



Verlag expertssessie vertrouwen en wantrouwen in instituties

19 mei 2021

BZK ziet vragen rond vertrouwen en wantrouwen in instituties als relevante achterliggende factoren voor beleidskwesties op meerdere terreinen. Het doel van deze expertssessie is om op hoofdlijnen de stand op te maken van de kennis op dit terrein en om daarnaast handelingsperspectieven voor de overheid te identificeren in de omgang met institutioneel wantrouwen. Een vooraf gedeelde notitie licht de vragen vanuit BZK toe.

Het eerste deel van het gesprek gaat over de kennis over vertrouwen en wantrouwen. In het tweede deel van het gesprek staan de handelingsperspectieven centraal.

Aandachtspunten vanuit kennis

- Uit langjarig kwantitatief onderzoek blijkt dat het vertrouwen in Nederland vrij hoog is in vergelijking met andere democratieën. De bron hiervoor bestaat uit enquêtes. Daarnaast zouden we ook naar gedragsindicatoren kunnen kijken, bijvoorbeeld bedreigingen van politici of het aandeel burgers dat zich bij schade niet bij de overheid meldt. Dan kijk je niet alleen naar wat mensen zeggen, maar ook naar wat ze doen. Uit gedrag blijkt ook wat mensen raakt.
- Het blijft van belang om via enquêtes te monitoren, ook als deze soms een wat te rooskleurig beeld geven. Ter aanvulling en verdieping zijn vormen van kwalitatief onderzoek nodig, bijvoorbeeld via focusgroepen. Het is in ieder geval van belang om te differentiëren, zowel in vertrouwen als in wantrouwen. Gedrag is zeker belangrijk, maar daarbij is wel de vraag naar de relatie tussen attitude en gedrag relevant. Wat zijn uitingen van wantrouwen? Hoe uiten kritische burgers zich?
- Pas op voor ijkpunten in vertrouwen. Vertrouwen is situationeel, ook in de metingen. De belangrijkste verklaring voor vertrouwen is de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dit verklaart het grootste deel van de verschillen tussen EU-landen.
- De overheid moet vertrouwen als zodanig niet als doel stellen. Wat goed is voor het vertrouwen is niet per definitie goed voor de democratie. Blind vertrouwen en blind wantrouwen zijn beide niet wenselijk. Vertrouwen mobiliseren, bijvoorbeeld door een externe vijand aan te wijzen, kan ook voor de democratie (langdurig) negatieve gevolgen hebben.
- Er is niet zozeer sprake van meer wantrouwen, maar wantrouwen wordt nu ook politiek gemobiliseerd.
- Het is belangrijk om preciezer te kijken naar vertrouwen en wantrouwen en om te differentiëren. Zo is vertrouwen in politici iets anders dan vertrouwen in instituties. Onzekerheid als verklaring van wantrouwen kan ook op verschillende dingen duiden. Gaat het om kwetsbaarheid of om onduidelijkheid bijvoorbeeld?
- We moeten het vertrouwen beter bevragen. Onderzoek naar de verschillende groepen die vertrouwen of wantrouwen hebben is van belang. Er zijn verschillende groepen 'vertrouwers' en 'wantrouwers'. Zoals niet alle niet-stemmers hetzelfde zijn, is het ook mogelijk om binnen sommige groepen het vertrouwen te herstellen terwijl dit voor andere groepen (die met een *actief* wantrouwen) onmogelijk is. We moeten onderzoek doen naar verschillende varianten van wantrouwen.
- Verklaringen voor wantrouwen zijn in verschillende richtingen te zoeken. De rol van onzekerheid is belangrijk. Instituties zijn abstract; mensen proberen dat persoonlijk te maken. De interactie met de overheid is dan belangrijk, ook als symbool. We weten dat procedurele rechtvaardigheid in dat verband van belang is. Daarom staat ook het overheidshandelen in de toelagenaffaire, Groningen en de coronacrisis centraal in het huidige debat over vertrouwen.
- De huidige 'veenbrand' komt voort uit de ontzuiling en ontideologisering. We bevinden ons nu in een 'pragmacratie', een systeem dat alleen denkt in termen van efficiëntie en effectiviteit. Dit heeft in de verhouding tussen overheid en burger geleid tot verzakelijking en bureaucratisering en bij de overheid tot wantrouwen richting de burger. De basisrelatie tussen burger en overheid is uit balans, er is minder wederkerigheid.
- Er zijn allerlei economische ontwikkelingen die het vertrouwen van de burger op de proef stellen. Inkomensmobiliteit is afgenomen, de economische onzekerheid is toegenomen, ongelijkheid is structureel van aard en de verzorgingsstaat is selectiever geworden.
- Er is ook een culturele afstand tussen burgers en politici. Politici zijn hoogopgeleid, praten op een niet directe manier die door andere groepen als vervelend en frustrerend wordt ervaren en ze wekken bij hen de indruk neer te kijken op burgers. Dat voedt een gevoel van miskennen en onderschikking. Politiek wantrouwen is ook flexibel (hangt af van personen).
- Er is een veelkleurig beeld van onvrede. Er is ook sprake van

reële en legitieme zorgen. Diep wantrouwen is juist te zien bij mensen die zelf erg afhankelijk zijn van de overheid en slechte ervaringen hebben.

- Er is een relatie tussen wantrouwen en polarisatie, want wantrouwen heeft altijd te maken met de 'ander'. Polarisation is geworteld in verschillende van de al genoemde trends, die samenkomen, en wordt o.a. aangewakkerd via sociale media.
- In Nederland is nog geen spraken van 'superidentiteiten'. Dat is een Amerikaans verschijnsel. Hier vallen culturele identiteiten niet direct samen met politieke voorkeuren of geografische kenmerken, maar sommige mechanismen gaan wel die kant op.
- Wanneer is wantrouwen zorgelijk? Het is belangrijk om die vraag te stellen, want een democratie heeft ook wantrouwen in de vorm van een kritische houding nodig. Welke aspecten van wantrouwen zijn problematisch en welke zijn gezond? Waar moet een overheid handelingsperspectieven hebben en waar moet er ruimte zijn voor een gezonde ontwikkeling in de maatschappij.
- Wantrouwen is in ieder geval problematisch wanneer het uitmondt in geweld tegen de overheid. Daarom heeft de groep waar een combinatie van factoren samen komt, aandacht nodig. Het verhaal van de meritocratie, waarbij verlies eigen schuld is, werkt uitsluitend.
- Wanneer wereldbeelden meer gesegregeerd raken, wordt het zorgelijker. Denk ook aan complottheorieën.
- Bij radicalisering zijn kantelpunten te zien wanneer mensen het respect voor de rechtsstaat verliezen. De overheid moet niet als gedachtenbeheerser optreden, maar het is een *red flag* wanneer mensen de democratische rechtsstaat aan hun laars lappen. Je moet niet wachten tot mensen gewelddadig gedrag vertonen. Daarom is het van belang om in de haarvaten van de samenleving te zitten.
- Mensen die radicaliseren, zijn niet per se afgehaakt. Ze hebben een andere opvatting van democratie, bijvoorbeeld doordat de definitie van 'het volk' door migratie verschuift of doordat ze zich niet kunnen vinden in de consensusdemocratie. Er zijn aanwijzingen dat onder jongeren de democratieopvatting verschuift naar het meerderheidsprincipe. Ook mensen met minder vertrouwen hebben een minder pluralistische opvatting van democratie. En de randen van het politieke spectrum hebben andere opvattingen over democratie. Dat moeten we niet allemaal onder de noemer 'wantrouwen' scharen.

Aandachtspunten voor het handelingsperspectief

- Er is niet één oorzaak voor problemen rond wantrouwen en vertrouwen, dus is er ook niet één oplossing.
- Het is in ieder geval van belang dat het handelingsperspectief aansluit bij de bestaande kennis en theorie. Het gedrag van de overheid naar burgers geeft indirect een sociaalpsychologische boodschap aan de burger af. We moeten ons realiseren dat iedere gemeenteambtenaar, bijvoorbeeld achter een balie, voor de burger de overheid vertegenwoordigt. De rol van de

uitvoering is heel belangrijk. Een gevoel van (on)rechtvaardigheid ontstaat in het persoonlijk contact. Zorg dat je beloftes nakomt. En beloof daarom ook niets wat je niet kunt waarmaken. BZK had het project Passend contact met de overheid. Dat ging over dat soort dingen.

- De meeste mensen willen dat de overheid levert en hun leven ondersteunt, ze willen niet allemaal meedoen en meedenken. Juist mensen die veel contact hebben met de overheid hebben weinig vertrouwen. Wat brengt hun vertrouwen terug? Een overheid die levert en functioneert.
- Achterstelling is ook relevant, zowel economisch als cultureel. Daarnaast kunnen ook substantiële en descriptieve onderverteenwoordiging een rol blijven spelen, ook al zijn procedures rechtvaardig.
- De overheid moet ook in de spiegel kijken. Welke middelen zijn er al om ervaren onrechtvaardigheid te corrigeren? Een selectieve verzorgingsstaat en ongelijke kansen zijn gevaarlijk. Een andere inrichting van de verzorgingsstaat heeft gevolgen voor het contact tussen overheid en burgers.
- Bij de overheid denken we al snel aan Den Haag, maar voor burgers gaat het om allerlei instanties die belangrijk voor hen zijn – van het UWV tot de belastingdienst. Daar moet iedereen bij alle onderdelen van de overheid zich van bewust zijn. Het handelingsperspectief moet breed worden gedeeld. Een deel van de oplossing zit in het rechtekken van wat er mis is in uitvoeringsorganisaties.
- Wederkerigheid is belangrijk, de notie dat je gewone mensen ook kunt aanspreken. Wij bieden dit, wat doe jij? Investeer in het vormgeven van de relatie en stap over het idee heen dat de overheid moet leveren en de burger consumeert. Het gaat erom *to bring more love into the system*.
- Als mensen zich rechtvaardig behandeld voelen door belangrijke maatschappelijke autoriteiten (zoals een rechter of een ambtenaar) dan is de kans ook groter dat zij zich coöperatief opstellen en mee willen werken met die autoriteit. Procedurele rechtvaardigheid hangt dus positief samen met wederkerigheid.
- Laat ambtenaren meer oog hebben voor individuele gevallen. Overigens kan ook het juiste en het menselijke doen spanning opleveren met het beeld van betrouwbaarheid.
- De overheid kan vertrouwen winnen door betrouwbaar en voorspelbaar te zijn. Onzekerheid over de overheid is een belangrijke reden voor wantrouwen. Consistentie zorgt voor meer vertrouwen.
- Het gaat ook om toegang. Er is een enorm ongemak over hoe overheid en bedrijven elkaar vinden, met name op het gebied van milieu, en burgers buiten spel staan. Procedures zijn vaak zo ingericht dat bedrijven makkelijker toegang hebben tot de overheid.
- Institutioneel vertrouwen is politiek. Aan de politieke flanken zitten andere beelden van democratie en van de werkelijkheid. Probeer de psychologische mechanismen daarachter te begrijpen om tot die groepen door te dringen. Heb oog voor de verschillen en focus niet alleen op meerderheden. Communiceer verschillend naar verschillende publieken.
- Wees je bewust van de verschillende beelden van democratie en

communiceer daarover. Versterk de consensusdemocratie en vermijdt elke vorm van meerderheidsdenken.

- Democratische waarden gaan niet noodzakelijk over vertrouwen. We moeten zorgvuldig zijn in wat we bespreken. Maak onderscheid tussen subject (degene die vertrouwen heeft) en object (degene die vertrouwen geeft). Een voorbeeld m.b.t. het subject: onderzoek naar jongeren op de middelbare school toont dat vertrouwen in de politiek al uiteenloopt voordat scholieren zich opsplitsen in vmbo/havo/vwo. Het ligt dus niet aan opleiding. Als het gaat om het object staat de kwaliteit van de overheid centraal: procedurele rechtvaardigheid en onafhankelijkheid. Politiseer niet te veel en voorkom incidenten als de bonnetjesaffaire.
- Inclusiviteit van de democratie is een ander belangrijk element. Participatie heeft een marginaal effect op vertrouwen. Toch is gehoord worden binnen het systeem weldegelijk van belang. Wantrouwende burgers krijgen een stem door populistische partijen in het parlement. Partijen die voortkwamen uit wantrouwende burgers kwamen in het verleden vrij snel in de regering (denk aan D66), maar dat is nu minder het geval. