000) 'Confidence in public institutions: faith, culture or performance?', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 52-73.
- Niphuis-Nell, M. e.a. (red) (1997) *Sociale atlas van de vrouw. Deel 4: veranderingen in de primaire levenssfeer*, Rijswijk: SCP.
- Norris, P. (ed) (1999a) *Critical citizens. Global support for democratic government*, Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (1999b) 'Institutional explanations for political support', in: P. Norris (ed), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press, pp. 217-235.
- Norris, P. (2000) 'The impact of television on civic malaise', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 231-251.
- Oosting, M. e.a. (2001) *De vuurwerkkramp*, Enschede/Den Haag.
- Pharr, S., R. Putnam (ed) (2000a) *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- Pharr, S. (2000b) 'Officials' misconduct and public distrust: Japan and the trilateral democracies', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 173-201.
- Pocock, J. (1995) 'The ideal of citizenship since classical times', in: R. Beiner (ed), *Theorizing citizenship*, Albany: State University of New York Press, pp. 29-52.
- Porta, D. della (2000) 'Social capital, beliefs in government and political corruption', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 202-228.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rispens, J., J. Hermanns, W. Meeus (red) (1996) *Opvoeden in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- RMO (2000) *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag: SDU.
- Roos, Th. de (2000) *Het grote onbehagen. Emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht*, Amsterdam: Balans.
- Scharpf, F. (2000) 'Interdependence and democratic legitimation', in: S. Pharr, R. Putnam (ed), *Disaffected democracies*, Princeton: Princeton University Press, pp. 101-120.
- Schudson, M. (1998) *The good citizen. A history of American civic life*, New York: The Free Press.
- Scott, J. (1998) *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press.
- Schuyt, C. e.a. (2002) *Sassenheim. Ofwel de verandering van het normale en het normale van de verandering*, Amsterdam: SUN/Boom (ter perse).
- SCP (1996) *Sociaal en cultureel rapport 1996*, Rijswijk: SCP.
- SCP (1998) *Sociaal en cultureel rapport 1998. 25 Jaar sociale verandering*, Den Haag: SCP.

- SCP (1999) *Sociale en culturele verkenningen 1999*, Den Haag: SCP.
- SCP (2000) *Sociaal en cultureel rapport 2000. Nederland in Europa*, Den Haag: SCP.
- Stokkom, B. van (1997) *Emotionele democratie. Over morele vooruitgang*, Amsterdam: Van Gennep.
- Stuurman, S. (2001) 'Terugblik op een Ancien Regime. Nederland in de twintigste eeuw', in: C. Eijl (red), *Sociaal Nederland. Contouren van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Aksant, pp. 201-216.
- Swaan, A. de (1981) 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding', in: A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg*. Opstellen 1971-1981, Amsterdam: Meulenhoff, pp. 81-115.
- Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Demendal en de jaren zestig*, Amsterdam: Bakker.
- Tops, P. (1994) *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Atlas.
- Veldheer, V. (1994) *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, Rijswijk: SCP.
- Vuijsje, H., C. Wouters (1999) *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*, Den Haag: SCP.
- Wessels, B. (1997) 'Organizing capacity of societies and modernity', in: J. van Deth (ed), *Private groups and public life*, London: Routledge, pp. 198-219.
- Wittebrood, K. (1998) *Cijfers omtrent geweld. Achtergrondstudie bij het advies verantwoordelijkheid en perspectief*, Den Haag: RMO.
- WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de regering 57, Den Haag: SDU.

## BIJLAGE 1: VERZAMELING TIJDREKSEN

Deze bijlage bevat tijdreeksen met betrekking tot de onderwerpen die in hoofdstuk 1 behandeld zijn. Het gaat achtereenvolgens om indicatoren voor een assertieve levensstijl (tabel 1-3), voor individuele en collectieve investeringen (tabel 4-10), voor toenemende verwachtingen (tabel 11-13) en verschillende vormen van politieke participatie (tabel 14-15).

**Tabel 1 Mobiliteit en bewegingsvrijheid (1950-1993)**

	BWO	AUT	AFS	KLM
1950	4,33	1,4	-	3
1955	4,07	2,5	-	6
1960	3,90	4,6	2032	12
1965	3,73	10,6	3578	20
1970	3,43	19,0	5564	39
1975	3,11	25,0	6976	55
1980	2,92	32,0	7884	67
1985	2,70	33,9	8351	82
1990	2,54	37,0	9333	109
1993	-	37,8	9403	136

139

Opmerkingen bij tabel 1

1. Kolom 1 geeft het gemiddeld aantal bewoners per woning (= BWO). De gegevens zijn ontleend aan CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 89, kolom 19. De cijfers voor 1950 en 1955 zijn gebaseerd op 1947 en 1996.
2. Kolom 2 verwijst naar het aantal personenauto's per 100 inwoners (= AUT). De gegevens zijn berekend op basis van CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 107, kolom 77.
3. Kolom 3 verwijst naar het gemiddeld aantal kilometers per persoon dat jaarlijks met eigen voer (exclusief fiets) in Nederland werd afgelegd. Gegevens zijn ontleend aan CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 106, kolom 64.
4. Kolom 4 verwijst naar het aantal reizigers per 100.000 inwoners die jaarlijks door de KLM vervoerd werden. Gegevens ontleend aan CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 110, kolom 107.

**Tabel 2 Aantal geweldsmisdrijven per 100.000 inwoners 1950-1995**

	GEW	LEV	MIS	VAN	SEK
1950	215	2,6	81	35	65
1955	181	2,4	75	30	66
1960	185	2,6	76	40	74
1965	176	3,2	65	58	72
1970	138	4,2	67	81	64
1975	131	7,4	72	189	51
1980	188	10,8	97	501	58
1985	257	12,6	122	693	65
1990	338	14,8	148	832	64
1995	419	22,9	181	840	48

Opmerkingen bij tabel 2.

1. De cijfers verwijzen naar het aantal geweldsdelicten per 100.000 inwoners dat ter kennis van de politie kwam. Er is onderscheid gemaakt naar geweldsdelicten algemeen (= GEW), misdrijven tegen het leven (= LEV), mishandeling (= MIS), vandalisme (= VAN) en seksuele misdrijven (= SEK).
2. De gegevens zijn berekend op basis van K. Wittebrood, *Cijfers omtrent geweld*, pp. 105, 106 en 137.

140

**Tabel 3 Individualisering en relativisering 1950-1995**

	OSA	KOE	ALL
1950	-	-	10
1955	1	-	11
1960	2	7,8	12
1965	2	8,1	15
1970	3	12,2	17
1975	7	19,3	19
1980	15	23,9	22
1985	23	32,2	28
1990	30	28,1	30
1995	-	33,5	31

Opmerkingen bij tabel 3

1. Kolom 1 geeft het percentage paren die ongehuwd samenwonen (= OSA). Gegevens ontleend aan SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1998*, p. 79.
2. Kolom 2 geeft de uiteindelijke kans op echtscheiding (= KOE). Ontleend aan SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1998*, p. 80, tabel 3.6. Het cijfer voor 1995 berust op 1994.
3. Kolom 3 verwijst naar het aantal alleenstaanden (= ALL) als percentage van het totale aantal huishoudens. Ontleend aan CBS, *Statline*.

**Tabel 4 Gezinsleven 1950-1995**

	OUR	KIN	ZUI	BUW	OKI
1950	0,38	3,1	2,7	-	-
1955	-	3,0	2,2	-	-
1960	0,39	3,1	1,8	-	-
1965	0,49	3,0	1,4	84	-
1970	0,56	2,6	1,3	44	77
1975	0,67	1,7	1,1	42	66
1980	0,74	1,6	0,9	36	54
1985	0,87	1,5	0,8	29	46
1990	-	1,6	0,7	20	36
1995	0,91	1,5	0,6	16	32

Opmerkingen bij tabel 4

1. Kolom 1 verwijst naar het gemiddeld aantal ouders dat per kind beschikbaar is (= OUR). Gegevens ontleend aan C. Schuyt e.a., Sassenheim. Cijfers voor 1965, 1975 en 1985 berusten op 1964, 1976 en 1986.
2. Kolom 2 geeft het totale leeftijdspecifieke vruchtbaarheidscijfer ofwel het gemiddeld kindertal per vrouw (= KIN). Kolom 3 geeft de zuigelingensterfte per 100 levendgeborenen (= ZUI). Gegevens ontleend aan CBS, Statline.
3. Kolom 4 geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden (17- tot 70-jarigen) het bezwaarlijk vindt dat een gehuwde vrouw met schoolgaande kinderen buitenshuis gaat werken (= BUW). Gegevens ontleend aan SCP, Sociaal en cultureel rapport 1998, p. 141, tabel 5.9. Het cijfer voor 1990 is ontleend aan 1991.
4. Kolom 5 geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden (17- tot 70-jarigen) vindt dat vrouwen geschikter zijn voor het opvoeden van kleine kinderen dan mannen (= OKI). Gegevens ontleend aan SCP, Sociaal en cultureel rapport 1998, p. 142, tabel 5.10. De cijfers voor 1990 en 1995 berusten op 1991 en 1996.

141

**Tabel 5 Beloning (%) van kinderen in Sassenheim 1950-1993**

	Niemand	Vader	Moeder	Beiden
1950	42	4	18	36
1960	34	12	16	38
1964	28	6	14	52
1970	23	5	14	58
1976	19	2	15	64
1980	16	1	15	68
1986	12	3	12	73
1995	14	-	6	80

Opmerking bij tabel 5

1. Ontleend aan C. Schuyt e.a. Sassenheim. Er is onderscheid gemaakt tussen kinderen die door hun vader, hun moeder of door beide ouders, dan wel helemaal niet beloond worden. Cijfer voor 1995 berust op 1993.

**Tabel 6 Bestraffing (%) van kinderen in Sassenheim 1950-1993**

	Niemand	Vader	Moeder	Beiden
1950	25	23	20	32
1960	22	20	19	39
1964	20	13	19	48
1970	23	12	16	49
1976	23	11	16	50
1980	18	10	14	58
1986	12	4	11	73
1995	10	2	6	82

Opmerking bij tabel 6.

1. Gegevens ontleend aan C. Schuyt e.a. Sassenheim. De indeling is hetzelfde als bij tabel 3. Het cijfer voor 1995 berust op 1993.

**Tabel 7 Uitgaven voor sociale zekerheid per hoofd van de bevolking 1950-1995**

	Nominaal	Reëel	%
1950	166	2075	9,8
1955	259	2590	10,1
1960	434	3100	12,9
1965	867	4129	16,9
1970	1749	5830	20,3
1975	4158	7560	28,3
1980	6907	9334	32,1
1985	8746	10666	33,3
1990	10413	11969	33,9
1995	11533	11533	35,1

Opmerkingen bij tabel 7

1. Gegevens berekend op basis van CBS, Vijfennegentig jaren, p. 54, kolom 87-88. De gegevens voor 1995 hebben betrekking op 1992.
2. Kolom 1 vermeldt de overheidsuitgaven voor sociale zekerheid per hoofd van de bevolking. Om de inflatie te corrigeren worden die bedragen vervolgens uitgedrukt in guldens van 1995 (kolom 2). Ten slotte geeft kolom 3 het aandeel van de totale uitgaven voor sociale zekerheid als percentage van het netto nationaal inkomen.

**Tabel 8** Uitgaven voor componenten van de sociale zekerheid per hoofd van de bevolking 1950-1995

	Nominaal			Reëel		
	WAO	AOW	AWBZ	WAO	AOW	AWBZ
1950	261	160	231	325	200	289
1955	374	277	432	350	260	400
1960	634	1290	695	400	807	436
1965	1620	3309	1377	633	1290	538
1970	3939	5970	4253	1013	1537	1093
1975	10101	13150	11267	1351	1758	1507
1980	20909	21898	19182	2005	2100	1839
1985	22088	26333	24644	1863	2220	2079
1990	30945	35624	30906	2389	2749	2385
1995	32899	39533	38216	2175	2613	2526

Opmerking bij tabel 8.

1. Gegevens ontleend aan CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 54, kolom 89, 91 en 93. Het gaat om de drie grootste uitgavenposten in het kader van de sociale zekerheid.
2. Kolom 1 geeft uitgaven per hoofd van de bevolking wegens arbeidsongeschiktheid (= WAO), kolom 2 geeft uitgaven wegens de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet (= AOW) en kolom 3 geeft de uitgaven in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en aanverwante verzekeringen (= AWBZ).
3. Eerst geven we de uitgaven in guldens per hoofd van de bevolking (= nominaal) en vervolgens drukken we deze bedragen uit in guldens van 1995 (= reëel).

143

**Tabel 9** Uitgaven voor onderwijs per hoofd van de bevolking 1950-1995

	Nominaal	Reëel	%
1950	55	688	3,3
1955	105	1050	4,1
1960	174	1243	5,2
1965	351	1671	6,9
1970	655	2183	7,7
1975	1295	2355	8,9
1980	1824	2465	8,5
1985	1905	2323	7,3
1990	2078	2389	6,8
1995	2189	2189	6,7

Opmerkingen bij tabel 9

1. Gegevens berekend op basis van CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 254, kolom 124-125. De gegevens voor 1995 hebben betrekking op 1993.
2. Kolom 1 vermeldt de overheidsuitgaven voor onderwijs per hoofd van de bevolking. Om de inflatie te corrigeren worden die bedragen vervolgens uitgedrukt in guldens van 1995

(kolom 2). Ten slotte geeft kolom 3 het aandeel van de totale uitgaven voor onderwijs als percentage van het netto nationaal inkomen.

**Tabel 10 Ontwikkelingen in het onderwijs 1950-1995**

	ONK	MON	WON
1950	17	19,1	2,3
1955	-	23,7	2,3
1960	24	29,6	3,1
1965	37	31,1	4,0
1970	39	37,4	5,6
1975	43	45,3	6,7
1980	50	47,4	7,8
1985	53	48,5	8,4
1990	55	50,5	9,3
1995	61	51,3	10,4

Opmerkingen bij tabel 10.

1. Kolom 1 geeft het percentage van de bevolking dat bij geen enkel kerkgenootschap aangesloten is (= ONK). Gegevens ontleend aan SCP, *Culturele Veranderingen*. Het cijfer voor 1950 is ontleend aan CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 33, kolom 186 voor het jaar 1947.
2. Kolom 2 geeft de deelname aan middelbaar onderwijs (MAVO, HAVO, VWO) als percentage van de bevolking van 12-18 jaar (= MON). Kolom 3 geeft de deelname aan wetenschappelijk onderwijs (= WON) als percentage van de 18- tot 25-jarigen. Cijfers ontleend aan CBS, *Vijfennegentig jaren*, p. 242, kolommen 6 en 8.

**Tabel 11 Aandeel (%) van de personeelsadvertenties waarin sociaal-normatieve eisen worden gesteld aan werknemers, naar beroepsniveau (1955-1990)**

	Laag	Midden	Hoog	Totaal
1955	14	24	30	17
1965	28	37	41	33
1976	33	43	48	42
1982	48	58	63	58
1987	48	60	69	59
1990	47	67	81	68

Opmerking bij tabel 11

1. De gegevens zijn ontleend aan Moelker 1992, pp. 80-81, tabel 3.14 en 3.16.



**Tabel 12 Aandeel (%) van de personeelsadvertenties waarin specifieke eisen worden gesteld op sociaal-normatief gebied (1955-1990)**

	SON	IND	COL	FLE
1955	17	31	4	-
1965	33	25	14	-
1976	42	29	27	1
1982	58	41	39	1
1987	59	47	35	4
1990	68	52	40	7

Opmerkingen bij tabel 12

1. Er is onderscheid gemaakt tussen sociaal-normatieve eisen in algemene zin (= SON), sociaal-normatieve eisen van individuele aard (= IND), sociaal-normatieve eisen van collectieve aard (= COL) en de eis van flexibiliteit (= FLE). De cijfers geven aan bij hoeveel % van de advertenties deze eisen minstens eenmaal worden genoemd. Omdat elke advertentie meer dan een eis kan vermelden, is de som van kolom 2 t/m 4 doorgaans hoger dan het percentage van de eerste kolom.
2. De gegevens zijn ontleend aan Moelker 1992, p. 80, tabel 3.14.

**Tabel 13 Aandeel (%) van de respondenten die op moreel gebied onzeker zijn, respectievelijk tot autoritaire politiek neigen (1970-1996)**

	Morele onzekerheid		Autoritaire politiek		
	ONZ	NAU	SEZ	LEI	SYM
1970	56	45	68	65	69
1975	52	44	67	61	59
1980	52	40	67	51	56
1985	47	34	60	46	46
1991	43	32	55	37	52
1996	38	31	49	28	46

Opmerkingen bij tabel 13

1. Gegevens ontleend aan SCP, *Culturele Veranderingen*, variabelen 430, 437, 443, 446 en 447. De cijfers geven aan hoeveel procent van het ondervraagden het (volkomen) eens was met de voorgelegde stellingen.
2. De betreffende stellingen luiden: a. 'Er zijn zoveel verschillende opvattingen over wat goed en wat verkeerd is, dat je soms niet meer weet waar je aan toe bent' (= ONZ); b. 'Alles verandert heden ten dage zo snel dat men vaak nauwelijks meer weet wat goed en wat slecht is' (= NAU); c. 'Er zijn twee soorten mensen: sterken en zwakken' (= SEZ); d. 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben' (= LEI); e. 'Iedere Nederlander dient de nodige eerbied in acht te nemen tegenover onze nationale symbolen zoals de vlag en het volkslied' (= SYM).
3. Bij SYM en NAU is het cijfer voor 1991 ontleend aan 1992.

**Tabel 14 Deelname (%) aan traditionele vormen van politiek (1965-1995)**

	POP	VAK	KAT	TWK	GEM
1965	97	38	-	100	100
1970	41	39	59	80	68
1975	45	39	48	88	73
1980	45	38	52	87	70
1985	36	29	41	86	73
1990	32	24	44	80	62
1995	25	28	35	76	65

Opmerkingen bij tabel 14

1. Kolom 1 en 2 geven de organisatiegraad van politieke partijen (= POP) en vakbonden (= VAK). Bij kolom 1 gaat het om het aantal partijleden als promillage van het electoraat, bij kolom 2 om vakbondsleden als percentage van de afhankelijke beroepsbevolking. De gegevens zijn ontleend aan SCP 1998, p. 761, tabel 17.13. De cijfers voor 1965, 1970, 1975, 1985 en 1990 zijn gebaseerd op respectievelijk 1963, 1971, 1977, 1981, 1986 en 1989.
2. Kolom 3 geeft aan hoeveel procent van de katholieke kiezers (18 tot 70-jarigen) voor een confessionele partij gekozen heeft. Daarbij is voor drie sociale klassen (arbeidersklasse, lagere middenklasse en hogere middenklasse) het gewogen gemiddelde bepaald. Als confessionele partijen gelden: ARP, CDA, CHU, EVP, GPV, KVP, PPR, RKPN, SGP en RPF. Gegevens ontleend aan SCP, *Sociaal en cultureel rapport* 1998, p. 164.
3. Kolom 4 en 5 geven de opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer (= TWK) en gemeente raad (= GEM). Voor 1971 gold een opkomstplicht. De gegevens zijn gebaseerd op SCP 1998, p. 745, figuur 17.3.

