

## 7. De meritocratisering van de politieke elite

*Mark Bovens en Anchrit Wille*<sup>8</sup>

### Van aristocratie naar meritocratie

Een van de eersten die de satire van Michael Young serieus namen, was de Amerikaanse socioloog Daniel Bell. Al in de vroege jaren zeventig van de vorige eeuw beschreef hij hoe de enorme expansie van het hoger onderwijs leidde tot een meritocratisering van de maatschappij. Volgens Bell is de moderne samenleving een 'credential society'. Zonder formele diploma's krijg je nauwelijks toegang meer tot de hogere klassen. Alleen voor de politiek maakte hij een uitzondering: 'Only in politics, where positions may be achieved through the ability to recruit a following or through patronage, is the mobility ladder relatively open to those without formal credentials' (Bell, 1972: 30-31).

Daniel Bell heeft ongelijk gekregen wat de politiek betreft. In de afgelopen veertig jaar zijn de politieke elites bij uitstek gemeritocratische. Vrijwel alle hoge politieke ambten in ons land worden tegenwoordig bekleed door burgers met de hoogste diploma's. Van de 150 leden van de Tweede Kamer die in september 2012 werden geïnstalleerd, hadden er maar liefst 145 gestudeerd op een universiteit of hbo-instelling. Bijna 91 procent van alle Kamerleden is ook daadwerkelijk afgestudeerd en beschikt over een hbo- of wo-diploma. Daarmee was deze lichte Tweede Kamerleden de hoogst opgeleide lichte sinds de afschaffing van het censuskiesrecht in 1887.

In de afgelopen anderhalve eeuw is de politiek-bestuurlijke elite in ons land veranderd van een erfelijke, aristocratische elite in een meritocratische, academische elite. Een reeks van emancipatiebewegingen – eerst de opkomst van de confessionele volkspartijen, toen de sociaaldemocratie en vanaf de jaren zestig de vrouwenbeweging – heeft in de loop van de twintigste eeuw tal van sociale en politieke drempels voor politieke ambten geslecht. De sterke band tussen sociale afkomst en de toegang tot politieke ambten is grotendeels verdwenen. Ministers en Kamerleden zijn tegenwoordig afkomstig uit alle lagen van de bevolking.

<sup>8</sup> Deze bijdrage is een bewerking en uitbreiding van hoofdstuk 5 uit het boek *Diplomademocratie* (Bovens & Wille, 2011). Hier en daar zijn passages overgenomen uit dat hoofdstuk.

Vanaf de tweede helft van de vorige eeuw is afkomst echter vervangen door opleiding. Verschillende vraag- en aanbodfactoren hebben ervoor gezorgd dat politieke en bestuurlijke functies vooral worden vervuld door hoog opgeleide burgers met een professionele achtergrond. Het gevolg hiervan is dat de wetgevende en uitvoerende macht zijn veranderd van een aristocratische in een meritocratische elite. Een academische achtergrond is tegenwoordig in feite een noodzakelijke voorwaarde om gerekruteerd te worden voor politieke ambten.

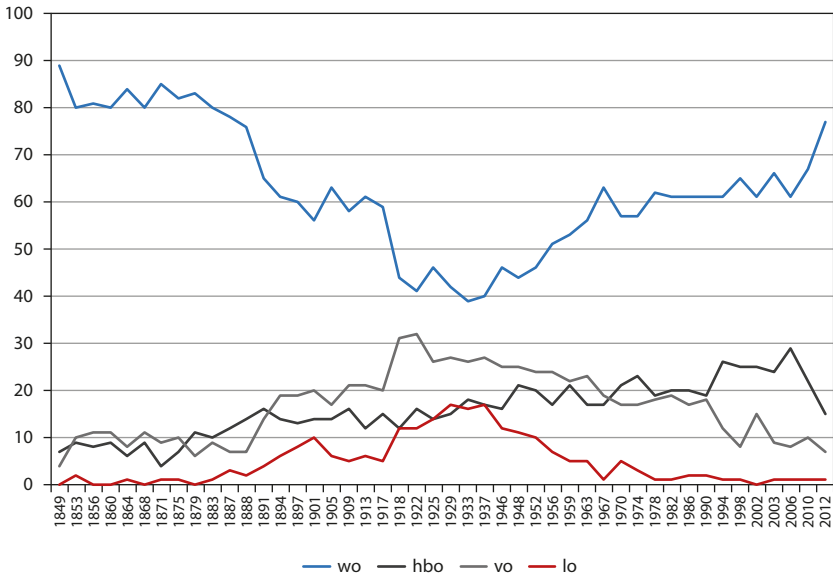
In dit hoofdstuk gaan we na waarom Daniel Bell geen gelijk heeft gekregen. We beschrijven allereerst in hoeverre de Nederlandse politieke elite in de afgelopen eeuw is gemeritocratieerd. We richten ons daarbij op de bekleders van politieke ambten: Kamerleden, bewindslieden, wethouders en gemeenteraadsleden. We hanteren daarbij een simpele definitie van meritocratisering: een toename van hogere opleidingskwalificaties onder de bekleders van politieke ambten. Vervolgens bespreken we een aantal verklaringen voor de dominantie van hoger opgeleiden onder de politieke elite. Ten slotte gaan we in op de vraag in hoeverre die politieke meritocratisering nu eigenlijk een probleem is.

## **De dominantie van academici in het politieke ambt**

### **De Tweede Kamer: een parlementaire U-curve**

De enorme dominantie van academici in de Tweede Kamer is niet van alle tijden. Het aandeel hoger opgeleiden onder Kamerleden in de afgelopen anderhalve eeuw laat een U-curve zien. In de negentiende eeuw, toen de Tweede Kamer het domein was van de adel en van het patriciaat – de oude regentenfamilies uit de tijd van de Republiek – beschikte rond de 80 procent van de Kamerleden over een universitaire graad (Van den Berg, 1983; Secker, 1991). Vanaf het einde van de negentiende eeuw, toen het kiesrecht stapsgewijs werd verruimd en bijvoorbeeld het capaciteitskiesrecht, waarin opleiding een belangrijke rol speelde, werd afgeschaft, nam het percentage academici fors af. Na 1917, toen het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, schommelde het aandeel academici onder de leden van de Tweede Kamer vele decennia lang tussen de 40 en de 50 procent. Vooral de confessionele en sociaaldemocratische Kamerfracties hadden veel lager en middelbaar opgeleiden in hun gelederen.

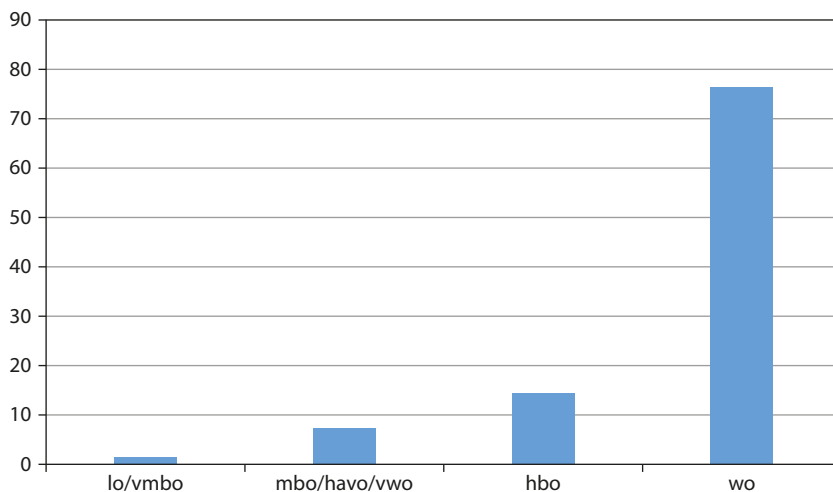
Pas na de Tweede Wereldoorlog begon het percentage academici te stijgen, en sinds de late jaren zeventig hebben ten minste drie op de vijf

**Figuur 1: Tweede Kamerleden naar vooropleiding 1849-2012 (%)**

Bron: Van den Berg, 1983, 2007; aangevuld met eigen data

Kamerleden een academische graad. Daarnaast zijn er de nodige Kamerleden die een hbo-diploma hebben – al begint dat aantal de laatste jaren te dalen. Tegenwoordig is rond de 90 procent van de Kamerleden in formele zin hoog opgeleid en heeft bijna 80 procent een academische graad.

In september 2012, bij de installatie van de nieuwe Tweede Kamer, hadden 115 Kamerleden (77 procent) een academische bul. Daarvan waren er 12 gepromoveerd en waren er twee hoogleraar geweest. Nog eens 22 Kamerleden (15 procent) hadden een hbo-diploma. Slechts 11 Kamerleden (7 procent) waren in formele zin middelbaar opgeleid, met mbo, havo of vwo als hoogste diploma. In zeker acht gevallen was dat echter omdat men een hogere opleiding niet had afgemaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor Pia Dijkstra (D66) die een tijdje theologie heeft gestudeerd, voor Ton Elias (VVD) die na zijn kandidaats politicologie is gestopt, maar ook voor Geert Wilders (PVV) die na de havo een aantal deelcertificaten Rechtsgeleerdheid bij de Open Universiteit heeft behaald. Er zijn in de eenentwintigste eeuw vrijwel geen Kamerleden meer die laag zijn opgeleid. In september 2012 waren dat alleen Magda Berndsens-Jansen (D66), die een mulodiploma heeft, en Astrid Oosenbrug-Blokland (PvdA), met een mavodiploma. In feite hadden slechts 5 van de 150 Kamerleden geen tijd doorgebracht aan een hbo-instelling of universiteit.

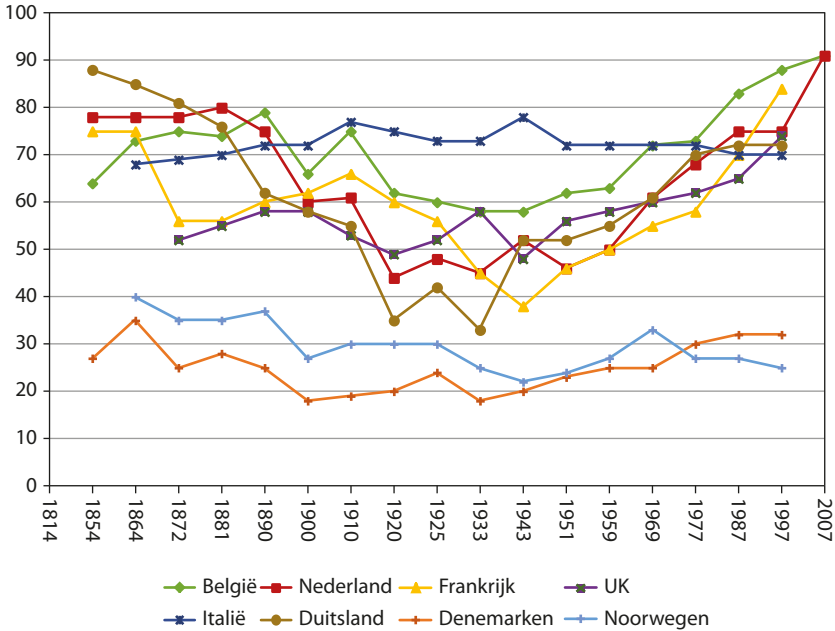
**Figuur 2: Opleidingsniveau Tweede Kamerleden 20 september 2012 (%)**

Bron: Parlement & Politiek ([www.parlement.com](http://www.parlement.com))

Nederland is geen uitzondering binnen West-Europa. In veel Europese parlementen is het percentage academici de laatste jaren sterk gestegen, soms wel tot meer dan 85 procent. Net als in Nederland neemt in veel Europese landen het percentage hoog opgeleide Kamerleden door de tijd heen ruwweg de vorm aan van een U-curve, zoals blijkt uit figuur 3. Een uitzondering zijn de Scandinavische landen. Zij hadden vanouds veel lagere percentages academici onder hun volksvertegenwoordigers. In Denemarken en Noorwegen schommelde dit tot het einde van de twintigste eeuw veelal rond de 30 procent. Ook in die landen neemt de laatste jaren het aantal hoger opgeleide volksvertegenwoordigers echter snel toe. Zo is na de verkiezingen van 2011 het aantal hoger opgeleide leden van de Deense *Folketinget* gestegen tot bijna 75 procent (Folketinget, 2012: 3).

### De Eerste Kamer: een hooggeleerde herensociëteit

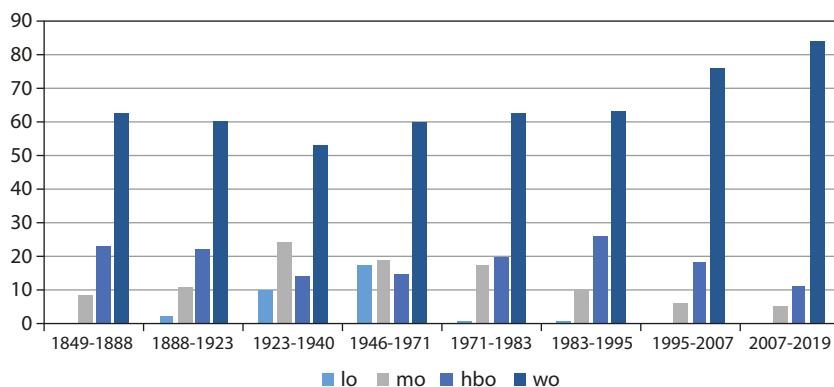
In de Eerste Kamer is de verhouding tussen academisch en niet-academisch gevormden in de afgelopen anderhalve eeuw redelijk stabiel, al is ook daar een lichte U-curve zichtbaar (zie figuur 4). In de periode 1849-1923 werd de Eerste Kamer gedomineerd door academici, al waren dat er relatief wat minder dan in de Tweede Kamer. In eerste instantie waren alle academici jurist (Van den Braak, 1998: 127, 186, 187, 188). Later waren er ook ingenieurs, theologen, landbouwkundigen en wis- en natuurkundigen.

**Figuur 3: West-Europa: hoog opgeleide volksvertegenwoordigers 1854-2007 (%)**

Bron: Gaxie & Godmer, 2007: 112; Belgische gegevens: Verleden & Heyneman.

De niet-academisch gevormden in de Eerste Kamer waren opgeleid via praktijk- of vakopleidingen op het niveau van het hoger beroepsonderwijs (opleiding tot officier, notaris, ambtenaar). Na de invoering van evenredige vertegenwoordiging in 1923 daalde in de Eerste Kamer het aantal academici en nam het aantal leden met een middelbare of lagere opleiding toe. Dit had vooral te maken met de forse groei van de SDAP, die leidde tot een toename van het aantal leden uit de lagere milieus. Deze leden waren veelal afkomstig uit de kring van de vakbeweging, en het merendeel had zich 'door zelfstudie of (vakbonds-) cursussen verder ontwikkeld' (Van den Braak, 1998: 238-240). Vanaf 1971 veranderde de samenstelling van de Eerste Kamer. Politieke bestuurders in ruste kregen de overhand, het aantal actieve vakbondsbestuurders daalde drastisch, en hoogleraren namen een belangrijke plaats in (Van den Braak, 1998: 238). Het werd steeds meer de Kamer van de 'nieuwe vrijgestelden' (Daalder, 1974).

Het aantal hoogleraren in de Eerste Kamer laat in de afgelopen anderhalve eeuw een duidelijke stijging zien. In de periode vóór 1890 zorgde het hoogleraarschap nog voor onvoldoende inkomen om in aanmerking te komen voor een Eerste-Kamerlidmaatschap (Van den Braak, 1998: 119).

**Figuur 4: Opleiding leden van de Eerste Kamer in periode 1849-2019 (%)**

Bron: Van den Braak, 1998 (gegevens tot 1995); Biografisch Archief, PDC/Montesquieu Instituut (gegevens vanaf 1995)

Daarna was het een van de functies die voorkwamen op de lijst van ambten die toegang gaven tot het Eerste-Kamerlidmaatschap. In 1920 waren er vier hoogleraren te vinden in de Eerste Kamer (Van den Braak, 1998: 176-179). Het aantal hoogleraren is sindsdien sterk gegroeid. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is al meer dan een kwart van de leden werkzaam bij de universiteit als hoogleraar of als wetenschappelijk medewerker (zie tabel 1).

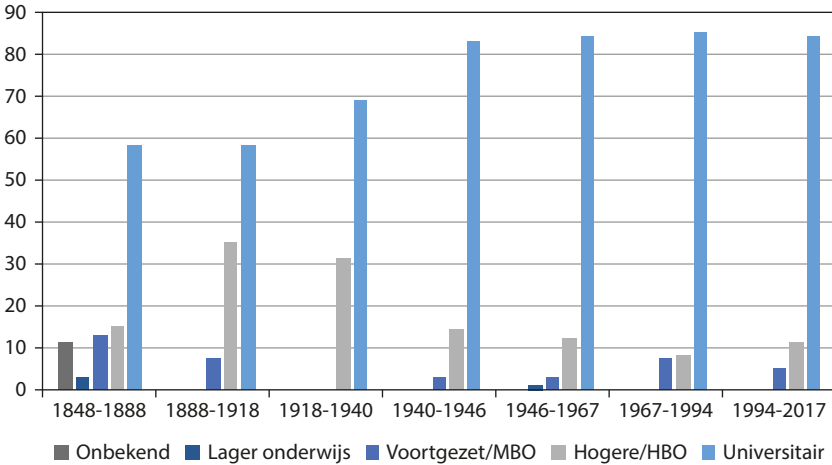
**Tabel 1: Universitaire beroepsachtergrond Eerste Kamerleden bij intrede (%)**

	1946-1971	1971-1983	1983-1995	1995-2007	2007-2019
Hoogleraar	13	9	11	23	24
Wetenschappelijk medewerker	2	9	5	2	4
Aandeel Eerste Kamerleden met universitaire beroep	15	18	16	25	28

Bron: Van den Braak, 1998: 344 (gegevens tot 1995); Biografisch Archief, PDC/Montesquieu Instituut (gegevens vanaf 1995)

## Zeergeleerde regeerders

Verderop aan het Binnenhof, in de Trêveszaal, is geen sprake van een U-curve, maar eerder van een constante, licht opgaande lijn. Ministers zijn in Nederland vanouds zeer hoog opgeleid, zoals te zien valt in figuur 5.

**Figuur 5: Opleidingsniveau van ministers in Nederland 1848-2017 (%)**

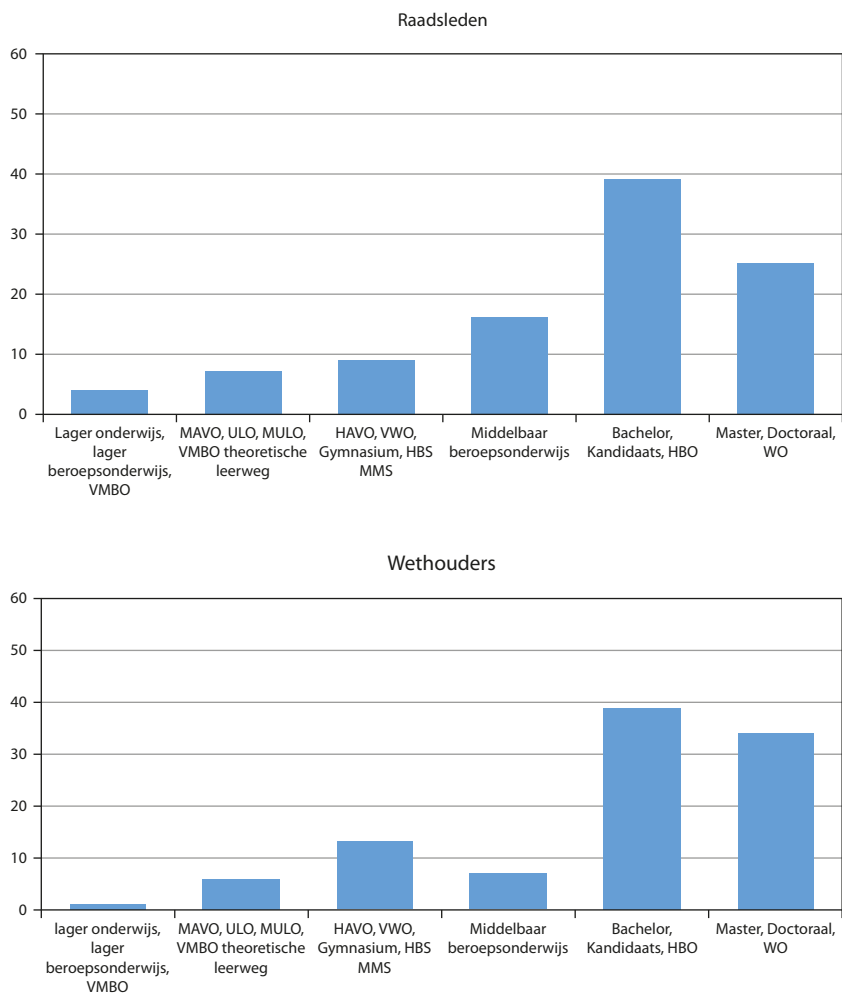
Bron: Secker, 1991: 84; en Parlement & Politiek ([www.parlement.com](http://www.parlement.com))

Al vanaf 1940 is een academische bul in feite een *conditio sine qua non* voor het ministerschap. Meer dan 80 procent van de ministers heeft sindsdien een universitaire graad en meer dan 90 procent behoort tot de hoger opgeleiden. Van de dertien ministers in het kabinet-Rutte II hebben er bijvoorbeeld elf een doctoraalbul (alleen Hennis en Kamp hebben een diploma op hbo-niveau). Drie ministers (Asscher, Bussemaker en Plasterk) zijn gepromoveerd en werkten op de universiteit voor ze de politiek in gingen. In het kabinet-Balkenende IV waren zelfs zes van de zestien ministers gepromoveerd en was een kwart hoogleraar vóór hij of zij de politiek in ging. Ook dat is overigens geen recent fenomeen. In eerdere naoorlogse kabinetten, zoals die van Drees en van Den Uyl, waren meerdere bewindslieden voormalig hoogleraar.

