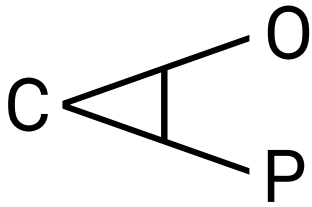


Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023:

bouwen aan vertrouwen

Redactie: Frits van der Meer



STAD 2023 werd mede mogelijk gemaakt door ABP.



CAOP ondersteunt verschillende leerstoelen: Ien Dales Leerstoel,
Leerstoel Comparative public sector en civil service reform,
Leerstoel Transities in de Publieke Sector, Leerstoel Health Education and Work,
Leerstoel Sociaal-Culturele Achtergronden en Differentiatie, Leerstoel Positive Health at Work.

5.

Geen politieke vertrouwenscrisis
maar een betrouwbaarheidscrisis

De politieke oorzaken en gevolgen van politiek vertrouwen

Tom van der Meer

Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Vertrouwen in de politiek is – het label zegt het al – inherent aan politiek. Aan de ene kant vindt het vertrouwen zijn wortels in het functioneren van de politiek en de overheid. Aan de andere kant heeft politiek vertrouwen van burgers gevolgen voor hun politieke opvattingen en hun politieke gedrag. Het functioneren van politici en ambtenaren beïnvloedt het vertrouwen van burgers in de politiek. Maar gelijktijdig beïnvloedt dat vertrouwen het functioneren van de politiek en de overheid, als wetgever en als uitvoerder.

In dit hoofdstuk zet ik het politieke karakter van politiek vertrouwen uiteen. Ik ontrafel de wederkerige vertrouwensrelatie, waarbij politiek en burger elkaar beïnvloeden. Hoewel vanuit de wetenschappelijke literatuur veel te zeggen valt over de wederkerige vertrouwensrelatie, leg ik in deze bijdrage de nadruk op Nederland en op onderzoek naar de Nederlandse casus. Eerst bespreek ik politieke oorzaken van politiek vertrouwen, vervolgens enkele politieke gevolgen van politiek vertrouwen, om tot slot dieper in te gaan op de politieke betrouwbaarheids crisis waarin Nederland sinds 2021 is beland.

2. Oorzaken

Vertrouwen is in de kern een kenmerk van een relatie tussen een subject (dat in meer of mindere mate vertrouwen heeft) en een object (dat in meer of mindere mate vertrouwd wordt). Dat geldt onverkort ook voor *politiek* vertrouwen, waarbij het subject de burger is en het object bestaat uit politieke instituties als de regering en het parlement. Het niveau van vertrouwen in de politiek wordt dus bepaald door zowel eigenschappen van burgers – hun maatschappelijke positie, hun gemoed, hun verwachtingen – als eigenschappen van de politiek – de staatsinrichting, het beleid, de personele invulling van de instituties.

2.1 Drie soorten verklaringen vanuit de politieke context

Grofweg kunnen we onderscheid maken tussen drie soorten verklaringen van politiek vertrouwen die hun bron vinden in de politieke context.

Allereerst zijn er structurele verklaringen, die duidelijk maken waarom het politiek vertrouwen gemiddeld genomen hoger is in sommige landen dan in andere. De met afstand belangrijkste structurele verklaring is de onpartijdigheid van het overheidsapparaat. In landen met een onpartijdige bureaucratie hebben burgers systematisch meer vertrouwen in de politiek dan in landen waar corruptie wijd verspreid is. Dit ene kenmerk weegt zo zwaar, dat het grootste deel van de verschillen in politiek vertrouwen tussen landen in Europa hierdoor wordt verklaard.

Naast het onpartijdige overheidsapparaat is ook het kiesstelsel van belang. Het vertrouwen in de politiek ligt hoger in zeer evenredige kiesstelsels (zoals het Nederlandse en Deense) dan in gemengde kiesstelsels (zoals het Duitse) en in meerderheidsstelsels (zoals het Britse).¹ Dat is opvallend, omdat in politieke discussies in Nederland decennialang aanpassing naar juist het Britse of Duitse kiesstelsel centraal stond. Er zijn redenen aan te wijzen waarom evenredigheid goed is voor vertrouwen in de politiek. Belangrijk is dat het evenredige kiesstelsel inclusief is. Hierdoor hebben ook politieke minderheden een stem in het parlement. Zelfs kiezers die de politiek wantrouwen worden binnen het systeem vertegenwoordigd en kunnen zich dus blijven herkennen in het democratische proces. In Nederland hebben partijen als de SP en de PVV het wantrouwen in de politiek kunnen kanaliseren binnen het systeem.



Een tweede groep verklaringen leert waarom het vertrouwen meerjarig stijgt en daalt. Hoe beter de economie van een land draait (hoge groei, lage werkloosheid), hoe hoger het vertrouwen.² Economische prestaties verklaren wel waarom het politiek vertrouwen binnen een land stijgt en daalt, maar verklaren niet de verschillen tussen landen. Dit impliceert dat burgers hun verwachtingen baseren op het eigen verleden en een zich verbeterende of verslechterde economie niet vergelijken met omliggende landen.

1 Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Marien uit 2011 of de overzichtsstudie van Van der Meer & Kern uit 2019.

2 Zie bijvoorbeeld Van Erkel & Van der Meer (2016).

Ook de verkiezingscyclus beïnvloedt het politiek vertrouwen.³ Het vertrouwen stijgt rond verkiezingstijd, zowel door de procedure van een verkiezing (burgers merken dat ze invloed hebben) als door de uitkomst ervan (burgers brengen de samenstelling van het parlement in lijn met hun politieke voorkeuren). Verkiezingen leiden tot een herwaardering en herschikking van de politiek; beide stimuleren het vertrouwen. Relatief kort na de verkiezingen begint het vertrouwen in de politiek over het algemeen te dalen, althans tot er opnieuw verkiezingen plaatsvinden die het vertrouwen herstellen.

Meerjarige dalingen van het vertrouwen komen ook voort uit endemische schandalen. Endemische schandalen hebben langdurige effecten, omdat ze het hart van de democratische rechtsstaat raken en/of zowel coalitie als oppositiepartijen omvatten. Denk bijvoorbeeld aan de Verenigde Staten in de jaren 60 en 70, met verschillende politieke moorden, de Vietnamoorlog en het Watergate-schandaal. Of denk aan België in de jaren 90, met verschillende simultane corruptieaffaires tot op het hoogste niveau (Agusta, Dutroux). In beide gevallen bleef het politiek vertrouwen lange tijd laag.

Een derde groep verklaringen richt zich op de korte termijn. Als we de structurele verklaringen zien als de kurk waarop het vertrouwen drijft, en de meerjarige verklaringen als het getij dat het omhoog en omlaag stuwt, zijn deze kortetermijnverklaringen de golven waarop het doobbert. Veel fluctuaties hebben te maken de korte termijn, zoals beleidsvoorstellen, uitspraken of externe gebeurtenissen. Met name relevant in dit kader zijn externe dreigingen die leiden tot een 'rally round the flag'. Zo zorgden de terroristische aanslagen op 9/11 (in het najaar van 2001) en de uitbraak van Covid-19 (vanaf maart 2020) voor een plotse en tijdelijke groei van het vertrouwen in de politiek in grote delen van de westerse wereld.

3 Voor de Nederlandse casus is dit onderzocht door onder anderen Voogd (2019) en Van der Meer & Steenvoorden (2018).

2.2 Geen vertrouwenscrisis maar betrouwbaarheidscrisis

In het licht van deze drie soorten verklaringen valt Nederland goed te duiden. Zoals in eerdere hoofdstukken van deze bundel al is beschreven, ligt het politiek vertrouwen in Nederland structureel hoog, althans voor een democratie. Dat valt niet los te zien van de lage mate van corruptie van het openbaar bestuur en de hoge mate van evenredige vertegenwoordiging.

Ook de vertrouwenstrends weerspiegelen de politieke bronnen die hierboven aan bod kwamen. Het politiek vertrouwen stijgt rond verkiezingstijd, daalt met economische recessies (met name de Grote Recessie tussen 2009 en 2015 leidde tot een flinke dip) en reageert op gebeurtenissen (zoals de overname van ABN AMRO in 2008) en imago's (zoals de 100-dagentour van Balkenende IV in 2007). In lopend onderzoek met UvA-collega Patrick van Erkel laat ik zien dat het politiek vertrouwen tussen 1999 en 2019 proportioneel blijft reageren op veranderend functioneren van de politiek, economie en openbaar bestuur, en er niet systematisch bij achter blijft. Hoog vertrouwen weerspiegelt dan een hoge betrouwbaarheid van de overheid, laag vertrouwen een lage betrouwbaarheid.

Vanaf 2020 wordt het politiek vertrouwen in Nederland nog volatieler dan gebruikelijk.⁴ Allereerst stijgt het vertrouwen in de politiek in het voorjaar van 2020 als reactie op de Covid-19-pandemie. Dit is een klassieke rally round the flag: een externe nationale dreiging leidt tot angst, waarop burgers reageren door hun vertrouwen te plaatsen in politieke autoriteiten zoals de regering.⁵ Nadat het politiek vertrouwen rond april/mei 2020 een historisch hoogtepunt bereikt, valt het gedurende vele maanden langzaam terug naar het niveau van vlak voor de pandemie. Ook die daling is ingebed in de politieke context: hoe meer politieke geluiden er opkomen die het coronabeleid bekritisieren, hoe meer het vertrouwen terugvalt naar het gebruikelijke niveau. Deze daling is niet inherent problematisch. De vertrouwenspiek in het voorjaar van 2020 geeft de politiek weliswaar meer ruimte om verregaande beleidsmaatregelen maatschappelijk geaccepteerd te krijgen, maar het hogere vertrouwen wordt niet ingegeven door een toegenomen betrouwbaarheid van de overheid. Daarom is de rally round the flag vanuit democratisch perspectief een tweeledig zwaard. Enerzijds biedt hoog vertrouwen ruimte aan politieke autoriteiten om de externe crisis te bestrijden, anderzijds kan die ruimte ook misbruikt worden voor langdurig beleid dat in normale omstandigheden met veel meer scepsis zou worden bekeken.



4 Het SCP monitort het vertrouwen in de politiek al decennia, zoals in het 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven'.

5 Zie voor Nederland bijvoorbeeld de onderzoeken van Oude Groeniger et al. (2021) en Van der Meer et al. (2023).

Pas vanaf het voorjaar van 2021 begint het vertrouwen in de politiek onder het pre-coronaniveau te dalen (zie hoofdstuk 7). Ook deze daling wordt ingegeven door het functioneren van de politiek, zo blijkt onder andere uit de Burgerperspectieven-rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau, op een wijze die samenhangt met de bovengenoemde politicologische verklaringen. Ten eerste zijn er endemische schandalen. De Nederlandse politiek is niet in staat gebleken om de grote fouten rond het toeslagenschandaal en de Groninger gasaffaire op te lossen. Weliswaar treedt de regering in 2021 af, maar de nieuwe regering zal dezelfde partijpolitieke samenstelling hebben als de vorige en niet het krediet krijgen om met een schone lei te beginnen. Ten tweede ontstaan in 2021 grote problemen met de vertegenwoordiging. Burgers nemen het de leidende politici kwalijk dat zij maandenlang de vorming van een nieuwe coalitie stagneren door te weigeren zelfs maar met elkaar aan tafel te zitten, in de nasleep van het debat over de positie van Mark Rutte door de gefotografeerde aantekening 'Omtzigt functie elders'. Politici staren zich vervolgens maandenlang blind op elkaar en blokkeren de regeringsformatie. Ten derde is de timing van de daling bijzonder ongelukkig. Kamerverkiezingen zijn een manier om het vertrouwen te herstellen. Maar de daling zette in 2021 juist in kort nadat Kamerverkiezingen hadden plaatsgevonden. Het zou dus nog jaren duren voordat het vertrouwen via verkiezingen hersteld zou kunnen worden.

De daling van het vertrouwen leidde tot al te verregaande conclusies dat Nederland een laag-vertrouwensland zou zijn geworden. Dat klopt om meerdere redenen niet. Ten eerste is de daling vooral beperkt gebleven tot het politieke domein, en dan met name de nationale politiek. Ten tweede is het vertrouwen wel vaker zo laag geweest, om zich later te herstellen. En ten derde – en dat is misschien wel het belangrijkste argument – het vertrouwen in de politiek daalde in reactie op het functioneren van de politiek.

Als we al kunnen spreken van een crisis, hebben we in Nederland sinds 2021 niet zozeer te maken met een politieke vertrouwenscrisis, maar met een politieke betrouwbaarheidscrisis. De bron van de daling is politiek, en daar ligt uiteindelijk ook de oplossing.

3. Politieke gevolgen

Het politieke karakter van politiek vertrouwen uit zich niet alleen in de oorzaken, maar ook in de gevolgen ervan. Lange tijd was het een aanname in wetenschappelijk onderzoek dat politiek vertrouwen van belang is voor het functioneren van de democratie en voor het politieke gedrag van burgers. In recente jaren is daar door scherpe toetsing harder bewijs voor gekomen. Hieronder bespreek ik een tweetal politieke uitkomsten: effecten op stemgedrag en effecten op voorkeuren voor institutionele hervorming. Voor beide thema's richt ik me weer op Nederlands onderzoek naar de Nederlandse kiezer.

3.1 Partijvoorkeur

De verhouding tussen vertrouwen in de politiek en stemgedrag is tweeledig. Aan de ene kant beïnvloedt ons stemgedrag ons vertrouwen in de politiek. Een eerste mechanisme is het fenomeen 'loser's consent'⁶: burgers hebben meer vertrouwen als hun partij in verkiezingstijd zetels heeft gewonnen⁷ en als hun partij toetreedt tot de regeringscoalitie. Een tweede mechanisme is dat aanhangers van een politieke partij zich eerder laten beïnvloeden door de retoriek van die partij. Partijen met een uitgesproken anti-elitaire boodschap kunnen zo het wantrouwen in de politiek onder hun achterban wat vergroten.⁸



De andere kant van de relatie is echter ook evident: vertrouwen in de politiek beïnvloedt ons stemgedrag. Kiezers met veel vertrouwen in de politiek gaan eerder stemmen en stemmen in Nederland eerder op partijen als GroenLinks en D66. Kiezers met weinig vertrouwen in de politiek blijven eerder thuis en stemmen eerder op populistische partijen.⁹ Voor nieuwe politieke partijen is het een beproefde strategie om wantrouwende kiezers te mobiliseren. D66 deed dat al in 1967 ('het systeem opblazen'), de SP in de jaren 90 ('stem tegen ...'), de LPF in 2002 ('puinhopen').

Toch is er wel degelijk wat veranderd. Het vertrouwen in de politiek is sterker gaan samenhangen met partijvoorkeur. Voorheen konden we vertrouwende en wantrouwende kiezers vaker aantreffen bij dezelfde brede partijen. Tot in de jaren 90 konden brede partijen als de PvdA, het CDA en de VVD vertrouwende en wantrouwende kiezers aan zich binden. Maar tegenwoordig sorteren diezelfde kiezers zich veel meer uit over verschillende partijen.

6 Een term gemunt door Anderson & Guillory in 1997.

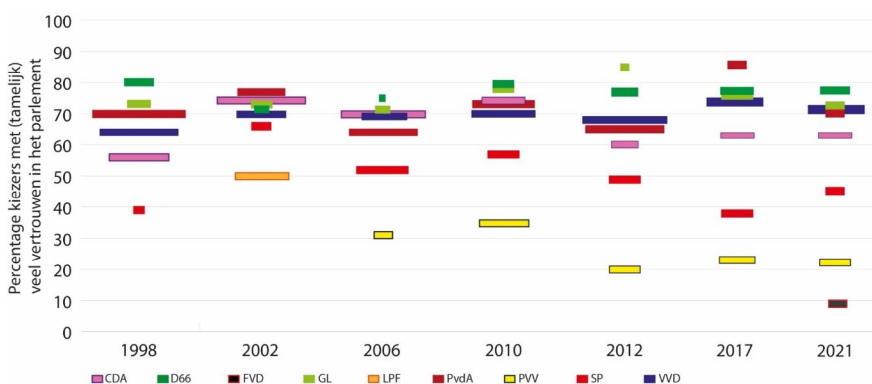
7 Zie voor Nederland Van der Meer & Steenvoorden (2018).

8 Zie Rooduijn et al. (2016).

9 Dit is beschreven door onder anderen Pauwels (2014).

Figuur 1 illustreert deze ontwikkeling. Het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) stelt sinds 1998 direct na bijna elke verkiezing de vraag in hoeverre kiezers vertrouwen hebben in het parlement. De uitkomsten daarvan zijn weergegeven in de figuur. Op de horizontale as staan de opeenvolgende verkiezingsjaren met beschikbare data; de verticale as toont het percentage kiezers per partij dat veel of tamelijk veel vertrouwen in de Tweede Kamer heeft. Zo had in 2021 bijna 80% van de D66-kiezers veel of tamelijk veel vertrouwen in de Tweede Kamer, terwijl dat percentage onder FVD-kiezers onder de 10% lag. De breedte van de balken laat zien hoe groot de aanhang van iedere partij is: hoe breder de balk, hoe groter de aanhang.

Figuur 1. Toenemende samenhang tussen politiek vertrouwen en stemgedrag



In de eerste verkiezingsjaren in het figuur – 1998 en 2002 – zijn de verschillen tussen politieke partijen beperkt. Met name de achterbannen van de drie grootste partijen van 1998 liggen niet ver uiteen. De kiezers van de (zetels winnende) regeringspartijen PvdA en VVD hebben wat meer vertrouwen dan de kiezers van de (zetels verliezende) oppositiepartij CDA. Maar het verschil is minder dan 15 procentpunten. In 1998 heeft de SP van de beschreven partijen de minst vertrouwende kiezers, maar ook onder die kiezers rapporteert bijna 40% vertrouwen te hebben. In 2002 verschijnt de Lijst Pim Fortuyn op het politieke toneel. Maar hoewel deze partij wantrouwende kiezers trekt, is het opmerkelijk hoe hoog hun politiek vertrouwen is: ongeveer 50% van de LPF-kiezers heeft ondanks de mobilisatie van het wantrouwen en de moord op partijleider Pim Fortuyn vertrouwen in de politiek. Dit kan samenhangen met het enorme electorale succes van de partij en de bereidheid van CDA en VVD om een coalitie met de LPF aan te gaan.

In 2006 neemt de PVV de plek over van de LPF als partij die op rechts in staat is wantrouwende kiezers te mobiliseren. Maar anders dan de LPF neemt de PVV de kiezers nauwelijks mee het systeem in. Na de verkiezingswinst in 2010 (en ondanks lopende coalitieonderhandelingen) blijft bijna twee derde van de PVV-kiezers politiek wantrouwend. In 2012 – na de val van kabinet-Rutte 1 waarin de PVV gedoogpartner was – heeft nog maar 20% van de PVV-kiezers vertrouwen in de politiek. In de jaren daarna zal dat nauwelijks stijgen.

Vanaf 2006 zien we twee voornamelijk veranderingen. Ten eerste groeien de verschillen in politiek vertrouwen onder de achterbannen van de politieke partijen. Vertrouwende en wantrouwende kiezers sorteren zich meer en meer uit over verschillende politieke partijen. Zo wordt politiek vertrouwen een steeds bepalender factor in het stemgedrag van Nederlandse kiezers. Over de oorzaken hiervan blijft het voornamelijk speculeren, maar de toenemende inzet op brede middencoalities maken de politiek kwetsbaar voor de opkomst van nieuwe partijen aan de flanken, en de nadruk die veel partijen leggen op het premierschap als de inzet van verkiezingen, is een indirecte politisering van het politiek vertrouwen.

De tweede verandering hangt hiermee samen. In toenemende mate is er een vaste segmentering van politieke partijen, afgezet naar het vertrouwen onder hun kiezers. D66 en GroenLinks zijn de partijen die inmiddels structureel het meest aantrekkelijk blijken voor kiezers met (tamelijk) veel vertrouwen in het parlement. Omgekeerd zijn FVD, PVV en SP – in die volgorde – het meest aantrekkelijk voor wantrouwende kiezers. Zolang die partijen buiten de regeringsvorming blijven, valt niet te verwachten dat dit zal veranderen.

3.2 Volatiele stemgedrag

Speciale aandacht verdient de veranderlijkheid van stemgedrag. Politiek vertrouwen heeft namelijk ook gevolgen voor de stabiliteit van partijvoorkeuren. Nederlandse verkiezingen behoren, samen met de Italiaanse verkiezingen, tot de meest volatiele van West-Europa. Nergens is die volatilititeit zo hard gestegen in de naoorlogse periode: tot in de jaren 60 waren de verkiezingen in Nederland juist opvallend stabiel. Die veranderlijkheid van partijvoorkeuren staat niet los van vertrouwen in de politiek.

In Nederland heeft vooral Remko Voogd hier veel onderzoek naar gedaan. Het blijkt belangrijk om gemiddeld laag vertrouwen te onderscheiden van longitudinaal dalend vertrouwen in de politiek. Kiezers die *gemiddeld laag* politiek vertrouwen hebben, hebben minder stabiele partijvoorkeuren. Dit sluit aan op het pessimistische beeld van volatilititeit, waarin veranderlijke



stemvoorkeuren voortvloeien uit onthechte kiezers, en het pessimistische beeld van politiek wantrouwen, dat zou wijzen op afkeer. Maar daarnaast is er een effect van *longitudinaal dalend* politiek vertrouwen. Tijdens de regeerperiode leidt een vertrouwensdaling tot een gerichte overstap. Dalend vertrouwen leidt vooral weg van regeringspartijen en in de richting van oppositiepartijen. Vanuit democratisch perspectief is dit geen reden tot zorg. Sterker, het sluit juist aan op het optimistische beeld over kiezers: het bewijst dat kiezers de politiek stevast evalueren en politieke partijen via hun stemgedrag ter verantwoording roepen.

Bovendien is dit niet het hele verhaal. Hoewel gemiddeld wantrouwende kiezers over het algemeen minder vaste partijvoorkeuren hebben, zijn wantrouwende kiezers tegelijkertijd de meest constante aanhangers van populistische partijen.¹⁰ Dit effect is nog sterker in landen waar populistische partijen prominent aanwezig zijn, zoals in Nederland.

3.3 Steun voor de vertegenwoordigende democratie en haar alternatieven

Een van de meest fundamentele uitkomsten waarmee politiek vertrouwen al decennia in verband wordt gebracht, is de steun voor de vertegenwoordigende democratie. Laag en dalend vertrouwen zouden direct een risico vormen voor de democratie als wantrouwende burgers hun steun voor die democratie opzeggen. Andere auteurs menen dat het zo'n vaart niet zal lopen. Politiek wantrouwen staat in dat beeld een gezonde democratie niet in de weg. In dat geval zou wantrouwen nog steeds kunnen leiden tot institutionele hervorming, maar dan wel nadrukkelijk binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat.

Theorieën over de effecten van politiek wantrouwen op democratische steun bestaan al lange tijd, maar harde toetsen van die effecten blijven uit. Recent zijn verschillende empirische studies verschenen, waaronder een naar Nederlandse burgers.¹¹ Daarin relateerden wij vertrouwen in de politiek aan verschillende democratische opvattingen: 1. steun voor de vertegenwoordigende democratie, 2. steun voor autoritarisme, 3. steun voor een direct verkozen minister-president en 4. steun voor referenda.

Een aantal conclusies is relevant voor dit hoofdstuk. Ten eerste heeft politiek wantrouwen een push-factor: laag en dalend vertrouwen van burgers leidt tot minder steun voor de vertegenwoordigende democratie. In die zin bevestigen de bevindingen de aannames die wetenschappers en politici al vaker hebben

¹⁰ Zie Voogd & Dassonneville (2018).

¹¹ Ouattara & Van der Meer (2023).

gedaan. Maar ten tweede heeft politiek wantrouwen een gerichte pull-factor. Laag en dalend vertrouwen leiden niet tot groeiende steun voor een sterke leider. Sterker nog, in ons onderzoek zien we opvallend genoeg dat systematisch wantrouwende burgers zelfs iets minder steun geven aan dat toch al niet bijster populaire model. In plaats daarvan leiden laag en dalend vertrouwen juist tot meer steun voor directe democratie, zowel via referenda als via een direct verkozen minister-president. Het is moeilijk de effectgroottes te vergelijken, maar het positieve effect op steun voor directe democratie (als gevolg van laag en dalend vertrouwen) is zeker niet kleiner dan het negatieve effect op steun voor de vertegenwoordigende democratie.

Deze uitkomsten sluiten goeddeels aan op de theorie van kritisch burgerschap¹²: het idee dat wantrouwende burgers reageren op de tekortkomingen van de bestaande democratische instituties door te verlangen naar meer en directere vormen van democratie. Het biedt ook een verklaring waarom de steun voor het referendum in Nederland op links het meest prominent is onder SP-kiezers en op rechts het meest prominent onder kiezers van FVD en PVV.

4. Conclusie



Ik begon deze bijdrage met de evidentie dat het vertrouwen van burgers in de politiek inherent aan politiek is. Dat zit enerzijds in de oorzaken. Verschillen in politiek vertrouwen tussen landen en veranderingen in vertrouwen over tijd vinden hun wortels in belangrijke mate in de procedures en uitkomsten die de politieke context voortbrengt. Het vertrouwen van burgers heeft een belangrijke evaluatieve component. Die component is zo sterk, dat het politiek vertrouwen over het algemeen proportioneel stijgt en daalt met de betrouwbaarheid van de overheid. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden ligt het politiek vertrouwen langere tijd wezenlijk hoger of lager dan de betrouwbaarheid van de overheid zou veronderstellen. Dit gebeurde recent in de eerste maanden van de coronapandemie, toen angst voor de externe dreiging leidde tot een hoog vertrouwen in met name de regering.

Maar wat maakt de politiek dan betrouwbaar? In een democratie komt betrouwbaarheid neer op bovenal drie kenmerken: procedurele rechtvaardigheid (een onpartijdige, niet-corruptie overheid die schandalen de kop indrukt voordat ze endemisch worden), vertegenwoordiging (de politieke inclusie van een

12 Zie bijvoorbeeld Norris (2011).

diversiteit aan geluiden in de samenleving, waarbij verkiezingen een belangrijke rol spelen) en output (met name economische prestaties). In dat licht is het niet vreemd dat het vertrouwen in de politiek vanaf de zomer van 2020 is blijven dalen. Onder invloed van aanhoudende schandalen (toeslagen, Groninger gas) en politieke navelstaarderij in 2021 (blokkerende coalitieonderhandelingen domineerden het politieke debat) daalde het vertrouwen in de politiek. Bij de afwezigheid van snelle nieuwe verkiezingen lag het niet in de lijn der verwachtingen dat dat vertrouwen snel hersteld zou kunnen worden. Het zou onjuist zijn om hier het label van een vertrouwenscrisis op te plakken. Dat legt immers de verantwoordelijkheid primair bij burgers. Maar burgers zijn hun rol blijven vervullen door te reageren op de politieke context. Beter is het te spreken van een betrouwbaarheidscrisis in Nederland, die zich weerspiegelt in laag vertrouwen.

Dat lage vertrouwen heeft reële gevolgen. In het voorgaande heb ik een paar aspecten aangestipt. Voor burgers leidt laag vertrouwen tot veranderingen in stemgedrag (absentie en stemmen op met name radicale en populistische partijen), veranderlijker voorkeuren (minder hechting aan politieke partijen) en een sterker streven naar andere vormen van democratie. Voor de overheid staat laag vertrouwen daadkracht in de weg: in tijden van laag vertrouwen is het moeilijker om steun te krijgen voor soms ingewikkeld beleid. Hoewel we niet onnodig dramatisch moeten doen over de staat van het vertrouwen in de politiek in Nederland (zie ook hoofdstuk 7), is laag vertrouwen dus niet zonder gevolgen.

Wie het debat over institutionele hervorming in Nederland volgt, zou denken dat de oplossing voor laag vertrouwen ligt in de invoering van het referendum, in de verhoging van de kiesdrempel of in de aanpassing van het kiesstelsel naar Duits, Engels of Belgisch voorbeeld. Dat zijn echter onjuiste aannames. Referenda hebben hoogstens zeer kleine (en deels tegenstrijdige) effecten op het vertrouwen in de politiek in het algemeen.¹³ Een wezenlijk hogere kiesdrempel schaadt de evenredige vertegenwoordiging en lijkt daardoor eerder een negatief dan een positief effect op vertrouwen in de politiek te hebben. Ook is er vanuit de literatuur geen reden om aan te nemen dat het vertrouwen in de politiek stijgt na een hervorming van het kiesstelsel naar Duits, Engels of Belgisch voorbeeld. Politiek vertrouwen is simpelweg niet het relevante argument voor de drie genoemde voorstellen. Die voorstellen moeten om andere redenen inhoudelijk gewogen worden, bijvoorbeeld om hun uitwerking op het functioneren van de democratie in brede zin. Immers, wat goed is voor het vertrouwen, is niet evident ook goed voor de democratie – en vice versa.

13 Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Bauer & Fatke (2014).

Waar liggen dan de oplossingen voor laag vertrouwen in de politiek? Uiteindelijk op dezelfde plek waar ook de oorzaken liggen. Omdat ons politiek vertrouwen een reflectie is van de betrouwbaarheid van de overheid, is het van belang die betrouwbaarheid centraal te stellen. Het openbaar bestuur speelt hierin een belangrijke rol. Het bestuur wordt weliswaar aangestuurd door de politiek, maar hoort zelf in de kern niet politiek te zijn. De onpartijdige overheid is een essentieel principe, dat in recente schandalen te veel geschaad is. Aanpak van die problemen is een eerste stap naar een voorzichtig herstel van het vertrouwen in de politiek. Daarnaast is de kwaliteit van de vertegenwoordiging een punt van aandacht. Burgers moeten zich vertegenwoordigd weten door politici in het parlement en de regering. Dat vraagt om een wezenlijke discussie over de voornaamste maatschappelijke vraagstukken en minder focus op de Haagse verhoudingen. Het vraagt ook om inhoudelijke alternatieve meerderheden, zodat er in verkiezingstijd daadwerkelijk wat te kiezen valt.

Het lage vertrouwen laat zich niet oplossen met een imago-offensief van de regering. Het politiek vertrouwen zal zich pas op termijn herstellen als reactie op effectief beleid, goede vertegenwoordiging en vooral een overheid die zich in haar procedures onpartijdig en rechtvaardig opstelt richting burgers.



Literatuur

Anderson, C., & Guillory, C. (1997). Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *American Political Science Review*, 91(1), 66-81.

Bauer, P.C., & Fatke, M. (2014). Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust – or Both? *Swiss Political Science Review*, 20(1), 49-69.

Marien, S. (2011). The effect of electoral outcomes on political trust: A multi-level analysis of 23 countries. *Electoral Studies*, 30(4), 712-726.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.

Ouattara, E., & Van der Meer, T.W.G. (2023). Distrusting democrats: A panel study into the effects of structurally low and declining political trust on citizens' support for democratic reform. *European Journal of Political Research* (in druk). doi: 10.1111/1475-6765.12561

Oude Groeniger, J., Noordzij, K., Van der Waal, J., & De Koster, W. (2021). Dutch COVID-19 Lockdown Measures Increased Trust in Government and Trust in Science: A Difference-in-Differences Analysis. *Social Science & Medicine*, 275, 113819.

Pauwels, T. (2014). *Populism in Western Europe: Comparing Belgium, Germany and the Netherlands*. Oxon/New York: Routledge.

Rooduijn, M., Van der Brug, W., & De Lange, S.L. (2016). Expressing or fuelling discontent? The relationship between populist voting and political discontent. *Electoral Studies*, 43, 32-40.

Sociaal en Cultureel Planbureau (J. den Ridder, L. Vermeij, R. Maslowski en L. van 't Hul) (2021). *Burgerperspectieven 2021*|4. Den Haag: SCP.

Van der Meer, T.W.G., Steenvoorden, E.H., & Ouattara, E. (2023). Fear and the COVID-19 rally round the flag: a panel study on political trust. *West European Politics* (in druk). doi: 10.1080/01402382.2023.2171220

Van der Meer, T.W.G., & Kern, A. (2019). Consensualism, democratic satisfaction, political trust and the winner-loser gap: state of the art of two decades of research. *Politics of the Low Countries*, 1(1), 63-77.

Van der Meer, T.W.G., & Steenvoorden, E.H. (2018). Going back to the well: A panel study into the election boost of political support among electoral winners and losers. *Electoral Studies*, 55, 40-53.

Van Erkel, P.F.A., & Van der Meer, T.W.G. (2016). Macroeconomic performance, political trust and the Great Recession: A multilevel analysis of the effects of within-country fluctuations in macroeconomic performance on political trust in 15 EU countries, 1999–2011. *European Journal of Political Research*, 55(1): 177-197.

Voogd, R.J. (2019). *Re-assessing the dissatisfied volatile voter: Political support as cause and consequence of electoral volatility*. Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Voogd, R.J., & Dassonneville, R. (2020). Are the Supporters of Populist Parties Loyal Voters? Dissatisfaction and Stable Voting for Populist Parties. *Government and Opposition*, 55(3), 349-370.



Colofon

ISBN 978-90-75256-13-0

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

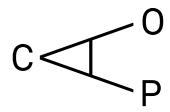
Eindredactie: **Paul Kattestaart** (Het Nederlands Tekstbureau)

Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

Fotografie: **marie-II** (via flickr)

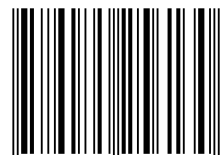
Druk: G3M

© 2023 CAOP



Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2023

Nummer 55



9 789075 256130 >