146

**Tabel 15 Democratisering en deelname (%) aan nieuwe vormen van politiek (1970-1995)**

	DEV	POB	ACT	OST	INV
1970	65	35	32	-	-
1975	61	32	30	14	42
1980	69	39	34	19	44
1985	71	43	39	33	41
1990	75	41	52	26	48
1995	78	49	54	31	52

Opmerkingen bij tabel 15

1. Kolom 1 geeft de instemming met een aantal democratische vrijheden (= DEV). Het gaat om ondervraagden (17- tot 70-jarigen) die het eens waren met de stelling dat men in ons land vrij moet zijn om: a) te demonstreren; b) kritiek te uiten op het koningshuis; c) te staken voor loonsverhoging; d) militaire dienst te weigeren en e) te publiceren wat men wil. Van deze vijf scores is het gemiddelde bepaald. De gegevens zijn ontleend aan Sociaal en cultureel rapport 1996, p. 491, tabel 10.23. De cijfers voor 1965 en 1990 berusten op 1966 en 1991.

2. Kolom 2 laat zien hoeveel procent van de ondervraagden (17- tot 70-jarigen) gewone of sterke belangstelling heeft voor politiek (= POB). De gegevens zijn ontleend aan Sociaal en cultureel rapport 1996, p. 491, tabel 10.22. Het cijfer voor 1990 berust op 1991.
3. Kolom 3 geeft de instemming van de ondervraagden (21- tot 74-jarigen) met enkele alternatieve acties (= ACT) zoals: a) zitdemonstraties tegen een onrechtvaardige wet, b) een schoolbezetting door ouders uit protest tegen grotere klassen en c) een wilde staking tegen massaontslag. Van deze drie scores is het gemiddelde bepaald. De gegevens zijn ontleend aan Sociaal en cultureel rapport 1996, p. 494, tabel 10.25.  
Het cijfer voor 1970, 1980 en 1990 is gebaseerd op 1971, 1981 en 1991.
4. Kolom 4 geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden (18- tot 70-jarigen) wel eens in het openbaar stelling heeft genomen door te spreken op een bijeenkomst of te schrijven naar een krant (= OST). De gegevens zijn ontleend aan scp 1998, p. 747, tabel 17.6. Het cijfer voor 1990 is ontleend aan 1992.
5. Kolom 5 geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden meent dat men zelf (enige) invloed op de regering heeft (= INV). Ze wijzen namelijk de volgende stelling van de hand: 'Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'. Gegevens ontleend aan scp, Culturele Veranderingen 1970-1996, variabele 318.  
Het cijfer voor 1990 berust op 1991.

## BIJLAGE 2: DIMENSIES VAN BURGERSCHAP

Deze bijlage heeft betrekking op acht dimensies die aan het burgerschap in Nederland te onderscheiden zijn. Het gaat achtereenvolgens om: 1. het oordeel van burgers over de parlementaire democratie; 2. hun belangstelling voor de politiek; 3. vormen van activisme op sociaal gebied en 4. activiteiten op politiek gebied. Naast deze vier 'positieve' dimensies blijken er ook vier 'negatieve' te bestaan. Daarbij gaat het om: 5. uitingen van politieke onvrede; 6. onzekerheid met betrekking tot morele vraagstukken; 7. steun voor autoritaire politiek en; 8. waardering voor nationale eigenheid. De gegevens zijn afgeleid uit het SCP-bestand *Culturele veranderingen 1996*, gedeponereerd in het Steinmetzarchief te Amsterdam onder nummer P 1347. In dat bestand komen de hier genoemde dimensies niet als zodanig voor. Daarom heb ik eerst een aantal variabelen geselecteerd die men als indicatoren voor deze dimensies zou kunnen opvatten. Vervolgens is een factoranalyse uitgevoerd om vast te stellen welke variabelen samen een dimensie vormen. Een en ander resulteerde in een lijst van 21 variabelen, waarmee 8 dimensies van het burgerschap te onderzoeken zijn (zie tabel 1 voor het overzicht van de factorladingen van deze variabelen op hun dimensies).

148

**Tabel 1** Overzicht factorladingen positieve en negatieve dimensies van burgerschap

	Positieve dimensies van burgerschap			
	Factor 1 Politieke belangstelling	Factor 2 Sociaal activisme	Factor 3 Politieke activiteit	Factor 4 Parlementair stelsel
Tevreden met democratie				.774
Deelname verkiezingen	.604			
Tevreden met parlement				.733
Interesse in politiek	.821			
Lezen over politiek	.801			
Spreken over politiek	.670			
Financiële steun milieu		.799		
Petitie ondertekenen		.679		
Lid milieugroepering		.760		
Geschreven naar krant			.438	
Vergadering bijwonen			.776	
Lid politieke partij			.804	

Negatieve dimensies van burgerschap				
	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
	Morele onzekerheid	Autoritaire habitus	Nationale eigenheid	Politieke onvrede
Weinig invloed regering				.598
Weet niet wie te vertrouwen	.492			
Functioneren overheid				.832
Te veel meningen	.751			
Snelle verandering	.788			
Onzekere toekomst	.696			
Sterk tegen zwak		.747		
Meer repressie		.690		
Sterke leiders		.583		
Nederland is beter land			.461	
Vlag eerbiedigen			.797	
Behoud levenswijze			.791	

Opmerkingen bij tabel 1

1. Principale Componenten Analyse met Varimax Rotatie. Twee keer vier factoren met respectievelijk 57,6 procent en 59,9 procent verklaarde variantie.
2. Factorladingen kleiner dan .5 zijn uiteindelijk niet in de dimensies opgenomen. Het gaat om 'geschreven naar krant' bij de positieve dimensie van burgerschap, en om 'weet niet wie te vertrouwen' en 'Nederland is beter land' bij de negatieve dimensies van burgerschap.

149

Op basis van deze factoranalyse stel ik mij twee zaken ten doel. Ten eerste wil ik vaststellen hoeveel procent van de respondenten een positieve score op deze acht dimensies haalt. Het is op voorhand duidelijk dat er in dezen behoorlijke verschillen zijn. Dat blijkt alleen al uit het feit dat circa 80 procent van alle burgers aan verkiezingen deelneemt, terwijl slechts 8 procent van hen bij een politieke partij aangesloten is. Ook bij andere variabelen treden vaak aanzienlijke verschillen op. Het is – mede gezien de ideeën over sedimentatie en burgerschap die bij de inleiding geschetst werden – van groot belang om te weten welke aspecten van burgerschap relatief zeldzaam zijn en welke veelvuldig voorkomen. Daarom moet voor de genoemde dimensies eerst het niveau van de positieve scores bepaald worden. Dat is echter niet gemakkelijk omdat er bij de opgenomen variabelen verschillende schalen gehanteerd worden. Bij sommige vragen kon men slechts uit ja of nee kiezen, maar bij andere was er een keuze uit vier of vijf antwoorden. Daarmee wordt onduidelijk wat men onder een 'positieve' score moet verstaan. Iemand die bijvoorbeeld zegt dat hij 'sterke' belangstelling heeft voor politiek, laat zich nog wel indelen en hetzelfde geldt voor iemand die zegt dat hij 'geen of weinig' interesse heeft. Maar hoe deelt men iemand in die blijkt geeft van een 'matige' belangstelling of die een voorgelegde stelling slechts 'in grote lijnen' onderschrijft?

Om deze moeilijkheid op te lossen is in tabel 2-9 het aandeel van de respondenten met een positieve score op twee manieren vastgesteld. Om te beginnen gaan we voor elk item de *maximale score* na. Daarbij worden alle neutrale of niet-negatieve antwoorden als positief beschouwd. Dat leidt tot de meest ruime interpretatie van de score op een bepaalde variabele (kolom 3). Vervolgens gaan we de *minimale score* na door alle niet-positieve of neutrale antwoorden als negatief te zien. Dat levert de meest strikte interpretatie van een score op (kolom 4). De resultaten van deze werkwijze vormen slechts een benadering omdat ze niet op het niveau van de individuele respondent berekend zijn. Om een en ander te toetsen werd het niveau van de positieve scores ook nog op een tweede, meer exacte, manier bepaald. Daarbij is het meest positieve antwoord op 10 en het meest negatieve antwoord op 0 gesteld. Aldus kan men voor elke respondent de score per variabele uitdrukken. Vervolgens is het mogelijk om voor de variabelen die samen een dimensie vormen een gemiddelde score te berekenen (zie tabel 10). Op die manier kunnen we per dimensie toch een uitspraak doen over het niveau van de positieve score.

Bijkomend voordeel van deze werkwijze is dat men de respondenten over drie groepen van (ongeveer) gelijke omvang kan verdelen, waarbij de eerste groep vooral positieve, de tweede vooral negatieve en de derde vooral neutrale scores telt. Dat is belangrijk vanwege de twee doelstelling in deze bijlage: nagaan in hoeverre een dergelijke indeling samenhangt met de factoren opleiding en inkomen. Aan dat vraagstuk zijn de tabellen 11-18 gewijd. Daar geven de kolommen telkens de relatieve positie van respondenten per dimensie weer. Zo verwijzen – om slechts een voorbeeld te geven – de kolommen in tabel 12 naar respondenten die een relatief geringe, een matige dan wel een relatief grote belangstelling voor politiek hebben. In de rijen staat de procentuele verdeling van deze groepen naar opleiding (variabele VAR006) en inkomen (variabele V208). Daarbij zijn de respondenten in vier categorieën opgedeeld: zij die alleen lager onderwijs gevolgd hebben (LO), zij die mavo of lager beroepsonderwijs volgden (MAVO, LBO), degenen met havo of vwo (HAVO, VWO) en zij die wetenschappelijk of hoger beroepsonderwijs gevolgd hebben (HBO, WO). Bij het inkomen zijn de respondenten verdeeld in degenen van wie het netto jaarinkomen lager is dan 21.000 gulden, zij die 21.000 tot 45.000 gulden verdienen, zij die 45.000 tot 75.000 gulden per jaar hebben en zij van wie het netto jaarinkomen boven de 75.000 gulden ligt. In de tabellen 11-18 vindt men deze categorieën in de vorm van rijen terug. Voor haast alle dimensies van burgerschap blijken er samenhangen met het opleidingspeil en het netto jaarinkomen te bestaan. De sterkte van die samenhang kunnen we met behulp van een correlatiemaat ( $\gamma$ ) vrij nauwkeurig vaststellen.

**Tabel 2** Mening over parlementaire democratie

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Oordeel democratie</b>				
Zeer tevreden	213	9		
Tamelijk tevreden	1673	73		
Niet zo tevreden	359	16		
Heel ontevreden	47	2		
Totaal	2292	100	82	9
<b>Kamerleden weten niets</b>				
Volkomen eens	436	19		
In grote lijnen eens	1160	50		
Niet mee eens	711	31		
Totaal	2307	100	81	31

## Opmerkingen bij tabel 2

1. De gestelde vragen waren: 'Bent u al met al tevreden over de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert?' (vraag 237, variabele VAR1202); 'Men zegt wel dat de Kamerleden in ons land weinig begrip hebben van wat er onder de mensen leeft' (vraag 152, variabele VAR324).
2. Bij het oordeel over democratie komt de minimale score op het eerste antwoord neer, terwijl de som van de twee eerste antwoorden tot de maximale score leidt.
3. Bij de mening over Kamerleden komt de minimale score op het laatste antwoord neer; de maximale score vloeit voort uit het sommeren van de twee laatste antwoorden.

Tabel 3 Belangstelling voor politiek

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Politieke interesse</b>				
Sterk	238	10		
Gewoon	834	35		
Matig	655	27		
Weinig	396	16		
Geen	283	12		
Totaal	2406	100	72	45
<b>Lezen over politiek</b>				
Regelmatig	912	38		
Af en toe	799	33		
Enkele keer	354	15		
Niet	344	14		
Totaal	2409	100	71	38
<b>Spreken over politiek</b>				
Vaak	199	8		
Af en toe	1545	64		
Nooit	664	28		
Totaal	2408	100	72	8
<b>Stemmen Tweede Kamer</b>				
Ja	1918	80		
Misschien	101	4		
Nee	379	16		
Totaal	2398	100	84	80

## Opmerkingen bij tabel 3

1. De gestelde vragen waren: 'Zou u van uzelf zeggen dat u sterk bent geïnteresseerd in politiek?' (vraag 143, variabele VAR491); 'Leest u wel eens iets over de politiek in ons land, bijvoorbeeld krantenverslagen?' (vraag 139, variabele VAR040); 'Als u onder vrienden bent, wordt er dan vaak, af en toe of nooit over politieke zaken gesproken?' (vraag 161, variabele VAR1077); 'Als er nu verkiezingen zouden zijn voor de Tweede Kamer, zou u dan gaan stemmen?' (vraag 135, variabele VAR274).
2. Bij politieke interesse komt de minimale score neer op de eerste twee antwoorden en de maximale score op het sommeren van de eerste drie.
3. Bij lezen over politiek levert het eerste antwoord een minimale score op en het sommeren van de eerste twee antwoorden een maximale score.
4. Bij spreken over politiek en stemmen voor de Tweede Kamer leidt het eerste antwoord tot de minimale score en het sommeren van de eerste twee antwoorden tot een maximale score.



**Tabel 4 Vormen van sociaal activisme**

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Geld voor milieu</b>				
Ja	1179	49		
Nee	1235	51		
Totaal	2414	100	49	49
<b>Petitie voor milieu</b>				
Ja	716	30		
Nee	1695	70		
Totaal	2411	100	30	30
<b>Lid milieugroepering</b>				
Ja	549	23		
Nee	1867	77		
Totaal	2416	100	23	23

Opmerkingen bij tabel 4

- De vragen waren: 'Heeft u de afgelopen vijf jaar geld gegeven aan een milieugroepering?' (vraag 171b, variabele INT321); 'Heeft u de afgelopen vijf jaar een petitie getekend die handelde over een milieuaspect?' (vraag 171a, variabele INT320); 'Bent u lid van een groepering die zich vooral ten doel stelt het milieu te sparen of te beschermen?' (vraag 170, variabele INT319).
- Het onderscheid tussen een minimale en een maximale score is bij deze items niet van toepassing.

153

**Tabel 5 Activiteiten op politiek gebied**

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Bijeenkomst bezocht</b>				
Ja	184	8		
Nee	2226	92		
Totaal	2410	100	8	8
<b>Lid politieke partij</b>				
Ja	187	8		
Geweest	150	6		
Nooit geweest	2072	86		
Totaal	2409	100	14	8

Opmerkingen bij tabel 5

- Gestelde vragen waren: 'Heeft u de laatste jaren wel eens vergaderingen of bijeenkomsten van een politieke partij bezocht?' (vraag 147, variabele VAR495); 'Bent u lid (geweest) van een politieke partij?' (vraag 149, variabele VAR497).
- Bij lidmaatschap van een politieke partij komt het eerste antwoord neer op een minimale en het sommeren van de twee eerste antwoorden op een maximale score.

Tabel 6 Uitingen van politieke onvrede

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Overheid werkt niet goed</b>				
Zeer mee eens	89	4		
Mee eens	846	38		
Oneens	1297	58		
Zeer oneens	18	1		
Totaal	2250	101	42	42
<b>Onvoldoende eigen invloed</b>				
Eens	1107	48		
Oneens	1207	52		
Totaal	2314	100	48	48

Opmerkingen bij tabel 6

1. De betrokken stellingen luiden: 'De Nederlandse overheid functioneert goed' (vraag 227, variabele VAR<sub>1163</sub>); 'Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet' (vraag 151b, variabele VAR<sub>318</sub>).
2. Omwille van de consistentie ga ik bij de eerste vraag van omgekeerde scores uit (wie het 'zeer oneens' is met de stelling zoals die werd voorgelegd, zal in deze tabel dus terechtkomen bij degenen die het 'zeer eens' zijn met de stelling dat de overheid niet goed werkt).
3. Gegeven de mogelijke antwoorden is het onderscheid tussen een maximale en een minimale score hier niet relevant: allen die het (zeer) eens zijn met de voorgelegde stellingen dragen tot een positieve score bij.

Tabel 7 Onzekerheden op moreel gebied

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Diversiteit te groot</b>				
Volkomen mee eens	215	9		
In grote lijnen eens	714	30		
Eens noch oneens	488	21		
Eigenlijk oneens	601	26		
Helemaal oneens	333	14		
Totaal	2351	100	60	39
<b>Verandering te snel</b>				
Volkomen mee eens	176	7		
In grote lijnen mee eens	611	26		
Eens noch oneens	469	20		
Eigenlijk oneens	749	32		
Helemaal oneens	367	15		
Totaal	2372	100	53	33
<b>Toekomst onzeker</b>				
Volkomen eens	143	6		
In grote lijnen eens	444	19		
Eens noch oneens	375	16		
Eigenlijk oneens	932	39		
Helemaal oneens	484	20		
Totaal	2378	100	41	25

## Opmerkingen bij tabel 7

1. De voorgelegde stellingen luiden als volgt: 'Er zijn zoveel verschillende opvattingen over wat goed en wat verkeerd is, dat je soms niet meer weet waar je aan toe bent' (vraag 133, variabele VAR446); 'Alles verandert heden ten dage zo snel dat men vaak nauwelijks meer weet wat goed en wat slecht is' (vraag 133, variabele VAR447); 'De toekomst is zo onzeker dat het maar het beste is van de ene dag in de andere te leven' (vraag 133, variabele VAR448).
2. Voor alle items geldt dat optelling van de twee eerste antwoorden tot een minimale score leidt, terwijl het sommeren van de eerste drie een maximale score oplevert.

Tabel 8 Steun voor autoritaire politiek

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Zwakken versus sterken</b>				
Volkomen mee eens	382	16		
In grote lijnen eens	815	35		
Eens noch oneens	456	19		
Eigenlijk oneens	348	15		
Helemaal oneens	363	15		
Totaal	2364	100	70	51
<b>Asocialen liefst verwijderen</b>				
Volkomen mee eens	123	5		
In grote lijnen mee eens	383	17		
Eens noch oneens	389	17		
Eigenlijk oneens	576	25		
Helemaal oneens	824	36		
Totaal	2295	100	39	22
<b>Sterke leiders nodig</b>				
Volkomen eens	243	10		
In grote lijnen eens	454	20		
Eens noch oneens	434	19		
Eigenlijk oneens	566	24		
Helemaal oneens	629	27		
Totaal	2326	100	49	30

## Opmerkingen bij tabel 8

- De betrokken stellingen luiden: 'Er zijn twee soorten mensen: sterke en zwakke' (vraag 133, variabele VAR430); 'Onze sociale problemen zouden grotendeels zijn opgelost als we op een of andere manier de misdadige, onmaatschappelijke en zwakzinnige elementen uit de samenleving zouden kunnen verwijderen' (vraag 133, variabele VAR437); 'Wat we nodig hebben is minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben' (vraag 133, variabele VAR439).
- De minimale en maximale score zijn op dezelfde wijze bepaald als in tabel 7.

