

De diplomademocratie

Over de spanning tussen meritocratie en democratie

Mark Bovens

Prof. Dr. Mark Bovens is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht, Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht. Zijn meest recente boek is *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij* (AUP 2003).

m.a.p.bovens@uu.nl

www.usg.uu.nl/research/m.bovens

Samenvatting

De moderne democratie is een diplomademocratie. Burgers hebben beduidend meer politieke invloed naarmate hun opleiding hoger is. Hoger opgeleiden waren altijd al politiek actiever dan lager opgeleiden, maar in de afgelopen decennia is het verschil sterk toegenomen. Hoogopgeleide burgers gaan vaker stemmen, bezoeken vaker inspraakavonden en staan veel vaker vooraan bij interactieve beleidsvorming dan laagopgeleide burgers. En ofschoon nog ruim de helft van de bevolking alleen maar lager of middelbaar onderwijs heeft gevolgd, zijn laagopgeleide burgers in ons land inmiddels vrijwel volledig afwezig in de vertegenwoordigende organen en onder politieke bestuurders. Meer dan ooit tevoren, sinds de invoering van het algemeen kiesrecht, wordt de democratie gedomineerd door de hoogst opgeleiden. Dit artikel beschrijft de opkomst van de diplomademocratie in Nederland, bespreekt waarom dat een probleem zou kunnen zijn en wat er gedaan zou kunnen worden om sommige negatieve effecten in te perken.

1 Nee tegen de Euro-academici

In de dagen voorafgaand aan het referendum over de Europese grondwet in Juni 2005 demonstreerde een eenzame tegenstander op de markt in Leiden met een bord waarop stond: 'Liever nationale politici dan Euro-academici'.¹ Dat protestbord gaf vrij aardig de sentimenten rond het EU-referendum weer.

Een van de opmerkelijke aspecten aan het referendum over de Europese grondwet was namelijk dat de voor- en tegenstemmen niet verdeeld waren langs de traditionele links-rechts lijnen, maar vooral langs opleidingsniveaus. Bij de hoogst opgeleide kiezers was slechts een zeer kleine meerderheid (51%) tegen de grondwet, bij de middelbaar opgeleiden was dat al bijna driekwart (72%) en onder de laagst opgeleide kiezers stemde een overgrote meerderheid (82%) tegen.² De voorstemmers woonden in villadorpen en in de betere buurten van de grote steden en waren vooral aanhanger van D'66, de partij van de academici bij uitstek, maar ook van Groenlinks, PvdA, CDA of VVD. De tegenstemmers daarentegen woonden op het platteland, in de naoorlogse wederopbouw wijken van de grote steden en in de Vinexgebieden. Zij stemden bij de vorige kamerverkiezingen SP, Christen-Unie, LPF of bleven thuis.

Bij het Europese referendum openbaarde zich zo een opmerkelijke breuklijn in ons land, een kloof die ook even zichtbaar werd bij de verkiezingen van 2002, een breuk die niet loopt langs de traditionele religieuze of ideologische lijnen, maar vooral langs opleidingslijnen. Aan de ene kant van de kloof staan hoogopgeleide burgers - krantenlezers en academici - die over veel politiek zelfvertrouwen beschikken, internationaal zijn georiënteerd en toegang hebben tot de politieke arena's en de maatschappelijke elites. Aan de andere kant staan betrekkelijk laag opgeleide burgers - ouderen, vroegtijdige schoolverlaters, kijkers naar de commerciële zenders - die maatschappelijk minder actief zijn, zich buitengesloten voelen en voor wie de internationalisering allemaal veel te snel gaat.³

2. De diplomademocratie

Het bijna eenstemmige 'nee' van de laagst opgeleiden tegen de Europese grondwet was geen irrationele opwelling. De EU in het algemeen, en de Europese conventie in

het bijzonder, waren van meet af aan projecten van en voor juristen en andere technocraten die ver weg, in de Brusselse wandelgangen en burelen, beslisten over de hoofden van de ‘gewone’ burgers heen. Het referendum bood hen voor het eerst de gelegenheid om hartgrondig ‘nee’ te zeggen tegen al die Euro-academici.

In dit essay zal ik betogen dat de ontwikkeling van de Europese Unie, en de politieke contestatie langs opleidingslijnen die bij het referendum in ons land zichtbaar werd, geen uitzondering zijn, maar dat zij symptomatisch zijn voor een bredere trend: de geleidelijke verandering in de afgelopen eeuw van de representatieve democratie in een *diplomademocratie*. Met dat laatste bedoel ik een democratie waarin burgers beduidend meer feitelijke politieke invloed hebben naar mate hun opleidingsniveau, gemeten in termen van hun hoogst behaalde diploma, hoger is. Minder academisch uitgedrukt: in een diplomademocratie is de macht aan hoogst gediplomeerden.

In geen enkele representatieve democratie is de feitelijke politieke invloed natuurlijk keurig evenredig verdeeld over de burgers. De ijzeren wet van de oligarchie van Robert Michels en het Mattheus-effect zijn enkele van de meest solide wetmatigheden uit de politieke wetenschap. Verschillen in tijd, in capaciteit en in interesse leiden vrijwel altijd tot een concentratie van macht bij een participatie-elite. Wie het politieke spel beheerst en in de juiste netwerken opereert, kan meer invloed uitoefenen dan het gewone partijlid of de gemiddelde burger.

In het verleden was die politieke elitevorming vaak gebaseerd op afkomst of op bezittingen - landerijen in agrarische samenlevingen en kapitaal in de industriële samenleving. In ons land was er bijvoorbeeld tot ver in de 20^e eeuw onder kamerleden en ministers een oververtegenwoordiging van de adel en het patriciaat (Van den Berg 1983; Secker 1991). Vaak waren dat ook burgers met een meer dan gemiddelde opleiding – de hogere sociaal-economische klassen hadden nu eenmaal meer toegang tot scholing – maar dat vormde niet de basis van hun politieke macht, dat was hun afkomst, hun land of hun geld.

In de moderne informatiemaatschappij zijn kennis en informatie de belangrijkste kapitaalgoederen en bestaat de politieke oligarchie niet meer uit adel, patriciaat of industriëlen, maar uit hoogopgeleide professionals – de ‘symbolische analisten’, de ‘creatieve professionals’ en al die andere burgers die beschikken over een hoog kennisverwerkend vermogen (Reich 1991; Castells 1997; Florida 2004).

Aristocratie, regering door de adel, en plutocratie, regering door de rijken, heeft plaatsgemaakt voor meritocratie, een regering door de best opgeleiden.

Deze meritocratisering van de politiek staat op gespannen voet met een aantal uitgangspunten van de representatieve democratie. De kern van dit essay bestaat uit een bespreking van de nadelen en risico's van zo'n diplomademocratie en van enkele maatregelen die het effect van die meritocratisering van de politiek zouden kunnen matigen. Eerst zal ik echter het bestaan van zo'n diplomademocratie empirisch nader onderbouwen.

3. De opkomst van de diplomademocratie

De constatering dat hoogopgeleide burgers beduidend meer politieke invloed hebben dan laagopgeleide burgers is op zichzelf geen nieuws. In de meeste westerse landen is opleidingsniveau vanouds een belangrijke voorspeller van politieke interesse en participatie (Almond en Verba 1963, 379-387; Verba en Nie 1972, 95-101; Verba et al. 1995, 433; Lijphart 1997, 2-3). Uit de reeks van Nederlandse Kiezersonderzoeken blijkt telkens opnieuw dat het niveau van de opleiding een grote invloed heeft op de politiek interesse en het politieke zelfvertrouwen van burgers. Hoogopgeleide burgers zijn meer in politiek geïnteresseerd en hebben veel meer politiek zelfvertrouwen dan laagopgeleide burgers (Aarts en Thomassen 2000, 48; Van Holsteyn en De Ridder 2005, 79). Lager opgeleiden waren altijd al minder politiek actief dan hoger opgeleiden, al was dat verband in het verleden in Europa minder sterk dan in de VS (Verba en Nie 1972, 340; Lijphart 1997, 2-4). Er zijn echter de nodige aanwijzingen dat de kloof tussen hoger- en lager opgeleiden de laatste decennia in de een aantal Westers landen, waaronder Nederland, beduidend breder is geworden.