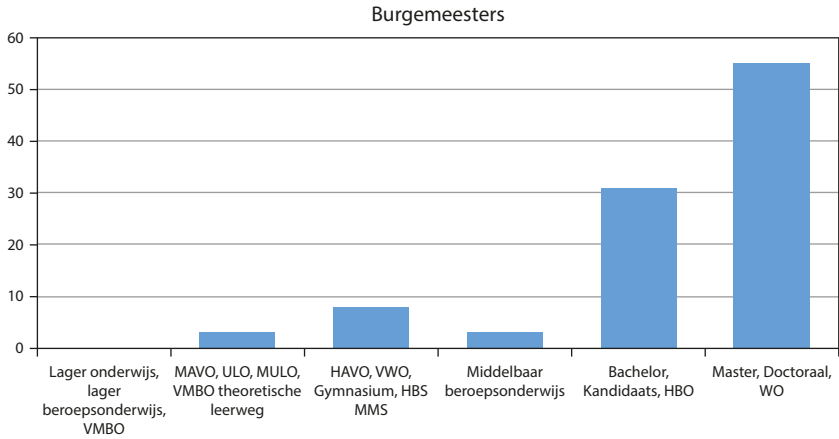
De aanwezigheid van zulke grote aantallen academici in de regering is niet zo vanzelfsprekend als misschien mag lijken. In vergelijking met hun collega's in andere West-Europese landen waren de Nederlandse ministers altijd al zeer hoog opgeleid. In de meeste buurlanden was het percentage academici onder bewindslieden in de eerste decennia na de oorlog veel lager dan in ons land (Thiébault 1991). Nederland behoorde lange tijd, samen met Italië, België, Luxemburg en Frankrijk, tot de landen met de hoogst opgeleide ministers. In de overige landen was het aandeel academici in het kabinet minder dan 75 procent. Met name in landen waar verhoudingsgewijs veel ministers afkomstig waren

van sociaaldemocratische partijen, zoals in de Scandinavische landen, hadden lager opgeleiden een grotere kans om minister te worden. Voor de afgelopen decennia ontbreken vergelijkbare gegevens voor ditzelfde rijtje landen, maar de gegevens die er zijn (Borchert & Zeiss, 2003: 192, 329, 360), laten zien dat in de meeste West-Europese landen het percentage academici onder ministers sterk is gestegen en in de buurt komt van de Nederlandse cijfers.

**Figuur 6: Opleidingsniveau van raadsleden, wethouders, burgemeesters 2014 (%)**





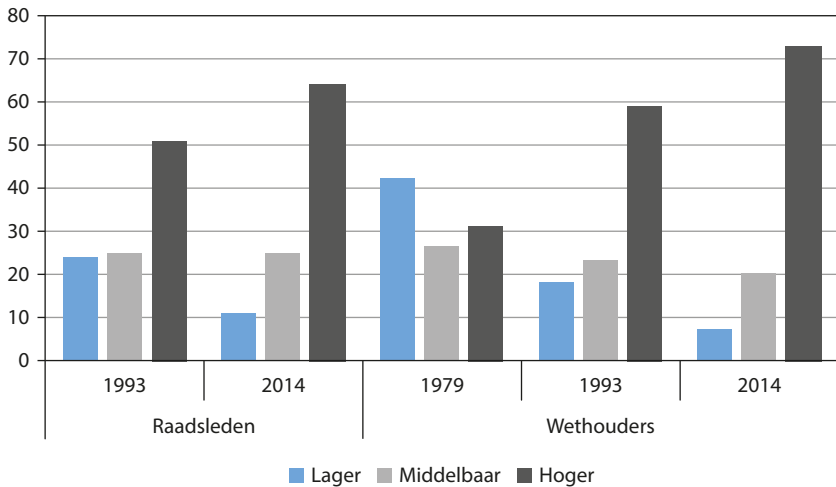


Bron: Staat van Bestuur 2014

### Gestudeerde gemeentebestuurders

In de gemeentelijke politiek zie je vergelijkbare ontwikkelingen als op het Binnenhof. De overgrote meerderheid van de lokale politieke ambtsdragers is tegenwoordig hoogopgeleid, waarbij de wethouders hoger zijn opgeleid dan de raadsleden en de burgemeesters weer hoger dan de wethouders, zoals blijkt uit figuur 6. In 2014 had ongeveer 64 procent van de gemeenteraadsleden

**Figuur 7: Opleidingsniveau raadsleden en wethouders 1979, 1993 en 2014 (%)**



Bron: VNG, 1980; Lensink, 1994: 49; en Staat van Bestuur 2014

een diploma op hbo- of academisch niveau. Voor de wethouders was dit ongeveer 73 procent en voor de burgemeesters ruim 85 procent.

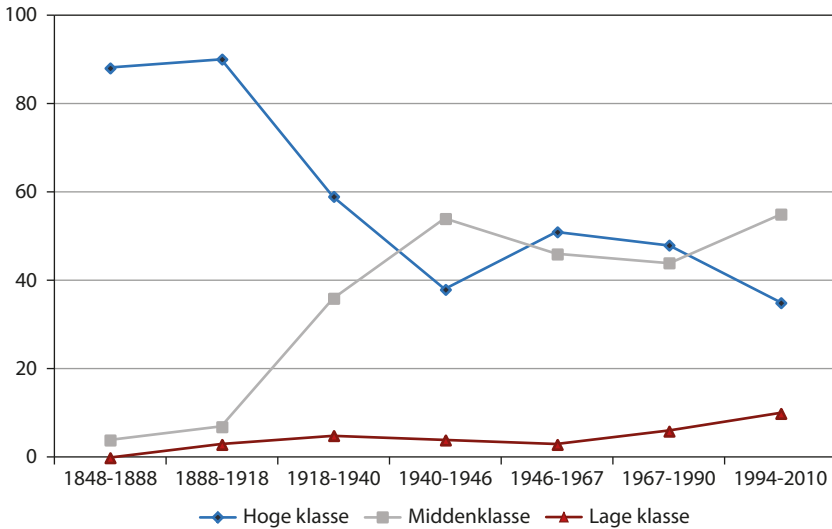
Ook voor de gemeenten geldt dat door de tijd heen de hoger opgeleiden steeds dominanter worden in de raad en in de colleges van B&W, zoals figuur 7 laat zien. In 1993 was de helft van de raadsleden lager of middelbaar opgeleid, in 2014 was dat nog maar een derde. Het aandeel lager en middelbaar opgeleide wethouders is sinds 1979 afgenomen van meer dan 70 procent tot bijna een kwart. Schaalvergroting als gevolg van gemeentelijke herindeling lijkt hierbij een rol te hebben gespeeld. In het verleden was in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners bijna de helft van de wethouders lager of middelbaar opgeleid.

## **Meritocratisering: van afkomst naar opleiding**

### **Van bovenlaag naar middenklasse**

In de eenentwintigste eeuw zijn de volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders in ons land vrijwel zonder uitzondering zeer hoog opgeleid. In hoeverre is dat een teken van een opkomende politieke meritocratie? Daarvoor moeten we wat dieper ingaan op het verband tussen afkomst, opleiding en politieke ambten. In de negentiende eeuw waren Kamerleden en ministers eveneens zeer hoog opgeleid. Destijds was een hogere opleiding uitsluitend toegankelijk voor een zeer beperkte groep en was opleidingsniveau een van de indicatoren voor iemands sociale status. Omdat de toegang tot de verschillende niveaus van onderwijs afhankelijk was van iemands sociale positie, leidde het rekruteren van politieke gezagsdragers uit de hoogste sociale lagen er veelal toe dat ze ook hoog waren opgeleid. Ministers en Kamerleden werden echter niet geselecteerd omdat ze hoog waren opgeleid, maar ze waren hoog opgeleid omdat ze afkomstig waren uit adel en patriciaat, die nu eenmaal als enige toegang hadden tot de universiteiten. Lang niet alle bewindslieden beschikten trouwens over formele diploma's. Met name onder de adel was het niet ongebruikelijk dat de opleiding zich beperkte tot privéonderwijs aan huis. Tot aan de Eerste Wereldoorlog had zeker de helft van de ministers uit de bovenklasse geen universitaire bul.

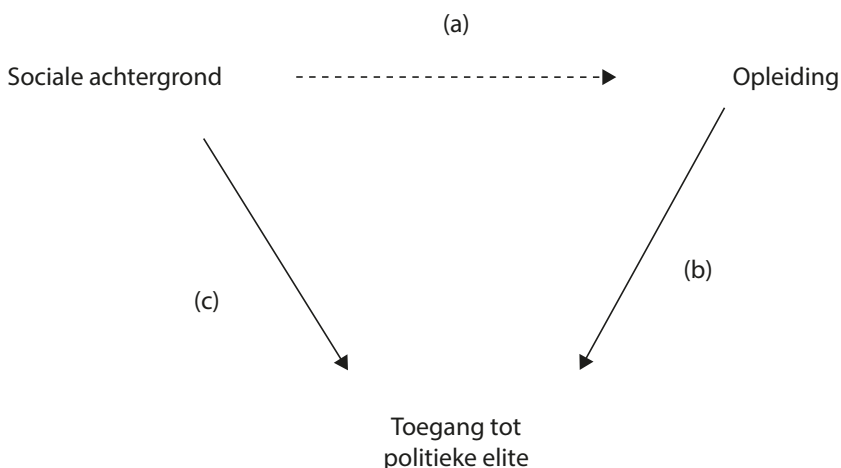
Het sterke verband tussen sociale status en opleiding is zichtbaar in figuur 8. Die laat zien dat in de beginjaren van onze parlementaire democratie, in de periode 1848-1888, vrijwel alle universitair geschoolde ministers afkomstig waren uit de adel of het patriciaat. Daarna begint dat percentage

**Figuur 8: Sociale herkomst van academisch geschoolde ministers 1848-2007 (%)**

Bron: Secker, 1991: 94; Parlement & Politiek ([www.parlement.com](http://www.parlement.com))

te dalen en vanaf de Tweede Wereldoorlog zien we dat de verschillen in sociale status sterk verminderen: ongeveer de helft van de universitair opgeleide ministers komt in de naoorlogse jaren uit de middenklasse en de andere helft uit de bovenlaag. Het percentage hoog opgeleide ministers uit de laagste sociale klassen is zeer klein, maar begint na 1967 toe te nemen. In de laatste decennia is het merendeel van de universitair opgeleide ministers afkomstig uit middelbare of lagere sociale klassen. Dat betekent dat voor toegang tot de politieke elite het opleidingsniveau tegenwoordig belangrijker is dan sociale afkomst.

Figuur 9 kan helpen om die overgang van een aristocratie naar een meritocratie te verduidelijken. Hij is gebaseerd op de klassieke OED-figuur die in de sociologie het effect van meritocratisering modelleert (Breen, 2004). Pijl a geeft het effect van sociale klasse op onderwijskansen weer; pijl b geeft het effect weer van onderwijskwalificaties op toegang tot de hoge politieke ambten. Het indirecte effect van sociale herkomst op toegang tot politieke ambten gaat dus via het pad van a en b. In de negentiende eeuw is er een sterk indirect effect van sociale klasse: de bovenlaag heeft vrijwel als enige toegang tot hoger onderwijs. De democratisering van het onderwijs in de tweede helft van de twintigste eeuw zorgt er echter voor dat andere sociale lagen toegang beginnen te krijgen tot de universiteiten. Hierdoor neemt het effect van herkomst op opleiding, pijl a, in kracht af.