**Tabel 9 Waardering voor nationale eigenheid**

	Absoluut	%	Max	Min
<b>Nederland het beste land</b>				
Volkomen mee eens	423	18		
In grote lijnen eens	1219	52		
Eens noch oneens	464	20		
Eigenlijk oneens	170	7		
Helemaal oneens	79	3		
Totaal	2355	100	90	70
<b>Onze levensstijl beschermen</b>				
Volkomen mee eens	365	15		
In grote lijnen mee eens	977	42		
Eens noch oneens	595	25		
Eigenlijk oneens	306	13		
Helemaal oneens	108	5		
Totaal	2351	100	82	57
<b>Volkslied e.d. eerbiedigen</b>				
Volkomen eens	297	13		
In grote lijnen eens	817	35		
Eens noch oneens	616	26		
Eigenlijk oneens	375	16		
Helemaal oneens	241	10		
Totaal	2346	100	74	48

## Opmerkingen bij tabel 9

1. De betrokken stellingen waren: 'In het algemeen gesproken is Nederland een beter land dan de meeste andere landen' (vraag 133, variabele VAR441); 'Bij het streven naar internationale samenwerking moeten wij ervoor oppassen dat er geen typisch Nederlandse levenswijzen verloren gaan' (vraag 133, variabele VAR444); 'Iedere Nederlander dient de nodige eerbied in acht te nemen tegenover onze nationale symbolen zoals de vlag en het volkslied' (vraag 133, variabele VAR443).
2. De minimale en maximale score zijn op dezelfde wijze bepaald als in tabel 7.
3. Uit onze factoranalyse blijkt dat de dimensie 'waardering voor het nationale eigenheid' alleen door de twee laatste variabelen gevormd wordt.

**Tabel 10 Gemiddelde scores (van 0 tot 10) op acht dimensies van burgerschap**

	Score
<b>Positieve dimensies</b>	
Houding parlementaire democratie	5,9
Politieke belangstelling	6,0
Vormen van sociaal activisme	3,4
Activiteiten op politiek gebied	0,9
<b>Negatieve dimensies</b>	
Uitingen over politieke onvrede	4,9
Onzekerheden op moreel gebied	4,4
Steun autoritaire politiek	4,3
Waardering nationale eigenheid	5,9

Opmerking bij tabel 10

- Gemiddelde scores berekend op respondentniveau. Daarbij werd het meest positieve antwoord op 10 en het meest negatieve antwoord op 0 gesteld.

158

**Tabel 11 Verdeling (%) van de oordelen over democratie (tevreden, neutraal, ontevreden) in relatie tot opleiding en inkomen**

	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	48	29	19	31
MAVO, LBO	30	36	27	31
HAVO, VWO	14	22	27	22
HBO, WO	8	13	27	16
Aantal	695	906	781	2382
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	47	36	30	37
21-45.000	40	51	43	45
45-75.000	11	11	22	15
> 75.000	2	2	5	3
Aantal	436	652	585	1673

Opmerking bij tabel 11

- De tevredenheid over parlementaire democratie is afhankelijk van opleidingspeil ( $\gamma = 0,369$ ) en inkomen ( $\gamma = 0,237$ ).

**Tabel 12** Verdeling (%) van politieke belangstelling (gering, matig, groot) in relatie tot opleiding en inkomen

	Gering	Matig	Groot	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	50	26	18	31
MAVO, LBO	31	34	30	32
HAVO, VWO	13	26	25	21
HBO, WO	6	14	27	16
Aantal	780	830	795	2405
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	52	35	25	37
21-45.000	42	48	45	45
45-75.000	4	14	25	15
> 75.000	2	3	5	3
Aantal	521	557	603	1681

Opmerking bij tabel 12

1. Politieke belangstelling blijkt groter naarmate men meer onderwijs gevolgd heeft (gamma = 0,406) en een hoger netto jaarinkomen heeft (gamma = 0,387).

159

**Tabel 13** Verdeling (%) van sociaal activisme (zwak, matig, sterk) in relatie tot opleiding en inkomen

	Zwak	Matig	Sterk	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	45	27	16	31
MAVO, LBO	31	33	31	31
HAVO, VWO	15	24	28	22
HBO, WO	9	16	25	16
Aantal	1033	587	783	2403
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	43	34	32	37
21-45.000	46	45	45	45
45-75.000	9	18	19	15
> 75.000	2	3	4	3
Aantal	664	420	596	1680

Opmerking bij tabel 13

1. Naarmate mensen meer opleiding gevolgd hebben, neemt ook hun belangstelling voor sociaal activisme toe (gamma = 0,385). De invloed van het jaarinkomen is veel minder sterk (gamma = 0,187).

**Tabel 14** Verdeling (%) van politieke activiteit (geen, weinig, veel) in relatie tot opleiding en inkomen

	Geen	Weinig	Veel	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	32	28	17	31
MAVO, LBO	32	29	28	32
HAVO, VWO	22	20	20	21
HBO, WO	14	23	35	16
Aantal	1979	326	99	2404
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	40	22	23	37
21-45.000	45	50	43	45
45-75.000	13	22	23	15
> 75.000	2	6	11	3
Aantal	1364	234	83	1681

Opmerkingen bij tabel 14

1. Wegens te kleine aantallen kunnen hier geen groepen van (ongeveer) dezelfde omvang gevormd worden. We maken daarom onderscheid tussen respondenten die veel, weinig of geen partijpolitieke activiteiten aan de dag leggen.
2. Activiteiten op partijpolitiek gebied zijn vooral een kwestie van inkomen ( $\gamma = 0,339$ ). Opmerkelijk genoeg oefent opleiding op dit punt geen al te grote invloed uit ( $\gamma = 0,191$ ).

**Tabel 15** Verdeling (%) van politieke onvrede (sterk, matig, zwak) in relatie tot opleiding en inkomen

	Sterk	Matig	Zwak	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	46	33	18	31
MAVO,LBO	33	32	30	32
HAVO,VWO	14	20	28	21
HBO,WO	7	15	24	16
Aantal	659	857	864	2380
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	47	36	30	37
21-45.000	43	45	47	45
45-75.000	8	15	19	15
> 75.000	2	4	4	3
Aantal	412	601	659	1672

Opmerking bij tabel 15

1. De kans op onvrede met de politiek neemt toe naarmate men minder opleiding gevolgd heeft ( $\gamma = 0,352$ ). Het inkomen is in deze minder relevant ( $\gamma = 0,216$ ).



**Tabel 16** Verdeling (%) van morele zekerheid (laag, matig, hoog) in relatie tot opleiding en inkomen

	Laag	Matig	Hoog	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	52	27	14	31
MAVO, LBO	30	35	29	31
HAVO, VWO	12	23	30	22
HBO, WO	6	15	27	16
Aantal	829	798	765	2392
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	47	35	29	37
21-45.000	45	47	44	45
45-75.000	6	15	22	15
> 75.000	2	3	5	3
Aantal	559	541	576	1676

Opmerking bij tabel 16

1. Morele zekerheid is een zaak van opleiding en van inkomen. De kans op morele onzekerheid neemt toe naarmate het jaarinkomen lager is ( $\gamma = 0,280$ ) en vooral naarmate de respondent minder onderwijs genoten heeft ( $\gamma = 0,465$ ).

161

**Tabel 17** Houding (%) tegenover autoritaire politiek (positief, neutraal, negatief) in relatie tot opleiding en inkomen

	Positief	Neutraal	Negatief	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	51	27	14	31
MAVO, LBO	31	36	27	31
HAVO, VWO	11	23	31	22
HBO, WO	6	14	28	16
Aantal	816	823	753	2392
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	43	36	31	37
21-45.000	45	46	45	45
45-75.000	10	15	19	15
> 75.000	2	3	5	3
Aantal	532	569	574	1675

Opmerking bij tabel 17

1. Hoe minder onderwijs iemand gevolgd heeft, des te groter is de kans dat hij of zij tot een autoritaire houding neigt ( $\gamma = 0,475$ ). Het effect van een laag inkomen is veel minder sterk ( $\gamma = 0,172$ ).

**Tabel 18 Houding (%) tegenover nationale eigenheid (positief, neutraal, negatief) in relatie tot opleiding en inkomen**

	Positief	Neutraal	Negatief	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	41	30	22	31
MAVO, LBO	32	32	30	31
HAVO, VWO	17	22	26	22
HBO, WO	10	16	22	16
Aantal	946	435	992	2373
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	40	34	35	37
21-45.000	45	47	45	45
45-75.000	12	16	16	15
> 75.000	3	3	4	3
Aantal	646	280	738	1664

Opmerking bij tabel 18

1. De waardering voor nationale eigenheid is sterker bij respondenten met een geringe opleiding ( $\gamma = 0,282$ ). De invloed van het inkomen is heel gering ( $\gamma = 0,089$ ) en bovendien weinig significant ( $\sigma = 0,011$ ).

### BIJLAGE 3: VERBONDEN HOUDINGEN

Terwijl bijlage 2 inging op positieve en negatieve houdingen tegenover politiek, wordt in deze bijlage de samenhang van beide soorten houdingen in kaart gebracht. Ik beperk me tot de vier 'positieve' dimensies van het burgerschap te weten: politieke belangstelling, oordeel over democratie, sociaal activisme, en activiteit op partijpolitiek gebied. Vervolgens ging het om vier 'negatieve' dimensies van het burgerschap zoals onzekerheden op moreel gebied, politieke onvrede, voorkeur voor autoritaire politiek en waardering voor nationale eigenheid. De wijze waarop de respondenten zijn verdeeld over deze acht dimensies is aan het begin van bijlage 2 uiteengezet. Het onderstaande concentreert zich op de vraag hoe deze acht dimensies onderling verband houden. Tabel 1 geeft voor elke samenhang een correlatie (uitgedrukt in gamma) weer.

**Tabel 1** Samenhang (gamma) tussen positieve en negatieve houdingen inzake politiek

	BEL	OOR	SOC	POL	MOR	ONV	AUT	NAT
Politieke belangstelling (BEL)	-							
Oordeel democratie (OOR)	.281	-						
Sociaal activisme (SOC)	.345	.221	-					
Politieke activiteit (POL)	.550	.148	.203	-				
Morele onzekerheid (MOR)	.377	.393	.290	.142	-			
Politieke onvrede (ONV)	.351	.597	.264	.231	.394	-		
Autoritaire voorkeur (AUT)	.293	.359	.321	.103	.561	.335	-	
Nationale eigenheid (NAT)	.045	.139	.119	.002	.318	.155	.394	-

163

Voor alle duidelijkheid breng ik in herinnering dat de respondenten steeds in drie ongeveer even grote groepen verdeeld werden: zij die op een bepaalde dimensie hoog scoren, zij die laag scoren en zij van wie de score tussen hoog en laag gelegen is (zie inleiding op bijlage 2). Bijgevolg kan men ook in deze bijlage alleen relatieve samenhangen aantreffen. Over het absolute niveau van de verschillende scores zeggen deze cijfers derhalve niets.

Het voert te ver om alle in deze tabel opgenomen correlaties te behandelen. Ik zal me daarom tot de dertien sterkste beperken. In feite zijn dat samenhangen waarbij de waarde van gamma groter is dan 0,300. Dat is het geval bij de relatie tussen: onzekerheden op moreel gebied en politieke belangstelling, respectievelijk oordelen over democratie, politieke onvrede, autoritaire neigingen en nationale eigenheid (tabel 2 t/m 6); tussen: politieke onvrede en politieke belangstelling, respectievelijk oordelen over democratie en autoritaire neigingen (tabel 7 t/m 9); tussen: autoritaire neigingen en oordelen over democratie, respectievelijk sociaal activisme en nationale eigenheid (tabel 10 t/m 12); alsmede tussen: politieke belangstelling en sociaal activisme, respectievelijk activiteiten op partijpolitiek gebied (tabel 13 en 14).

**Tabel 2 Aandeel (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) in relatie tot de score voor politieke belangstelling (gering, matig, groot)**

	Gering	Matig	Groot	Totaal
<b>Morele zekerheid</b>				
Laag	51	31	21	35
Matig	31	36	33	33
Hoog	18	33	46	32
Aantal	782	827	795	2404

Opmerking bij tabel 2

1. Er bestaat verband tussen een gebrek aan morele zekerheid en een geringe belangstelling voor politiek (gamma = 0,377).

**Tabel 3 Aandeel (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) en het oordeel over democratie (tevreden, neutraal, ontevreden)**

	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Totaal
<b>Morele zekerheid</b>				
Laag	54	33	19	35
Matig	27	36	35	33
Hoog	19	31	46	32
Aantal	694	910	780	2384

Opmerking bij tabel 3

1. We zien een duidelijk verband tussen morele onzekerheid en negatieve oordelen met betrekking tot democratie (gamma = 0,393).

**Tabel 4 Aandeel (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) in relatie tot de score voor politieke onvrede (sterk, matig, zwak)**

	Sterk	Matig	Zwak	Totaal
<b>Morele zekerheid</b>				
Laag	53	36	19	35
Matig	29	34	35	33
Hoog	18	29	46	32
Aantal	661	857	864	2382

Opmerking bij tabel 4

1. Hoe meer onzekerheden op moreel gebied, des te groter ook de onvrede op politiek gebied (gamma = 0,394).

**Tabel 5 Aandeel (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) en neiging tot autoritaire politiek (sterk, matig, zwak)**

	Sterk	Matig	Zwak	Totaal
<b>Morele zekerheid</b>				
Laag	57	32	13	35
Matig	31	38	31	33
Hoog	12	29	56	32
Aantal	819	823	757	2399

Opmerking bij tabel 5

1. Er bestaat een sterke correlatie tussen onzekerheid op moreel gebied en de voorkeur voor autoritaire politiek ( $\gamma = 0,561$ ).

**Tabel 6 Aandeel (%) van de score op morele zekerheid (laag, matig, hoog) en de waardering voor nationale eigenheid (positief, neutraal, negatief)**

	Positief	Matig	Negatief	Totaal
<b>Morele zekerheid</b>				
Laag	46	32	25	34
Matig	31	40	32	33
Hoog	23	28	43	32
Aantal	943	437	1001	2381

165

Opmerking bij tabel 6

1. Hoe sterker men met morele onzekerheid te kampen heeft des te sterker hecht men aan nationale eigenheid ( $\gamma = 0,318$ ).

**Tabel 7 Aandeel (%) van de score op politieke onvrede (sterk, matig, zwak) in relatie tot politieke belangstelling (gering, matig, groot)**

	Gering	Matig	Groot	Totaal
<b>Politieke onvrede</b>				
Sterk	41	25	18	28
Matig	38	38	32	36
Zwak	21	37	50	36
Aantal	771	826	795	2392

Opmerking bij tabel 7

1. Grote politieke onvrede gaat samen met een geringe belangstelling voor politiek ( $\gamma = 0,351$ ).

**Tabel 8 Aandeel (%) van de score op politieke onvrede (sterk, matig, zwak) en het oordeel over democratie (positief, neutraal, negatief)**

	Negatief	Neutraal	Positief	Totaal
<b>Politieke onvrede</b>				
Sterk	56	21	11	28
Matig	34	43	30	36
Zwak	10	36	59	36
Aantal	695	904	780	2379

Opmerking bij tabel 8

1. Er bestaat een zeer duidelijk verband tussen politieke onvrede en negatieve oordelen met betrekking tot democratie ( $\gamma = 0,597$ ).

**Tabel 9 Aandeel (%) van de score op politieke onvrede (sterk, matig, zwak) en de houding tegenover autoritaire politiek (positief, neutraal, negatief)**

	Positief	Neutraal	Negatief	Totaal
<b>Politieke onvrede</b>				
Sterk	39	26	17	28
Matig	39	36	33	36
Zwak	22	38	50	36
Aantal	815	814	752	2381

Opmerking bij tabel 9

1. Grote politieke onvrede gaat vaak hand in hand met een positieve houding tegenover autoritaire politiek ( $\gamma = 0,335$ ).

**Tabel 10 Verdeling (%) van de neiging tot autoritaire politiek (sterk, matig, zwak) in relatie tot het oordeel over democratie (tevreden, neutraal, ontevreden)**

	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Totaal
<b>Autoritaire politiek</b>				
Sterk	52	32	21	34
Matig	30	36	35	34
Zwak	18	31	44	32
Aantal	693	912	778	2383

Opmerking bij tabel 10

1. Hoe sterker de steun voor autoritaire politiek des te negatiever het oordeel over democratie in Nederland ( $\gamma = 0,359$ ).

**Tabel 11** Verdeling (%) van de houding tegenover autoritaire politiek (positief, neutraal, negatief) in relatie tot sociaal activisme (zwak, matig, sterk)

	Zwak	Matig	Sterk	Totaal
<b>Autoritaire politiek</b>				
Positief	44	31	23	34
Neutraal	36	35	32	34
Negatief	20	34	44	32
Aantal	1033	589	781	2403

Opmerking bij tabel 11

1. Mensen die negatief denken over autoritaire politiek leggen relatief veel belangstelling voor sociaal activisme aan de dag ( $\gamma = 0,321$ ).

**Tabel 12** Verdeling (%) van de neiging tot autoritaire politiek (sterk, matig, zwak) en waardering voor nationale eigenheid (positief, neutraal, negatief)

	Positief	Neutraal	Negatief	Totaal
<b>Autoritaire politiek</b>				
Sterk	49	32	20	34
Matig	31	39	36	34
Zwak	20	29	44	32
Aantal	945	436	1003	2384

167

Opmerking bij tabel 12

1. Een positieve houding tegenover autoritaire politiek gaat samen met een sterke waardering voor nationale eigenheid ( $\gamma = 0,394$ ).

**Tabel 13** Verdeling (%) van de score op politieke belangstelling (gering, matig, groot) in relatie tot sociaal activisme (zwak, matig, sterk)

	Zwak	Matig	Sterk	Totaal
<b>Politieke belangstelling</b>				
Gering	46	29	18	33
Matig	30	37	37	34
Groot	24	34	45	33
Aantal	1041	590	785	2416

Opmerking bij tabel 13

1. Mensen die grote belangstelling hebben voor de politiek zijn vaker op sociaal gebied actief ( $\gamma = 0,345$ ).

**Tabel 14** Verdeling (%) van de score op politieke belangstelling (gering, matig, groot) en activiteit op partijpolitiek gebied (geen, weinig, veel)

	Geen	Weinig	Veel	Totaal
<b>Politieke belangstelling</b>				
Gering	37	14	3	33
Matig	35	34	17	34
Groot	28	52	80	33
Aantal	1992	326	99	2417

Opmerkingen bij tabel 14

1. In tegenstelling tot de overige tabellen konden we voor de kolommen niet van kwartiel-indelingen gebruik maken. Ze zijn gebaseerd op het aantal respondenten dat geen, weinig of relatief veel politieke activiteit ontplooit.
2. Mensen met grote politieke belangstelling leggen relatief veel politieke activiteiten aan de dag ( $\gamma = 0,550$ ).



## BIJLAGE 4: DRIE SOORTEN BURGERS

Voor deze bijlage zijn de respondenten op een nieuwe wijze ingedeeld. Op basis van de eenentwintig variabelen die in het voorgaande besproken zijn (zie bijlage 2) werd eerst een hiërarchische clusteranalyse met een restrictie voor drie clusters uitgevoerd. Dat resulteert in een drietal groeperingen die men op theoretische gronden als bedreigde, berustende en bedrijvige burgers kan aanduiden. Deze termen verwijzen naar de houding die de betrokkenen tegenover het proces van modernisering aannemen. De eerste groep voelt zich vooral bedreigd door de gevolgen van deze ontwikkeling, de tweede groep stelt zich meer afwachtend op, terwijl de derde groep haar veeleer stimuleert. De frequenties en de valide percentages van deze clusters zien er als volgt uit (zie tabel 1).

**Tabel 1**      **Overzicht frequenties en valide percentages clusteranalyse**

	Frequentie	Valide percentage
<b>Bedreigd</b>	631	35,3
<b>Berustend</b>	798	44,7
<b>Bedrijvig</b>	357	20,0
<b>Totaal</b>	1786	100

169

Opmerkingen bij tabel 1

De clusteranalyse is uitgevoerd op de variabelen die in de factoranalyse van gegevens uit het onderzoek *Culturele Veranderingen 1996* naar voren kwamen.

Hieronder komen de voornaamste kenmerken van deze drie groeperingen aan bod. Ik begin met een paar gebruikelijke kenmerken zoals het geslacht, de arbeidssituatie, het inkomen en de laatst gevolgde opleiding (tabel 2 t/m 4). Daarop volgen de scores van deze groeperingen op de tiental 'positieve' variabelen die in het voorgaande behandeld zijn, zoals politieke belangstelling, oordeel over democratie, sociaal activisme en activiteit op partijpolitiek gebied (tabel 5 t/m 8). Ten slotte de gemiddelde scores op de variabelen die in het voorgaande als 'negatief' omschreven zijn, zoals politieke onvrede, autoritaire habitus, verwarring op moreel gebied of waardering voor het nationaal eigene (tabel 9 t/m 13). Ik geef de voorgelegde vragen en stellingen in een verkorte vorm weer (de exacte weergaven vindt men in bijlage 2), behalve wanneer ze voor het eerst genoemd worden.

**Tabel 2 Aandeel (%) van type burgers naar geslacht en werkring 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Geslacht</b>				
Man	44	51	55	49
Vrouw	56	49	45	51
<b>Betaald werk</b>				
Wel	39	56	71	53
Niet	61	44	29	47

Opmerking bij tabel 2

1. Er is onderscheid gemaakt naar geslacht (vraag 1, variabele VAR001) en naar de vraag of men op het moment van de enquête enig betaald werk doet (vraag 9, variabele Vo40).

**Tabel 3 Aandeel (%) van type burgers naar opleiding en inkomen 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Opleiding</b>				
LO	50	20	7	28
MAVO, LBO	33	35	24	32
HAVO, VWO	12	28	32	23
HBO, WO	5	17	37	17
<b>Inkomen</b>				
< 21.000	42	31	26	34
21-45.000	47	46	46	46
45-75.000	8	19	23	16
> 75.000	3	4	5	4

Opmerking bij tabel 3

1. Voor de indeling naar opleidingsniveau (vraag 5, variabele VAR006) en netto jaarinkomen (vraag 240, variabele V208) verwijst ik naar de inleiding op bijlage 2.

**Tabel 4 Aandeel (%) van type burgers naar gelovigheid en politieke richting 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Geloof</b>				
(Zeer) gelovig	59	55	44	54
Gelovig noch ongelovig	23	21	20	22
(Zeer) ongelovig	18	24	36	24
<b>Politiek</b>				
(Zeer) rechts	27	33	17	28
Links noch rechts	47	36	24	37
(Zeer) links	26	31	59	35

Opmerkingen bij tabel 4

1. Met betrekking tot het geloof is onderscheid gemaakt tussen respondenten die zichzelf als zeer, respectievelijk enigszins gelovig aanduiden, degenen die zichzelf zeer, respectievelijk enigszins ongelovig noemen en degenen die gelovig noch ongelovig zijn (vraag 102, variabele INT257).
2. Met betrekking tot politiek is onderscheid gemaakt tussen degenen die zichzelf gematigd, respectievelijk zeer rechts noemen, degenen die zichzelf als gematigd, respectievelijk zeer links zien en degenen die zichzelf links noch rechts vinden (vraag 134, variabele VAR461).

171

**Tabel 5 Aandeel (%) van type burgers naar hun oordeel over Tweede Kamerleden en democratie 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Oordeel over democratie</b>				
Zeer tevreden	7	10	19	10
Tamelijk tevreden	68	76	70	72
(Zeer) ontevreden	25	14	11	17
<b>Kamerleden weten weinig</b>				
Niet mee eens	16	36	54	33
Grotendeels mee eens	53	51	39	49
Geheel mee eens	31	13	7	18

Opmerkingen bij tabel 5

1. Er is onderscheid gemaakt tussen respondenten die zeer tevreden, tamelijk tevreden of (zeer) ontevreden waren over het functioneren van de democratie in Nederland (vraag 237, variabele VAR1202).
2. Het tweede deel heeft betrekking op de stelling dat Kamerleden weinig begrip hebben van wat er onder de mensen leeft (vraag 152, variabele VAR324).

**Tabel 6 Aandeel (%) van type burgers naar hun politieke belangstelling, respectievelijk deelname aan verkiezingen 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Zou gaan stemmen</b>				
Ja	71	89	96	84
Misschien	5	3	1	3
Niet	24	8	3	13
<b>Interesse in politiek</b>				
Behoorlijk	31	53	71	49
Matig	28	29	25	28
Nauwelijks	40	18	4	23

Opmerkingen bij tabel 6

1. De cijfers geven aan hoeveel procent van de ondervraagden wel, misschien of niet aan verkiezingen voor de Tweede Kamer zou deelnemen (vraag 135, variabele VAR274).
2. De cijfers in het tweede deel verwijzen naar het antwoord op de vraag of men sterke, gewone, matige, weinig of geen belangstelling heeft voor politiek (vraag 143, variabele VAR491). In bovenstaande tabel zijn gewone en sterke interesse bij elkaar gevoegd ('behoorlijk'). Voor weinig of geen interesse gebeurde hetzelfde ('nauwelijks').

172

**Tabel 7 Aandeel (%) van type burgers naar politieke meningsvorming 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Lezen over politiek</b>				
Regelmatig	27	44	67	43
Soms	52	48	33	46
Nooit	21	8	-	11
<b>Spreken over politiek</b>				
Vaak	4	11	16	9
Soms	60	69	77	67
Nooit	36	20	7	23

Opmerkingen bij tabel 7

1. De cijfers in het eerste deel verwijzen naar de vraag of men wel eens leest over politiek (vraag 139, variabele VAR040).
2. De cijfers in het tweede deel verwijzen naar de vraag of er onder vrienden vaak, soms of nooit over politiek gesproken wordt (vraag 161, variabele VAR1077).

**Tabel 8 Aandeel (%) van type burgers naar sociale en politieke activiteit 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Activiteiten voor milieu</b>				
Geld gegeven	37	56	74	53
Petitie getekend	23	35	45	33
Lidmaatschap	14	24	42	24
<b>Politieke activiteit</b>				
Geschreven naar krant	6	10	20	11
Vergadering bezocht	5	10	14	9
Partijlid (geweest)	12	16	19	15

Opmerkingen bij tabel 8

1. De cijfers in het eerste deel verwijzen naar het percentage van de respondenten dat de afgelopen vijf jaar geld aan een milieugroepering gaf (vraag 171b, variabele INT321), een petitie ondertekende (vraag 171a, variabele INT320) of lid van een milieugroepering was (vraag 170, variabele INT319).
2. Deel twee verwijst naar het aandeel respondenten dat een positief antwoord op de volgende vragen geeft: 'Heeft u ooit naar een krant geschreven om een bepaald standpunt naar voren te brengen?' (vraag 146, variabele VAR494), 'Heeft u de laatste jaren wel eens vergaderingen of bijeenkomsten van een politieke partij bezocht?' (vraag 147, variabele VAR495), 'Bent u lid (geweest) van een politieke partij?' (vraag 149, variabele VAR497).

173

**Tabel 9 Aandeel (%) van type burgers naar politieke onvrede 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Nederlandse overheid</b>				
Werkt goed	51	61	70	59
Werkt niet goed	49	39	30	41
<b>Mensen als ik hebben</b>				
Wel invloed	35	61	80	56
Geen invloed	65	39	20	44

Opmerkingen bij tabel 9

1. Het eerste deel geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens was met de stelling dat de Nederlandse overheid goed functioneert (vraag 227, variabele VAR1163).
2. Het tweede deel geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden het eens respectievelijk oneens was met de stelling dat zij geen enkele invloed hebben op wat de regering doet (vraag 151b, variabele VAR318).

**Tabel 10 Aandeel (%) van type burgers naar morele onzekerheid 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Door grote diversiteit</b>				
(Zeer) mee eens	71	25	4	37
Eens noch oneens	23	21	8	19
(Zeer) mee oneens	6	54	88	44
<b>Door snelle verandering</b>				
(Zeer) mee eens	69	12	1	30
Eens noch oneens	21	22	6	18
(Zeer) mee oneens	10	66	92	52

Opmerking bij tabel 10

- De cijfers geven aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens, dan wel eens noch oneens was met de stelling dat er (te) veel verschillende opvattingen van goed en kwaad bestaan (vraag 133, variabele VAR446), respectievelijk de stelling dat deze opvattingen te snel veranderen (vraag 133, variabele VAR447).

**Tabel 11 Aandeel (%) van type burgers naar gebrek aan vertrouwen 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Toekomst is erg onzeker</b>				
(Zeer) mee eens	41	13	7	22
Eens noch oneens	22	12	8	15
(Zeer) mee oneens	37	75	84	63
<b>Anderen niet vertrouwen</b>				
(Zeer) mee eens	59	28	6	34
Eens noch oneens	24	21	13	20
(Zeer) mee oneens	17	51	82	45

Opmerkingen bij tabel 11

- Het eerste deel geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens, dan wel eens noch oneens was met de stelling dat de toekomst (te) onzeker is (vraag 133, variabele VAR448).
- Het tweede deel geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens, dan wel eens noch oneens was inzake de volgende stelling: 'Tegenwoordig weet je bijna niet meer wie je werkelijk kunt vertrouwen' (vraag 133, variabele VAR436).

**Tabel 12 Aandeel (%) van type burgers naar autoritaire habitus 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Sterken versus zwakken</b>				
(Zeer) mee eens	71	50	13	50
Eens noch oneens	19	22	7	18
(Zeer) mee oneens	10	28	80	32
<b>Asocialen verwijderen</b>				
(Zeer) mee eens	35	18	1	21
Eens noch oneens	24	15	2	15
(Zeer) mee oneens	41	67	97	64
<b>Sterke leiders wenselijk</b>				
(Zeer) mee eens	52	20	6	28
Eens noch oneens	24	17	7	18
(Zeer) mee oneens	24	63	87	54

Opmerking bij tabel 12

- De cijfers geven aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens, dan wel eens noch oneens was met de stelling dat er twee soorten mensen zijn (vraag 133, variabele VAR430), dat men asociale elementen moet verwijderen (vraag 133, variabele VAR437) en dat er sterke leiders nodig zijn (vraag 133, variabele VAR439).

**Tabel 13 Aandeel (%) van type burgers naar hun waardering voor nationale eigenheid 1996**

	Bedreigd	Berustend	Bedrijvig	Totaal
<b>Nederland beste land</b>				
(Zeer) mee eens	73	74	56	70
Eens noch oneens	20	19	18	19
(Zeer) mee oneens	7	8	26	11
<b>Eigen levenswijze behouden</b>				
(Zeer) mee eens	67	60	34	57
Eens noch oneens	23	25	26	25
(Zeer) mee oneens	10	15	40	18
<b>Eerbied vlag en volkslied</b>				
(Zeer) mee eens	57	46	28	46
Eens noch oneens	24	31	17	26
(Zeer) mee oneens	19	23	55	28

Opmerkingen bij tabel 13

1. Het eerste deel geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens, dan wel eens noch oneens was inzake de volgende stelling: 'In het algemeen gesproken is Nederland een beter land dan de meeste andere landen' (vraag 133, variabele VAR441).
2. Het tweede en derde deel geeft aan hoeveel procent van de ondervraagden het (zeer) eens was, respectievelijk (zeer) oneens, dan wel eens noch oneens was met de stelling dat we typische Nederlandse levenswijzen moeten beschermen (vraag 133, variabele VAR444), respectievelijk dat we nationale symbolen moeten eerbiedigen (vraag 133, variabele VAR443).



## BIJLAGE 5: PARTICIPATIE EN ACCEPTATIE

In deze bijlage breng ik enkele resterende vraagstukken bijeen. Ze hebben onder meer betrekking op de politieke *participatie* onder burgers (tabel 1-5), het voorkomen van cynisme of politieke *apathie* (tabel 6) en de *acceptatie* van politieke besluiten onder burgers (tabel 7-10). De gegevens werden niet alleen ontleend aan het SCP-bestand *Culturele veranderingen 1996*, maar ook aan het *Nederlands kiezersonderzoek 1998* en aan het *Stadspanelonderzoek Dordrecht 1998* (beide gedeponereerd in het Steinmetzarchief onder nummer P1415 respectievelijk P1376).

**Tabel 1** Aandeel (%) van de respondenten die een politieke activiteit aan de dag leggen in relatie tot hun score op 'materialisme' (N = 1812)

	Sterk	Matig	Zwak	Niet	Gemiddeld	Gamma
Petitie ondertekend	53	62	69	77	66	0,281
Meedoen demonstratie	11	18	24	47	25	0,481
Klacht ingediend	15	17	20	22	19	0,126
Deelname actiegroep	10	10	15	29	16	0,371
Contact met raadslid	14	11	17	16	14	-
Contact met burgemeester	13	12	15	16	14	-
Belangengroep benaderd	9	8	13	17	12	0,240
Krant benaderd	6	6	10	13	9	0,263
Politieke partij benaderd	6	4	8	10	7	0,205
Contact met ministerie	5	3	5	9	6	0,210
Contact met parlementslid	4	3	6	10	6	0,336
Benadering tv of radio	6	4	6	7	6	-
Benadering minister	4	2	5	5	4	-

177

Opmerkingen bij tabel 1

1. De gegevens zijn ontleend aan het Nederlands kiezersonderzoek 1998, variabelen Vo845-Vo858.
2. Bij de score voor 'materialisme' ging ik uit van het antwoorden op de vraag welke sociale en politieke zaken (veel) meer aandacht verdienen. De volgende items zijn als een indicator voor materialisme opgevat: 1. zich verzekeren van een goedbetaalde baan (Vo250); 2. hard werken en geld sparen (Vo251); 3. vasthouden aan een sterke economische groei (Vo252); 4. partijen vervangen door krachtige leiders (Vo261); 5. behoud van traditionele normen en waarden (Vo262); 6. eerbied voor het gezag (Vo263); 7. zorgen voor een sterke defensie (Vo264); 8. ruimte voor afwijkende meningen inperken (Vo265); 9. vaderlandsliefde en loyaliteit bevorderen (Vo266). Van de score (op een vijfpuntsschaal) is het gemiddelde bepaald, waarna de gemiddelden over kwartielen verdeeld werden. Bijgevolg onderscheidt deze tabel tussen respondenten die een sterk materialistische, een matig materialistische, een zwak materialistische en een niet-materialistische houding aannemen.
3. De cijfers geven aan hoeveel procent van de respondenten de genoemde politieke stappen (kolom 1-4) ondernomen heeft. In kolom 5 staat het totale gemiddelde en kolom 6 geeft aan hoe

## MONDIGER OF MOEILIJKER?

sterk de score voor materialisme met de cijfers correleert (uitgedrukt in gamma). Niet-significante correlaties zijn weggelaten.

4. De gemiddelde waarde van gamma bedraagt 0,279 (m.u.v. niet-significante waarden) respectievelijk 0,193 (m.i.v. niet-significante waarden). De correlatie tussen materialisme en opleidingspeil was 0,441 en die met inkomen 0,214.

**Tabel 2 Aandeel (%) van de respondenten die een politieke activiteit aan de dag leggen in relatie tot hun score op 'postmaterialisme' (N = 1812)**

	Sterk	Matig	Zwak	Niet	Gemiddeld	Gamma
Petitie ondertekend	64	64	69	66	66	-
Meedoen demonstratie	22	26	26	28	25	-
Klacht ingediend	18	14	19	25	19	0,127
Deelname actiegroep	11	14	17	22	16	0,218
Contact met raadslid	12	12	15	20	14	0,154
Contact met burgemeester	12	11	14	20	14	0,153
Belangengroep benaderd	10	11	10	18	12	0,172
Krant benaderd	6	8	7	14	9	0,224
Politieke partij benaderd	4	5	8	13	7	0,353
Contact met ministerie	4	6	5	9	6	0,206
Contact met parlements lid	3	5	6	9	6	0,248
Benadering tv of radio	4	5	6	8	6	0,198
Benadering minister	3	4	3	6	4	-

178

## Opmerkingen bij tabel 2

1. De gegevens zijn ontleend aan het *Nederlands kiezersonderzoek 1998*, variabelen Vo845-Vo858.
2. Bij de score voor 'postmaterialisme' ging ik uit van het antwoorden op de vraag welke sociale en politieke zaken (veel) meer aandacht verdienen. De volgende items zijn als een indicator voor postmaterialisme opgevat: 1. persoonlijke vrijheid (Vo253); 2. openstaan voor nieuwe ideeën (Vo254); 3. vrijheid van meningsuiting (Vo255); 4. streven naar persoonlijke voldoening (Vo256); 5. meer inspraak bij overheidsbesluiten (Vo257); 6. meer geld voor achterstandsgroepen (Vo258); 7. kwaliteit van het bestaan en het milieu verbeteren (Vo259); 8. actieve deelname van burgers aan de plaatselijke politiek (Vo260). Het onderscheid tussen geen, een zwakke, een matige en een sterke score voor postmaterialisme werd op dezelfde wijze als in tabel 1 gemaakt.
3. De cijfers geven opnieuw aan hoeveel procent van de respondenten de genoemde politieke stappen (kolom 1-4) ondernam. In kolom 5 staat weer het totale gemiddelde en kolom 6 geeft aan hoe sterk de score voor postmaterialisme met de cijfers correleert (uitgedrukt in gamma). Niet-significante correlaties zijn weggelaten.
4. De gemiddelde waarde van gamma bedraagt 0,205 (m.u.v. niet-significante waarden) respectievelijk 0,156 (m.i.v. niet-significante waarden). De correlatie tussen postmaterialisme en opleidingspeil was 0,095 en die met inkomen 0,139.

**Tabel 3** Aandeel (%) van de respondenten die een politieke activiteit aan de dag leggen in relatie tot hun opleiding (N = 1813)

	LA	LM	HM	HO	Gemiddeld	Gamma
Petitie ondertekend	47	65	68	78	66	0,260
Meedoen demonstratie	10	18	27	43	25	0,422
Klacht ingediend	13	17	16	28	19	0,223
Deelname actiegroep	6	13	15	27	16	0,348
Contact met raadslid	10	13	14	20	15	0,172
Contact met burgemeester	11	14	11	19	14	-
Belangengroep benaderd	5	10	9	22	12	0,363
Krant benaderd	3	7	7	16	9	0,352
Politieke partij benaderd	3	5	7	13	7	0,354
Contact met ministerie	2	3	6	11	6	0,419
Contact met parlementslid	3	3	5	12	6	0,444
Benadering tv of radio	4	5	5	8	6	-
Benadering minister	2	3	3	7	4	0,270

Opmerkingen bij tabel 3

1. Gegevens ontleend aan *Nederlands kiezersonderzoek 1998*, variabelen Vo845-Vo858.
2. De cijfers geven aan hoeveel procent van de respondenten de genoemde politieke stappen ondernomen heeft. Er is onderscheid gemaakt tussen personen met een lage opleiding (= LA), een laag middelbare (= LM), hoog middelbare (= HM) en een hogere opleiding (= HO). Indeling ontleend aan bijlage 2.
3. In kolom 5 staat het totale gemiddelde en in kolom 6 de mate van correlatie met opleiding (uitgedrukt in gamma). Niet-significante correlaties zijn weggelaten.

179

**Tabel 4** Aandeel (%) van de respondenten die een politieke activiteit aan de dag leggen in relatie tot hun inkomen (N = 1641)

	LA	LM	HM	HO	Gemiddeld	Gamma
Petitie ondertekend	62	64	70	74	67	0,148
Meedoen demonstratie	28	19	32	31	26	0,167
Klacht ingediend	18	15	20	29	19	0,205
Deelname actiegroep	15	14	19	17	16	-
Contact met raadslid	8	12	17	20	15	0,228
Contact met burgemeester	12	13	13	22	14	-
Belangengroep benaderd	9	8	14	20	12	0,292
Krant benaderd	4	7	12	12	9	0,233
Politieke partij benaderd	4	5	9	11	7	0,282
Contact met ministerie	3	4	7	10	6	0,349
Contact met parlementslid	4	3	7	11	6	0,343
Benadering tv of radio	8	5	6	6	6	-
Benadering minister	2	3	4	7	4	0,278

## Opmerking bij tabel 4

- In deze tabel wordt de politieke participatie op eenzelfde wijze bepaald als in tabel 3, maar nu voor vier inkomensgroepen. Er is onderscheid gemaakt tussen lage inkomens (= LA), lagere middeninkomens (= LM), hogere middeninkomens (= HM) en hoge inkomens (= HO). Hierbij werd dezelfde indeling als in bijlage 2 gebruikt.

Tabel 5 Drie houdingen (%) in relatie tot het politieke spectrum (links-rechts)

	ZEL	GEL	MID	GER	ZER
<b>Activisme</b>					
Zwak	2	21	47	27	3
Matig	2	29	38	29	2
Sterk	5	41	34	19	1
Gemiddeld	3	30	40	25	2
<b>Autoritair</b>					
Zwak	4	42	32	21	1
Matig	2	29	42	25	2
Sterk	3	19	46	28	4
Gemiddeld	3	30	40	25	2
<b>Nationale binding</b>					
Zwak	5	41	35	18	1
Matig	1	27	43	27	2
Sterk	2	18	45	30	5
Gemiddeld	3	30	40	25	2

## Opmerkingen bij tabel 5

- Gegevens gebaseerd op *Culturele veranderingen 1996*, vraag 134: 'Beschouwt u zichzelf als links of als rechts?' (variabele VAR461). Men had de keuze tussen zeer links (= ZEL), gematigd links (= GEL), geen van beide (= MID), gematigd rechts (= GER) en zeer rechts (= ZER).
- We beperken ons tot drie dimensies van het burgerschap die een significante relatie met deze zelfplaatsing binnen het politieke spectrum hebben (activisme, nationale binding, neiging tot autoritaire politiek). Het is opmerkelijk dat de meeste dimensies of waardenoriëntaties geen samenhang vertonen met deze zelfplaatsing.

**Tabel 6 Politieke apathie, respectievelijk cynisme (%) in relatie tot opleiding en inkomen**

	Eens	Opleiding	Inkomen
<b>Politiek apathie</b>			
Geen contact met burgers	70	0,255	0,172
Opvatting doet er niet toe	47	0,281	0,153
Geen invloed op politiek	41	0,365	0,225
TK geeft niet om burgers	37	0,342	0,217
Stemmen doet er niet toe	9	0,294	0,265
Gemiddeld	41	0,307	0,206
<b>Politiek cynisme</b>			
Politici beloven teveel	88	0,234	0,153
TK is vriendjespolitiek	39	0,118	-
Eigenbelang prevaleert	29	0,374	0,338
Gemiddeld	52	0,242	0,246

Opmerkingen bij tabel 6

1. Gegevens gebaseerd op *Nederlands kiezersonderzoek 1998*, variabelen Vo790-Vo794 (= politieke apathie) en variabelen Vo800-Vo802 (= politiek cynisme).
2. De cijfers geven aan hoeveel procent van de ondervraagden het eens was met de volgende stellingen: 1) leden van de Tweede Kamer verliezen snel het contact met de burgers; 2) politieke partijen hebben alleen belangstelling voor mijn stem en niet voor mijn opvatting; 3) mensen als ik hebben geen invloed op de politiek; 4) leden van de Tweede Kamer geven niet om de ideeën van mensen zoals ik; 5) er stemmen zoveel mensen dat mijn stem er niet toe doet; 6) politici beloven meer dan ze kunnen waarmaken; 7) om lid te worden van de Tweede Kamer zijn vrienden belangrijker dan vaardigheid; 8) ministers zijn in de eerste plaats op hun eigen belangen uit. Kolom 2 en 3 geven de correlatie met opleiding en inkomen.

**Tabel 7 Afwijzing van respectievelijk verzet tegen politieke beslissingen (%) in relatie tot opleiding en inkomen (N= 1802)**

	Eens	Oneens	Opleiding	Inkomen
<b>Afwijzing wegens</b>				
Legaliteit	90	10	-	-
Beginselen	61	39	-	-
Gevoelens	44	56	0,115	0,146
Eigenbelang	15	85	0,322	0,233
Gemiddeld	52	48	-	-
<b>Verzet wegens</b>				
Illegaliteit	60	40	0,183	0,182
Beginselen	49	51	0,177	-
Gevoelens	26	74	-	-
Eigenbelang	14	86	-	-
Gemiddeld	37	63	-	-

Opmerkingen bij tabel 7

1. Gegevens gebaseerd op *Nederlands kiezersonderzoek 1998*, variabelen Vo816-Vo823. De vragen hadden betrekking op de motieven of redenen waarom men een politieke beslissing afwijst, respectievelijk tegen een politieke beslissing in actie zou komen. De vier belangrijkste motieven zijn de volgende: een besluit dat onvoldoende wettelijke basis heeft (= legaliteit); dat strijdig is met eigen politieke overtuigingen (= beginselen); omdat men gevoelsmatige bezwaren heeft (= gevoelens); omdat de eigen belangen worden aangetast door het besluit (= eigenbelang).
2. Omdat er bij het afwijzen vijf antwoorden mogelijk waren (geheel eens, eens, eens noch oneens, oneens en geheel oneens), terwijl men bij het actievoeren slechts uit twee te kiezen had (eens, oneens), beperken we ons tot de vraag of de genoemde redenen al dan niet door de respondenten onderschreven werd. De tussencategorie (eens noch oneens) bleef daarbij buiten beschouwing.

**Tabel 8 Belang (%) van een aantal beginselen voor de gemeentepolitiek in Dordrecht 1998**

	Gering	Redelijk	Groot
Afspraak is afspraak	6	27	67
Openheid naar burgers	8	35	57
Overleg noodzakelijk	13	47	40
Samenwerking loont	9	52	39
Niet alles maar goed	15	49	36
Samenhangend beleid	15	51	34
Gelijke rechten burgers	21	46	33
Voorrang bij medewerking	19	52	29
Initiatieven belonen	22	51	27
Achterstand compenseren	18	56	26
Maximaal resultaat	24	50	26
Graag snel resultaat	29	47	24
Bestuur prioriteert	20	63	17

Opmerkingen bij tabel 8

1. Gegevens ontleend aan het *Stadspanelonderzoek Dordrecht 1998*. De cijfers geven aan hoeveel procent van de ondervraagden zeer veel, redelijk veel of weinig belang hecht aan een aantal beginselen, die bij het besturen van de stad aan de orde (kunnen) zijn. Aan de respondenten werd het dilemma voorgelegd dat de gemeente graag de veiligheid en leefbaarheid van wijken wil verbeteren, maar daarbij over onvoldoende middelen beschikt. Bijgevolg moet het stadsbestuur prioriteiten vaststellen. De vraag is welke beginselen een rol zouden moeten spelen als men tot bepaalde keuzen overgaat.
2. Van de volgende beginselen kon men het belang aangeven:
  - a. *Afspraak is afspraak* (= de gemeente moet wat zij belooft – in plannen – ook waarmaken en uitvoeren);
  - b. *Openheid naar burgers* (= burgers moeten bijtijds en goed geïnformeerd worden over wat de gemeente wel en niet aanpakt);
  - c. *Overleg noodzakelijk* (= de gemeente overlegt met bewoners welke problemen het eerst aangepakt moeten worden);
  - d. *Samenwerking loont* (= overleg tussen alle betrokkenen leidt tot betere plannen en meer resultaat);
  - e. *Niet alles maar goed* (= je kunt als gemeente niet alles doen, maar wat je doet, doe je goed);
  - f. *Samenhangend beleid* (= verschillende onderdelen van de gemeente moeten plannen voor wijken goed op elkaar afstemmen);
  - g. *Gelijke rechten burgers* (= we willen voor alle bewoners in alle wijken wat doen);
  - h. *Voorrang bij medewerking* (= wijken waar bewoners zelf meewerken om problemen aan te pakken krijgen voorrang);
  - i. *Initiatieven belonen* (= wijkorganisaties die met goede plannen komen om problemen aan te pakken krijgen voorrang);

---

**MONDIGER OF MOEILIJKER?**

---

- j. *Achterstand compenseren* (= voor bevolkingsgroepen en wijken die een achterstand hebben, moet de gemeente zich extra inspannen);
- k. *Maximaal resultaat* (= we maken alleen plannen die uitvoerbaar zijn en maximaal resultaat opleveren);
- l. *Graag snel resultaat* (= plannen die snel tot resultaat leiden, krijgen voorrang);
- m. Bestuur prioriteert (de gemeente kan niet aan alle individuele wensen voldoen, maar kiest en stelt prioriteiten na zorgvuldige afweging van wensen en belangen van verschillende bevolkingsgroepen).
3. Het is opmerkelijk dat de meest gewaardeerde beginselen op het vlak van de communicatie tussen burgers en bestuur liggen. Twee derde van alle ondervraagden vindt het van groot belang dat de gemeente daadwerkelijk doet wat zij belooft (67%). Ruim de helft vindt het zeer belangrijk dat burgers goed en bijtijds geïnformeerd worden over datgene wat de gemeente wel en niet aanpakt (57%). Een aanzienlijk deel acht het van groot belang dat de gemeente met bewoners overlegt over de vraag welke problemen het eerst aangepakt moeten worden (40%). Gaat men na hoeveel procent van de ondervraagden deze beginselen zonder meer 'belangrijk' vindt (in plaats van 'zeer belangrijk'), dan komen de aandelen nog veel hoger uit (te weten op 94, 92 en 87%).
4. Aan de andere kant wordt minder sterk gehecht aan aspecten van doelmatigheid. Slechts een kwart van de ondervraagden acht het van groot belang om alleen plannen te maken die uitvoerbaar zijn en maximaal resultaat opleveren (26%). Dit geldt ook voor het prioriteren van plannen die snel resultaat hebben (24%). Ten slotte kan het vaststellen van prioriteiten door de gemeente slechts bij een minderheid op grote instemming rekenen (17%). Bij minder strenge criteria verschuiven deze aandelen, maar ook dan worden aspecten van doelmatigheid het vaakst als 'onbelangrijk' getypeerd.
5. Men zou kunnen zeggen dat het de burgers in hun omgang met het bestuur sterker gaat om een open en betrouwbare communicatie dan om snelle of maximale resultaten.



**Tabel 9 Politieke normen die men zeer belangrijk vindt in relatie tot opleiding Dordrecht 1998**

	Laag	Hoog	Gemiddeld
Betrokkenheid	58	51	54
Betrouwbaarheid	54	52	53
Gelijkwaardigheid	48	32	39
Zelfwerkzaamheid	44	33	38
Deskundigheid	34	40	37
Doelmatigheid	38	28	32

Opmerkingen bij tabel 9

1. Bron en werkwijze zijn hetzelfde als in tabel 8, zij het dat de daar genoemde beginselen tot een zestal normen herleid worden. De betreffende normen zijn: *betrokkenheid* (= gemiddelde waarde voor de indicatoren c en d), *betrouwbaarheid* (= gemiddelde van a, b en e), *gelijkwaardigheid* (gemiddelde voor j en g), *zelfwerkzaamheid* (gemiddelde voor h en i), *deskundigheid* (gemiddelde voor f en m) en *doelmatigheid* (gemiddelde voor k en l).
2. Bij het opleidingspeil is slechts een onderscheid gemaakt tussen degenen die HAVO of meer opleiding gevolgd hebben (= hoog) en degenen die minder scholing hebben (= laag). De cijfers geven aan hoeveel procent van de respondenten de betrokken normen zeer belangrijk vindt, waarbij het totale gemiddelde in de laatste kolom te vinden is.
3. Aan de kolommen 1 en 2 kan men aflezen dat er geringe niveauverschillen zijn tussen mensen met een relatief hoge en een lage opleiding. Over het algemeen komen de aandelen van laagopgeleiden boven die van de hoogopgeleiden uit. (Alleen de score voor deskundigheid wijkt hiervan af). Deze uitkomst is nogal opmerkelijk. Het betekent dat mensen met een geringe opleiding over het algemeen hogere eisen aan de gemeentelijke overheid stellen. Het kan ook zijn dat zij hun oordelen meer nadrukkelijk uitspreken. Het zou ook kunnen dat zij in een aantal opzichten sterker op het doen en laten van gemeentelijke overheden aangewezen zijn. Ik wijs er echter op dat de gevonden samenhang bescheiden is.

**Tabel 10 Politieke normen die men zeer belangrijk vindt in relatie tot inkomen Dordrecht 1998**

	Laag	Hoog	Gemiddeld
Betrokkenheid	55	52	54
Betrouwbaarheid	54	54	54
Gelijkwaardigheid	41	32	39
Zelfwerkzaamheid	39	37	38
Deskundigheid	33	43	37
Doelmatigheid	36	27	32

Opmerkingen bij tabel 10

1. De werkwijze is hetzelfde als in tabel 9 alleen is nu onderscheid gemaakt tussen mensen van wie het netto maandinkomen boven 3500 gulden ligt (= hoog) en mensen met een lager inkomen (= laag). De resultaten liggen dicht bij de verdeling naar opleiding. Ook de rangorde van politieke normen is dezelfde.
2. Er bestaat een zwakke relatie met de hoogte van het maandinkomen. Doorgaans liggen de waarden bij mensen met een hoger inkomen iets onder dat van de anderen.
3. Uitzondering is ook nu weer de waardering voor deskundigheid. Het zijn blijkbaar vooral de mensen met hoge opleiding, respectievelijk een ruimer inkomen die dit aspect van het gemeentelijk bestuur van groot belang achten.

## BIJLAGE 6: VAN DE ENE RAMP NAAR DE ANDERE<sup>1</sup>

Men zegt vaak dat we op weg zijn naar een kennismaatschappij. Hoe die eruitziet weten we niet, maar het staat wel vast dat het om een ingrijpende verandering zal gaan. Sommigen zien alleen de positieve kanten van deze ontwikkeling. Zij prijzen de mogelijkheid om de meest uiteenlopende informatie te verzamelen, om in contact te treden met gelijkgezinden in een ander land, om zonder onkosten of milieuvervuiling kennis te vermeerderen of om burgers direct te betrekken bij de politieke besluitvorming. Anderen wijzen liever op de gevaren van deze ontwikkeling. Zij zien een nieuwe tweedeling ontstaan waarbij mensen zonder computer vroeg of laat verworden tot tweederangsburgers. Of zij zien lugubere mogelijkheden tot wereldwijde manipulatie van informatiestromen met alle risico's van dien. Of ze zien de menselijke ervaring wegdampen naarmate grote delen van de bevolking zich overgeven aan een virtuele realiteit.

Met andere woorden: het is met de informatietechnologie en de kennismaatschappij al niet anders dan met elke ingrijpende verandering. Zwartkijkers en heilsprofeeten staan lijnrecht tegenover elkaar, maar eigenlijk weet niemand wat er nu werkelijk gebeurt. Onder die omstandigheden kan het zinvol zijn om aan de hand van een concreet geval, eens te bezien op welke manier wij reeds op dit moment met informatie omspringen. Daarom wil ik in onderstaande bijdrage stilstaan bij de verwickelingen rond de Bijlmerramp, met name bij het rapport dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bijlmerramp heeft gepubliceerd in 1999. Deze casus lijkt mij van belang, niet alleen omdat ze uitdrukkelijk betrekking heeft op de communicatie tussen overheid en burgers, maar ook omdat ze laat zien welke fouten daarbij zijn gemaakt. Van de andere kant wil ik me niet tot dit ene geval beperken. Ik probeer daarom ook een meer algemene visie te ontwikkelen op het dubbelzinnige spel dat politici en burgers de afgelopen decennia met elkaar hebben gespeeld.