In de eerste plaats doet de daling in opkomstcijfers bij de verkiezingen zich vooral voor onder de lager opgeleiden. Dat is heel duidelijk zichtbaar in de Verenigde Staten, waar tussen de jaren zestig en de jaren negentig van de vorige eeuw de opkomstcijfers zeer sterk zijn gedaald met als gevolg dat de ongelijkheid tussen kiezers sterk is toegenomen. Volgens Lijphart (1997, 6-7) is 'the logical and empirical link between low voter turnout and unequal turnout the functional equivalent (...) of practices that systematically give well-to-do and educated citizens greater voting

rights than their less privileged co-citizens'. Een soortgelijke trend doet zich inmiddels ook in ons land voor. In 1967, voor de afschaffing van de opkomstplicht, was bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer het opkomstcijfer van de kiezers met alleen maar lager onderwijs vrijwel gelijk aan dat van de kiezers met een hbo of wo-opleiding – respectievelijk 93% en 97% (Irwin 1974, 299). Tegenwoordig geldt: hoe lager het opleidingsniveau, hoe eerder men thuisblijft (Aarts 2000, 67-68). Zo blijft van de burgers met alleen maar lager onderwijs tegenwoordig ongeveer 20% thuis bij kamerverkiezingen, terwijl van de burgers met een hbo diploma of een universitaire bul nog steeds 96% naar de stembus gaat (Boelhouwer 2002, 23-25). Dat betekent dat hoger opgeleiden naar verhouding veel meer gewicht in de schaal leggen bij verkiezingen. De geleidelijk dalende opkomstcijfers in ons land sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970, impliceren in feite een sterke stijging van het gewicht van de hoogopgeleide stem (Lijphart 1997, 3).

Een zelfde patroon zie je bij andere vormen van politieke participatie, zoals het lidmaatschap van een politieke partij, het meedoen aan demonstraties, het schrijven van ingezonden stukken en het bezoeken van inspraakavonden. Almond en Verba (1963: 386) konden in de vroege jaren zestig, in hun klassieke studie over politieke participatie, nog concluderen dat 'in the United States, Britain, and Germany, large proportions of the uneducated (though much smaller than the educated) are oriented toward political input. (...) In other words, there are substantial numbers of citizens among them.' Veertig jaar later zijn de laagopgeleiden vrijwel volledig van het politieke toneel verdwenen.

De oorzaak hiervoor is niet dat de algemene stijging van het opleidingsniveau heeft geleid tot het 'uitsterven' van de lager opgeleiden. Wanneer we het opleidingsniveau bepalen op basis van het hoogst behaalde onderwijsdiploma, dan leidt dat in ons land tot een indeling in drie groepen. Tot de lager opgeleiden worden tegenwoordig die burgers gerekend die alleen lager of middelbaar voortgezet onderwijs (mulo, mavo, vmbo) hebben gevolgd. Deze groep is in ons land nog steeds veruit de grootste groep, al is de omvang in de afgelopen dertig jaar flink afgenomen, van ongeveer 80% van de bevolking begin jaren zeventig, tot iets meer dan 50% rond de eeuwwisseling. Tot de middengroep worden de burgers gerekend die hoger voortgezet onderwijs (havo/vwo) en/of middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben gevolgd. Deze groep is in die periode toegenomen van 10% naar bijna 30%. Wie een

diploma heeft van het hoger beroepsonderwijs of van de universiteit (hbo en wo) wordt tot de hoger opgeleiden gerekend. Hun aandeel is in die periode verdubbeld van ongeveer 10% naar ruim 20% (Aarts en Thomassen 2000, 49).

In Nederland lijken de laagst opgeleiden in hoog tempo weg te vallen van vrijwel alle sporten van de participatieladder. In 1977 waren er onder de politieke participanten in absolute zin nog iets meer lager dan hoger opgeleiden, maar 'in 1998 staan er tegenover elke lager opgeleide participant vijf hoger opgeleide participanten' (Dekker 2000, 85). Daarbij dient men zich te realiseren dat op basis van hun aandeel in de totale bevolking er bij de verschillende vormen van politieke participatie eigenlijk vijf lager opgeleiden tegenover twee hoog opgeleiden zouden moeten staan. Vooral bij laag opgeleide jongeren is de politieke betrokkenheid in de afgelopen jaren zeer sterk gedaald (Dekker 2002a, 64). In het Verenigd Koninkrijk zie je vergelijkbare ontwikkelingen: een sterke terugval in sociale en politieke participatie van de laagst opgeleiden, terwijl het participatieniveau van de hoogst opgeleiden vrijwel gelijk blijft (Li, Savage en Pickles 2003, 518-519).

Ook op de hoogste tree van de participatieladder, bij het vervullen van politieke functies, zijn hoger opgeleiden zeer sterk oververtegenwoordigd. De politiek-bestuurlijke elite van kamerleden en bewindslieden is in ons land altijd al een diplomademocratie geweest (Van den Berg 1983; Secker 1991). In de 19^e eeuw, toen de Staten-Generaal nog werden gedomineerd door adel en patriciaat, was 75 tot 80 % van de kamerleden universitair geschoold. Met de uitbreiding van het kiesrecht daalde dit percentage echter geleidelijk. Vanaf 1918, na de invoering van het algemeen kiesrecht, lag het percentage academici onder de kamerleden gemiddeld tussen de 40 en 50%. Pas in de late jaren vijftig liep het weer op en vanaf de jaren zestig heeft gemiddeld tweederde van de kamerleden een universitaire opleiding (Secker 2000, 292). Daarbovenop heeft vanaf de jaren negentig dan nog eens een kwart van de kamerleden een hbo-diploma, waardoor 90% van de kamerleden tegenwoordig tot de hoogst opgeleiden behoort. De rest heeft een middelbaar diploma en slechts een enkeling heeft alleen nog maar een mulo of mavo-diploma. Kamerleden met uitsluitend lager onderwijs ontbreken vrijwel geheel (Fennema 2003; Van den Berg en Van den Braak 2004, 75). Ofschoon nog steeds de meerderheid van de burgers tot de laagst opgeleiden behoren, zijn er tegenwoordig nauwelijks meer kamerleden,

bewindslieden en andere politieke bestuurders te vinden die uitsluitend een mavo, lts of vmbo diploma hebben of zelfs alleen maar lager onderwijs hebben gevolgd.

Een belangrijke oorzaak hiervoor is de transformatie van de meeste politieke partijen van massapartijen in kartel- of kaderpartijen (Mair en Katz 1995). Voorheen boden massapartijen, zoals de democraten in de VS, Labour in Engeland en de sociaal-democratische en confessionele partijen op het Europese continent, een participatiekanaal voor laaggeschoolden. Ze hadden verhoudingsgewijs veel laaggeschoolde leden en boden hen scholing voor, en toegang tot, politieke ambten. De moderne politieke kaderpartij daarentegen, is een partij van en voor hoogopgeleide professionals.

In veel westerse democratieën wordt de rol van politieke partijen en andere brede maatschappelijke organisaties in het articuleren van belangen en opinies bovendien in hoog tempo overgenomen door professionele belangengroepen en single-issueorganisaties. In de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, hebben massabewegingen die vanouds veel laaggeschoolden organiseerden en aan het woord lieten, zoals vakbonden, boerenorganisaties en vrouwenorganisaties, hun ledenaantallen en invloed sterk zien teruglopen. Daarvoor in de plaats kwamen professioneel georganiseerde lobbygroepen die geen lokale afdelingen of actieve leden kennen en voornamelijk werken via nieuwsbrieven, internet en donateurs (Skocpol 2004, 6). Deze nieuwe belangengroepen zijn vrijwel uitsluitend gericht op hoogopgeleide burgers. Ze worden geleid door hoogopgeleide professionals, ze communiceren met de hoogopgeleide managers en beleidsmedewerkers in de publieke sector en hun achterban bestaat in zeer hoge mate uit hoogopgeleiden. Bij zes van de zeven grootste landelijke belangengroepen in de VS bestaat het ledental bijvoorbeeld voor meer dan 75% uit universitair geschoolden, terwijl slechts 16% van de totale bevolking in de VS een universitaire graad heeft (Skocpol 2004, 12). Skocpol komt tot de conclusie dat de verschuiving van massabewegingen naar belangengroepen een sterke oligarchisering van de Amerikaanse samenleving heeft veroorzaakt: 'the wealthiest and best-educated Americans are much more privileged in this new civic world than their (less numerous) counterparts were in the traditional world of cross-class membership federations. (...) Ordinary citizens have fewer venues for membership in associations with real clout. Meanwhile, the most powerful

Americans are interacting – and arguing – almost exclusively with one another. (Skocpol 2002, 135).

In ons land is een dergelijke verschuiving van brede massaorganisaties naar professionele belangenbehartigers eveneens zichtbaar. Kerken, omroepen en politieke partijen hebben de afgelopen decennia leden verloren, terwijl belangenorganisaties die zich richten op specifieke thema's en belangen, zoals natuur en milieu (Greenpeace, WNF), internationale solidariteit (Novib, Unicef), abortus en euthanasie (VBOK, NVVE), of consumentenaangelegenheden (Vereniging Eigen Huis, ANWB), hun ledenaantallen vaak fors zagen stijgen. (De Hart 2005, 19-20). Anders dan de brede politieke partijen en massabewegingen van vroeger worden deze belangenorganisaties voornamelijk gerund door een hoogopgeleid 'professioneel keurkorps' (De Hart 2005, 61) en beperken de leden zich voornamelijk tot financiële donaties. Net als in de VS zijn onder de leden en donateurs de hoogst opgeleiden oververtegenwoordigd en loopt het percentage laagopgeleide leden terug (De Hart 2005, 32- 36, 53).

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat mijn diagnose tot nu toe erg uitgaat van een traditionele definitie van politiek, en dat moderne vormen van politieke participatie minder formeel en meer fluïde zijn en veel vaker plaatsvinden buiten de traditionele arena's van partij en parlement (Bang 2005). Ook de verplaatsing van de politiek naar netwerken, meer fluïde arena's en 'subpolitiek', impliceert in veel gevallen echter een verplaatsing van politieke macht van laagopgeleide leken naar hoogopgeleide professionals.

Li en Marsh (2006) onderscheiden bijvoorbeeld vijf verschillende vormen van politieke (non) participatie. Allereerst de Politieke Activisten, de politiek geïnvolveerde burgers die regelmatig actief zijn in de traditionele arena's; vervolgens de Expert Citizens, de professionals in de belangenorganisaties die zowel in de oude arena's als in de nieuwe netwerken opereren; dan de Everyday Makers, die niet geïnteresseerd zijn in partijpolitiek en ideologie, maar die op lokaal niveau tijdelijk en ad hoc actief zijn met onderwerpen die hen dagelijks raken; vervolgens de Voormalige Participanten, die wel eens participeren, maar al langer dan een jaar niet actief zijn; en uiteindelijk de Non-Participanten die nooit (meer) participeren en politiek apathisch zijn. Vervolgens keken zij op basis van recente Britse data⁴ wat karakteristieken van deze verschillende groepen waren. Hun analyse laat zien dat onder de politieke activisten en experts de hoogopgeleiden sterk

oververtegenwoordigd zijn en dat, aan de andere kant van het spectrum, burgers met weinig of geen formele kwalificaties tegenwoordig in overgrote mate behoren tot de groep die niet of niet meer participeert: 'People in the service class (professionals and managers) and with higher educational qualifications are the most likely to be Political Activists and Expert Citizens (...) those in the working class and with little formal education, are least likely to be engaged in informal political activities (Li en Marsh 2006).

De spanning tussen meritocratie en democratie doet zich misschien nog wel het sterkste voelen bij de reeks van nieuwe, deliberatieve vormen van democratie die de afgelopen decennia zijn ontwikkeld en gepropageerd. Interactieve beleidsvorming en zelfregulering worden ten dele vanuit een meritocratische logica gerechtvaardigd. De overheid heeft de waarheid niet in pacht, daarom is het belangrijk dat de deskundigheid die in de maatschappij zelf aanwezig is beter wordt benut. Deliberatieve vormen van democratie leveren daarom beter beleid op, zo is de redenering. De vraag is echter: beter beleid voor wie?

De interactieve beleidsvorming is bij uitstek het domein van de hoger opgeleide middelbare man. Uit studies naar interactieve en deliberatieve vormen van besluitvorming blijkt telkens weer dat hoogopgeleide mannen meer invloed hebben dan andere burgers (Wille 2001, 100-102; Van Stokkom 2003). Ze zijn oververtegenwoordigd in deze arena's, ze praten makkelijker (en vooral ook harder), ze zijn retorisch sterker en er wordt daardoor veel vaker naar hen geluisterd dan naar andere deelnemers (Sanders 1997; Hartman 1998; Hooghe 1999). Volgens Hartman (2000) delven laagopgeleide of minder assertieve burgers in deliberatieve arena's regelmatig het onderspit tegen de participatie-elite van 'goed gebekten'. De stem van een assertieve advocaat weegt in informele, interactieve settings nu eenmaal veel zwaarder dan die van een schuchtere schoonmaakster.

Nederland is dus met recht een diplomademocratie. Opleidingsniveau is verreweg de belangrijkste factor voor politieke invloed. Hoogopgeleide burgers gaan vaker stemmen, schrijven eerder ingezonden brieven, bezoeken vaker inspraakavonden en staan veel vaker vooraan bij interactieve beleidsvorming dan laagopgeleide burgers. En ofschoon nog ruim de helft van de bevolking alleen maar lager of middelbaar onderwijs heeft gevolgd, zijn laagopgeleide burgers in ons land inmiddels vrijwel geheel afwezig in de vertegenwoordigende organen en onder

politieke bestuurders. Meer dan ooit te voren, sinds de invoering van de het algemeen kiesrecht, wordt de democratie gedomineerd door de hoogst opgeleiden.

4. Wat is er mis met een diplomademocratie?

Waarom zou het eigenlijk een probleem zijn dat hoogopgeleide burgers onevenredig veel politieke invloed hebben? Is het niet een heel geruststellende gedachte dat onze volksvertegenwoordigers en bestuurders zo lang hebben doorgeleerd en dat scholing en expertise het meeste gewicht in de schaal leggen bij het vormen en bepalen van beleid (Zakaria 2003). Zijn we zelfs niet veel beter af wanneer academici meer politieke macht hebben dan ongeschoolde burgers?

Plato, stichter van de eerste *Akademie*, vond destijds van wel. De ideale staat die hij in zijn *Politeia* schetst is bij uitstek een diplomademocratie. Volgens Plato mogen alleen de meest intelligente en evenwichtige burgers leiding geven aan de staat. Hij ontwierp een uitgebreid stelsel van testen en toetsen om kinderen te selecteren op moed, beleid en inzicht. De uitverkorenen, de mensen met een ‘gouden’ inborst, moesten vervolgens jarenlang studeren voor ze toegelaten werden tot bestuurlijke posities. De tweede keus, de zilveren types die wel dapper, maar niet zo briljant waren, mochten nog wel soldaat en agent worden, maar de grote massa, de bronzen types waar niet veel bijzat en die vooral door hun driften werden gedreven, diende zich verre te houden van het staatsbestuur en zich tot handel en landbouw te beperken.

Plato was er van overtuigd dat brillen erfelijk was en ontwikkelde daarom een ingenieus systeem van verplichte paringsfeesten dat er voor moest zorgen dat goud alleen met goud werd gekruist. Dit eugenetische element in Plato's werk is in de tweede helft van de twintigste eeuw altijd met de nodige gêne gelezen – die veredeling deed toch teveel denken aan de *Lebensborn* tehuizen van de Nazi's. Decennia lang heeft er een taboe gerust op de koppeling van sociale problemen aan genetische factoren en al helemaal op de koppeling van politieke macht aan erfelijke aanleg en opleiding. Alleen in het lang vergeten, briljante satirisch essay van de excentrieke Britse socioloog Michael Young uit 1958, klonk Plato's filosofische fictie luid en duidelijk door. Young's quasi-wetenschappelijke formule, 'I.Q. + effort = MERIT', is bij uitstek Platoons van aard. Intelligentie en doorzettingsvermogen zijn

immers precies de karaktereigenschappen waar volgens Plato de filosoof-koningen op dienden te worden geselecteerd.

Young beschrijft in een quasi-historisch rapport hoe Groot-Brittannië in de periode 1870-2033 geleidelijk aan een radicale meritocratie is geworden dankzij een combinatie van ingrijpende onderwijshervormingen, een systeem van jaarlijkse IQ-testen en de opkomst van erfelijkheidsonderzoek. Die maken het mogelijk om reeds in een zeer vroegtijdig stadium kinderen te selecteren en op te leiden voor de maatschappelijke topfuncties. In het Engeland van 2033 zijn, net als in Plato's *Politeia*, IQ en opleiding allesbepalend voor je plaats in de samenleving.

Zowel bij Plato als bij Young loopt het uiteindelijk niet goed af met de meritocratie. De meritocratie blijkt een instabiele regeringsvorm. Bij Plato is dat omdat de elite verzuimt om rigoures te blijven selecteren en er daardoor minder sterke karakters aan de macht komen. Ook *The Rise of the Meritocracy* van Young is, in lijn met de geest van zijn tijd, een distopie. In 2033 en 2034 komt het tot opstanden – waarbij de schrijver van het rapport wordt gedood (sic) - omdat de massa, gedreven door ressentiment en rancune, geen genoegen meer wenst te nemen met haar inferieure maatschappelijke positie.

Daarmee is al een van de problemen van de diplomademocratie geschetst. Is een diplomademocratie uiteindelijk een instabiele regeringsvorm die gedoemd is om uit te monden in anarchie en opstand? Verdraagt een diplomademocratie zich bovendien met de uitgangspunten van een vertegenwoordigende democratie? Ik zal een aantal mogelijke spanningen tussen de diplomademocratie en de representatieve democratie bespreken.

Representativiteit en belangenbehartiging

De meest voor de hand liggende spanning doet zich voor rondom de eis van representativiteit. Op geen van de sporten van de participatieladder is er sprake van een getrouwe afspiegeling van de samenstelling van de bevolking. De stem van hoger opgeleiden legt meer gewicht in de schaal bij verkiezingen, ze klinkt veel luider bij allerlei vormen van protest en inspraak en ze is allesbepalend in kamer en kabinet.

Dat roept allereerst vragen op over de evenwichtigheid van de belangenbehartiging. Worden de belangen van lager opgeleiden wel voldoende vertegenwoordigd in een diplomademocratie? Wanneer lageropgeleiden veel minder

opkomen bij verkiezingen dan is er minder reden voor politici om in hun campagnes aandacht aan hun problemen en belangen te besteden. Dit wordt bevestigd in verkiezingsonderzoek uit de VS. De meeste studies naar de effecten van lage opkomstcijfers bij verkiezingen in de VS ‘find compelling evidence that unequal voting participation is associated with policies that favour privileged voters over underprivileged nonvoters’ (Lijphart 1997, 5).

Ook zou het kunnen dat er bij de verkiezingsuitslagen een vertekening optreedt doordat de politieke voorkeuren van hoger opgeleiden afwijken van die van lager opgeleiden. Er zijn voor dat laatste in ons land overigens nog weinig aanwijzingen – met uitzondering dan van het EU-referendum. Lager opgeleiden gaan weliswaar minder vaak stemmen dan hoger opgeleiden, maar als ze gingen stemmen dan weken in het verleden hun partijvoorkeuren niet veel af van die van hoger opgeleiden (Ganzeboom en Ultee 1995). Ook lijkt het vooralsnog mee te vallen met de verschillen in politieke voorkeuren tussen stemmers en niet-stemmers (Dekker 2002b, 5). Eenzelfde beeld is zichtbaar in de VS (Verba et al. 1995, 167).

Grotere risico’s voor een onevenredige belangenbehartiging doen zich voor in de sfeer van de politieke agendavorming en de bredere vormen van politieke participatie. Skocpol (2003, 240-244; 2004, 13-14) suggereert dat de overgang van brede massabewegingen naar professionele single-issue-belangengroepen de politieke ruimte voor brede sociale voorzieningen in de VS sterk heeft verminderd en ze waarschuwt dan ook voor ‘upward-tilted public agendas and policymaking’. Verba et al (1995, ch 16) laten zien dat in de VS er een systematische vertekening in de input in het politieke proces optreedt als gevolg van ongelijke patronen van politieke participatie: ‘Over and over, our data showed that participatory input is tilted in the direction of the more advantaged groups in society – especially in terms of economic and educational position (...). The voices of the well educated and the well-heeled (...) sound more loudly’ (Verba et al. 1995, 512). Daarbij lijkt het effect van inkomen overigens belangrijker te zijn dan van opleiding. Hoge opleiding bleek een factor te zijn die verhoudingsgewijs wat vaker leidde tot begrip voor andere groepen in de samenleving en meer dan gemiddeld leidde tot steun voor de verzorgingsstaat en tolerantie.

Opinieonderzoek in ons land laat zien dat laag opgeleiden zich over andere kwesties zorgen maken dan hoogopgeleiden.⁵ Hoog opgeleiden maken zich in 2006

bijvoorbeeld veel zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en maatschappelijke innovatie, terwijl laag opgeleiden vooral grote zorgen hebben over de kosten van levensonderhoud. Ook zijn hoogopgeleiden (zeer) veel positiever over de economische voordelen van verdere Europese eenwording, dan laag opgeleiden – we zagen het al bij het referendum. Het valt niet uit te sluiten – maar empirisch lastig te bewijzen - dat de specifieke problemen waar lager opgeleiden mee te maken hebben, in ons land minder hoog op de politieke agenda komen doordat de meeste volksvertegenwoordigers en opinieleiders (en hun kinderen) hoog zijn opgeleid. Zo valt op dat de problemen met het studiehuis en de basisvorming in het vwo veel eerder en veel meer aandacht hebben gekregen dan de veel grotere problemen die het gevolg waren van de vorming van het vmbo. En ook de schaduwzijden van de multiculturele samenleving werden pas als drama gepercipieerd en voorwerp van een parlementaire enquête toen ook de middenklasse en de ‘grachtengordel’ met de gevolgen van de moeizame integratie van immigranten werd geconfronteerd. Jarenlang zijn de ongepolijste klachten van de bewoners van de ‘oude wijken’ als xenofob en racistisch terzijde geschoven totdat ze eloquent werden geformuleerd door hooggeleerde publicisten als Fortuyn en Scheffer.

Legitimiteit en vertrouwen

In dit probleem van de ongelijke toegang tot de politieke agenda kan worden voorzien door middel van zaakwaarnemerschap, waarbij hoogopgeleide volksvertegenwoordigers opkomen voor de belangen van lager opgeleiden – zo zijn in de afgelopen eeuw de belangen van de arbeidersklasse in het parlement veelal verdedigd door dominees, onderwijzers, rode jonkheren en een leger van doctorandussen. En ook Fortuyn, die in achtergrond, voorkomen en optreden volstrekt de tegenpool was van de ongediplomeerde kiezer, werd toch binnen enkele maanden de held van grote groepen laagopgeleide kiezers, omdat hij ‘zei wat zij dachten’.

De vraag is echter wel hoeveel zaakwaarnemerschap een representatieve democratie kan verdragen. De arbeidersbeweging had in het verleden altijd ook ‘eigen’ mensen in de kamer. Leidt een permanente afwezigheid van laag opgeleiden in kamer en kabinet op termijn niet tot een vertrouwenscrisis omdat laag opgeleiden zichzelf niet meer kunnen herkennen in de politiek-bestuurlijke elite en zich onverschillig en cynisch van de politiek afkeren? In het vertrouwensonderzoek heet

dit wel de *identiteitshypothese*. Deze houdt in dat vooral laag opgeleide burgers steeds minder vertrouwen hebben in overheid en politiek omdat zij zich in toenemende mate uitgesloten voelen van een zinvolle politieke en maatschappelijke participatie.

Een meritocratie moet het vooral hebben van *outputlegitimititeit*. Wat telt is het resultaat; bestuur door experts geeft de meeste garantie op verstandige beleid en daarmee de grootste kans op welvaart voor zoveel mogelijk burgers. Democratie is echter meer dan een optelsom van uitkomsten. Democratie gaat ook over *input*, burgers moeten ook het gevoel hebben dat ze er toe doen, dat hun inbreng wordt gewaardeerd en tot aanpassing van beleid kan leiden. Burgers met een laag diploma zullen op den duur een diplomademocratie als niet legitiem ervaren, omdat het voor hen nauwelijks nog mogelijk is om enige invloed uit te oefenen op het beleid. ‘Naar ons soort mensen wordt toch niet geluisterd’, of ‘het zijn allemaal zakkenvullers daar in Den Haag’ is dan de stereotype cynische uiting van een gebrek aan politiek vertrouwen en een gevoel van maatschappelijke uitsluiting.

De gegevens van het vertrouwensonderzoek lijken deze hypothese te bevestigen. In de meeste westerse democratieën is er in de afgelopen decennia een gestage daling van het vertrouwen in overheid en politieke instituties zichtbaar (Kaase en Newton 1995; Norris 1999; Nye et al. 1997; Pharr en Putnam 2000; Dalton 2004). Deze daling doet zich echter niet in gelijke mate voor in alle lagen van de bevolking. Laag opgeleide burgers staan over het algemeen veel cynischer en wantrouwiger tegenover de politiek dan hoogopgeleide burgers (Hall 1999; Li en Marsh 2006; Elchardus en Smits 2002, 54-57; Van Holsteyn en De Ridder 2005, 85). Ook in ons land is de recente daling van het vertrouwen in overheid en regering niet in alle lagen van de bevolking even sterk (Becker en Dekker 2005). Hoogopgeleide, actieve burgers blijven in Nederland een redelijk groot vertrouwen in politiek en overheid houden. Het grootste wantrouwen in de overheid vind je bij de relatief laag opgeleide, onkerkelijke lagere middenklasse – bijna eenderde van de bevolking (Becker en Dekker 2005, 351). De WRR-studie *Vertrouwen in de buurt* laat goed zien dat vooral de laag opgeleide bewoners van de voorheen homogene, sociaal hechte arbeiders- en middenstandswijken hun vertrouwen in overheid en politiek in de afgelopen jaren in hoog tempo zijn kwijtgeraakt. Maatschappelijk onbehagen en politiek wantrouwen gaan bij deze grote groep burgers hand in hand. Zij hebben verreweg het minste vertrouwen in andere mensen en in de overheid en bij hen vind je de luidste roep om

leiderschap en de meest negatieve opvattingen over regering, kamerleden en politieke partijen. Zij hebben sterk het gevoel dat er naar hen toch niet wordt geluisterd en blijven het vaakst thuis bij verkiezingen (WRR 2005, 169-170). Er is één groep in het bijzonder die steeds onverschilliger tegenover politiek staat, en dat zijn laag opgeleide jongeren: ‘Als het beeld van een “toenemende kloof” in de Nederlandse politiek ergens op toepasbaar is, dan is dat (...) op de vervreemding tussen een kleiner wordende groep jongeren met weinig opleiding en de groter wordende groep hoger opgeleiden’ (Dekker 2002b, 6).

Burgerschap en betrokkenheid

Wie vanuit een republikeins perspectief naar de diplomademocratie kijkt, ziet nog een belangrijke tekortkoming. Een meritocratie is in de meest letterlijke zin van het woord geen *democratie*. De inzet van experts en zaakwaarnemers leidt misschien wel tot een regering *voor* het volk, maar dat is niet hetzelfde als een regering *door* het volk. In een diplomademocratie is er nauwelijks ruimte meer voor actief burgerschap van de lager opgeleide burgers. Hun burgerschap verschaalt tot een soort passief politiek consumentisme. Er wordt misschien wel goed voor hun belangen gezorgd, maar zij zijn nauwelijks meer in de gelegenheid om zich actief, als burgers, in de publieke sfeer te manifesteren.

Het deelnemen aan de politiek is immers ook een waarde in zichzelf, los van de behartiging van belangen. Actief burgerschap heeft een intrinsieke waarde, die verloren gaat wanneer het besturen over wordt gelaten aan experts en andere hoger opgeleiden. In een diplomademocratie zijn de *vita activa* van lager opgeleide burgers, in de termen van Hannah Arendt (1958), beperkt tot ‘labor’ en ‘work’ en raken ze uitgesloten van de sfeer van de ‘action’, van het actief vormgeven aan de *polis*, de gemeenschap van gelijken. Daarmee verliezen de lager opgeleiden een belangrijke bron van zelfrespect. Zij zijn een *quantité négligeable* geworden, een politieke onderklasse die er nauwelijks meer toe doet. Dat is tegelijkertijd ook een belangrijke bron van ressentiment jegens het politieke systeem die de loyaliteit aan het bestuur en het respect voor wet en recht sterk kan doen verminderen. Bij het referendum over de Europese grondwet werd daar plotseling iets van zichtbaar.

Vanuit een klassiek idee van burgerschap is een diplomademocratie voorts ook tamelijk eindimensionaal. De eenzijdige nadruk op expertise en outputlegitimiteit laat

te weinig ruimte voor de meer normatieve, emotionele aspecten van politiek.

Democratie is meer dan technocratie, maar gaat ook over strijd, over retoriek en symbolen en over visies op het goede leven.

Sociale rechtvaardigheid en stabiliteit

Een oververtegenwoordiging van hoog opgeleiden in het politieke systeem is in het bijzonder problematisch wanneer diploma's ook in andere maatschappelijke sferen tot voordeel strekken. Plato had daarin voorzien en stond bijvoorbeeld niet toe dat politieke bestuurders persoonlijke bezittingen hadden. Ook mochten ze niet weten wie hun kinderen waren om nepotisme te voorkomen. De meritocratie van Michael Young daarentegen, was een typische 'winner-takes-all-society'. De hoogopgeleide elite had de beste banen, het meeste bezit en de grootste politieke macht. Omdat dit sociale kapitaal grotendeels overdraagbaar was, via erfelijkheid en opvoeding, voorzag Young een gesloten maatschappij waarin er na enkele generaties nauwelijks meer sprake was van sociale mobiliteit. Macht en welvaart cumuleerde bij een zelfgenoegzame intellectuele elite en de grote, verarmde en cynische onderklasse had niet veel meer te verliezen door in opstand te komen. (Volgens Young werden de opstanden in het Engeland van 2033 vooral veroorzaakt door regeringsvoorstellen om de meritocratie erfelijk te maken en het recht op onderwijs voor te behouden aan kinderen van de elite – dat zijn in een voldragen meritocratie gemiddeld immers de meest intelligente kinderen).

De fictieve volksopstand van Young kan als waarschuwing dienen. Een diplomademocratie verliest aan stabiliteit wanneer delen van de bevolking zich niet meer gerepresenteerd voelen en wanneer ze geen uitzicht meer hebben op verbetering van hun sociale positie. Een diplomademocratie is stabielere wanneer er een grote pluriformiteit bestaat in sferen en criteria van verdienste en iemands sociale status niet eenzijdig wordt bepaald door zijn opleiding. De maatschappelijke samenhang en de democratie komen onder druk te staan wanneer onderwijsfalen en maatschappelijk falen systematisch samenvallen. Er zijn de nodige aanwijzingen dat dit steeds vaker het geval is. Volgens Elchardus (2002, 69) groeien er rond de uitkomst van de schoolloopbaan grote ongelijkheden. Er is inmiddels een sterke samenhang tussen de hoogte van het genoten onderwijs en de arbeidsmarktkansen en levenskansen van individuen. 'Tegelijkertijd bepaalt het verloop van de schoolloopbaan sterk de

houdingen en opvattingen. De kloof tussen laag- en hooggeschoolden is daarom niet alleen sociaal-economisch van aard, maar ook sociaal-cultureel.’ (Elchardus 2002, 270). Hij wijst erop dat die kloof de maatschappelijke samenhang en de democratie zou kunnen bedreigen omdat zij leidt tot systematische gevoelens van onbehagen en tot het verwerpen van democratische basiswaarden.

5. Remedies voor de diplomademocratie

Ons land is dus in veel opzichten reeds een diplomademocratie, een politiek systeem waarin burgers meer feitelijke politieke invloed hebben naar mate hun opleidingsniveau hoger is. Een diplomademocratie is een gemankeerde vorm van democratie, omdat grote groepen van de bevolking uitgesloten raken van zinvolle politieke participatie. Lager opgeleiden, die op dit moment nog 50% van de bevolking uitmaken, zijn inmiddels zeer sterk ondervertegenwoordigd op bijna alle sporten van de participatieladder. De situatie verschilt niet eens zoveel van de late negentiende eeuw toen in ons land het examenkiesrecht gold, waarbij de hoogte van de afgeronde opleiding mede bepalend was voor de toekenning van het kiesrecht. Bijna een eeuw nadat in ons land het algemeen kiesrecht is ingevoerd, zijn we in feite weer terug bij dat examenkiesrecht. Een verdere meritocratisering van onze samenleving kan op termijn een serieuze bedreiging van de politieke en sociale stabiliteit vormen. Een opstand van de ongediplomeerden, zoals beschreven door Michael Young, is minder fictief dan hij lijkt. Hoe zou je die meritocratisering kunnen matigen?

Tegengaan statusmonopolies & relativering van diploma's

David Miller (1996, 300) heeft in het kielzog van Walzer (1983) er op gewezen dat een meritocratie niet alleen stabiel, maar ook sociaal rechtvaardiger is, naarmate er meer verschillende sociaal gewaardeerde vormen van verdienste zijn: ‘economic contribution would be one kind of merit, education and scholarship another, artistic achievement a third, public service yet another, and so forth.’ Als elk van deze sferen zijn eigen statusladders kent waar burgers zelfrespect aan kunnen ontleen, dan is het risico van statusmonopolies veel minder groot. Wie geen minister, hoogleraar of topmanager kan worden, moet altijd nog tv-presentator, profvoetballer, finalist bij

Idols, of vrijwilliger van het jaar kunnen worden en daarmee een fors inkomen, een hoge sociale status, of grote maatschappelijke waardering kunnen verwerven.

Dat betekent in de eerste plaats dat er in de samenleving voldoende kanalen voor sociale mobiliteit en stratificatie open moeten blijven die niet gekoppeld zijn aan formele kwalificaties. Het betekent ook dat de waarde van diploma's en toetsen, die in onze samenleving als 'proxy' voor verdienste zo'n belangrijke rol zijn gaan spelen (De Vries 1993), dient te worden gerelativeerd. De dwingelandij van de diploma's zal moeten verminderen en buiten het formele onderwijs verworven competenties dienen eveneens erkend te worden (Elchardus 2002, 270).

Het betekent voorts dat de toegang tot essentiële maatschappelijke basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg, sociale zekerheid en onderwijs, niet moet worden gekoppeld aan de formele kwalificaties of maatschappelijke positie van burgers: 'Merit of any sort should only be allowed to govern the distribution of a certain range of goods and services, and in particular not those goods and services which people regard as necessities' (Miller 1996, 300). Er zijn nu eenmaal grote verschillen in aanleg en talenten tussen burgers en er zullen altijd grote groepen burgers blijven die niet over veel formele of informele competenties beschikken waarnaar op de arbeidsmarkt grote vraag is. Ook voor die groepen burgers dient er een fatsoenlijk en zinvol bestaan te zijn weggelegd.

Aanpassen van de arena's

Hoe valt vervolgens die onevenredig grote invloed van hoogopgeleide burgers in de politieke sfeer enigszins te dempen? De opkomst van kaderpartijen en single-issue belangengroepen valt waarschijnlijk niet meer terug te draaien – de tijd van de brede massapartijen lijkt definitief voorbij (Galston 2003, 103). En gegeven de ontworteling van politieke partijen is interactieve beleidsvorming vermoedelijk onvermijdelijk voor het creëren van draagvlak. De onevenredige invloed van hoogopgeleiden kan daarbij echter wel worden gematigd door een aantal institutionele aanpassingen. Wanneer de regering bijvoorbeeld besluit tot vergaande vormen van consultatie of zelfregulering, of wanneer een college van B&W besluit tot interactieve beleidsvorming, dan zou kamer of gemeenteraad alleen moeten instemmen na een voorafgaande *representativiteittoets*. Daarbij zou getoetst moeten worden of alle relevante

maatschappelijke groepen, in voldoende mate in kaart zijn gebracht en bij de beraadslagingen zijn betrokken (Dijstelbloem, Schuyt en De Vries 2004, 146).

Het blijkt bovendien wel degelijk mogelijk om laaggeschoolden bij interactieve beleidsvorming te betrekken; dit vraagt echter specifieke maatregelen, zoals selectie en training van deelnemers, actieve moderatie van de beraadslagingen en een directe betrokkenheid van professionals (Fung 2004). In de afgelopen jaren is er in een aantal landen ervaring opgedaan met zogenaamde ‘*mini publics*’ (Goodin en Dryzek 2006). Daarbij wordt er gedelibereerd in kleine groepen die niet uitsluitend bestaan uit zelfgeselecteerde experts en professionals, maar zoveel mogelijk representatief zijn voor de bevolking als geheel. Dat kan bijvoorbeeld door steekproeven te trekken of door te werken met kwaliteitszetels. Zo kan worden geprobeerd om ook laag opgeleide leken en non-participanten bij de beraadslagingen te betrekken. Voorbeelden hiervan zijn de *citizen panels* die door de Blair-regering zijn ingevoerd (Duggett 1998), de consensus-conferenties in Denemarken en de *Citizen’s Assembly* die in British Columbia in 2004 is georganiseerd over de hervorming van het kiesstelsel (Goodin en Dryzek 2006, 5-6). In al deze gevallen werden burgers geselecteerd op basis van een *random* steekproef uit de bevolking en niet op basis van expertise.

Opkomstplicht, peilingen en plebiscieten: terug naar het stemhokje

Het voorbeeld van het EU-referendum waar ik dit essay mee begon suggereert dat er nog andere, minder intensieve manieren zijn om lager opgeleiden bij het politieke proces te betrekken: via het stemhokje. Door Arend Lijphart is in het verleden bijvoorbeeld voorgesteld om in Nederland de *opkomstplicht* bij verkiezingen weer in te voeren.⁶ Een opkomstplicht brengt in ieder geval ook de laagst opgeleiden weer naar de stembureaus – of ze dan ook daadwerkelijk stemmen is een tweede (Dekker en Hooghe 2003, 159) - en zorgt er zo voor dat het voor politieke partijen electoraal interessant blijft om aan hun belangen aandacht te besteden.

Stemmingen zijn sowieso een zeer probaat middel om de onevenredig invloed van een participatie-elite te dempen. Bij stemmingen telt immers elke stem, of die nu hard of zacht, eloquent of onbeholpen is, even zwaar. Daarom zou men interactieve processen waar mogelijk met stemmingen af dienen te sluiten. Hierbij dient het uitgangspunt van één persoon, één stem zoveel mogelijk gehanteerd te worden. Dit

zorgt ervoor dat de kleine groep van ‘dominante, handige, verbale medeburgers’ (Hartman 2000) zijn zin niet kan doordrukken tegen de wil van de meerderheid in. Wanneer men deze stemmingen beperkt tot de laatste fase van de besluitvorming, blijft er genoeg ruimte over voor het mobiliseren van expertise en creativiteit in de fase van idee- en planvorming (Van Stokkom 2003). Je zou hier kunnen spreken van delibereren in de schaduw van de directe democratie.

Dergelijke stemmingen kunnen bijvoorbeeld de vorm aan nemen van *correctieve referenda*. Daarbij is er alle ruimte voor experts, belangengroepen en betrokken burgers om agenda’s op te stellen, scenario’s te ontwerpen en voorstellen te doen. Tegelijkertijd blijft er een mogelijkheid voor de burgers die geen zin, geen tijd of geen durf hebben om deel te nemen aan de deliberaties, om zich op voet van gelijkheid uit te spreken over de plannen. Een geslaagd voorbeeld van deze combinatie van deliberatie en directe democratie was de besluitvorming rond de herinrichting van de Grote Markt in Groningen, waarbij de bevolking via een referendum kon kiezen uit enkele gedetailleerd uitgewerkte plannen. En hoewel er op de staatkundige wijsheid van een referendum over de Europese grondwet het nodige valt af te dingen, moet in ieder geval worden vastgesteld dat het lager opgeleiden de mogelijkheid heeft gegeven om hun stem luid en duidelijk te verheffen.

Niet alle onderwerpen lenen zich voor bevolkingsbrede referenda. Een andere, inhoudelijk veel diepgaandere, vorm van meerderheidstoetsing is de *deliberatieve peiling* die door James Fishkin (1995, 134-176) is ontworpen en uitgevoerd. Daarbij werd een breed samengestelde, representatieve steekproef van enkele honderden burgers getrokken uit het kiesgerechtigde deel van de bevolking. Deze burgers werden voor een weekeinde bij elkaar gezet om in kleine groepen intensief te discussiëren over enkele belangrijke maatschappelijke thema’s. Ze werden voorzien van evenwichtig samengestelde documentatiemappen en konden experts, lobbyisten en politici met uiteenlopende standpunten raadplegen. Na enkele dagen van intensieve, *face to face* discussies, werden hun meningen over de vraagstukken gepeild. Het werd een combinatie van *Big Brother*, *Het Lagerhuis* en *Expeditie Robinson*, want de beraadslagingen en de stemmingen werden gehouden en opgenomen in de studio’s van de Britse zender Channel 4 en vervolgens uitgebreid op televisie vertoond.

Wie dat allemaal wat te belastend vindt - niet iedereen wil immers voortdurend worden lastiggevallen met referenda of in televisiestudio’s discussiëren – zou ook nog

kunnen denken aan steekproefsgewijs samengestelde *burgerjury*'s. In dat laatste geval wordt de uitkomst van een interactief proces voorgelegd aan een jury die zo representatief mogelijk is samengesteld. Deze stemt na beraadslagingen over het voorstel. De uitslag kan dan door een college van B&W of een gemeenteraad worden meegenomen in haar uiteindelijke oordeel over de wenselijkheid van het voorstel. Dit is geen volwaardig alternatief voor meerderheidsvorming via referenda, maar het biedt wel een zekere egalitaire check op de besluitvorming.

Blijft over de politiek-bestuurlijke elite. In het Athene van Plato kende men diverse instituties die een al te grote meritocratisering tegen gingen – tot groot ongenoegen van Plato overigens. Na de hervormingen van Cleisthenes kreeg bijvoorbeeld iedere burger direct stemrecht in de volksvergadering van Athene en werden bijna alle bestuurlijke functies door burgers vervuld op basis van loting. Dat zorgde in theorie – de praktijk was na verloop van tijd anders - voor een sterke rem op de bestuurlijke elitevorming. In een kennismaatschappij is een aanwijzing door het lot van wethouders, burgemeesters of ministers een hachelijke zaak. Rechtstreekse verkiezing van bestuurders, liefst in combinatie met een opkomstplicht, zou ook hier enig soelaas kunnen bieden. Het geeft laag opgeleiden een even grote stem als hoog opgeleiden en dwingt politieke partijen en kandidaten om in ieder geval met hun belangen rekening te houden.

Invoering van gematigde plebiscitaire elementen in de vertegenwoordigende democratie geeft lager opgeleiden niet alleen een zwaardere stem bij de rekrutering van de politieke elite, ze kan ook de variëteit in politieke stijl en expertise vergroten. Verkiezing van bestuurders biedt bijvoorbeeld meer ruimte voor de symbolische, emotionele dimensies van politiek. Naast formele kwalificaties, in de vorm van titels en diploma's, zijn informele competenties, zoals charisma, spreekvaardigheid en overtuigingskracht, relevant. Hiermee kan een brug worden geslagen tussen de leefwereld van lageropgeleiden en de beleidswereld van de politieke elites. Het kan helpen om de identificatie met het politieke systeem en het vertrouwen in politieke leiders te vergroten.⁷

Referenda, peilingen en een meer directe verkiezing van bestuurders zullen de lager opgeleide burgers niet op alle sporten van de participatieladder terugbrengen, maar ze geven hen wel belangrijke vetomogelijkheden - het minste wat ze kunnen

bewerkstelligen, is dat ze de ‘Euro-academici’ dwingen om langer na te denken over hoe ze tot een ‘ja’ kunnen geraken.

Literatuur

- Aarts, Kees en Jacques Thomassen, 2000, 'Belangstelling voor politiek en politiek zelfvertrouwen'. In: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: SDU, 35-55.
- Aarts, Kees, 2000, 'Opkomst'. In: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: SDU, 57-75.
- Almond, Gabriel A. en Sidney Verba, 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Arendt, Hannah, 1958, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bang, Henrik, 2005, 'Among everyday makers and expert citizens'. In: Janet Newman (red.), *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*, Bristol: Policy Press, 159-179.
- Becker, Frans, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), 2000, *De toekomst van de democratie: Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers.
- Becker, J. en P. Dekker, 2005, 'Beeld van beleid en politiek'. In: *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: SCP, 328-362.
- Berg, J.Th.J. van den, 1983, *De toegang tot het Binnenhof: De maatschappelijke herkomst van Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970*, Weesp: Van Holkema & Warendorf.
- Berg, J.Th.J. van den en B. van den Braak, 2004, 'Kamerleden als passanten in de Haagse politiek: De maatschappelijke herkomst van Tweede-Kamerleden 1970-2004'. In: C.C. van Baalen et al. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004*, Den Haag: SDU, 69-81.
- Boelhouwer, Jeroen, 2002, 'Achtergronden van niet-stemmers', in: Paul Dekker (red.), *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Den Haag: SCP, 21-42.
- Castells, M., 1997, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell.
- Dalton, R., 2004, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Dekker, Paul, 2000, 'Politieke participatie'. In: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: SDU, 77-92.
- Dekker, Paul, 2002a, 'Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie 1970-2000'. *b en m*, 29/2: 55-66.
- Dekker, Paul (red.), 2002b, *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Den Haag: SCP.
- Dekker, Paul, 2003, 'Afkeer van de politiek?'. *Christen Democratische Verkenningen*, 2003/4: 30-36.
- Dekker, Paul en Marc Hooghe, 2003, 'De burger-nachtwaker: Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking'. *Sociologische Gids*, 50/2: 156-181.
- Dijstelbloem, H.O., C.J.M. Schuyt en G.H. De Vries, 2004, 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving'. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho

- (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenning 4, Amsterdam: Amsterdam University Press, 135-150.
- Duggett, M., 1998, 'Citizen's Charter: A People's Charter in the UK'. *International Review of Administrative Sciences*, 64: 327-330.
- Elchardus, Mark, 2002, 'Onderwijs in de symbolische samenleving: Zijn individualisme en meritocratie nog zinvol?'. *Sociologische Gids*, 49/3: 259-274.
- Elchardus, Mark en Wendy Smits, 2002, *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: VUB-Press.
- Fennema, Meindert, 2003, *Over de kwaliteit van politieke elites*, oratie UvA, Amsterdam: Vossiuspress.
- Fishkin, James, 1995, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven: Yale.
- Florida, Richard, 2004, *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books.
- Fung, Archon, 2004, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton UP.
- Galston, William, 2003, 'The new class vs. social democracy'. *Public Interest* 153: 100-104.
- Ganzeboom, H.B.G. en W.C. Ultee (red.), 1995, *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*, WRR Voorstudie nr 96, Den Haag: SDU.
- Goodin, Robert E. en John S. Dryzek, 2006, 'Deliberative Impacts: The Macropolitical Uptake of Mini-publics'. *Politics and Society* 34/2: 1-26.
- Hall, Peter, 1999, 'Social Capital in Britain'. *British Journal of Political Science*, 29: 417-61.
- Hart, Joep de, 2005, *Landelijk verenigd: Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, Den Haag: SCP.
- Hart, Paul 't en Marcel ten Hooven, 2004, *Op zoek naar leiderschap: Regeren na de revolte*, Amsterdam: De Balie.
- Hartman, Ivo, 1998, 'De andere kant van politieke participatie: Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf'. *Vorming*, 14/1 (oktober 1998): 7-18.
- Hartman, Ivo, 2000, *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat?*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Holsteyn, Joop van en Josje de Ridder, 2005, *Alles blijft anders: Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam: Aksant.
- Hooghe, Marc, 1999, 'The Rebuke of Thersites: Deliberative Democracy Under Conditions of Inequality'. *Acta Politica*, 34: 287-301.
- Hooghe, Marc, 2003, *Sociaal kapitaal in Vlaanderen: Verenigingen en democratische politieke cultuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Irwin, Galen, 1974, 'Compulsory Voting Legislation: Impact on Voter Turnout in The Netherlands'. *Comparative Political Studies*, 7: 292-315.
- Kaase, M. en K. Newton (red.), 1995, *Beliefs in Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Li, Yaojun en David Marsh, 2006, 'Bang to citizens: Searching for expert citizens and everyday makers'. *British Journal of Political Science*, nog te verschijnen.
- Li, Yaolun, Mike Savage en Andrew Pickles, 2003, 'Social capital and social exclusion in England and Wales (1972-1999)'. *British Journal of Sociology*, 54/4: 497-526.
- Lijphart, Arend, 1997, 'Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma'. *American Political Science Review*, 91/1: 1-14.
- Mair, Peter en Richard S. Katz, 1995, 'Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party'. *Party Politics*, 1/1: 5-28.

- Miller, David, 1996, 'Two Cheers for Meritocracy'. *The Journal of Political Philosophy*, 4/4: 277-301.
- Norris, P. (red), 1999, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J.S., P.D. Zelikow en D.C. King (red.), 1997, *Why people don't trust government*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Pharr, S. en R.D. Putnam (red.), 2000, *Disaffected Democracies: What is troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- Reich, R., 1991, *The work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Londen: Simon & Schuster.
- Thomassen, Jacques, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), 2000, *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: SDU.
- Sanders, Lynn, 1997, 'Against Deliberation'. *Political Theory*, 25/3: 347-376.
- Secker, W.P., 1991, *Ministers in beeld: De sociale herkomst van de Nederlandse ministers (1848-1990)*, Leiden: DSWO Press.
- Secker, Ineke, 2000, 'Representatives of the Dutch People: The Smooth Transformation of the Parliamentary Elite in a Consociational Democracy 1849-1998'. In: Heinrich Best & Maurizio Cotta (red.), *Parliamentary Representation in Europe 1848-2000*, Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda, 2002, 'United States: From Membership to Advocacy'. In: Robert D. Putnam (red.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: OUP, 103-136.
- Skocpol, Theda, 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Skocpol, Theda, 2004, 'Voice and Inequality: The Transformation of American Civic Democracy'. *Perspectives on Politics*, 2/1: 3-20.
- Stokkom, Bas van, 2003, 'Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming'. *B en m*, 30/3: 153-165.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman en Henry E. Brady, 1995, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Verba, Sidney en Norman H. Nie, 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row.
- Verba, Sydney, Norman Nie en Jae-On Kim, 1978, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, Cambridge: CUP.
- Vries, Geert de, 1993, *Het pedagogisch regime: Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Walzer, Michael, 1983, *Spheres of Justice*, New York: Basic Books
- Wille, Anchrit, 2001, 'Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces'. In: Jurian Edelenbos en René Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma, 87-115.
- WRR (Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid), 2005, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Young, Michael, 1994 (Originele publicatie in 1958 door Thames and Hudson), *The Rise of the Meritocracy* (With a New Introduction by the author), New Brunswick: Transaction.

Zakaria, Fareed, 2003, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York: Norton.

Noten

¹ Met dank aan Kutsal Yesilkagit voor deze waarneming. Dank ook aan Paul Dekker, Paul 't Hart, Albert Meijer, Dick Pels, Thomas Schillemans, Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens voor hun commentaar op eerdere versies.

² Deze gegevens zijn ontleend aan het bureau van Maurice de Hond (www.peil.nl; geraadpleegd 7 juli 2005).

³ Zie voor een schets van de verschillende groepen vanuit Vlaams perspectief Hooghe (2003) en Elchardus en Smits (2002).

⁴ De 2001 Home Office Citizenship Survey (HOCS).

⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport *21minuten.nl 2006* (www.21minuten.nl), pagina 28-29.

⁶ In een interview met Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp in Becker et al (2000); zie ook Lijphart (1997).

⁷ Vergelijk bijvoorbeeld Henk te Velde in 't Hart en Ten Hooven (2004, 273-274).