



Vertrouwen in instituties: wat weten we al?

Uit SCP-data rondom tevredenheid en vertrouwen in de Nederlandse instituties en democratie blijkt dat de tevredenheid met de democratie in de afgelopen decennia redelijk stabiel is gebleven. Op veel andere indicatoren die (in)direct gelinkt zijn aan vertrouwen – opkomst verkiezingen, sociaal vertrouwen, politieke interesse – lijkt er in de afgelopen decennia eveneens sprake te zijn van een redelijk stabiel beeld.¹

Cijfers over vertrouwen nader beschouwd

Inwoners van Nederland vinden het belangrijk om in een democratie te leven.² Op een schaal van een tot tien levert dat gemiddeld een 8,9 op voor de waardering van de democratie.³ Deze keuze verandert eigenlijk niet in de loop van de tijd en er is geen verschil tussen generaties. Nederlanders zijn in het algemeen beschouwd tevreden met de manier waarop de democratie hier werkt. Dit beeld is behoorlijk stabiel en sinds de jaren negentig is er zelfs een licht stijgende lijn.⁴ In 2019 was 74% van de Nederlanders tevreden tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie in hun land.⁵

De algemene waardering van en tevredenheid met de democratie van de meerderheid van de Nederlanders betekent echter niet dat ze net zo positief zijn over de instituties en de mensen die daarbij horen. In het begin van 2020 had 52% tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement; een kleine daling ten opzichte van 2018.⁶ Na het begin van de coronacrisis steeg dit percentage plotseling tot 76%. De Nederlandse burger bleek toen vooral tevreden te zijn met de maatregelen die de overheid nam.⁷ In het vertrouwen in regering en parlement bestaan aanzienlijke verschillen tussen groepen. Jongeren (59%), hoger opgeleiden (66%) en mensen met een bovenmodaal gezinsinkomen hebben

veel meer vertrouwen in regering en parlement dan ouderen (46%) en lager opgeleiden (31%). Niet-stemmers en kiezers van PVV, FvD, SP en PvdD hebben grofweg minder vertrouwen in regering en parlement dan kiezers van andere partijen. Het verschil tussen de brede steun voor het democratisch bestel en die voor politieke organen en politici is redelijk constant. Uit onderzoek naar het vertrouwen in diverse instituties blijkt steeds opnieuw dat het vertrouwen hoger is in instituties met een minder politiek profiel, zoals bijvoorbeeld politie of rechtspraak.⁸ Ook is er meer vertrouwen in lokale overheden dan in nationale overheden, en meer vertrouwen in de politiek dan in politici.

Figuur Ontwikkeling van het vertrouwen in democratie en politiek vertrouwen, 2008-2020 (in %)



Bron: SCP 2020. Antwoorden op de vraag: 'In hoeverre bent u tevreden over de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert? Bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Het vertrouwen in de politiek is het gemiddelde van het aandeel dat een voldoende geeft voor vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering.

Als we kijken naar het vertrouwen in politieke instituties dan geeft de laatste jaren een krappe meerderheid hiervoor een voldoende. Dit betekent dat men tevreden kan zijn met het functioneren van de democratie, zonder daar direct vertrouwen in politieke actoren als regering en parlement aan te koppelen. Hoewel dit in het maatschappelijk debat regelmatig wordt geproblematiseerd, wijst Van der Meer op een essentieel punt: een zeker wantrouwen van burgers jegens politici is ook een voorwaarde voor het goed

¹ SCP sociale staat van Nederland (2020)

² ESS (2013). Round 6 Module on Europeans' Understandings and Evaluations of Democracy – Final Module in Template. Londen: Centre for Comparative Social Surveys/City University London. 95% van de Nederlanders vindt het belangrijk om in een land te wonen dat democratisch wordt bestuurd.

³ T.W.G. van der Meer, Voorbij de politieke crisis. Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis (oratie), Amsterdam, 2017.

⁴ SCP, Meer democratie, minder politiek?, 2015.

⁵ SCP, Sociale Staat van Nederland, 2020.

⁶ SCP, Sociale Staat van Nederland, 2020.

⁷ <https://stukroodvlees.nl/niet-de-coronacrisis-maar-de-corona-maatregelen-leidden-tot-meer-vertrouwen-in-de-regering/>

⁸ Zoals ook de titel van het SCP rapport Meer democratie, minder politiek? uit 2015 benadrukt.

functioneren van de democratie.⁹ Van mondige burgers wordt verwacht dat zij politici kritisch volgen en hen wegstemmen wanneer ze niet tevreden zijn over hun functioneren. Toren hoge vertrouwenscijfers zijn daarvoor niet behulpzaam.

Wantrouwen

Lagere cijfers voor politiek vertrouwen zijn op zichzelf geen probleem. Anders ligt het wanneer het niet gaat om gebrek aan vertrouwen in de vorm van kritische distantie, maar om een stapeling van structureel (sociaal, politiek, institutioneel) wantrouwen bij specifieke groepen in de samenleving. Dit kan leiden tot een cynische houding en uiteindelijk vervreemding van deze groepen van de politiek en samenleving. Dit kan ook een breder, ongewenst, uitstralingseffect teweeg brengen waarbij politici onnodig beschadigd worden en de bereidheid van burgers om zich te engageren vermindert.¹⁰

Vanuit verschillende perspectieven en onder verschillende noemers wordt onderzoek gedaan naar de groepen waarvan er indicaties zijn dat zij minder vertrouwen hebben in instituties en minder aangehaakt zijn op het bestel. Invalshoeken als maatschappelijk onbehagen, onvrede, verliesgevoelens, wantrouwen en consequenties als afhaken of juist afzetten en protesteren belichten weliswaar verschillende aspecten maar liggen ook in elkaars verlengde.

Recent onderzoek van het Verweij Jonker instituut onderzoekt burgers die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat.¹¹ De onderzoekers concluderen dat deze respondenten hun gebrekkige vertrouwen vooral baseren op de door hun ervaren prestaties van de overheid. Deze burgers geven aan politici niet competent te vinden. De overheid is verder af komen te staan van de burger en die burger weet de overheid niet te vinden, waardoor de wantrouwende burger zich aan zijn lot over gelaten voelt. Deze burgers hebben het gevoel dat zij niet worden gezien door de overheid en dat de menselijke maat verdwenen is in het contact met de overheid. Er heerst bij veel respondenten een gevoel van ongelijke behandeling. Ze voelen zich vaak ongehoord en niet serieus genomen. Interessant is dat de onderzoekers signaleren dat deze groep zich vaak wel degelijk informeert. Er is dus niet per se sprake van een informatieachterstand, maar de gekozen (vorm van) informatie blijkt juist het wantrouwen te voeden. Ook zoeken wantrouwende burgers elkaar op, waardoor het wantrouwen verder wordt versterkt en verscherpt. Er is sprake van 'vraag en aanbod' op het terrein van wantrouwen.

Vragen

- In de eerste plaats is de vraag of we voldoende weten over hoe wantrouwen in instituties functioneert of dat er nog kennislacunes zijn of blinde vlekken voor bestaande kennis waar te weinig aandacht voor is?
- Een van de vragen waar we over nadenken is in hoeverre het profiel van veel van de mensen die weinig vertrouwen hebben in instituties stabiel blijft. Hoe belangrijk zijn opleiding, inkomen, regio en leeftijd daarbij? Zijn die scheidslijnen stabiel of vinden daar belangrijke veranderingen in plaats?
- Verder zijn we geïnteresseerd in het profiel van de mensen die weinig vertrouwen hebben in instituties. Zijn dit, verspreid over een langere periode, grotendeels dezelfde mensen? Of is er sprake van afwisseling, waarbij mensen op het ene moment wel vertrouwen hebben in instituties en op andere momenten niet (en omgekeerd).
- Een vraag die hieraan gerelateerd is, heeft te maken met het ontstaan van politieke superidentiteiten. Hoewel dit fenomeen – dat in de VS verregaande polarisatie in de hand werkt¹² – in Nederland nog niet heel zichtbaar is, zijn er wel tekenen dat dit ook in Nederland zou kunnen ontstaan.¹³ In hoeverre speelt dit een rol in het aanwakken van wantrouwen?
- Veel van het beschikbare onderzoek gaat in op de grootte van de groep van mensen die wantrouwend zijn in de politiek. Maar wat weten we over het niveau van wantrouwen? Wordt deze groep steeds wantrouwend? Op welke terreinen hebben zij wel vertrouwen?
- Hoe staat het met de rol van de 'aanbodkant' van wantrouwen, de invloeden die sluimerend onbehagen van groepen burgers mobiliseren en voeden en daarmee mogelijk wantrouwen doen groeien. Weten we daar voldoende over?
- Tenslotte is er de vraag naar het handelingsperspectief. In hoeverre is het hoe dan ook mogelijk voor de overheid (de rijksoverheid of de decentrale overheden) om wantrouwen in instituties te beïnvloeden? En, zo ja, wat is daar dan voor nodig? Zijn succesvolle interventies bekend om wantrouwen te doen verminderen? Wat zijn kansrijke acties en actoren?

⁹ T.W.G. van der Meer, *Voorbij de politieke crisis. Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis (oratie)*, Amsterdam, 2017.

¹⁰ Paul Dekker, *Cynisme als politiek probleem*, in: Paul Dekker (red.), *Politiek cynisme*, stichting Synthesis, 2006.

¹¹ Timo Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verweij Jonker Instituut, januari 2021.

¹² Klein, *Why we are Polarized* (2020)

¹³ <https://stukroodvlees.nl/stemmen-een-verkiezingspodcast-zonder-peilingen-aflevering-3-zeg-me-hoe-je-denkt-over-immigranten-en-ik-vertel-je-je-mening-over-windmolens/>

Bijlage

Korte weergave voorgesprekken

In de voorbereiding van deze expertsessie hebben wij met enkele experts al contact gehad. Hun inbreng geven we hieronder kort weer. In hoeverre hun opvattingen adequaat verwoord zijn, is geheel voor rekening van BZK.

Kjel Noordzij (socioloog EUR, onderzoekt de rol van status / cultureel kapitaal in politiek conflict)

- Verwacht binnen de wantrouwendende groepen verschil in de redenen van hun wantrouwen: de rol van culturele afstand tot politici, affiniteit met instituties, wantrouwen vanwege systeemkritiek, gevoelens van miskenning. Die verschillende redenen kunnen zich vertalen in specifieke stemkeuzes of in niet stemmen.
- De stabiliteit van wantrouwen hangt af van de scheidslijn die je bekijkt:
 - Opleiding is een nieuwe zuil, zou je kunnen stellen, maar opleidingsverschillen nemen niet meer zozeer toe in de laatste jaren als je kijkt naar sociale mobiliteit. Het langs elkaar heen leven wel.
 - Regio hangt af van de mate waarin mensen geworteld zijn/raken in hun regio en beleid van de overheid (zie bv kazerne in Zeeland).
 - Inkomen zegt niet zoveel beredeneerd vanuit een cultureel perspectief.
- Heden ten dage zien we vooral op de culturele dimensie strijd tussen kosmopolieten en nationalistes, vaak (grotendeels) langs de opleidingszuil. Daarbij is er een bredere trend waarin verschillende culturele levensstijlindicatoren met elkaar versmelten en waarin zo polarisatie kan 'toenemen'
- Je ziet dat wantrouwen ook binnen één persoon wordt afgewisseld met vertrouwen: het hangt van de politicus af.
- Schandalen kunnen bij alreeds wantrouwendende mensen leiden tot een bevestiging. Pas als ze endemisch zijn/worden, leiden ze tot langere periodes van wantrouwen.
- Je zou kunnen zeggen dat in Nederland veel vertrouwen is vanwege het gebrek aan corruptie en het proportionele kiesstelsel, maar de beleving bij mensen die Noordzij sprak is dat ze desalniettemin zich niet herkennen in de politici die de zaken bepalen/aan de macht komen. Dit hangt natuurlijk samen met diploma democratie.
- Nog nader te onderzoeken volgens Noordzij:
 - Verschillen in wantrouwen in verschillende soorten instituties en professionals.
 - Verschillen binnen hoger opgeleiden.
 - Rol van superiority signalling (d.w.z. (ervaren) bedilzucht).
 - Zelf ook wel geïnteresseerd in hoe mensen met verschillende belevingswerelden een schandaal anders interpreteren.
 - Rol partijkleur (sommigen slaan linksaf, anderen rechtsaf).
- Het handelingsperspectief is afhankelijk van de oorzaak en van dat wat je wilt oplossen (concrete casus).
- Het is belangrijk dat partijen zelf met herkenbare politici komen; dat de overheid communiceert vanuit de belevingswereld van

- een ander; zich kan inleven in een ander; anderen ook erkent.
- Lastig waar de politiek aan zet is en waar BZK als beleidsmaker moet inspringen.

Hans Boutellier (wet. dir. Verweij-Jonker Instituut en bijz. hoogleraar Polarisation en Veerkracht VU)

- In juni verschijnt zijn boek *Het nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding*, waarin hij polarisatie nader duidt.
- Polarisation is geen toestand, maar een proces. Het is in positieve zin onderdeel van een emancipatieproces, maar kan in negatieve zin ook escaleren naar vijandschap.
- In de maatschappelijke organisatie heeft een radicale ontdekkingslogisering plaatsgevonden. Daarmee zijn ook de politieke identiteiten braak komen te liggen. Ieder heeft nu zijn eigen perspectief op, relatie met en bricolage van de overheid.
- Sociale media versterken dit proces, door de rol van algoritmen, de gelijkwaardigheid van informatie en bronnen en het afstandelijke karakter. Dit laatste verlaagt ook de drempel voor vijanddenken en onaangename bejegening.
- Ideologische ontwikkeling zien we nu alleen aan de flanken. Dat is een probleem. In het midden ontbreekt de bezieling.
- Er is in het denken over en binnen (o.a.) de overheid een 'pragmacratie' ontstaan met nadruk op efficiëntie en effectiviteit. Daarbij gaat het over handelen naar bevind van zaken en is er ruim baan geweest voor het marktdenken. De menselijke maat in alle publieke instellingen is zoek geraakt.
- De communicatie van en over de overheid richt zich vooral op de prestaties van de overheid. Er is een performance crisis ontstaan voor de liberale democratische rechtsstaat. Dit is een belangrijk onderwerp, zowel voor onderzoek als voor beleid. Hoe kan de outcome legitimiteit worden versterkt? En hoe verhouden vertrouwen en wantrouwen zich tot de performance crisis?

Eelco Harteveld (politicooloog UvA)

- Veel onderzoek naar polarisation komt uit de VS. De twee smaken in de politiek daar maakt het anders dan in het Nederlandse gefragmenteerde landschap.
- Het is belangrijk om ideologische (in hoeverre oneens met elkaar) en affectieve polarisation (iemand haten wegens mening) uit elkaar te halen – affectief neemt toe, ideologisch niet – COB en eigen dataset.
- Hiervoor is nodig dat politieke scheidslijnen samenvallen met andere scheidslijnen. Hoe beter je in een bepaald hokje past, hoe meer affectieve afkeer.
- In NL zijn er twee scheidslijnen: links vs. rechts en populistes vs. niet-populistes. Niet vergeten: rechtspopulistisch is 15-17%; dat is niet de helft van Nederland. Het is een specifiek soort strijd.
- Voor een superidentiteit is nodig dat veel van die scheidslijnen overlappen – stad platteland, hoger opgeleid, leeftijd. De NL situatie is warriger – nog steeds 1/3 tot 1/4 hoger opgeleid van PVV – PVV klein beetje platteland – niet onderschatten hoe divers politieke kampen zijn.
- Polarisation langs een lijn – populisme niet populisme gaat verder dan van mening verschillen – ook over inrichten van de

democratie en over beeld van de werkelijkheid. Er is een epistemologische kant: wantrouwen komt van ook van het idee dat overheid uit gaat van verkeerde principes, verkeerde experts etc – maakt scheidslijn populisme en niet populisme veel dieper – gaat over werkelijkheid zelf – op andere feiten gebaseerd – iemand die andere feiten ziet is erger dan het ergens niet mee eens zijn.

- COVID: externe bedreiging kan zorgen voor nader tot elkaar komen – maar is nu snel geïntegreerd in scheidslijnen – heeft tegenstellingen meer epistemologisch gemaakt. Van mening verschillen over de aard van de werkelijkheid is nog steeds een niche, maar in delen van het ecosysteem werkt het wel zo – ideologisch affectieve - en feiten polarisatie kunnen zo een spiraaltje vormen.
- Affectieve polarisatie lijkt terug in jaren '70 ook al eens zo hoog te zijn geweest – nu neemt het nieuwe vorm aan lijkt het – verdwijnen van gemeenschappelijke publieke ruimtes en doorkruisende scheidslijnen – kerk, vakbond, voetbal, NL1- andere ervaring van politiek meningsverschil dan twitter discussie met onbekende – sterker met eigen opleiding trouwen, voetbalclubs meer langs opleiding, sociale media.
- Indicatoren dat het verkeerde kant op gaat, zijn wanneer de burgerplicht aangetast wordt en wanneer democratische normen aangetast worden. Wanneer we niet langer argumenten van de tegenstander op merites beoordelen en alles uit het eigen kamp voor zoete koek slikken dan neemt de politieke tolerantie af.
- Beïnvloeden door de overheid is moeilijk. Als politieke klasse: door manier van debatteren praten, bevestigen van de norm dat je het oneens kan zijn maar dat het ok is. Voorbeeldgedrag. Experimenten VS: dat iets aardigs zeggen tegenover elkaar spanningen onder burgers doet afnemen.
- Beleidsmatig: bestaan van publieke apolitieke ruimtes waar je elkaar tegen kan komen zonder dat het politiek is – fragmentatie van de publieke ruimte beperken (fysiek, online, privé).
- Onderwijs is de sterkste invalshoek: burgerschapsonderwijs, politieke tolerantie aanleren – brede brugklas goede oplossingsrichting – niet in gesegregeerde wijken, brede groep leerlingen aanspreken.
- Bewustmaken dat we allemaal gepolariseerd zijn – polarisatie is de 'ander' – we zijn psychologisch niet goed in objectief naar de wereld kijken – allemaal niet goed in echt objectief beoordelen van informatie – dit maakt bescheiden.