### ***Professionals en betrokkenen***

Tijdens de openbare verhoren van de parlementaire enquête naar de vliegramp in de Bijlmermeer zijn alle menselijke zwakheden aan bod geweest. We zagen arrogante technici de oorzaak van de ramp uitleggen, maar evengoed bange onderhoudsmonteurs die zeiden dat er met de veiligheid gesjoemeld werd. Sommige bewoners waren cynisch en vertrouwden de overheid niet meer. Er waren ambtenaren die last hadden van geheugenverlies en politici die domweg volhielden dat hen niets te verwijten viel. In zeker opzicht was het allemaal vertrouwd en al te menselijk. Wat we zagen waren de klassieke vluchtwegen die een mens gebruikt wanneer de waarheid lastig wordt. Die vluchtwegen zullen met de komst van een kennismaatschappij wel niet veranderen. Maar tegelijkertijd gaf de Enquête ook iets nieuws en interessants te zien. Onder het oppervlak van de verklaringen verscheen telkens deze vraag: Hoe gaan wij vandaag de dag met controverse informatie om? In feite tekenden zich tijdens de verhoren twee tegenge-

stelde houdingen af, die ik aan de hand van twee voorbeelden typeren zal.

De eerste houding was die van de ambtenaar die vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid bij de ramp betrokken raakt. Hij krijgt een brede stroom uiteenlopende berichten of documenten op zijn bureau, moet in korte tijd beslissen over het te volgen beleid en dient zijn beslissing ook te verantwoorden aan zijn of haar superieur. Hoe doet een ambtenaar zoiets? Hij heeft geen probleem zolang het om eenduidige gegevens gaat, maar dat zijn ze niet altijd en al helemaal niet bij een ramp zoals die zich in de Bijlmermeer voltrokken heeft. Die gegevens waren zeer divers en soms strijdig met elkaar, terwijl er bovendien vele geruchten loskwamen over de mogelijke oorzaak van de ramp, de lading van het vliegtuig en de gebeurtenissen die zich tijdens de berging hebben voorgedaan. In dat geval is een zekere afweging onvermijdelijk. Sommige berichten gelden als betrouwbaar, terwijl andere van een vraagteken worden voorzien en weer andere hoogst onwaarschijnlijk worden geacht. In feite speelt zich een proces van permanente weging af, waarbij niet alleen de juistheid van een bericht, maar ook de politieke betekenis van het daarop volgende besluit, de persoonlijke ervaring van betrokkene en vermoedelijke reacties in de professionele omgeving van invloed zijn. Zo groeit in een complex proces van sociale interactie ten slotte een opvatting die wetenschappelijk of filosofisch gezien slechts waarschijnlijk is, maar die praktisch en sociaal als waarheid functioneert.

Deze houding laat zich illustreren aan de manier waarop de Amsterdamse hoofdofficier van justitie Vrakking te werk ging toen hij met een onderzoek naar het verhaal over mannen in witte pakken werd belast. Al vrij snel na de ramp ging het gerucht dat er geheimzinnige mannen in witte pakken op rampterrein geweest waren. Zij hadden tussen de wrakstukken naar iets gezocht maar hun identiteit was nooit onthuld. Menigeen dacht aan leden van de Israëlische geheime dienst. Uit het werk van journalisten bleek dat er misschien wel 19 getuigen waren die mannen in dergelijke pakken gezien hadden. Op een zeker moment wordt het Vrakking's taak om na te gaan wat er waar is van dat verhaal. Alleen al uit de lichaamstaal van de hoofdofficier tijdens zijn verhoor werd zijn houding duidelijk. Je zag dat hij het hele verhaal hoogst ongeloofwaardig vond. Even later zou hij met evenzovele woorden verklaren dat men in het donker had gezocht naar een zwarte kat die er niet was. Met andere woorden: voor hem was het verhaal niet meer dan een van de vele verzinsels die – zes jaar na dato – geen enkel houvast boden voor beleid. Van de andere kant was hij gehouden om iets met de inmiddels opgestelde verklaringen te doen. Hij kon moeilijk ontkennen dat er getuigenissen over mannen in witte pakken waren afgelegd. Die moeilijkheid loste hij op een even misleidende als klassieke wijze op. Hij schreef de minister van justitie een brief met bijlage. In die bijlage wordt het bestaan van een stuk of tien getuigenissen over mannen in witte pakken wel vermeld, maar in de brief staat dat er slechts een getuige is die Israëlische mannen in witte pakken heeft gezien. De minister baseert zich vanzelfsprekend op die brief, zij heeft geen tijd om zich te verdiepen in bijlagen. Bijgevolg weet de minister niet beter of er is eigenlijk niemand die de witte pakken heeft gezien en dat gaat vervolgens voor de

politieke waarheid door [79/86]. Voor alle duidelijkheid: ik zeg niet dat het een onwaarheid is, ik zeg alleen dat het een *bepaalde* waarheid is die door middel van gefaseerde afweging uit een grote hoeveelheid tegenstrijdige informaties wordt geproduceerd.

Nu gaf de Bijmerenquôte ook het tegendeel te zien, een houding die niet zozeer op het afwegen van tegenstrijdige informatie is gericht, maar op het vinden van een verband tussen gegevens die op het eerste oog toevallig zijn. Men kan die werkwijze nog het beste als een vorm van dramatisering of verbeelding opvatten, omdat hij sterke gelijkenis vertoont met de wijze waarop in de film, literatuur of mythologie een zinvolle samenhang tussen losse feiten wordt gelegd. Deze tweede houding vinden we vooral bij de bewoners en slachtoffers van de ramp. Zij berust niet op distantie maar op persoonlijke betrokkenheid. Dat is geen wonder want zij hebben vrienden of bekenden verloren en met de onzekerheid over de landing van het toestel is hun eigen gezondheid in het geding. Ook zij zien in de loop der jaren een aantal strijdige gegevens op zich afkomen, maar hun reactie is een andere. Het gaan hen minder om de vraag wat er hoogstwaarschijnlijk is gebeurd, maar om de vraag of hun verdriet erkend en hun klachten verklaard worden. Ze nemen geen genoegen met de woorden van overheidsfunctionarissen of professionals en beginnen soms een eigen onderzoek. Daarbij stuiten ze op nieuwe getuigenverklaringen of roepen de hulp in van onafhankelijke deskundigen. Bij menig een wint de gedachte veld dat de ramp iets heel anders is geweest dan een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Uiteindelijk ontwikkelt zich een collectieve voorstelling die wetenschappelijk of filosofisch beschouwd misschien wel onwaarschijnlijk klinkt maar die voor de betrokkenen geloofwaardig is.

En ook deze houding kwam tijdens de openbare verhoren in beeld. Bijvoorbeeld in de getuigenis van de heer Bertholet, een fotograaf die op de dag van de ramp opnamen van het bewuste toestel had gemaakt. Daarop kon men naar zijn oordeel zien dat een van de motoren scheef stond, wat later het afbreken van die motor en dus de ramp tot gevolg had gehad. Die gedachte was van groot belang. Want als de motor van het vliegtuig inderdaad reeds voor de vlucht scheef had gestaan, zou men daaruit kunnen afleiden dat er fouten bij het onderhoud waren gemaakt en was El Al aansprakelijk. Vandaar dat de Commissie de foto's van Bertholet laat beoordelen door een deskundige van TNO. Deze concludeert echter dat de scheefstand op de foto's aan een optische vertekening te wijten is. Bertholet accepteert die conclusie niet en ontwikkelt samen met een specialist op het gebied van de menselijke waarneming een apparaat om aan te tonen dat de scheefstand van de motoren wel degelijk op grond van zijn foto's kan worden vastgesteld. De discussie sleept zich voort omdat er weer een andere deskundige bij wordt gehaald die het verhaal van de fotograaf voor een deel weerlegt. De Commissie meent uiteindelijk dat de zaak te ingewikkeld is en gaat over tot orde van de dag. Maar wat mij interesseert is de inventiviteit en vasthoudendheid waarmee een betrokken burger als Bertholet zich inspant om aan te tonen wat volgens hem de waarheid is [47/53]. En zijn geval staat niet op zich, want er

waren wel meer betrokken burgers die zelf informatie opzochten om zich af te zetten tegen het verhaal van de professionals.

### ***Beslotenheid en argwaan***

Zo staan er twee perspectieven tegenover elkaar. Enerzijds het perspectief van de professional waarin het om een reconstructie van de meest waarschijnlijke gang van zaken gaat, anderzijds dat van de betrokken burgers die juist in het reine willen komen met een hoogst onwaarschijnlijke gebeurtenis. U begrijpt dat dit verschil in perspectief niet tot de Bijlmerramp beperkt blijft. Het speelt eveneens een rol als er gevallen van milieuvervuiling, seksueel misbruikte kinderen of corruptie aan de orde zijn. Daarbij stuit men telkens op het probleem dat overheden en burgers op een heel verschillende manier met informatie omspringen. Dat probleem wordt alleen maar nijpender naarmate burgers beter in staat zijn om zelf kennis te verzamelen en de overheid haar oude monopolie op waarheidsvinding moet prijsgeven. Op welke punten verschillen beide perspectieven van elkaar?

Een eerste verschil heeft betrekking op de *actoren* die de waarheid zoeken. Ambtenaren, medici en andere deskundigen gaan op professionele wijze met de waarheid om, terwijl slachtoffers, bewoners of betrokken burgers juist als private persoon informatie verzamelen. Vroeger was de balans eenduidig in het voordeel van de professionals, maar dat verandert naarmate er meer informatie is, gewone burgers meer opleiding hebben en over de netwerken beschikken om zelf deskundigen te raadplegen. Toch blijft er een voornaam verschil bestaan: professionals leggen in beginsel meer distantie aan de dag, gaan rationeel met de gegevens om, maken schattingen die door anderen getoetst worden en streven een zo objectief mogelijke verwoording van de waarheid na. Over het algemeen hantieren ook politici deze redelijke en objectiverende benadering. Betrokken burgers leggen echter niet zoveel afstand aan de dag, zijn persoonlijk zeer in het onderwerp geïnvolveerd, besteden veel tijd aan hun speurtocht naar de waarheid, moeten tegen de nodige weerstanden opboksen en schrikken niet voor gedurfde verklaringen terug. Dat spel wordt ook in de media gespeeld.<sup>2</sup> Als gevolg daarvan duiken er tal van theorieën op over de oorzaak van de ramp, de lading van het toestel, de berging en de manier waarop menig onderzoek gedwarsboomd is – zonder dat die theorieën met bewijzen gestaafd worden. Daardoor bleven er bij de burgers beelden hangen die onvoldoende weerlegd werden. Uiteindelijk nam de vlieg-ramp voor de overheid en in de ogen van de burgers een heel ander karakter aan, welk verschil met het verstrijken van de jaren niet minder maar juist groter werd [211/213].

Een tweede onderscheid heeft betrekking op de *definitie* van het probleem en de schaal waarop men opereert. Voor de betrokken burgers is de zaak heel duidelijk. Zij maken zich zorgen om hun gezondheid en willen weten wat de lading van het toestel was. Ze verwachten een erkenning van hun verdriet en menen dat de vluchtleiding fouten heeft gemaakt. Ze hebben klachten waarvan ze voor de ramp nooit last hadden en willen daarom dat hun bloed wordt onderzocht. Met

andere woorden ze hebben een hoogst individueel probleem en willen zekerheid. Ze moeten in het reine komen met een traumatische gebeurtenis en hebben geen belangstelling voor risico's op collectieve schaal. Maar de meeste beleidsambtenaren en professionele onderzoekers denken juist bij uitstek in dat soort termen. Zij vragen zich bijvoorbeeld af wat de gevaren voor de volksgezondheid zijn als er bepaalde gassen vrijkomen of een zekere hoeveelheid uranium verdampt. Zij willen weten of dat risico onder een bepaald norm blijft. De moeilijkheid is dat die norm op een groot aantal mensen betrekking heeft en statistisch van karakter is. Wat op collectieve schaal nog vrij onschuldig is, kan op individueel niveau toch wel bedreigend zijn, bijvoorbeeld wanneer een enkele persoon een te hoge dosis straling binnenkrijgt [188-189]. Omdat het beleidsdenken doorgaans een collectief niveau betreft, nemen individuele klachten en ervaringen de vorm aan van zaken 'waar je verder niets mee kunt' [87-88]. In feite zegt die formule slechts dat individuele ervaringen niet relevant zijn voor de minister, ambtenaar, lokale overheid, GGD en andere beleidsdenkers.

Het derde verschil heeft betrekking op de intellectuele *middelen* die bij het zoeken naar de waarheid gehanteerd worden. Bewoners en betrokkenen maken vooral gebruik van beeldvorming. Doordat de openbare verhoren live werden uitgezonden op tv kreeg het proces van beeldvorming een eigen dynamiek. Er kwam voortdurend nieuwe informatie los en achter oude zekerheden werden vraagtekens geplaatst. Doordat de berichtgeving zich met name richtte op alles wat tijdens de vlucht, de berging en verdere afhandeling van de ramp verkeerd gelopen is, kwamen deze beelden sterk uitvergroot bij het publiek terecht [9]. Er is ook sprake van beeldvorming in een andere zin, namelijk dat de verbeelding graag een relatie tussen afzonderlijke gegevens legt [73]. Ik kom op dit punt zo dadelijk terug en beperk men tot de vaststelling dat de Bijlmerramp blijkbaar sterk tot de verbeelding sprak. Dat blijkt alleen al uit het feit dat de Commissie met betrekking tot de ramp 89 theorieën heeft geteld [230]. Professionals hebben met dit soort verbeelding weinig op. Zij zijn op rationale argumenten, niet op aansprekende verhalen uit. Ook als er geen volstrekte zekerheid te krijgen is, gaan zij op een zo rationeel mogelijke manier te werk. Zo werkt men tijdens het onderzoek naar de oorzaak van de ramp met verschillende scenario's om te begrijpen hoe de derde motor afgebroken is.<sup>3</sup> Dat leidt dan uiteindelijk tot een bepaalde afweging, waarbij het niet om absolute zekerheden gaat, maar om waarschijnlijkheden.

Het vierde verschil heeft betrekking op de sociale *omgeving* waarin men naar de waarheid zoekt. Zowel voor ambtenaren als professionals is die omgeving institutioneel van aard. Men bekleedt een bepaalde positie binnen de institutie in haar geheel – bijvoorbeeld een ziekenhuis, luchthaven, departement, et cetera – en kent een eigen veld waarop men competent is uitspraken of onderzoek te doen. De medisch specialist laat zich niet uit over de strafrechtelijke kanten van de ramp, de technisch specialist zwijgt over gezondheidsrisico's, de Inspectie voor de Volksgezondheid geeft geen oordeel over het werk van de verkeersleiding en de Economische Controle Dienst zegt niets over de manier waarop de berging

verlopen is. Kortom: elke specialist heeft een eigen terrein en legt geen verband met het specialisme van anderen. Tegenover de afwezigheid van 'horizontale' verbindingen staat een vrij strikt 'verticaal' verband. Elke specialist moet zich verantwoorden aan een meerdere en uiteindelijk is de minister verantwoordelijk voor het geheel. De Bijlmercommissie heeft dit verkokerde systeem nogal bekritiseerd. Het gevolg was namelijk dat het drama van de Bijlmerramp al spoedig tot een aantal deelproblemen werd opgesplitst, waarbij elk departement naar een eigen waarheid zocht en niemand zich verantwoordelijk voelde voor het geheel. Maar de belevingswereld van bewoners en burgers steekt heel anders in elkaar. Zij behoeven zich niet te verantwoorden tegenover een minister of een meerdere en geven hun bevindingen rechtstreeks in de openbaarheid weer. Zij hebben ook niets te maken met verkokering of departementale verhoudingen. Voor hen vormt de ramp en haar nasleep een geheel waarbij medische en strafrechtelijke, technische en politieke, menselijke en organisatorische problemen door elkaar lopen. Het zijn vooral de journalisten en de media die zich meester maken van het complexe drama dat in de loop der jaren vorm krijgt. Zij kunnen het publiek keer op keer van nieuwe gegevens, verhalen, vermoedens, ontkenningen en onzekerheden voorzien. Bijgevolg groeit er in de loop der jaren steeds meer asymmetrie tussen datgene wat in de sfeer van de overheid als waarheid wordt beschouwd en het soort waarheden waar de publieke opinie zich mee voedt. Het is begrijpelijk dat minister Jorritsma geërgerd op deze escalatie van nieuwe vragen reageert, maar het illustreert tegelijkertijd dat ze weinig van de (nieuwe) dynamiek tussen overheid en bevolking begrepen heeft [147].

**Schema 1 Twee perspectieven**

	<b>Beslotenheid</b>	<b>Argwaan</b>
<b>Actoren</b>	Ambtenaar Professional	Burgers Betrokkenen
<b>Probleemstelling</b>	Collectief Risico's	Individueel Zekerheden
<b>Middelen</b>	Afweging Distantie	Verbeelding Betrokkenheid
<b>Omgeving</b>	Institutioneel Hiërarchisch	Particulier Publiek

Zo laat de nasleep van de Bijlmerramp de ontvouwing van twee geheel verschillende perspectieven zien. De punten waarop zij van elkaar verschillen zet ik in bijgaand schema op een rij. Het illustreert nog eens dat het bij waarheidsvinding niet alleen om feiten gaat. Natuurlijk: de feiten zijn van groot belang maar daarnaast dient men ook de betekenis van die feiten vast te stellen. Dat gebeurt in een proces waarin het vooral om interpretatie of evaluatie gaat en waarvan de uitkomst mede door het soort actoren wordt bepaald, hun definitie van het probleem, de intellectuele middelen waarvan zij gebruik maken en de sociale omge-



ving waarin de waarheid ten slotte circuleert.

### ***Onvolledig informeren***

Ik geeft direct toe dat deze indeling wat schematisch is, meer een theoretisch bedenkfel dan de weergave van een maatschappelijke praktijk. Toch laten heel wat moeilijkheden die rond de Bijlmerramp gespeeld hebben zich vanuit dit schema verhelderen. Ter illustratie daarvan wil ik nog enkele elementen uit het rapport van de parlementaire enquête aanstippen. Ik concentreer mij op de culturele kloof waardoor de wereld van politici of ambtenaren enerzijds en de wereld van media en burgers anderzijds van elkaar gescheiden zijn.

In de ambtelijke wereld heerst een cultuur van de beslotenheid. Op allerlei niveaus wordt ofwel de informatie als zodanig, ofwel de uitleg van die informatie gemonopoliseerd. Sommige functionarissen kunnen besluiten om bepaalde berichten niet door te geven aan hun meerdere. Bij de Bijlmerramp is dat meer dan eens gebeurd, bijvoorbeeld waar het ging om de aanwezigheid van uranium. In feite wisten ambtenaren van de Rijks Luchtvaart Dienst reeds enkele dagen na de ramp dat er verarmd uranium in het ramptoestel gezeten had, maar ze hebben dat niet aan de plaatselijke overheid gemeld. Even later was dat bericht ook op het departement van VROM bekend, maar zonder dat de minister op de hoogte werd gesteld [113-114]. Hetzelfde geldt voor de lijst van gevaarlijke stoffen die een medewerker van El Al op de avond van de ramp bij vergissing voorgelezen heeft. Achteraf werd duidelijk dat het om verkeerde informatie ging, maar dat doet niets af aan het feit dat men bij de Lucht Verkeers Beveiliging kennelijk bereid was om gegevens 'onder de pet te houden' [141/143]. De Commissie noemt het 'buitengewoon verontrustend' dat cruciale informatie niet wordt doorgegeven aan degenen die bestuurlijk verantwoordelijk zijn [228].