**Figuur 9: Sociale achtergrond, opleiding en de toegang tot de politieke elite**

Bron: Aangepast naar Aberbach et al., 1981: 57

Daarnaast zijn er directe effecten van sociale herkomst bij de rekrutering voor hoge politieke ambten. Die zijn weergegeven met pijl c. Als dat effect sterk is, zoals in de negentiende en vroege twintigste eeuw, worden ministers vooral gerekruteerd uit de bovenlaag, ongeacht hun opleidingsniveau. In de periode 1848-1888 had bijvoorbeeld 64 procent van de ministers uit de hoogste sociale klassen geen universitaire graad en in de periode 1888-1918 zelfs 77 procent (Secker, 1991: 94). Het feit dat ze een adellijke of patriciërs achtergrond hadden – heren van stand waren – was voldoende om zich te kwalificeren. In de periode na 1918 neemt dat directe effect van sociale herkomst sterk af. Opleiding wordt belangrijker dan afkomst. Vanaf 1967 beschikken ook alle ministers die afkomstig zijn uit de hoogste sociale klassen over een universitaire graad. Pijl b wordt de belangrijkste toegang tot politieke ambten.

Tegenwoordig is universitair onderwijs een zeer belangrijke voorsorteerstrook bij de oprit naar politieke ambten. Academics uit de lagere middenklasse hebben vandaag de dag veel meer kans om minister te worden dan aristocraten zonder academische titel. In het kabinet-Balkenende IV, bijvoorbeeld, waren alle ministers zeer hoog opgeleid. Hun sociale herkomst was daarentegen overwegend middenklasse of lager. De vaders van de ministers in Balkenende IV waren veelal kleine middenstanders – groenteboer, meubelmaker of verzekeringsagent, of ze hadden een kledingwinkel, een handelsonderneming of een snackbar. Anderen waren leraar, zendeling, boekhouder, arbeider of zakenman. Twee vaders waren boer. Slechts een

paar vaders hoorden tot de hogere sociale klassen en waren hoogleraar, rechter of burgemeester. Voor de ministers in het kabinet-Rutte II geldt tot op zekere hoogte hetzelfde. Onder hun (groot)vaders tref je verschillende ambtenaren aan, leraren, een advocaat, bankier, burgemeester, directeur, uitgever, fiscalist, chemicus, middenstander, maar ook mijnwerkers en een melkboer.

Onder Kamerleden zie je soortgelijke ontwikkelingen. Het aantal leden van de adel is in de afgelopen eeuw sterk afgenomen en de laatste jaren is het aantal Kamerleden uit adel of patriciaat verwaarloosbaar (Van den Berg, 2007). De naoorlogse democratisering van het hoger onderwijs zorgde ervoor dat een academische opleiding binnen het bereik kwam van brede lagen van de bevolking. Door de grote toename van het aantal 'eerste-generatie-academici' leken stand en klasse hun betekenis te verliezen. Er kwamen zo binnen de meeste politieke partijen veel meer professioneel opgeleide kandidaten beschikbaar voor vertegenwoordigende functies. Tegelijkertijd leidde dit er ook toe dat de toegang tot politieke ambten versmalde: een hogere opleiding werd een *conditio sine qua non* voor het bekleden van politieke ambten.

### Van politieke carrière naar carrièrepoliticus

Deze meritocratisering is nauw verbonden met processen van politieke professionalisering. Politieke partijen zijn tegenwoordig een integraal onderdeel van de staat en worden gefinancierd met overheidsgeld. Kamerleden zijn in de eerste plaats partijpolitici, en de politiek is een eigen professie geworden. Het is mogelijk geworden om van de politiek je beroep te maken. Kamerleden ontvangen reguliere salarissen en pensioenen op het niveau van hoge ambtenaren, en ze kunnen binnen en via de partij carrière maken als politiek bestuurder. Kamerleden zijn, in termen van Max Weber, *Berufspolitiker*, die zowel vóór als ván de politiek leven.

Deze politieke professionalisering is zichtbaar op vier niveaus (Borchert, 2003: 8-10): die van het systeem, de instituties, het werk en de individuele carrières. In het politiek-bestuurlijk systeem hangt de professionalisering van de politiek samen met de onstuimige groei van de overheidssector. Deze heeft gezorgd voor een toegenomen complexiteit. De groei van de Europese Unie, de toenemende invloed van het lokaal bestuur en de regio's en het op afstand zetten van overheidstaken, hebben gezorgd voor een groeiend aantal instituties in de publieke sector (denktanks, lobbygroepen, et cetera). Deze professionalisering heeft ook gevolgen voor het werk van de Kamerleden, raadsleden en ministers. Het publieke ambt is ingewikkelder

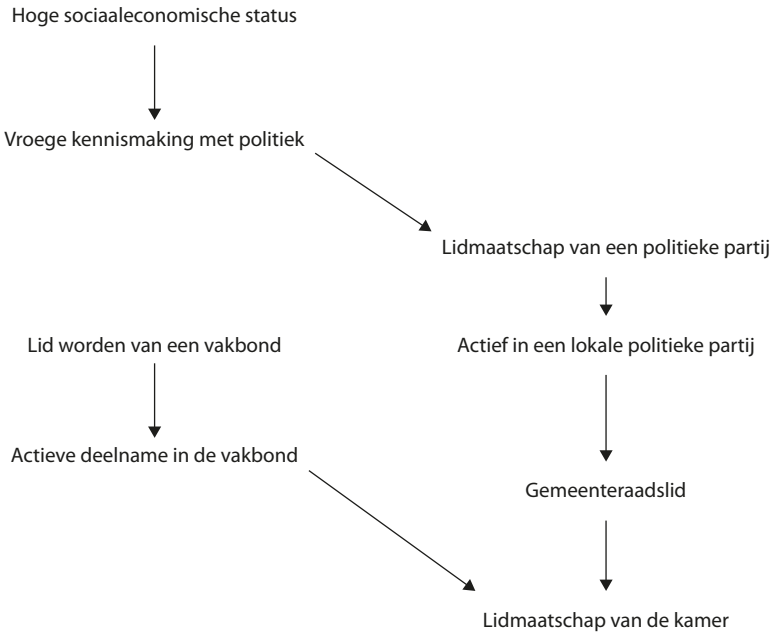
en veeleisender geworden. De informatieprocessen en de besluitvorming vereisen steeds meer kennis. Om de complexe materie de baas te kunnen, worden politici steeds vaker uit het professionele 'veld' gerekruteerd. Kamerleden en bestuurders met een politieke carrière maken meer en meer plaats voor de carrièrepoliticus.

Voor de politieke professional geldt, meer dan voor andere professionals, dat de belangrijkste vaardigheden en kwalificaties verworven worden door 'on-the-job occupational training' (Borchert & Stolz, 2002: 24). De beste leerschool voor hoge politieke ambten is het bekleden van andere politieke functies op verschillende plekken binnen het politieke systeem of het werken binnen (semi-)politieke organisaties. Kandidaten die over eerdere politieke ervaring beschikken, hebben zo een 'competitive advantage' tegenover minder politiek ervaren concurrenten (Borchert & Stolz, 2002: 23).

### **Van externe naar interne rekrutering**

Deze verandering in de achtergronden en loopbanen van Kamerleden en ministers hangt nauw samen met een verandering in de rekrutering van de politieke elite. De familieband was in de achttiende eeuw 'het cement [...] in het politieke bestel' (Prak, 1985: 150) en dat gold in veel opzichten ook nog voor de Kamerleden uit de hogere standen in de negentiende eeuw. Leden van de adel en het patriciaat kwamen in het verleden vaak al thuis met politiek in aanraking, bijvoorbeeld doordat vaders en grootvaders al politieke functies vervulden. Vervolgens werd men lokaal politiek actief om via het lokaal bestuur op te klimmen naar nationale politieke ambten. Een dergelijk patroon is nog steeds zichtbaar bij leden van een aantal 'oude' politieke families, zoals Patijn, Donner, Geertsema en Van Haersma Buma.

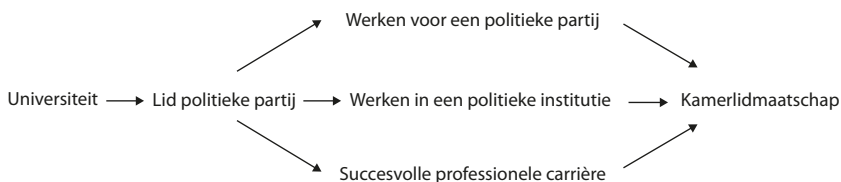
Daarnaast ontwikkelde zich in de loop van de twintigste eeuw een tweede route naar politieke ambten. Voor de massapartijen, die brede groepen kiezers trachtten te mobiliseren, was het van belang dat Kamerleden geworteld waren in maatschappelijke organisaties en sectoren. Partijleden uit de lagere en middenklasse konden geleidelijk opklimmen en het politieke handwerk 'al doende' en via kadercursussen onder de knie krijgen – eerst als onbezoldigd bestuurder in een met de partij gelieerde boerenorganisatie, vakbond of onderwijskoepel, vervolgens als raadslid en dan eventueel als wethouder, Kamerlid of bewindspersoon. Voorbeelden zijn Willem Aantjes (ARP), Dien Cornelissen (KVP), Jan Schaefer (PvdA) en Jan Marijnissen (SP). Daarnaast kwamen ook veel Kamerleden en bewindsliden uit professies

**Figuur 10: Traditionele wegen naar politieke ambten**

Bron: Naar Durose et al., 2013: 252

die relevante politieke vaardigheden bijbrachten, zoals de journalistiek, advocatuur of ambtenarij. Voorbeelden hiervan zijn Bruins Slot (ARP), Vrolijk (PvdA), Korthals Altes (VVD), Brinkman (CDA), Van Aartsen (VVD) en recentelijk Ton Elias (VVD), Van Rijn (PvdA) en Van der Laan (PvdA). Kenmerkend was in alle gevallen een patroon van externe rekrutering, waarbij er veelvuldig horizontaal werd ingestroomd van buiten 'Den Haag'. Deze traditionele paden zijn weergegeven in figuur 10.

Aan het einde van de twintigste eeuw zijn de meeste politieke partijen geëvolueerd tot kaderpartijen (Koole, 1992). Het aantal leden is sterk teruggelopen en veel partijen hebben nog maar beperkte, of zelfs helemaal geen banden met het maatschappelijk middenveld. In plaats van een patroon van externe rekrutering kwam er meer interne rekrutering, waarbij nieuwe leden van de politieke elite vaker uit de politieke partijen en (semi-)politieke instituties worden geselecteerd. Om toegelaten te worden tot hoge ambten dient men eerst uitgebreide ervaring te hebben opgedaan op de verschillende sporten van de politieke carrière ladder binnen de politieke partij. Die professionele weg naar politieke ambten is weergegeven in figuur 11.

**Figuur 11: De professionele wegen naar politieke ambten**

Bron: Naar Durose et al., 2013: 259

De loopbaan van veel hedendaagse Kamerleden ziet er anders uit dan in de twintigste eeuw. De universiteit vormt tegenwoordig ook in feitelijke zin een oprit naar politieke ambten. Aspirant-Kamerleden gaan eerst studeren en worden pas in de loop van hun studie politiek actief, bijvoorbeeld als lid van een steunfractie voor de gemeenteraad, van een politieke jongerenorganisatie, of als stagiair op een partijbureau. Aan het einde van de studie, of kort na het afstuderen, worden ze medewerker van een Kamerlid, politiek assistent van een bewindspersoon, fractie-assistent, of ze gaan werken in een campagne team. Vervolgens gaan ze aan de slag bij een belangenorganisatie of bij een adviesbureau in de sfeer van *public affairs*, communicatie of media-advies. Na een aantal jaren in Den Haag te hebben rondgelopen komen ze op de kandidatenlijst en vervolgens in de Tweede Kamer terecht. Voorbeelden zijn Jack de Vries (CDA), Edith Schippers (VVD), Bert Koenders (PvdA), Diederik Samsom (PvdA) en, met uitzondering dan van het verblijf aan de universiteit, Geert Wilders (PVV).

Interne rekrutering heeft als belangrijk voordeel dat kandidaten al over politieke ervaring beschikken en volledig zijn gesocialiseerd in de normen en waarden van het politieke bedrijf. Externe rekrutering daarentegen, zorgt voor de instroom van vers bloed en frisse ideeën. Interne rekrutering zorgt voor maximale integratie en cohesie binnen de politieke elite, terwijl externe rekrutering juist de integratie versterkt tussen politiek en samenleving.

### De macropolitiek van meritocratisering

De rekrutering van politieke elites is sinds het begin van de twintigste eeuw steeds meer gedemocratiseerd. De massificatie van het onderwijs (Trow, 1974) heeft gezorgd voor een sterke toename van het aantal hogere diploma's buiten en binnen de elite. Door de generatiewisseling in de jaren zestig waren steeds meer leden in de politieke elite afkomstig uit de middengroepen.



Daarnaast zorgde voortschrijdende democratisering sinds het einde van de negentiende eeuw voor een politieke professionalisering van de politiek elite. Verkiezingen in de representatieve democratie waren immers gekoppeld aan het meritocratische principe dat kiezers op kandidaten stemmen die zij geschikt achten voor een politieke functie. De toegang tot de politieke elite onderging een dubbele meritocratisering: zowel de groeiende opleidingsmogelijkheden als de democratisering en politieke professionalisering vertaalden zich in een verschuiving in relevant politiek kapitaal en sociale achtergrond van de elite (zie tabel 2).

**Tabel 2: Macropolitiek van politieke meritocratisering**

	<b>Traditionele politieke elite</b>	<b>Gemeritocratiseerde elite</b>
<b>Sociale samenstelling</b>	Hogere klasse	Middenklasse
<b>Politiek kapitaal</b>	Afkomst, familie, maatschappelijke netwerken	Opleiding, politieke en professionele ervaring
<b>Toegang</b>	Overerving	Verdienste

## Mechanismen: de politieke arbeidsmarkt

Waarom zijn het nu vooral de academici die van deze professionalisering hebben geprofiteerd? Met de beschrijving van de veranderende paden naar politieke ambten komen ook al enkele mechanismen achter deze politieke meritocratisering in beeld. Om haar beter te begrijpen, helpt het om de rekrutering van politieke kandidaten te benaderen als een gewone arbeidsmarkt, met zowel vraag naar als aanbod van kandidaten (Norris, 1997: 209). De kwaliteit van het aanbod is afhankelijk van de motivatie en het politieke kapitaal van de beschikbare kandidaten. De vraag hangt af van de aard van de functie en van het soort competenties dat politieke scouts en ‘mannelijkmakers’ belangrijk vinden. Wat maakt een academische bul nu zo aantrekkelijk op die politieke arbeidsmarkt?

### De aanbodzijde: diploma-inflatie

Een eerste reden voor de grote aantallen academici in Kamer, kabinet en gemeentebestuur is natuurlijk dat er door de enorme expansie van het hoger onderwijs sinds de vroege jaren zeventig veel meer academici op de politieke arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Vanaf 1956, toen het aantal Kamerzetels werd verhoogd van 100 naar 150, is het aantal Kamerleden constant

gebleven. Ook het aantal bewindslieden is de laatste decennia nauwelijks toegenomen. Door de gemeentelijke herindelingen van de afgelopen dertig jaar is het aantal raadszetels, wethouders- en burgemeestersposten zelfs sterk gekrompen. De bevolkingsomvang daarentegen is in die tijd bijna verdubbeld en het percentage hoger opgeleiden is zelfs vertienvoudigd – van minder dan één procent van de bevolking in de vroege jaren zestig tot ongeveer tien procent in 2015. Dit betekent dat de competitie veel pittiger is geworden. Er zijn voor elke politieke functie in beginsel veel meer kandidaten, en daarbinnen ook nog eens veel meer academici beschikbaar.

De teruggang van het aantal lager en middelbaar opgeleiden in Kamer en gemeentebestuur is daarmee in eerste instantie een kwestie van opleidingsinflatie. De toename van het aantal hoger opgeleiden zorgt voor verdringing van de lager en middelbaar opgeleiden. Net als op de gewone arbeidsmarkt, is hun relatieve positie op de politieke arbeidsmarkt verslechterd en zijn ze achterin de rij terechtgekomen. Een vwo-diploma, wat in de late jaren zestig nog heel wat voorstelde, is tegenwoordig niet veel meer waard, omdat er zo veel andere kandidaten zijn die een academische bul kunnen overleggen.

### **De aanbodzijde: een centrale positie in de juiste netwerken**

Een tweede verklaring voor de oververtegenwoordiging van academici is dat zij veel beter zichtbaar zijn op de politieke arbeidsmarkt dan middelbaar en lager opgeleiden. Volgens de Amerikaanse politicoloog Nie en zijn collega's komt de dominantie van hoger opgeleiden in de meeste politieke arena's ook doordat zij een veel centralere positie innemen in de sociale netwerken die er politiek toe doen (Nie et al., 1996: 45). Allereerst via het werk. Hoger opgeleiden oefenen vaker beroepen uit die een hogere status hebben en die leidinggevende en coördinerende taken met zich meebrengen. Dat zorgt er als vanzelf voor dat ze over allerlei contacten beschikken die voor politieke functies nuttig zijn. Bovendien komen ze via hun werk vaak zelf al in contact met de politiek, omdat ze bijvoorbeeld overleg hebben met wethouders of ministers over vergunningen of subsidies, of omdat ze gevraagd worden voor adviescommissies en overlegorganen.

In de tweede plaats leidt een hogere opleiding tot een hoger inkomen, wat het ook gemakkelijker maakt om door te dringen tot allerlei sociale en economische netwerken. Hoger opgeleiden kunnen zich betere scholen, duurdere sportclubs en duurdere zitplaatsen voor concerten permitteren en treffen na school, langs de lijn of in de pauze andere leden van de plaatselijke sociale, culturele of politieke elite. Ten slotte zijn hoger opgeleiden veel vaker actief in het maatschappelijk middenveld. Juist dat maatschappelijk

middenveld vormt een belangrijke visvijver voor de rekrutering van Kamerleden, wethouders en ministers. Zo bekleedde elke minister van het kabinet-Balkenende IV voor hij of zij aantrad gemiddeld maar liefst zestien nevenfuncties in maatschappelijke organisaties en verenigingen – wat een indicatie is van een zeer goed ontwikkeld sociaal netwerk. Ook de ministers in het kabinet-Rutte II hebben gemiddeld ruim dertien maatschappelijke nevenfuncties op hun cv staan.<sup>9</sup>

Hoger opgeleiden komen dus eerder en beter in beeld dan lager opgeleiden en hebben meer politiek kapitaal in de aanbieding, in de vorm van relevante professionele en sociale netwerken. Waar vroeger een middelbareschool-diploma en interne kadercursussen voldoende waren voor een plekje op de kandidatenlijst, kunnen de selectiecommissies nu kiezen uit een brede waaier aan universitair opgeleiden.

Maar waarom is er meer vraag naar hoger opgeleiden op de politieke arbeidsmarkt? Waarom willen de selectiecommissies, de politieke scouts en de formateurs liever academici? Dit heeft te maken met het soort vaardigheden dat je tegenwoordig nodig hebt voor politieke functies.

### **De vraagzijde: politieke vaardigheden**

Onderzoek van Besley en Reynal-Querol (2011: 563) laat zien dat regeringsleiders in democratieën veel vaker academisch zijn opgeleid dan in autoritaire of dictatoriale regimes. Hallerberg en Wehner (2013) vinden bovendien dat in jonge democratieën politieke leiders vaker een technocratische achtergrond hebben dan in gevestigde democratieën. Klaarblijkelijk vragen verschillende politieke regimes om verschillende vaardigheden. Wat zijn cruciale vaardigheden in een gevestigde democratie en waarom zouden academici daar vaker over beschikken?

Een cruciale vaardigheid voor democratisch gekozen politici is spreekvaardigheid. Het ambt van minister of staatssecretaris bestaat vooral uit praten. Praten met andere leden van het kabinet, praten met Kamerleden, praten met topambtenaren, praten met belangengroepen en lobbyisten, praten met partijleden, en, niet te vergeten, praten met journalisten. Het optreden van bewindslieden, of dat nu in de Kamer is, op een partijconferentie, bij het tv-programma Pauw, of tijdens een werkbezoek, kan tegenwoordig altijd uitgroeien tot een media-*event*, dat door miljoenen kiezers kan worden gezien op tv, of eindeloos kan worden gedownload via

9 Bron: De categorie 'nevenfuncties' in de biografieën op de website Parlement en politiek ([www.parlement.com](http://www.parlement.com)), geraadpleegd op 23 oktober 2015.

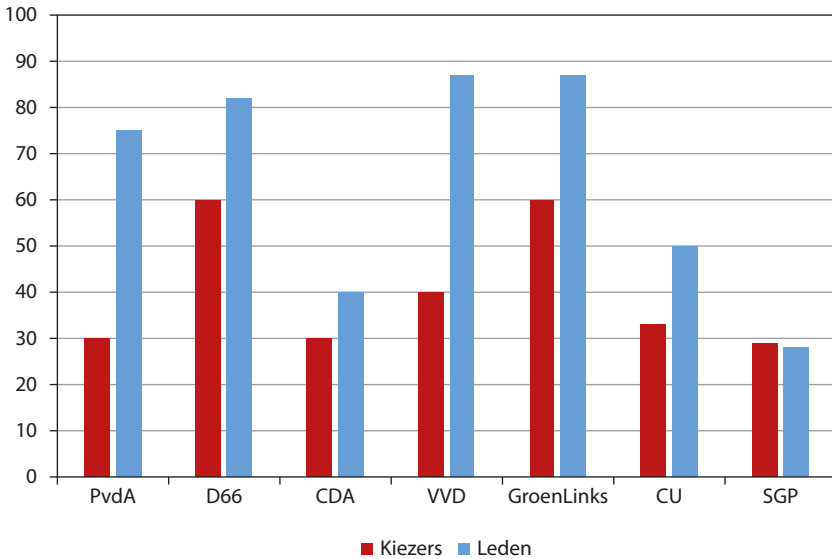
YouTube of GeenStijl. Politieke communicatie legt een enorm beslag op de tijd en de energie van bewindslieden (Blondel & Thiébault, 1991; Kavenagh & Richards, 2003; Norris & Lovenduski, 1997). Tegen die achtergrond is het niet zo verwonderlijk dat academici zo dominant zijn in de kabinetten. Zij hebben tijdens hun studietijd en door de aard van hun werk goede verbale vaardigheden verworven. Zonder deze vaardigheden heb je weinig kans op succes in de politiek. Mutatis mutandis zijn deze vaardigheden ook een noodzakelijke voorwaarde om succesvol te zijn als lid van het parlement, de gemeenteraad of het college van B&W (Gaxie & Godmer, 2007: 129) – het woord ‘parlement’ komt niet voor niets van het Franse *parler*.

### De vraagzijde: gekloonde kaders

Voor Kamerleden, gemeenteraadsleden en wethouders is er nog een reden waarom er tegenwoordig zo veel academici door de politieke ballotage komen: de transformatie van de meeste politieke partijen van massapartijen naar kaderpartijen, die hierboven al even aan de orde kwam. Door de democratisering hebben partijen zich steeds meer ontwikkeld tot professionele verkiezingsmachines. Zij vormen de belangrijkste organisatorische koppeling tussen de kiezers en de regering. Ze vervullen dan ook een belangrijke rol op de politieke arbeidsmarkt en controleren voor een belangrijk deel de toegang tot een carrière in de politiek.

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog waren veel politieke partijen, zoals de PvdA, de KVP, de ARP en in mindere mate ook de CHU en de VVD, echte volkspartijen die grote aantallen leden hadden, waaronder ook veel lager en middelbaar opgeleiden. De hedendaagse politieke partijen hebben nog maar weinig leden, en die leden zijn veelal hoog opgeleide professionals uit de wereld van politiek en bestuur. Het opleidingsniveau van de leden van politieke partijen is de afgelopen decennia sterk gestegen (Den Ridder, 2014: 60). In 2008 bestond het ledenbestand van de meeste politieke partijen al voor tenminste 50, maar vaak meer dan 80 procent uit hoger opgeleiden. Alleen voor SGP en het CDA gold dat toen nog niet, zoals blijkt uit figuur 12.

Die hoger opgeleide leden zijn bovendien meestal actiever binnen de partij. Bijna twee derde van hen is lid van een werkgroep of commissie, tegenover minder dan de helft van de lager opgeleiden (Koole et al., 2000: 48). In de moderne kaderpartij hebben de gewone leden en de kiezers weinig of geen invloed op de samenstelling van de lijsten met kandidaten voor politieke functies. Het zijn de kaders zelf die bepalen wie namens de partij in Kamer of gemeenteraad zitting neemt. Kandidaten voor politieke functies komen overwegend vanuit de beperkte groep van partijactivisten, en bij

**Figuur 12: Percentage hoog opgeleiden onder kiezers en partijleden 2008**

Bron: Den Ridder, 2014

elke ballotageronde wordt het opleidingsniveau hoger. Voor alle politieke partijen in ons land geldt op dit punt de *law of increasing disproportion*: ‘leden zijn hoger opgeleid dan kiezers en Kamerleden zijn hoger opgeleid dan leden’ (Den Ridder, 2014: 231). Ouder onderzoek van Ron Hillebrand (1992) laat eveneens zien dat partijleden hoger zijn opgeleid dan kiezers, dat partijleden die zich kandidaat stellen voor politieke functies weer hoger zijn opgeleid dan gewone leden, en dat de partijleden die daadwerkelijk op de kandidatenlijsten terechtkomen het hoogst zijn opgeleid – meer dan twee derde van hen had een academische bul. Hier speelt vermoedelijk een ‘homophily-effect’: partijkaders hebben, bewust of onbewust, een voorkeur voor leden die op hen lijken. Het uiteindelijke effect is dat veel politieke kandidaten klonen zijn van de partijkaders.

### Wat is er mis met politieke meritocratisering?

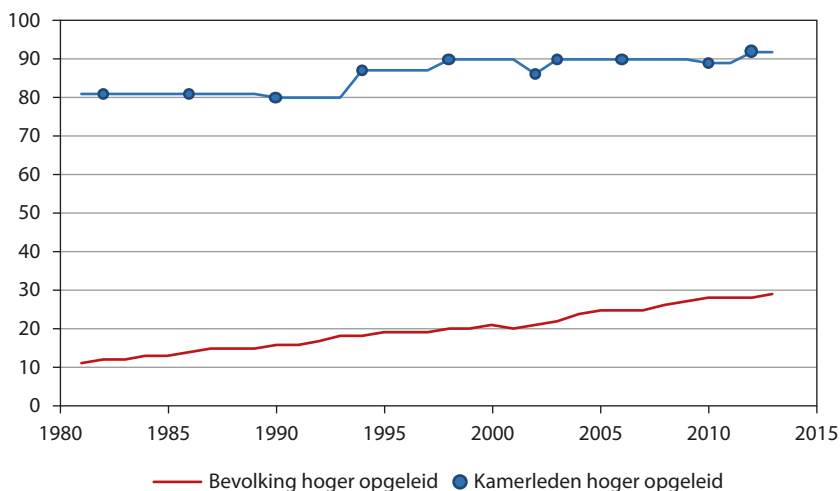
Waarom zou die politieke meritocratisering een probleem zijn? Is het juist niet een heel geruststellende gedachte dat academische scholing en expertise het meeste gewicht in de schaal leggen bij de rekrutering voor politieke ambten? Het hangt sterk af van je opvatting over democratie en over vertegenwoordiging,

of je dit een probleem vindt of niet. Voor diegenen die sceptisch zijn over de bereidheid en het vermogen van gewone burgers om na te denken over ingewikkelde beleidsdossiers, zoals ooit Plato, Burke en Schumpeter, is de opkomst van een politieke meritocratie eerder een zegen dan een zorg. De oververtegenwoordiging van academici verhoogt de kwaliteit van de politieke besluitvorming en werpt een dam op tegen demagogie en populisme. Wanneer je wat meer neigt naar een descriptieve opvatting van representatie, dan is die sterke oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden echter minder onschuldig. We lopen enkele mogelijke bezwaren tegen politieke meritocratisering na.

### Representatie: een onevenredige vertegenwoordiging

De meest voor de hand liggende spanning tussen een politieke meritocratie en een vertegenwoordigende democratie is een gebrek aan politieke representativiteit. Dat speelt in het bijzonder bij volksvertegenwoordigingen, zoals het parlement en de gemeenteraden. De Grondwet stelt in artikel 50 dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. De hedendaagse leden van de Staten-Generaal zijn wat betreft opleidingsachtergrond echter volstrekt geen afspiegeling meer van het Nederlandse volk. Onder de kiezers is ruwweg zeventig procent lager of middelbaar opgeleid, onder Kamerleden is dat tegenwoordig minder dan tien procent.

**Figuur 13: Aandeel hoger opgeleiden in de Tweede Kamer en in de beroepsbevolking (15-65 jaar) (%)**



Bron: CBS (beroepsbevolking); Parlement en Politiek (Tweede Kamerleden)

Omgekeerd ligt het percentage academici onder de kiezers niet veel hoger dan tien procent, terwijl dat in de Kamer, zoals we zagen, op ruim tachtig procent ligt.

Hoe evolueert het scholingsniveau van het electoraat met dat van de politieke elite? De combinatie van data in figuur 13 maakt het mogelijk om de onderwijsexpansie onder de bevolking en de professionalisering van de Tweede Kamerleden te vergelijken. Door de sterke stijging van het opleidingsniveau van de bevolking is de *relatieve* representativiteit toegenomen in de jaren zeventig en tachtig en vervolgens redelijk stabiel gebleven.

Den Ridder (2014: 230) heeft de gelijkenis van de opleidingsachtergrond van kiezers en van Kamerleden in kaart gebracht met behulp van een gelijkenismaat. Bij de meeste Kamerfracties is deze laag. Sinds de jaren negentig is de gelijkenis tussen kiezers en Kamerleden bij het CDA vrijwel gelijk gebleven, bij D66 toegenomen, maar bij de PvdA en de VVD afgenomen, doordat het opleidingsniveau onder de Kamerleden sterker is gestegen dan onder kiezers van deze laatste twee partijen (Den Ridder, 2014: 230). Doordat er echter maar 225 zetels te vergeven zijn, is de *absolute* opleidingsrepresentativiteit echter steeds verder afgenomen. We zagen dat de huidige Staten-Generaal vrijwel geen lager of middelbaar opgeleide leden meer bevat.

Een volksvertegenwoordiging kan natuurlijk nooit een perfecte afspiegeling zijn van de bevolking. De samenleving kent zo veel relevante verschillen tussen burgers, dat deze niet allemaal gerepresenteerd kunnen worden in een Staten-Generaal met maar 225 leden. De vraag is welke maatschappelijke verschillen zo belangrijk zijn dat ze in het parlement weerspiegeld zouden moeten worden. De afwezigheid van een bepaalde groep kan immers leiden tot verschillen in politieke macht. Het verkleint de kansen op aanwezigheid in andere politieke instellingen (beschrijvende representatie) alsook in de media, en daarmee ook de mogelijkheid om de belangen van die groep (substantiële representatie) te vertegenwoordigen. Bovendien suggereert de afwezigheid dat de niet-vertegenwoordigde of ondervertegenwoordigde groepen ongeschikt zijn om te regeren en ‘this carries with it “a legacy of second-class citizenship”’ (Mansbridge, 1999: 649-650). De symbolische representatie door individuele vertegenwoordigers van groepen als ouderen, jongeren of homo’s binnen de politieke arena’s, wordt steeds belangrijker gevonden (Pitkin, 1967: 97; Philips, 1995). Voor kiezers moet wel herkenbaar blijven wat en wie wordt gerepresenteerd.

Een zekere mate van maatschappelijke afspiegeling wordt bijvoorbeeld wenselijk geacht als het gaat om de man-vrouwverdeling en om etniciteit.

Het zou tegenwoordig volstrekt onacceptabel gevonden worden wanneer de Kamer voor negentig procent uit mannen zou bestaan. Man-vrouwverschillen worden dermate belangrijk gevonden dat ze een grond zijn voor het streven naar evenredige vertegenwoordiging in politieke arena's. Dat geldt ook voor etnische verschillen. Een parlement zonder leden uit migrantengroepen zou veel vragen oproepen, gezien de samenstelling van de Nederlandse bevolking.

Je zou daarom de vraag kunnen stellen of opleidingsverschillen niet evenzeer aanleiding zouden moeten zijn voor het streven naar een meer evenredige vertegenwoordiging. Je zou daartegen kunnen inbrengen dat de hoog opgeleide Kamerleden als zaakwaarnemers kunnen optreden voor de lager en middelbaar opgeleiden. Zo zijn in de afgelopen eeuw de belangen van de arbeidersklasse in het parlement veelal verdedigd door dominees, onderwijzers, rode jonkheren, en vanaf de jaren zeventig door een leger van doctorandussen. En gaf Pim Fortuyn – 'Professor Pim' – niet bij uitstek stem aan wat veel lager opgeleiden vonden?

Het probleem is dat een dergelijk negentiende-eeuwse opvatting van politiek zaakwaarnemerschap steeds minder legitiem gevonden wordt als model voor politieke vertegenwoordiging. Het mandaatmodel van representatie, dat lange tijd als 'axiomatisch' (Manin, 1996: 30) werd gezien, staat steeds vaker ter discussie. Zo blijken met name lager opgeleiden voorstander van invoering van referenda (Bovens en Wille, 2011: 98), en is de steun voor directe democratie en meer invloed van burgers onder laag opgeleiden hoog, terwijl hoger opgeleiden een sterkere voorkeur hebben voor de representatieve democratie in Nederland (Coffé & Michels, 2014). De gebrekkige afspiegeling in het parlement is dan ook, samen met het verdwijnen van de ledenpartij, onderdeel van een fundamenteeler probleem, dat wijst op een bredere crisis van de representatieve democratie (zie ook Mair, 2013; Tormey, 2015).

### **Responsiviteit: uiteenlopende preferenties rond globaliseringskwesties**

Een onevenredige vertegenwoordiging langs opleidingslijnen is extra problematisch als hoger en lager opgeleiden niet dezelfde belangen, zorgen en voorkeuren hebben. Dan is opleiding geen politiek neutrale categorie, maar net als ideologie, religie of etnische achtergrond politiek zeer relevant. Opinieonderzoek laat zien dat er, anders dan tijdens de jaren van de verzuiling, systematische verschillen zijn in politieke voorkeuren tussen hoger en lager opgeleiden op onderwerpen die tegenwoordig politiek zeer saillant zijn.

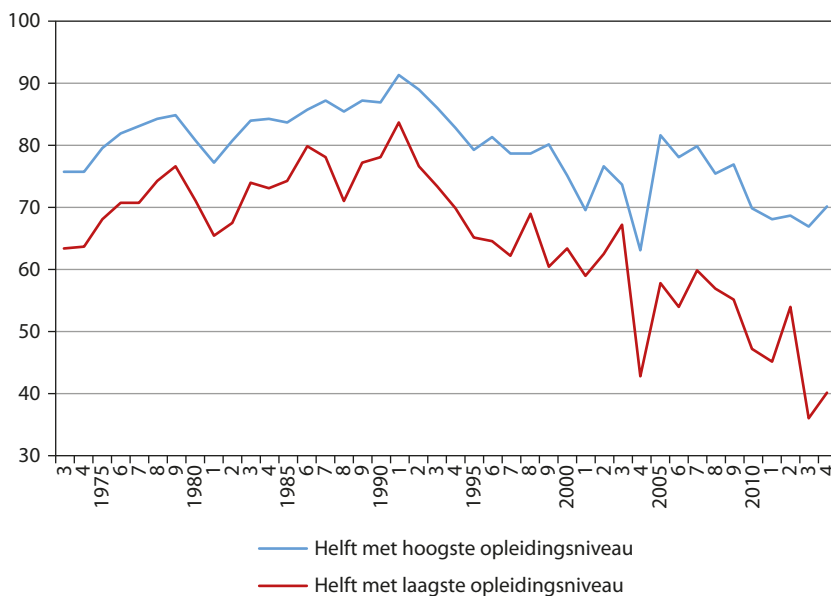


Rond een aantal van de brandende kwesties uit de jaren zeventig en tachtig, zoals de bouw van kerncentrales, inkomensnivellering en euthanasie, lopen de politieke voorkeuren van hoger en lager opgeleiden niet zo veel uiteen. Wat betreft ethische kwesties als euthanasie zijn alle opleidingsniveaus in ons land zelfs even liberaal (Bovens & Wille, 2011). Rond die 'oude' kwesties is er dus weinig licht te verwachten tussen de preferenties van de academisch gevormde Kamerleden en de lager en middelbaar opgeleide kiezers. Dat wordt bevestigd door onderzoek van Den Ridder (2014) naar congruentie in opvattingen tussen kiezers, partijleden en Kamerleden in de jaren tweeduizend. Rond deze thema's doet zich een redelijk grote congruentie voor in opvattingen tussen kiezers, leden en Kamerleden van politieke partijen. Overigens is het wel zo dat de congruentie bij veel onderwerpen afneemt naarmate men hogerop in de partij komt: 'In het algemeen staat de gemiddelde opvatting van leden veelal dichter bij die van kiezers dan bij die van Kamerleden en leden blijken beter dan Kamerleden in staat de diversiteit onder kiezers van de partij te weerspiegelen' (Den Ridder, 2014: 271-272).

Anders ligt dat rond een aantal van de brandende kwesties die met name in de jaren negentig en aan het begin van de eenentwintigste eeuw zijn opgekomen: de integratie van minderheden, het toelaten van asielzoekers en de Europese eenwording. Rond die globaliseringskwesties zijn er wel forse verschillen tussen hoger en lager opgeleiden. De hoger opgeleiden staan veel positiever tegenover asielzoekers dan lager opgeleiden, zien veel meer in multiculturalisme en staan veel positiever tegenover de Europese eenwording. Deze verschillen in politieke voorkeur tussen hoger en lager opgeleiden komen al jaren consistent en consequent terug in een reeks van grootschalige surveys, zoals het NKO (Bovens en Wille, 2011), het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP, en het SOCON (De Lange et al., 2015).

In de afgelopen decennia zijn sommige van die verschillen bovendien toegenomen, zoals blijkt uit figuur 14. Hoger opgeleiden zijn altijd meer pro Europa geweest dan lager opgeleiden, maar het verschil wordt trendmatig groter. Hetzelfde is zichtbaar voor de houding tegenover etnische minderheden. Ook daar groeit de opleidingskloof significant door de tijd heen (De Lange en Tolsma, 2015: 40).<sup>10</sup> Dat betekent dat er juist bij die politiek zeer saillante thema's een risico bestaat dat de responsiviteit van de academisch

10 De belangrijkste verklaring voor die verschillen lijkt te liggen in het feit dat hoger opgeleiden minder anomie ervaren en door hun grotere culturele kapitaal beter kunnen omgaan met de komst van culturele minderheden (De Koster & Van der Waal, 2014).

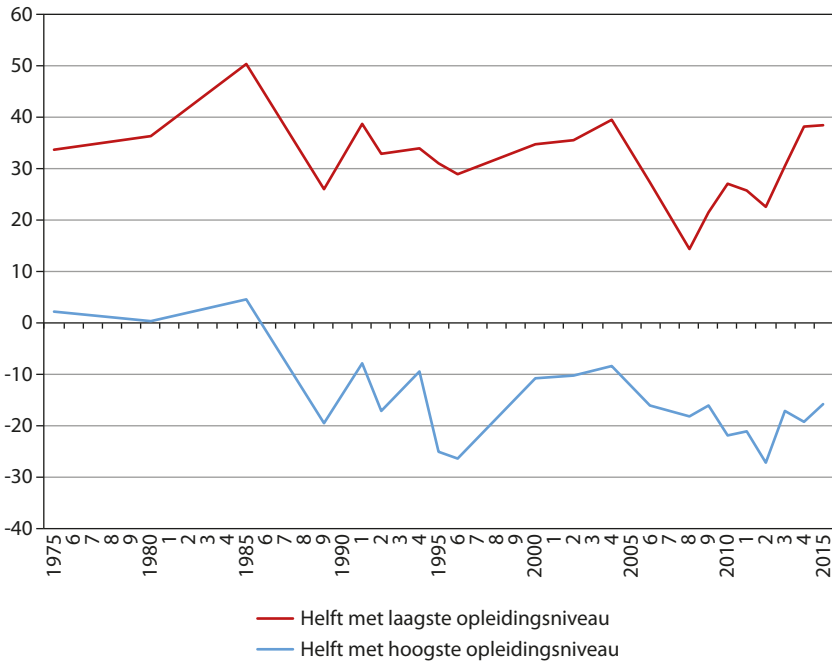
**Figuur 14: Netto steun voor het EU-lidmaatschap, 1973-2014 (%)**

Bron: Dekker et al., 2016, gebaseerd op Eurobarometer 1 – 82.4 (EC)

geschoolde politieke elite lager is en dat grote groepen van de bevolking zich ook inhoudelijk niet vertegenwoordigd voelen. Het onderzoek van Den Ridder geeft daar wel aanwijzingen voor: ‘De congruentie tussen leden, kiezers en Kamerleden is over het geheel gezien groot, maar Europese eenwording is een van de thema’s waarop de congruentie geringer is’ (Den Ridder, 2014: 282).

### Legitimiteit: gevoelens van machteloosheid en onvrede

Ondervertegenwoordiging of uitsluiting van bepaalde sociale groepen kan afbreuk doen aan de democratische legitimiteit en het vertrouwen in openbare instellingen (Judge, 2014: 87). Een politieke elite waar delen van de bevolking zich niet mee kan identificeren en die rond brandende politieke kwesties afwijkende politieke opvattingen heeft, kan een bron zijn van politiek wantrouwen en cynisme. Tal van onderzoek (Dekker, 2009; Bovens & Wille, 2011; Den Ridder et al., 2014) laat zien dat lager opgeleiden veel meer dan hoger opgeleiden het gevoel hebben dat ze geen invloed op de politiek hebben, dat de politiek niet naar hen luistert en geen rekening houdt met hun belangen. Figuur 15 laat zien dat door de tijd heen de gevoelens

**Figuur 15: Politieke onmacht 1975-2015, 18-74-jarigen (%)**

Bron: Dekker et al., 2015, gebaseerd op Culturele veranderingen in Nederland 1975-2014/2015 (SCP)

van politieke onmacht van beide opleidingshelften dezelfde ontwikkeling volgen, maar dat het verschil tussen beide groter wordt, zij het niet significant (Dekker et al., 2015).

Er is bovendien een sterke samenhang tussen opvattingen over globaliseringskwesties en opvattingen over politiek en politici. Burgers die zich politiek machteloos voelen, staan ook afwijzend tegenover buitenlanders en de EU, en andersom (Den Ridder et al., 2014). De relatie tussen beide soorten opvattingen is bovendien veel sterker dan die tussen opvattingen over het functioneren van de politiek en opvattingen over de 'oude' brandende kwesties, zoals over verdelingsvraagstukken of ethische kwesties (Dekker & Den Ridder, 2014).

Opleidingsniveau vormt de belangrijkste verklarende factor voor verschillen in politieke onvrede: naarmate men hoger is opgeleid ervaart men veel minder politieke onvrede. Dat geldt in het bijzonder voor academici: 'De meest saillante bevinding (...) is echter het effect van een universitaire opleiding. Zelfs nadat alle andere kenmerken zijn toegevoegd, blijft deze factor het grootste verschil maken, en blijft de afstand tussen hbo'ers en

wo'ers aanzienlijk' (Dekker et al., 2015). De academici wijken zelfs zo veel af, dat de scheidslijn op dit punt eerder ligt tussen academici en de rest, dan tussen hoger (wo, hbo) en lager opgeleiden. De academisch geschoolden in ons land vallen op door hun grote politieke zelfvertrouwen, ze gaan ervan uit dat er rekening met hen wordt gehouden, en ze zien in globalisering en Europeanisering veel meer een kans dan een bedreiging.

De politiek is in steeds meer opzichten het domein geworden van hoogopgeleide professionals. Er zit geen arbeider of anderszins laag opgeleid persoon meer in de Tweede Kamer. De eenzijdige samenstelling van de politiek geeft het parlement steeds meer het 'één-pot-nat-karakter' van een 'closed shop', 'creating a group of MPs who are increasingly similar to each other and increasingly dissimilar to the population at large' (Allen, 2013: 287). Dit fenomeen doet zich niet alleen in Den Haag of Londen voor. Al in de jaren negentig schetste journalist Gerard van Westerloo in *Vrij Nederland* onder de titel 'het gesloten circuit van de politieke stadsbestuurders' een ontluisterend portret van politiek Arnhem: een kleine groep mensen in en om de gemeenteraad die de dienst uitmaakten. Zij hadden circuits binnen hun eigen partij, maar vormden als politiek bestuur ook een gesloten circuit dat totaal geen voeling meer had met de 'gewone mensen'.

Lokaal en nationaal weten volksvertegenwoordigers met steeds minder zekerheid namens wie uit de bevolking zij spreken. En delen van de bevolking vereenzelvigen zich steeds minder met politici die eigenlijk voor hen het woord voeren. De opkomst van een nieuw type anti-politieke woordvoerder (zoals Fortuyn of Wilders), die niet onderdeel uitmaakt van het politieke 'establishment' en 'die eindelijk eens durft te zeggen waar het op staat', is een logisch uitvloeisel van dit gesloten circuit karakter. Volksvertegenwoordigers lijken steeds minder in staat grote groepen te overtuigen dat zij te vertrouwen zijn (Den Ridder & Dekker, 2015) en dat zij de belangen van hun kiezers weten te vertegenwoordigen.

### **De meritocratische Januskop: democratisering en professionalisering**

De politieke meritocratie heeft een januskop. Kort gezegd zien we twee tegengestelde trends bij de selectie van nieuwe leden van de politieke elite: democratisering en professionalisering (Cotta & Best, 2000: 495). Aan de ene kant is er sprake geweest van democratisering, omdat de sociale vijver waaruit de politici worden gevist veel ruimer is geworden. Sociale afkomst is veel minder van belang dan voorheen. Politieke ambten staan ook open

voor leden van de middelste en lagere sociale klassen. Aan de andere kant is er sprake van een toenemende professionalisering, omdat er steeds hogere eisen in termen van opleiding en ervaring aan politieke vertegenwoordigers worden gesteld.

Deze twee trends zijn tegengesteld, omdat democratisering leidt tot sociale insluiting, terwijl professionalisering leidt tot uitsluiting. De democratisering heeft geleid tot het openen van het politieke ambt en tot het vervangen van de oude politieke elite van adel en patriciaat door een universitair geschoolde middenklasse. De professionalisering leidde vervolgens echter tot het ontstaan van een diplomademocratie, van een klasse van academisch geschoolde, professionele politici.

Een oververtegenwoordiging van academici onder de politieke elite is extra problematisch wanneer academici ook in alle andere maatschappelijke sferen tot de winnaars behoren. De meritocratie van Michael Young was een typische 'winner-takes-all-society'. De hoog opgeleide elite had de beste banen, het meeste bezit en de grootste politieke macht. Omdat dit sociale en politieke 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. Hoger en lager opgeleiden kwamen in andere werelden te leven. Politieke macht en economische welvaart cumuleerden bij een zelfgenoegzame intellectuele elite, en de grote, verarmde en cynische onderklasse had niet veel meer te verliezen door in opstand te komen. De fictieve volksopstand van Young kan als waarschuwing dienen. De legitimiteit van een politieke meritocratie is kwetsbaar wanneer hoger en lager opgeleiden in gescheiden werelden komen te leven en wanneer de lager en middelbaar opgeleiden geen uitzicht meer hebben op verbetering van hun sociale positie en zij zich politiek niet vertegenwoordigd en onmachtig voelen.

## Literatuur

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D., & Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Allen, P. (2013). Linking Pre-Parliamentary Political Experience and the Career Trajectories of the 1997 General Election Cohort, *Parliamentary Affairs*, 66(4), 685-707.
- Bell, D. (1972). On Equality: I. Meritocracy and Equality, *Public Interest*, 29, 29-68.

- 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 en Warendorf.
- Berg, J.Th.J. van den (2007). Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie. In K. Aarts, H. van der Kolk & M. Rosema (red.), *Een Verdeeld Electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Spectrum.
- Berg, J.Th.J. van den, & Braak, B. van den (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* (pp. 69-81). Den Haag: SDU.
- Besley, T., & Reynal-Querol, M. (2011). Do Democracies Select More Educated Leaders? *American Political Science Review*, 105(3), 552-566.
- Blondel, J., & Thiébault, J-L. (red.) (1991). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Londen: Macmillan.
- Borchert, J. (2003). Professional Politicians: Towards a Comparative perspective. In J. Borchert & J. Zeiss (red.), *The political class in advanced democracies: A comparative handbook* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Borchert, J. (2011). Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems, *Regional & Federal Studies*, 21(2), 117-140.
- Borchert, Jens & Stolz, Klaus (2002). Fighting Insecurity: Political Careers in the Federal Republic of Germany, paper presented at the APSA Annual meeting Boston, Aug 29-Sept 01, 2002, 31p.
- Borchert, Jens, & Stolz, Klaus (2011). Introduction: Political Careers in Multi-level Systems, *Regional & Federal Studies*, 21(2), 107-115.
- Borchert, J., & Zeiss J. (red.) (2003). *The political class in advanced democracies: A comparative handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W.L. (red.) (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP en WRR.
- Braak, B. van den (1998). *De Eerste Kamer: Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*. Den Haag: SDU.
- Breen, R. (red.) (2004). *Social mobility in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Coffé, H., & Michels, A. (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies*, 35, 1-11.

- Cotta, M., & Best, H. (2000). Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative. In H. Best & M. Cotta (red.), *Parliamentary Representation in Europe 1848-2000* (pp. 493-527). Oxford: Oxford University Press.
- Daalder, H. (1974). *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen: Van Gorkum.
- Dekker, P. (2009). Verscheidenheid verkend. In P. Dekker, T. van der Meer, P. Schijns & E. Steenvoorden (red.), *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (pp. 115-134). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., & Ridder, J. den (2014). Polariseert Nederland? Ontwikkelingen in politiek-culturele tegenstellingen. In M. Bovens, P. Dekker & W.L. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (pp. 103-129). Den Haag: SCP en WRR.
- Dekker, P., Tiemeijer, W., & Bovens, M. (2015). Het zijn de academici: opleiding als sociale en politiek-culturele scheidslijn. In A.E. Bronner, P. Dekker, E. de Leeuw, L.J. Paas, K. de Ruyter, A. Smidts & J.E. Wieringa, (red.), *Ontwikkelingen in het marktonderzoek 2015*, Jaarboek MarktOnderzoekAssociatie. Haarlem: Spaar en Hout.
- Durose, C., Richardson, L., Combs, R., Eason, C., & Gains, F. (2013). 'Acceptable Difference': Diversity, Representation and Pathways to UK Politics. *Parliamentary Affairs*, 66(2), 246-267.
- Folketinget (2012). *Folketingets medlemmer i tal ved valget 2011* (22 februari 2012).
- Gaxie, D., & Godmer, L. (2007). Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians. In M. Cotta & H. Best (red.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence* (pp. 106-135). Oxford: Oxford University Press.
- Hallerberg, M., & Wehner, J. (2013). The Technical Competence of Economic Policy-Makers in Developed Democracies (5 februari 2013). Te raadplegen op SSRN, doi: 2191490.
- Hillebrand, R. (1992). *De Antichambre van het Parlement. Kandidaatstelling in Nederlandse Politieke Partijen*. Leiden: DSWO Press.
- Judge, D. (2014). *Democratic Incongruities*. Palgrave Macmillan UK.
- Kavenagh, D., & Richards, D. (2003). Prime Ministers, Ministers and Civil Servants in Britain. *Comparative Sociology*, 2(1), 175-195.
- Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij: veranderende partijorganisaties in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum.
- Koole, R.A., Holsteyn, J.J.M van, & Elkink, J.A. (2000). *Rekrutering en Representatie in een Representatief Bestel: Bevindingen van een empirisch*

- onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*. Universiteit Leiden.
- Koster, W. de, & Waal, J. van der (2014). Botsende opvattingen over etnische diversiteit en sociale orde: Hoe zijn de verschillen tussen lager- en hoger-opgeleiden te verklaren? In M. Bovens, P. Dekker, & W.L. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (pp. 165-190). Den Haag: SCP.
- Lange, M. de, & Tolsma J. (2015). Trends in de opleidingskloof op verschillende maatschappelijke domeinen. In M. Lange, J. Tolsma, & M. Wolbers (red.), *Opleiding als sociale scheidslijn: Een nieuw perspectief op een oude kloof*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Lange, M. de, Tolsma J., & Wolbers M. (red.) (2015). *Opleiding als sociale scheidslijn: Een nieuw perspectief op een oude kloof*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Lensink, E. (1994). *Wethouders en raadsleden: een actueel beeld van ongeveer 11.000 gemeentebestuurders*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Mair, P. (2013). *Ruling The Void: The Hollowing of Western Democracy*, New York en Londen: Verso Books.
- Manin, B. (1996), *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (1999). 'Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A contingent "Yes"'. *The Journal of Politics*, 61, 628-57.
- Nie, N.H., Junn J., & Stehlik-Barry, K. (1996). *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Norris, P. (1997). Introduction: theories of recruitment. In P. Norris (red.), *Passage to Power: Legislative Recruitment in advanced democracies* (pp. 1-14). Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P., & Lovenduski J. (1997). United Kingdom. In P. Norris (red.), *Passage to Power: Legislative Recruitment in advanced democracies* (pp. 158-186). Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Prak, M. (1985). *Gezeten burgers. De elite in een Hollandse stad. Leiden 1700-1780*. Den Haag: De Bataafsche Leeuw.
- Ridder, J. den (2014). *Schakels of obstakels? Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden*, dissertatie Leiden.
- Ridder, J. den, & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de politieke opinie in Nederland*. Den Haag: SCP.



- Ridder, J. den, Glas, I., & Dekker, P. (2014). Een globaliseringsscheidslijn? In M. Bovens, P. Dekker, & W.L. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (pp. 131-164). Den Haag: SCP en WRR.
- Secker, W.P. (1991). *Ministers in beeld: De sociale herkomst van de Nederlandse ministers (1848-1990)*. Leiden: DSWO Press.
- Thiébault, J-L. (1991). The Social Background of Western European Cabinet Ministers. In Blondel, & J-L. Thiébault (red.), *The Profession of Government Minister in Western Europe* (pp. 19-30). Londen: Macmillan.
- Tormey, S. (2015). *The End of Representative Politics*. Londen: John Wiley & Sons.
- Trow, M. (1974). *Towards Mass Higher Education: Issues and Dilemmas*. Parijs: OECD.
- Verleden, F., & Heyneman C., Databank Belgische Parlementsleden sinds 1830, Centrum voor Politicologie KU Leuven.
- VNG (1980). *Wethouders in Nederland: een onderzoek naar hun positie en functioneren*. 's-Gravenhage: Uitgeverij van de Nederlandse Vereniging van Gemeenten.