

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Hoe opinieonderzoek de democratie kan laten ontsporen

Goed uitgevoerd opinieonderzoek naar de problemen van mensen is een onmisbare aanvulling op de andere informatiebronnen die politieke partijen ter beschikking staan voor de representatie van burgers en kiezers. Niet minder, maar ook zeker niet meer. Er ontstaan ernstige problemen met betrekking tot validiteit en constructie van meningen als burgers ook wordt gevraagd naar hun voorkeuren ten aanzien van beleidsoplossingen. De resultaten van dat soort onderzoek zijn al snel drijfzand. Helemaal bedenkelijk wordt het als politieke partijen hun partijprogramma en standpunten exclusief gaan baseren op opinieonderzoek. Met louter ‘poll-driven government’ wordt de democratie een slechte dienst bewezen.

door *Will Tiemeijer*

De auteur is medewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en promoveerde in 2006 op het proefschrift *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*.

HET WAS EEN OPMERKELIJKE ACTIE van toenmalig CDA-minister van Verkeer en Waterstaat Camiel Eurlings. Hij stond voor de keuze of de kilometerheffing er nu wel moest komen of niet. Hij kwam er niet uit, en toen kwam Eurlings met een interessante democratische innovatie: als uit een opiniepeiling van de ANWB zou blijken dat er geen maatschappelijk draagvlak was voor de invoering van de kilometerheffing, zouden de plannen niet doorgaan. Vervolgens werd de enquête massaal ingevuld en uiteindelijk kwam de heffing er niet.

De episode roept een interessante vraag op: zou het geen goed idee zijn

als politieke partijen hun standpunten meer gingen bepalen op basis van opinieonderzoek? Daarover gaat deze bijdrage.

DE WAARDE VAN OPINIEONDERZOEK ...

Allereerst: is zulk onderzoek wel nodig? Geeft de verkiezingsuitslag niet reeds voldoende indicatie van wat de kiezers willen? Nee. Welbeschouwd vertellen uitslagen helemaal *niets* over wat het electoraat of de achterban van een bepaalde partij wil. Want waarom koos de kiezer voor de partij van zijn voorkeur? Welke programmapunten gaven de doorslag? Of was de keus niet inhoudelijk gemotiveerd maar strategisch? Er bestaan geen algoritmes om het geaggregeerde oordeel dat een stem tot uitdrukking brengt te 'ontleden' in de samenstellende 'deelopinions' over de verschillende concrete politieke kwesties van het moment. Daarom mag men uit de stem op een bepaalde partij ook niet concluderen dat de kiezer in kwestie het eens is met alle afzonderlijke standpunten van die partij.

De informatie over wat kiezers inhoudelijk willen moet dus ergens anders vandaan komen. Helaas zijn veel alternatieve informatiebronnen niet representatief. Belangengroepen geven vooral stem aan mensen die ontevreden of boos zijn, en interactieve beleidsvorming is vooral een activiteit voor hoger opgeleiden. Ook de nieuwsmedia laten maar een deel van de werkelijkheid zien, namelijk de concrete en waarneembare gebeurtenissen die in de afgelopen 24 uur hebben plaatsgevonden. Daarbij richten zij zich vooral op machthebbers en andere officials, met als gevolg dat sociaal-culturele onderstromen zonder duidelijke woordvoerder lang onzichtbaar blijven. Natuurlijk realiseren veel politici zich deze tekortkomingen en dus trekken ze vaak zelf 'de wijk in'. Maar wie zullen ze daar ontmoeten? Zou dat werkelijk een goede doorsnede van de bevolking zijn?

De unieke meerwaarde van opinieonderzoek is dat dit de enige informatiebron is waarbij (statistische) representativiteit wél (min of meer) is gegarandeerd. In potentie levert opinieonderzoek dus een onmisbare aanvulling op de vertekende beelden die oprijzen uit de andere bronnen van informatie.

... EN HOE ERMEE TE MANIPULEREN IS

Opinieonderzoek kent in principe twee smaken, namelijk kwalitatief (interviews, focusgroepen, inhoudsanalyse) en kwantitatief (opiniepeilingen). Ik beperk me hier tot de tweede groep, want alleen bij kwantitatieve peilingen is het mogelijk statistisch representatieve resultaten te verkrijgen of longitudinale trends te meten.

Tegenwoordig wordt bijna ál het kwantitatieve opinieonderzoek via internetpanels gedaan. Er wordt nogal eens getwist over de vraag of die panels echt representatieve resultaten opleveren. Mijn indruk is dat het wel meevalt. Wel is een probleem bij alle panels dat zij erg weinig niet-westerse migranten tellen. Dus wanneer de media weer eens melden dat uit een opiniepeiling blijkt dat Nederlanders zus of zo vinden, betekent dat vrijwel zeker: alle Nederlanders minus niet-westerse migranten.

De problemen van opiniepeilingen zijn fundamenteleler dan problemen rondom representativiteit

Maar de werkelijke problemen van opiniepeilingen schuilen elders, en zijn fundamenteleler dan problemen rondom representativiteit. Ten eerste zijn er veel politieke kwesties waarover de meeste burgers helemaal geen mening hebben. Op de dag dat deze regels worden

geschreven, vergadert de Tweede Kamer over een wetsvoorstel 'houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen'. Wat zou 'de gemiddelde Nederlander' daarvan vinden? Of van een 'wijziging van de Wro en de Invoeringswet Wro (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen)', die eveneens op die dag werd besproken? Als Kamerleden zich zouden baseren op wat kiezers in opinieonderzoek zeggen, zouden ze hier in groten getale 'weet niet' moeten uitroepen. Om dat te voorkomen, willen opinieonderzoekers nog weleens voorafgaand aan de vraag een korte uitleg geven over de kwestie waar het om gaat. Het punt is alleen dat daardoor het resultaat van de enquête niet meer representatief is, want alleen de respondenten hebben die informatie gekregen, en de Nederlanders die zij worden geacht te representeren niet.

Ten tweede zijn er veel onderwerpen waarover mensen misschien al wel gedachten of gevoelens hebben, maar waarover zij hun mening nog niet volledig hebben gevormd. Een – al wat ouder – voorbeeld. Vlak voor de zomer van 2007 had toenmalig minister Donner plannen gepresenteerd voor versoepeling van het ontslagrecht. Kort daarna liet de FNV een enquête doen naar wat Nederlanders van deze nieuwe plannen vonden. Aan het begin van de enquête kwam meteen al de hamvraag: 'Bent u voor- of tegenstander van de kabinetsplannen om het ontslagrecht te versoepelen?' Op deze vraag zei 55 procent tegen te zijn, waarop de FNV een nieuwsbericht uitbracht met de kop 'Nederlanders tegen versoepeling ontslagrecht'. Maar was de tegenstand echt zo groot? In dezelfde periode dat de FNV-enquête werd afgenomen, heb ik de kwestie in enkele vraagvarianten voorgelegd aan een representatieve steekproef.¹ In één van de varianten werd

eerst deze vraag gesteld: ‘Heeft u voldoende over de kabinetsplannen gelezen of gehoord om u hierover een mening te kunnen vormen?’ Alleen de mensen die ‘ja’ antwoordden, kregen vervolgens de eigenlijke vraag voorgelegd, terwijl de mensen die met ‘nee’ antwoordden, werden gescoord als ‘weet niet/geen mening’. Met deze ‘filtervraag’ erbij schoot het aantal keer ‘weet niet’ omhoog, terwijl het aantal tegenstanders van versoepeling van ontslagrecht halveerde: nog slechts een kwart was tegen. Welke vraagstelling geeft nu de beste representatie van de mening van de Nederlanders?

Ten derde zijn de antwoorden die mensen geven vaak afhankelijk van de wijze waarop een kwestie wordt voorgelegd. Een geestige illustratie biedt de volgende dialoog uit de inmiddels legendarische serie *Yes Prime Minister*. Hierin legt Sir Humphrey Appleby aan secretaris Bernard Woolley uit dat als je de juiste vragen stelt, je uit een opiniepeiling elk antwoord kunt krijgen dat je maar wilt.

*Yes Prime Minister*²

Door een opiniepeiling van zijn partij is minister-president James Hacker ervan overtuigd geraakt dat ‘de man in de straat’ wil dat de dienstplicht opnieuw wordt ingevoerd. Sir Humphrey Appleby vindt het geen goed plan, en wil Hacker op andere gedachten brengen. Aan secretaris Bernard Woolley legt hij uit dat je de resultaten van opinieonderzoek niet al te serieus moet nemen.

Appleby: You know what happens: nice young lady comes up to you. Obviously you want to create good impression, you don't want to look a fool, do you? So she starts asking you some questions: Mr. Woolley, are you worried about the number of young people without jobs?

Woolley: Yes.

Appleby: Are you worried about the rise in crime among teenagers?

Woolley: Yes.

Appleby: Do you think there is a lack of discipline in our comprehensive schools?

Woolley: Yes.

Appleby: Do you think young people welcome some authority and leadership in their lives?

Woolley: Yes.

Appleby: Do you think they respond to a challenge?

Woolley: Yes.

Appleby: Would you be in favour of reintroducing National Service?
 Woolley: Oh ... well, I suppose I might be.
 Appleby: Yes or no?
 Woolley: Yes.
 Appleby: Of course you would, Bernard. After all you told you can't say no to that. So they don't mention the first five questions and they publish the last one.
 Woolley: Is that really what they do?
 Appleby: Well, not the reputable ones no, but there aren't many of those. So alternatively the young lady can get the opposite result.
 Woolley: How?
 Appleby: Mr. Woolley, are you worried about the danger of war?
 Woolley: Yes.
 Appleby: Are you worried about the growth of armaments?
 Woolley: Yes.
 Appleby: Do you think there is a danger in giving young people guns and teaching them how to kill?
 Woolley: Yes.
 Appleby: Do you think it is wrong to force people to take up arms against their will?
 Woolley: Yes.
 Appleby: Would you oppose the reintroduction of National Service?
 Woolley: Yes.
 Appleby: There you are, you see Bernard. The perfect balanced sample.

Dit voorbeeld mag dan verzonnen zijn, maar het is allesbehalve fictief. Sturende vraagstellingen komen geregeld voor. Zomaar een voorbeeld. Maurice de Hond vroeg enige jaren geleden in een peiling aan mensen: 'Vindt u dat in Nederland binnenkort weer gestart moet worden met het bouwen van een of meer kernenergiecentrales?' Op zich is dat een redelijke vraag. Alleen werd pal daarvoor deze vraag gesteld: 'Hoe veilig denkt u dat een kernenergiecentrale is?' Door mensen te herinneren aan mogelijke veiligheidsproblemen, stuur je ze natuurlijk een bepaalde kant op. Zou De Hond dezelfde resultaten hebben gekregen als hij in plaats daarvan als eerste dit had gevraagd: 'Hoe belangrijk denkt u dat kernenergie voor onze economie is?' Ik denk het niet. En wat is nu de 'juiste' manier om deze vraag te stellen? Voor beide vraagstellingen valt wat te zeggen. Het alge-

mene punt is dat uiteindelijk geen enkele vragenlijst geheel neutraal is, en hoe minder mensen over een onderwerp hebben nagedacht en zich een mening hebben gevormd, hoe gevoeliger ze zijn voor de suggesties die in een vragenlijst besloten liggen.

BLIJF DICHT BIJ HUIS

Hiermee is overigens allerm minst gezegd dat opinieonderzoek geen nuttige en noodzakelijke bijdrage kan leveren aan de politieke representatie van burgers. Integendeel. Het is alleen zaak je te beperken tot vragen over zaken waar men daadwerkelijk een enigermate doorleefde en stabiele opinie mag verwachten. Over het algemeen is de kans daarop beduidend groter wanneer je geen vragen stelt over welk beleid de politiek zou moeten voeren, maar vraagt naar de zorgen en problemen die mensen hebben. In hoeverre kunnen zij financieel rondkomen? Zien ze de toekomst met vertrouwen tegemoet? Hoe veilig voelen ze zich in hun buurt? Hoe groot is hun werkzekerheid? In veel gevallen zullen mensen hier daadwerkelijk een mening over hebben, en zal deze – dus – relatief ongevoelig zijn voor effecten van de vraagstelling. Een verwant advies is om het dicht bij huis te houden. Doorgaans zijn mensen beter en indringender geïnformeerd over wat zij in hun eigen leefomgeving daadwerkelijk ervaren dan over zaken die verderaf liggen, waarover men mogelijk slechts weet ‘van horen zeggen’ – al dan niet via de media. Ze zullen dus vaak goed in staat zijn antwoord te geven op vragen over de kwaliteit van de school van hun kinderen en de veiligheid in de eigen wijk. Wanneer je ze echter vraagt naar hun oordeel over ‘de kwaliteit van het onderwijs in Nederland’ of ‘de veiligheid in ons land’, is de kans relatief groot dat het antwoord wordt gekleurd of zelfs bepaald door de beelden die hierover circuleren in de media (en die hebben zoals bekend een voorkeur voor slecht nieuws).

MEGAFOON OF VERTROUWELING

Wat moet een politieke partij nu met opinieonderzoek? Sinds jaar en dag wordt beweerd dat ‘Den Haag’ beter naar de burgers moet luisteren. Zou het dan niet aardig – en vooral heel democratisch – zijn als beleidsmakers vaker opinieonderzoek doen, en de resultaten daarvan zo goed mogelijk vertalen in bijpassend beleid? Dit is een hedendaagse variant op een probleem dat door Burke al meer dan twee eeuwen geleden op de politicologische agenda is gezet: moet een vertegenwoordiger zich opstellen als lasthebber of als een vertrouweling? In de eerste opvatting is hij niet meer dan een verlengstuk en vervanger van zijn achterban. Hij moet hun stand-

punten in het parlement inbrengen, als ware hij een megafoon, en wordt niet geacht zijn handelen te laten beïnvloeden door zijn eigen standpunten of mening. In de tweede opvatting is hij een vertrouweling van degene die hij vertegenwoordigt. Hij is gevolmachtigd te handelen zoals het volgens hem het best is voor zijn achterban, zonder dat deze laatste hem allerlei instructies meegeeft of beperkingen oplegt.

Welke positie tussen beide extremen iemand kiest, hangt sterk af van de visie die hij heeft op de kennis van burgers. Een volksvertegenwoordiger kan besluiten anders te handelen dan de kiezers wensen, vanuit de veronderstelling dat indien zij net zo goed geïnformeerd zouden zijn over de zaak als hijzelf, ze óók voor die handelswijze zouden kiezen. Het is niet uitgesloten dat een volksvertegenwoordiger die zich jarenlang heeft verdiept in bijvoorbeeld de fileproblematiek, vele plannen op dat terrein heeft zien lukken en mislukken, iedere deskundige kent en alle literatuur heeft gelezen, beter kan beoordelen wat er moet worden gedaan om files tegen te gaan dan iemand die zich nooit in het onderwerp heeft verdiept, misschien niet eens autorijdt, maar het wel leuk vindt om de enquête van de ANWB in te vullen. Moet aan de mening van de eerste meer gewicht worden toegekend dan aan die van de tweede? Via opinieonderzoek kan dat niet, want de logica van opinieonderzoek is nu juist dat elke mening even zwaar telt.

Maar een volksvertegenwoordiger kan ook van mening zijn dat democratie betekent dat alle stemmen even zwaar wegen, óók als het gaat om de vraag welke beleidsoplossingen de voorkeur verdienen om het doel te bereiken. Is hier opinieonderzoek dan wel de geschiktste oplossing? Ik denk van niet, vooral vanwege de eerdergenoemde technische problemen. Hoe verder het onderwerp van de respondenten af staat, hoe groter de kans is dat hun antwoorden een artefact van de vraagstelling zijn. Het is als het zoeken naar paaseieren die je zelf hebt verstopt. Een goedwillende opinieonderzoeker kan nooit volledig vermijden dat de antwoorden worden beïnvloed door hoe de vraag wordt gesteld, en een kwaadwillende opinieonderzoeker kan zonder veel moeite de lijst zo inrichten dat hij precies de antwoorden krijgt die hij wil. En wie controleert de opinieonderzoekers?

VASTSTAANDE MENINGEN VERSUS DE WAARDE VAN HET DEBAT

De vraag hoe men opinieonderzoek waardeert, hangt ten slotte ook af van de visie die men heeft op wat democratie eigenlijk is. Hiervoor is impliciet uitgegaan van een instrumentele visie op democratie. Hoe goed de democratie functioneert, is in die visie afhankelijk van de kwaliteit van de uitkomst. Die moet zo goed mogelijk corresponderen met een veronderstelde 'wil van het volk'. De vraag is vervolgens welke informatiebronnen het ge-

schiktst zijn om die ‘wil van het volk’ te bepalen. Men kan echter ook van mening zijn dat het bij democratie veeleer gaat om het *proces*. In deze visie maakt het helemaal niet uit wat er van die ‘wil van het volk’ uiteindelijk resulteert, zolang dat maar is bereikt via een zo democratisch mogelijk proces. Er moet een open en machtsvrij debat zijn geweest, gericht op het bereiken van consensus, waarbij iedereen een reële mogelijkheid had om zijn mening te geven en deze eventueel bij te stellen na het horen van die van iemand anders. In zo’n visie is de mogelijke rol van opinieonderzoek totaal anders. Peilingen kunnen dan eventueel van nut zijn als een soort momentopname van de distributie van meningen, en een dergelijke momentopname kan eventueel weer worden ingebracht in het debat. Opiniepeilingen kunnen echter nooit in de plaats komen van het democratische

Het idee van wederzijdse informering en overtuiging is wezensvreemd aan opinieonderzoek

debat. In feite staat de logica van kwantitatief opinieonderzoek volledig haaks op deze deliberatieve visie op democratie: in opiniepeilingen gaat het juist om geïsoleerde meningen, die impliciet worden beschouwd als statisch en gegeven, en niet meer vatbaar zijn

voor herziening door debat. Het hele idee van wederzijdse informering en overtuiging is wezensvreemd aan opinieonderzoek.

PAS OP VOOR DRIJFZAND

Concluderend kunnen we stellen dat de unieke meerwaarde van opinieonderzoek is dat het een statistisch representatief beeld geeft van wat mensen vinden en willen. Goed uitgevoerd opinieonderzoek naar de problemen van mensen is een onmisbare aanvulling op de andere informatiebronnen die politieke partijen ter beschikking staan voor de representatie van burgers en kiezers. Niet minder, maar ook zeker niet meer. Er ontstaan ernstige problemen met betrekking tot validiteit en constructie van meningen als burgers ook wordt gevraagd naar hun voorkeuren ten aanzien van *beleidsoplossingen*. De resultaten van dat soort onderzoek zijn al snel drijfzand. Helemaal bedenkelijk wordt het als politieke partijen hun partijprogramma en standpunten zelfs exclusief gaan baseren op opinieonderzoek. Met louter *poll-driven government* wordt de democratie een slechte dienst bewezen.

Noten

1 W.L. Tiemeijer, *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opinie-*

peilingen. Amsterdam: Aksant, 2008.

2 Jonathan Lynn en Antony Jay, *The complete Yes Prime Minister*. Londen: BBC Books, 1989.