Waarom doen die ambtenaren dat? Is het om hun minister te ontzien of te voorkomen dat deze politiek in moeilijkheden komt? In feite werkt een dergelijke poging contraproductief. De gang van zaken rond de Bijlmerramp toont immers aan dat een minister juist politieke moeilijkheden *krijgt* wanneer hij of zij niet tijdig en volledig op de hoogte wordt gebracht. Er kunnen nog andere motieven zijn. Wellicht wordt de maatschappelijke betekenis van bepaalde informatie door de professionals niet eens beseft. Zij concentreren zich zo sterk op de technische aspecten van een dossier, dat ze geen oog meer hebben voor de manier waarop de buitenwacht erover denkt. Terecht noemde minister Maij-Weggen het een ernstige taxatiefout dat ze pas na een jaar over de aanwezigheid van uranium werd ingelicht. Iedereen die al wat langer meeloopt in de politiek zou moeten weten dat het woord uranium bij het publiek de nodige verontrusting wekt, ook als er volgens de experts geen werkelijke gevaren zijn [59].<sup>4</sup> Eenzelfde houding trof de Commissie aan bij de Inspectie voor de Volksgezondheid op vws. Veel ambtelijke diensten lijken een besloten wereld te vormen, die belangrijke informatie traag of helemaal niet doorspelen [217] en 'te weinig gevoel voor signalen uit de samenleving' aan de dag leggen [219].

Het is tegen deze achtergrond verleidelijk om politici vooral te zien als het slachtoffer van een ondeugdelijke ambtenarij. Maar hoe verder men vordert in het rapport, des te minder blijkt dat het geval. Ministers verschuilen zich maar al te graag achter het feit ze gebrekkig door hun ambtenaren geïnformeerd worden en ze gebruiken dat in het gesprek met de Tweede Kamer als een excuus. Onder invloed van de maatschappelijke onrust en opgejaagd door berichten in de media heeft de Tweede Kamer vele vragen gesteld over de Bijlmerramp, de afwikkeling ervan en diverse onderzoeken naar die afwikkeling. De reactie van de verschillende bewindslieden schoot keer op keer te kort. Het Bijlmerrapport is op dit punt zeer duidelijk. 'De Commissie vindt het aantal momenten waarop sprake is geweest van onduidelijke, onvolledige, ontijdige of onjuiste informatie te groot', zo lezen wij [220-221; 227] Het verkeer tussen Kamerleden en ambtelijke diensten verloopt al even stroef. 'Er lijkt sprake te zijn van weerstand om informatie prijs te geven' [224].

Overigens geven de ministers zelf toe dat ze bij hun beantwoording van Kamer vragen selectief te werk gingen. Oud-minister Sorgdrager meent bijvoorbeeld dat de Tweede Kamer inzake het beruchte verhaal over mannen in witte pakken voldoende was geïnformeerd. 'Had de Kamer meer willen weten, dan had zij dat kunnen vragen', aldus Sorgdrager die daarmee feitelijk erkent dat ze over meer informatie kon beschikken maar dat om politieke redenen niet deed [89]. Als motief voor deze terughoudendheid noemt zij het feit dat het om een 'gevoelig dossier' zou gaan [90/92]. Die opstelling kan vroeger wellicht verstandig zijn geweest, maar in de moderne situatie wakkert elke poging tot beslotenheid de maatschappelijke argwaan slechts aan. Kennelijk begrijpen politici nog altijd niet hoezeer de wereld op dit punt veranderd is. Het feit dat de Bijlmerramp nooit inhoudelijk in de ministerraad aan de orde kwam, is wat dat betreft een teken aan de wand. De Commissie noemt dit 'onbegrijpelijk' gezien de onrust die in de samenleving was ontstaan [218]. Maar men kan het ook opvatten als een aanwijzing voor de cultuur van beslotenheid, waarbij ambtenaren en politici vooral met hun eigen problemen bezig zijn en onvoldoende oog hebben voor datgene wat er in de samenleving speelt.

Men kan helaas niet zeggen dat deze kwaal beperkt blijft tot ambtenaren en politici. Andere professionals slaan de plank eveneens vaak mis. Zo ontstaat er in maart 1998 de nodige onrust omdat een Zweeds onderzoek verhoogde concentraties uranium in de ontlasting van bewoners in de Bijlmer aangetroffen heeft. Een Nederlandse deskundige adviseert uitdrukkelijk dit resultaat niet te publiceren aangezien het om slecht onderzoek zou gaan [176-177]. Hoewel dit soort terughoudendheid op zichzelf gerechtvaardigd is, stimuleert zij wel de publieke argwaan. Het optreden van de Amsterdamse GG&GD past in hetzelfde stramien. In 1994 had deze dienst een vrij oppervlakkig onderzoek naar de mogelijke gevolgen van uranium gedaan. Directeur Rengeling noemde in dat verband een medisch onderzoek voor slachtoffers en hulpverleners zinloos en onwenselijk [168]. Een paar jaar later worden er in de Kamer nieuwe vragen over het risico van dat urani-

um gesteld. Daarop wendt minister Borst zich nogmaals tot de GG&GD met de vraag of er wellicht reden is om het oordeel uit 1994 te herzien. Uit een onderzoek van het AMC bleek immers dat het aantal klachten na dat jaar belangrijk toegenomen was. Maar de GG&GD houdt aan zijn eenmaal geformuleerde mening vast en minister Borst stemt ermee in. Zij is zelfs zo naïef te denken dat men de maatschappelijke onrust kan bezweren door zich te beroepen op een oud rapport [195/197]. Ze gaat er kennelijk vanuit dat slachtoffers en betrokken burgers, journalisten en kritische deskundigen het volste vertrouwen hebben in de professionals. Dat was misschien dertig jaar geleden zo, maar eind jaren negentig geldt dat niet meer. Integendeel: voor de burger is elke oproep om rustig te gaan slapen juist een reden om de overheid te wantrouwen. Zijn belevingswereld staat in het teken van de argwaan en daar gelden heel andere wetten – zoals het rapport over de Bijlmerramp laat zien.

### ***Verbeelding en beeldvorming***

Hoewel een cultuur van de beslotenheid niet zonder bezwaren is, mogen we niet vergeten dat ze een redelijke grondslag heeft: zij maakt in de eerste plaats van rationale argumentatie en politieke afwegingen gebruik. In een cultuur van de argwaan gaat het daarentegen om beeldvorming respectievelijk de wijze waarop de verbeelding van het publiek aan het werk wordt gezet. Laat ik kort aangeven op welke regels zij berust.

195

De eerste regel komt neer op het *dramatiseren* van details. Het zijn vaak kleinigheden die het proces van beeldvorming op gang brengen. Als voorbeeld noem ik het gegeven dat er speciale radioapparatuur in het verongelukte toestel was. Op grond daarvan is wel beweerd dat de bemanning in de laatste minuten voor de crash nog geheim contact met Tel Aviv zou hebben gehad. De Commissie verhoort een expert die deze gang van zaken ‘uiterst onwaarschijnlijk’ noemt. De bemanning van een vliegtuig in nood heeft wel wat anders aan haar hoofd dan het verzenden van een of ander geheim bericht [21-22]. Maar de verbeelding maakt – zoals men in de films van James Bond kan zien – bij voorkeur gebruik van zo’n onwaarschijnlijke gebeurtenis. Deze voedt immers de gedachte dat er iets heel bijzonders aan de hand moet zijn geweest, een uitzonderlijke vlucht die tot uitzonderlijke handelingen noopt. Het dramatiseren van dat soort details kwam vaker voor. In september 1998 verschijnt het bericht dat er aan boord van het ramptoestel een hoeveelheid dimethyl methylfosfonaat (DMMP) aanwezig was, een stof die voor de productie van het gifgas Sarin te gebruiken is. Navraag bij deskundigen leert dat DMMP een niet-giftige brandbare stof is die gebruikt zou kunnen worden als grondstof voor de productie van Sarin [140]. Daaruit volgt niet dat er in Israël aan Sarin wordt gewerkt, maar de verbeelding heeft aan een half woord genoeg [140]. Zo zien we dat bescheiden verschillen of details in de verbeelding een groot gewicht krijgen.<sup>5</sup>

De tweede vuistregel luidt: hanteer de *vorm van het verhaal*. In een verhaal gaat het erom diverse handelingen in een chronologisch en functioneel verband te plaatsen. Op die manier kon bijvoorbeeld het verhaal van de mannen in witte

pakken ontstaan. In haar reconstructie van de gebeurtenissen heeft de Commissie slechts een aantal losse feiten vastgesteld. Namelijk: 1. er waren 's nachts tijdens vele hulpverleners aan het werk waarvan het pak door de aanwezigheid van schijnwerpers wit oplichtte; 2. het rampterrein is bezocht door enkele Israëliëse functionarissen onder wie de ambassadeur; 3. er is een auto met Franse vrijwilligers gesignaleerd; 4. de cockpit-voice-recorder is verdwenen van het rampterrein. Maar in de verbeelding worden deze afzonderlijke gegevens aaneengesmeed tot het verhaal dat er een geheimzinnige auto is geweest met Israëli's in witte pakken die op het rampterrein naar de cockpit-voice-recorder hebben gezocht [120/126]. Een ander voorbeeld van verhaalvorming heeft betrekking op het zogeheten mycoplasma waarmee een aantal betrokkenen zou zijn besmet. Het loont de moeite om hier in detail te citeren uit genoemd rapport omdat het laat zien hoe de associatie van losse elementen in haar werk gaat.

Ik citeer het volgende: 'Tijdens de eerste week van de openbare verhoren van de Parlementaire Enquêtecommissie is er in de media (...) aandacht ontstaan voor genetisch gemanipuleerd mycoplasma. Het zou gaan om een vorm van mycoplasma die is bewerkt met een aantal aidscomponenten. Daardoor heeft het micro-organisme het specifieke kenmerk dat het beter doordringt in een cel. Volgens professor Garth Nicolson uit de Verenigde Staten is het genetisch gemanipuleerd mycoplasma ontwikkeld ten behoeve van biologische oorlogsvoering en is het gebruikt tijdens de Golfoorlog. Dit is volgens hem de oorzaak van gezondheidsklachten bij Golfveteranen. In Nederland wordt door enkelen het gemanipuleerd mycoplasma, ten onrechte, in verband gebracht met de Bijlmerramp. Volgens deze mensen bevatte de El Al-Boeing gemanipuleerd mycoplasma voor de ontwikkeling van biologische wapens in Israël' [164]. Hier zien we opnieuw de kracht van het verhaal: het stelt de verbeelding in staat om een reeks loslopende angsten aan elkaar te schakelen. Namelijk: 1. het gevaar van aids; 2. de risico's van genetische manipulatie; 3. biologische oorlogsvoering; 4. militair onderzoek in Israël [164-165]. Eenmaal aan elkaar geschakeld vormen deze vermoedens een 'geheimzinnig geheel' dat voor sommigen het optreden van hun lichamelijke klacht verklaart.<sup>6</sup>

De derde regel komt hierop neer: het *vreemde moet verklaard* worden. Dat geldt niet alleen voor de Bijlmerramp – op zich al iets zeer uitzonderlijks – maar ook voor de vele afwijkende gedragingen en vreemde voorvallen in de periode erna. Ik geef weer een paar voorbeelden. In september 1999 maakt dagblad Trouw melding van een merkwaardig voorval op begraafplaats Sint Barbara. Daar zouden vier kisten met onbekende slachtoffers in de grond zijn gestopt. De Commissie laat dat onderzoeken en komt tot de conclusie dat er inderdaad vier kisten zijn begraven. De burgemeester van Amsterdam heeft namelijk toestemming verleend tot het begraven van een kleine hoeveelheid menselijke resten, die toebehoorden aan de 43 slachtoffers en deels voor DNA-identificatie gebruikt waren. Normaal worden zulke resten gecremeerd, maar uit respect voor culturen waar crematie niet aanvaardbaar is, heeft men ze begraven. Om verdriet van nabestaanden te besparen is dat anoniem gebeurd [105]. In de verbeelding groeit dit

bericht uit tot een geheimzinnige gebeurtenis die wellicht bewijst dat er meer slachtoffers waren dan men officieel erkent. Er is ook iets merkwaardigs aan de hand met de stortlocatie in Zaandam waar het puin van de Bijlmerflats werd gestort. Dat puin is afgedekt met een laag slib en om het slib te drogen laat de beheerder van de stort het regelmatig omwoelen. Dat geeft aanleiding tot het gerucht dat op stortlocatie nog altijd naar de cockpit-voice-recorder aan het zoeken is [117-118]. In dit verband moet ook de bijzondere betekenis van Israël worden genoemd. Het feit dat het neergestorte vliegtuig van New York naar Tel Aviv ging, dat het voor een deel om militaire goederen ging, dat er een bijzondere band tussen Israël en Nederland bestaat en dat El Al op Schiphol een speciale positie inneemt – dat alles maakt de geschiedenis bijzonder spectaculair. Het leek wel alsof alle ‘vreemde’ aspecten van de ramp en haar afwikkeling door dat thema werden verklaard. Uit de reconstructie van de parlementaire enquête blijkt evenwel dat het thema ‘Israël’ als katalysator voor de meest wilde theorieën heeft gefunctioneerd.<sup>7</sup>

De laatste en misschien wel voornaamste regel luidt: men houdt de *waarheid voor ons verborgen*. De verbeelding neemt bij voorkeur aan dat er iets of iemand is die belang bij het vervormen, het achterhouden of het vernietigen van belangrijke gegevens heeft. Nu staat buiten kijf dat het hele dossier van de Bijlmerramp tal van onvolkomenheden kent. Toch trof de Commissie nauwelijks aanwijzingen voor boze opzet aan. In de meeste gevallen konden omissies uit nogal triviale omstandigheden verklaard worden. Ik noem een stuk of wat oorzaken. Om te beginnen heeft men de nodige slordigheden begaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de berging op het rampterrein. Degenen die met het vooronderzoek naar de vliegtuigramp belast waren hebben domweg onvoldoende instructies gegeven aan de brandweer en het bergingspersoneel. De Commissie acht het mogelijk dat de cockpit-voice-recorder zo verdwenen is [63].<sup>8</sup> Dan is er de soms complexe *administratie* in het luchtverkeer. Een van de vragen was bijvoorbeeld of El Al het onderhoud aan zijn vliegtuigen naar behoren uitvoert. De eerste onderzoekers van de ramp hebben zich beperkt tot een ‘papiermatig onderzoek’ aan de hand van de onderhoudsdocumentatie van de laatste tijd. Men ging na of de onderhoudsadministratie wel op orde was, niet hoe het met de feitelijke handelingen was gesteld [34/37]. Pas tijdens de verhoren door de Commissie kwamen de onderhoudsmonteurs zelf aan het woord [46]. Sommige omissies in die administratie, zoals het ontbreken van bepaalde handtekeningen, riepen aanvankelijk geen verbazing op. Men nam eenvoudig aan dat de controle wel op orde was [38-39].<sup>9</sup>

Vervolgens eisen bureaucratische traagheden en *weerstand* hun tol. In oktober 1998 wordt voor het eerst een verband gelegd tussen gevallen van auto-immuunziekten en de Bijlmerramp. Het AMC neemt contact op met de Hoofdinspectie voor de Volksgezondheid maar deze besluit het nog een tijdje aan te zien [203]. Een paar maanden later meldt het AMC dat het aantal gevallen toegenomen is maar nog altijd acht de Hoofdinspectie het niet nodig om daarop in te gaan [205-206-207-182]. De Commissie vindt de reactie bij verschillende diensten niet alert

genoeg, maar het betekent niet dat er een bewust beleid tot het achterhouden van informatie is gevoerd.<sup>10</sup> Ten slotte kwam het voor dat bepaalde gebeurtenissen niet zijn vastgelegd of dat de betreffende documentatie op een later stadium vernietigd is. Zo zijn er aanvankelijk video-opnamen van het bergingswerk gemaakt, maar later werden deze gewist omdat men aannam dat ze niet langer van belang waren. Toen de Commissie naar de banden vroeg, kwam zij te laat [69]. Op andere punten werd helemaal niets vastgelegd. Dat was bijvoorbeeld het geval met de metingen van de brandweer vlak na de ramp. Men wilde vaststellen in hoeverre er giftige of gevaarlijke stoffen in de lucht zaten maar toen dat niet het geval bleek, gaf men dat mondeling aan de leiding door. Als later naar 'meetrapporten' wordt gevraagd, blijken die niet te bestaan [100].<sup>11</sup>

Zo kan men een hele reeks van incidenten en gebreken bij de afhandeling van de ramp aanwijzen. Daardoor heeft het zeer lang geduurd voordat precies duidelijk werd wat er allemaal voorgevallen is. Pas zes jaar na dato – en dan nog dankzij een parlementaire enquête – krijgen betrokkenen en burgers de helderheid waar ze om gevraagd hadden. Maar in tussentijd is er al een heel weefsel van halve waarheden en vage angsten, spookverhalen en vooroordelen ontstaan dat de boosheid en het verdriet van de getroffen kanaliseert. In feite zien we hier – in het hart van de moderne maatschappij en aan het einde van de eeuw – het magische denken aan het werk. Ondanks – of wellicht dankzij – het hoge technologische gehalte van de ramp treden er in het hoofd van de burgers allerlei archaische processen in werking die zich in hoog tempo verwijderen van de koele argumenten die men op het departement hanteert.

### ***Veiligheid en zingeving***

Bij de vraag hoe dat nu kan, spelen twee ontwikkelingen mee. Enerzijds is de publieke geloofwaardigheid van politici en bestuurders aangetast, anderzijds werden waarden als gezondheid en veiligheid voor de bevolking belangrijker.

Op de achtergrond van de eerste ontwikkeling ben ik elders reeds uitvoerig ingegaan. Ik herinner slechts aan enkele verschijnselen. Zo bracht het proces van democratisering met zich mee dat woordvoerders en gezagsdragers niet langer op hun woord geloofd worden. De opkomst en verbreiding van nieuwe sociale bewegingen bood gelegenheid voor politiek engagement buiten de officiële kanalen om. De neoliberale omslag in het maatschappelijk klimaat leidde ertoe dat men alle overheden met de nodige argwaan beziet. En de opkomst van een kennismaatschappij zette de politieke elite verder onder druk. Dit alles ondermijnt het ordenend vermogen van de politiek. De meeste burgers vinden politieke uitspraken of standpunten niet zo geloofwaardig meer. Ze onderschrijven weliswaar de belangrijke beginselen van de Nederlandse politiek – zoals vrijheid, gelijkheid of openheid – maar vertalen die op een eigen wijze naar de praktijk. De ideologische verschillen tussen de partijen zijn inmiddels afgezwakt en de politieke besluitvorming is vooral een zaak van technische of beleidsmatige overwegingen. De politici zelf verkeren steeds meer in een maatschappelijk isolement, zeker wanneer men de huidige situatie vergelijkt met die van enkele decennia terug. De

afstand tot de wereld van de burgers wordt vermoedelijk alleen maar groter doordat de afstand tussen politicus en ambtenaar steeds kleiner wordt. Zelfs de specialisten van de Tweede Kamer zijn voor hun informatievoorziening van ambtelijke expertise afhankelijk. De cultuur van de beslotenheid wordt er alleen maar sterker door. In die cultuur spelen institutionele, technische en bestuurlijke motieven een centrale rol – ondanks de lippendienst die veelal wordt bewezen aan democratie en openheid. En eigenlijk kan de professionele politicus ook weinig anders doen, juist in de mate waarin hij of zij professional wil zijn.

Toch berust de argwaan van het publiek jegens de overheid en haar professionals niet alleen op de zojuist geschetste ontwikkeling. Het is waar dat moderne burgers zich minder aan politici en de politiek gelegen laten liggen dan enkele decennia terug, maar tegelijkertijd brengen ze meer waardering voor iets anders op. Bij de vraag wat men het voornaamste in het leven vindt, scoren waarden als gezondheid en veiligheid het hoogst. Dat zijn ook meteen de onderwerpen waarover de moderne burger zich het meeste zorgen maakt. Daarmee zijn we terug bij de kwestie van de Bijlmerramp en de enorme impact die zij heeft gehad. Deze sterk toegenomen waardering voor gezondheid en veiligheid hangt samen met het feit dat de betekenis van het menselijk lichaam in de Nederlandse cultuur gewijzigd is. Onder invloed van de christelijke moraal stond het lichamelijke lange tijd in een verdacht licht. Het was de bron van lusten of verleidingen en moest daarom worden bestreden of beheerst. Maar vanaf de jaren zestig zien wij een kentering die zich eerst aarzelend maar allengs sneller en massaal voltrokken heeft. Als gevolg daarvan is de betekenis van het lichaam in de huidige cultuur overwegend positief. Men denke slechts aan de verstrekkende gevolgen die de seksuele revolutie had. Met enige overdrijving kan men zeggen dat het gehele sociale leven momenteel van een seksuele tint doortrokken is. Toch vormt seks niet de enige praktijk waarin het gaat om lichamelijke ervaringen. Ook de belangstelling voor sport nam toe, met name voor extreme vormen zoals parachutespringen, wildwatervaren, bergklimmen en diepzeeduiken. Men duidt dit wel als een *Erlebniskultur* aan, een term die verwijst op het streven naar intense en elkaar afwisselende zintuiglijke ervaringen. Het sterk toegenomen bezoek aan disco of popconcert past eveneens in dit patroon evenals de belangstelling voor zaken als mode of plastische chirurgie. Alles wat aan de integriteit en het welbevinden van ons lichaam raakt, krijgt in de huidige cultuur een groot gewicht.

Welnu, precies op dit punt maakt de Bijlmerramp zo'n traumatische ervaring uit. Juist de verwachtingen die in het moderne Nederland een cruciale rol spelen – gezondheid en veiligheid – waren met een klap in het geding. De veiligheid omdat er plotseling een vliegtuig uit de hemel valt, de gezondheid omdat er lange tijd onzekerheid over de lading van het toestel bleef bestaan. Uit de parlementaire enquête blijkt zonneklaar dat overheid en politiek de betekenis van de ramp en haar afwikkeling voor alle betrokkenen onvoldoende hebben beseft. Dat veroorzaakt – bovenop de rechtstreekse gevolgen van de ramp – allerlei vormen van stress die de gezondheid van de betrokkenen in negatieve zin beïnvloeden. Uiteindelijk ontstaat er een heel complex van (te) hooggespannen verwachtingen,



vage klachten, onheldere verklaringen en collectieve waanvorming die de gezondheid van een aantal mensen ondermijnt. Daarbij lopen lichamelijke, geestelijke en sociale processen voortdurend door elkaar. De moeilijkheid is evenwel dat de medische professional het belang van de affectieve en sociale verwerking onvoldoende onderkent. Hij argumenteert binnen het strikt medische model waarbij een lichamelijke klacht altijd een of meer lichamelijk determinanten heeft. Als deze niet aanwezig of door hun complexiteit nauwelijks te vinden zijn, dan heet een medisch onderzoek onwenselijk. Medici willen pas in actie komen wanneer er een mogelijk verband tussen de lading van het toestel en de klachten van betrokkenen bestaat [168/169]. Maar wat verstaan ze onder een verband? Het blijft een feit dat veel betrokkenen zelf het ongeluk en hun klachten met elkaar in verband brengen. Ze spreken dat met evenzovele woorden uit. Hoezo geen verband? Er is in elk geval wel een mentaal verband en daarmee tevens een verband dat vanuit de geestelijke volksgezondheid van belang zou kunnen zijn. Professor Gersons was de enige die oog had voor deze dimensie van de zaak. Hij stelde voor een speciale polikliniek te openen waar bewoners informatie kunnen halen, om raad vragen en zonodig hun bloed kunnen laten onderzoeken. Maar die benadering vond geen gehoor bij de overige professionals.<sup>12</sup>

Volgens mij ligt de betekenis van de Bijlmerramp op een heel ander vlak dan de meeste medici hebben gedacht. Hoezeer de bewoners hun klachten ook in een medische of lichamelijke taal verwoord hebben – een taal die per slot van rekening dominant geworden is – er stond voor hen ook heel wat anders op het spel. Misschien wilden zij in de eerste plaats de kans krijgen hun verhaal te doen, te vertellen over hun zorgen of verdriet, te pogen om enige orde aan te brengen in hun leefwereld die door deze plotselinge en verschrikkelijke ramp uit zijn voegen was geraakt. Als dat zo is gaat het niet om gevaarlijke ladingen of stoffen in het bloed maar om betekenisgeving en mythologie. Ik gebruik de term mythologie opzettelijk, juist waar het gaat om een cultuur van de argwaan. Men kan processen van dramatisering of beeldvorming wel van de hand wijzen als zijnde fictief en irrationeel of pleiten voor de rationele en afgewogen wijze waarop de ramp door ambtelijke professionals behandeld is. Maar dan vergeet men toch dat een samenleving ingrijpende gebeurtenissen zelden op die manier verwerkt. De mythologie heeft onder meer tot taak om mensen in het verwerken van hun problemen bij te staan – juist als die problemen onoplosbaar zijn. Vormen van dramatisering spelen daarbij een voorname rol, ze helpen het trauma een plaats te geven en de wereld weer te ordenen. De collectieve reflexie van een maatschappij maakt ook gebruik van het mythologische verhaal. Natuurlijk zijn er belangrijke verschillen tussen de wijze waarop dat in onze maatschappij en andere samenlevingen gebeurt. Wij vertellen niet meer wat de goden met elkaar uitspoken, wij volgen de massamedia. Op het eerste oog zijn de verschillen tussen deze werkwijzen groot, maar in beide gevallen is de verbeelding cruciaal. Het is daarom niet vreemd dat de procedes die reeds bij de mythologie aan het werk zijn, onbekommerd worden aangewend door de journalistiek, zoals de structuur van het verhaal, de dramatisering van het detail, de duiding van het afwijkende en de aanname dat er boze opzet aan het werk is. Dat werpt een ander licht op de cultuur van



de argwaan. Zij komt niet uit de irrationele of pathologische afwijzing van een professionele waarheid voort, maar uit een poging van de bevolking om op eigen wijze in het reine te komen met een gebeurtenis die eigenlijk niet goed voorstelbaar is.

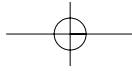
Ter afsluiting van deze analyse wil ik een voorspelling doen. Mijn these is dat er nog vele rampen als die in de Bijlmer zullen volgen. Want de dynamiek die zich daar voltrokken heeft, staat niet op zich. Men kan haar evengoed waarnemen bij andere rampen van de afgelopen decennia, zoals het ongeluk in Tsjernobyl, de gekke-koeien-ziekte in Engeland of de dioxineaffaire in België. Deze affaires hebben twee kenmerken gemeen. Ten eerste moeten we vaststellen dat het risico van ongelukken op biotechnologisch vlak voortdurend groter wordt. Dat komt vooral door de intensivering van het verkeer. Naarmate de uitwisseling van lichamelijke stoffen tussen diverse soorten groeit, neemt de kans op fatale ziektes toe. Wat dat betreft vormt aids geen op zichzelf staand geval. Het risico van een dergelijke besmetting stijgt immers met het toenemen van de seksuele en geografische mobiliteit. Het moge oneerbiedig lijken hier een vergelijking te maken met de varkenspest, maar eigenlijk waren daarbij analoge mechanismen aan het werk: eerst werden vele dieren geïnsemineerd met een besmette stof en vervolgens werd het probleem verergerd door ruimtelijke verplaatsingen. In wezen gaat het in de mensenmaatschappij niet anders. En aangezien mobiliteit het trefwoord van de moderne levenswijze is, zal het risico van dit soort biorampen blijven toenemen. Ten tweede is de overheid niet bereid en zelfs niet in staat om veel aan dat soort risico's te doen. De schandalen met besmet bloed in Frankrijk, de BSE-rundersen in Engeland of het dioxinevoer in België wijzen erop hoe vaak de overheid in deze faalt. Terwijl de bevolking van diezelfde overheid toch bepaalde garanties op het gebied gezondheid en veiligheid verwacht.

Hier ligt – denk ik – de echte grief die met de Bijlmerramp aan het licht getreden is. Men kan de overheid moeilijk het verwijt maken dat er een vliegtuig naar beneden komt. Maar wat men haar wel verwijt is dat ze onvoldoende beseft wat die ramp voor de betrokkenen betekent heeft en dat ze hen niet van de adequate informatie heeft voorzien. Daarmee werd immers ook het proces van mentale verwerking en collectieve reflexie geblokkeerd. Dat zou een les moeten zijn voor de manier waarop men in de komende eeuw met informatie moet omgaan. Laat de professionals vooral hun eigen werk doen als het om politieke afweging en rationele analyse gaat. Maar besef terdege dat dezelfde informatie door burgers en media op een heel andere manier wordt aangewend en dat het hen ook gaat om beeldvorming en zingeving.

## NOTEN

- <sup>1</sup> Onderstaande tekst is de licht ingekorte versie van een lezing die ik in 1999 voor SRM gehouden heb. De cijfers tussen vierkante haakjes verwijzen naar de pagina's in het Eindverslag van de Parlementaire Enquêtecommissie over de Bijlmerramp dat onder de titel Een beladen vlucht bij Sdu verschenen is.
- <sup>2</sup> De Enquêtecommissie heeft dit verschil terdege onderkend en wijst erop dat veel mensen in de loop der jaren met onbeantwoorde vragen bleven zitten, wanneer ze al niet het gevoel kregen dat er iets van hogerhand te verbergen was. 'Een deel van deze groep krijgt daardoor wantrouwen ten opzichte van alles wat met de overheid te maken heeft. Emoties zoals woede, onbegrip en het gevoel niet serieus te worden genomen stapelen zich op. Een ander deel van de mensen gaat zelf proberen antwoord te vinden op de vragen die open staan (...) Het gevoel in meer of mindere mate te maken te hebben met weerstand en tegenwerking bij overheden wordt veel geuit' [210]. De Commissie wijst ook op de rol van de media in dit proces. Deze hebben de onzekerheden bij de burgers ontegenzeggelijk gestimuleerd.
- <sup>3</sup> 'In totaal worden negen scenario's in beschouwing genomen. Veel moeite wordt gedaan om van deze negen scenario's het meest waarschijnlijke vast te stellen. Deze analyse wordt bemoeilijkt omdat een aantal essentiële onderdelen van de motorophanging (...) nooit wordt teruggevonden', aldus het rapport [32-33].
- <sup>4</sup> Oud-minister Alders laat zich in dezelfde zin uit en noemt het verzwijgen 'een verkeerde inschatting, niet zozeer vakmatig dan wel vanuit de maatschappelijke betekenis' [111-112].
- <sup>5</sup> Op vergelijkbare wijze hebben kleine afwijkingen in de baan die het vliegtuig voor zijn crash gevolgd heeft, de nodige speculaties tot gevolg gehad. Volgens sommige getuigen zou het toestel niet twee maar drie rondjes gemaakt hebben. Dit vermoeden werd gevoed door een gering verschil tussen de radarbeelden en de baan die de onderzoekers van de ramp aanvankelijk geschetst hadden. Ook dat soort kleine verschillen riepen vragen op en menigeen vroeg zich af of de onderzoekers van het ongeval wel zorgvuldig genoeg te werk waren gegaan [29/31].
- <sup>6</sup> Overigens hoeft de keten van associaties zich niet tot indrukken uit het heden te beperken. Bepaalde fragmenten uit het collectieve geheugen kunnen er evengoed deel van uitmaken. Toen het aantal slachtoffers geringer bleek dan de aanvankelijke ramingen, kwamen er bijvoorbeeld geruchten tot ontwikkeling dat de lichamen van slachtoffers door de hoge temperaturen volledig waren verast. Sommigen meldden zelfs dat ze de silhouetten van die slachtoffers tegen de muren hadden gezien. Beide beelden verwijzen naar herinneringen uit de Tweede Wereldoorlog, te weten de schaduwen uit Hiroshima en de Duitse crematoria. Op die manier wordt het ene trauma door middel van het andere gedacht [103-104]. Het gaat niet aan laatdunkend over dit soort associaties te doen – veel goede film en literatuur leeft er zelfs van – maar men moet wel blijven beseffen dat het om een vorm van verbeelding gaat.
- <sup>7</sup> Dat neemt niet weg dat er een paar zaken zijn die ook door de Commissie nog niet zijn opgehelderd. Ik noem de meest opvallende. De rampplek is door twee Israëliërs bezocht van wie men de identiteit niet heeft kunnen vaststellen. Zij

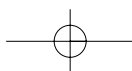
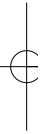
- hebben zich bij de commandowagen van de politie en de brandweer gemeld voordat de Israëliërs arriveerden van wie de identiteit bekend geworden is [119]. Er zijn een paar getuigenissen over mannen in witte pakken waarvoor de Commissie geen verklaring heeft [121]. Er blijft onduidelijkheid over de vraag op welke wijze, door wie en op welk tijdstip de papieren m.b.t. de lading van het vliegtuig in het beleidscentrum zijn gebracht [68]. In maart 1998 heeft zich een merkwaardige inbraak voorgedaan bij de neef van een El Al-medewerker die bepaalde documenten over El Al-in zijn bezit gekregen had. Twee Engelssprekende personen dringen de woning van die neef binnen en nemen documenten mee [138-139].
- 8 Ook het besluit van de burgemeester om de berging te laten versnellen droeg – hoe begrijpelijk het op zichzelf ook was – wellicht tot slordigheden bij [70]. Een feit is in elk geval dat een aantal vliegtuigonderdelen ten onrechte naar de vuilstort wordt afgevoerd, een fout die later wordt hersteld doordat deze onderdelen naar Hangar 8 op Schiphol worden gebracht [107]. In de weken na de ramp treft men op diverse stortplaatsen vliegtuigresten aan, waaronder een stuk verarmd uranium [115-116]. Dit alles wijst weliswaar op slordig werken maar niet op het verduisteren van bewijsstukken.
- 9 Overigens kan men niet uitsluiten dat soms wel degelijke sprake is van knoeierij. Zo heeft de Commissie vastgesteld dat het logboek van de Rijkspolitie met betrekking tot de rampavond een aantal fouten telt. Bepaalde tijdstippen kloppen niet en sommige computerbestanden bleken reeds gewist. Of op dit punt sprake is geweest van boze opzet kan de Commissie niet meer vaststellen. Mogelijk vloeien de fouten voort uit het feit dat de gebeurtenissen op een later tijdstip zijn gereconstrueerd [145-146]. Toch vormt dit slechts een van de weinige punten waarop mogelijk met documenten is geknoeid. Voor het merendeel van de gevallen komen de omissies uit tamelijk triviale omstandigheden voort.
- 10 Een ander voorbeeld is de opstelling van het Openbaar Ministerie wanneer iemand in juli 1996 aangifte wil doen van valsheid in geschrifte door El Al. De officier van justitie ziet af van vervolging. ‘Daar beginnen wij niet aan’, meent hij [135]. De officier acht het ‘niet erg aannemelijk dat een gedetailleerd onderzoek mogelijk zou zijn, omdat ervaring met onderzoek naar house airwaybills leert, dat de praktische complicaties daarvan zeer groot zijn...’ [152-153]. Dit laatste heeft de Commissie zelf ondervonden bij haar poging te achterhalen wat de complete lading is geweest. Een ding is dat zij geen malversaties heeft vastgesteld, maar iets heel anders is dat andere instanties niet eens aan een dergelijk onderzoek wilden beginnen, vanwege de complexiteit ervan. Men mag niet verbaasd zijn als het publiek dat een poging tot geheimhouding in ziet. Ook een al te formele of trage afhandeling van zaken kan omissies tot gevolg hebben. Dat was onder meer bij het onderzoek naar de mannen in witte pakken het geval. Op een zeker moment zegt de advocaat van de bewoners in het bezit te zijn van een dozijn getekende verklaringen van mensen die de mannen in witte pakken hebben gezien. Hij wil ze echter pas ter beschikking stellen na toestemming van de betrokkenen. Een poging om in contract te treden met deze getuigen mislukt echter vanwege ... de deadline die de hoofdofficier had opgelegd ! [77-78]
- 11 Minder onschuldig lijkt mij het wegraken van brieven die van het ene departement naar het andere worden gestuurd. Zo zegt minister Jorritsma in 1995 aan de



MONDIGER OF MOEILIJKER?

Tweede Kamer toe het idee van een epidemiologisch onderzoek te zullen voorleggen aan haar collega's van Binnen-landse Zaken en vws. Ze heeft die brieven wel verstuurd maar ze zijn nooit gearriveerd [172-173].

<sup>12</sup> In werkelijkheid lag het iets genuanceerder en werd binnen de medische wereld zelf nogal verschillend over deze zaak gedacht [199/202]. Vandaar in een later stadium de KLM-Arbodienst voor een dilemma kwam te staan [183/185].



## VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

### Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Alloctonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

### Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 СШОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Dercksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

#### Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970
- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt, red. (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid

#### Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)

## RAPPORTEN AAN DE REGERING

### Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie\*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie\*
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publicatie (1974)\*
- 4 Milieubeleid (1974)\*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)\*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)\*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

207

### Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)\*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980\*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)\*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)\*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)\*

**Derde raadsperiode (1983-1987)**

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
  - Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)\*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
  - Deel 1: Rapport aan de Regering;
  - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)\*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

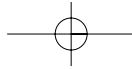
**Vierde raadsperiode (1988-1992)**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

**Vijfde raadsperiode (1993-1997)**

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)





**Zesde raadsperiode (1998-2002)**

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)

*Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

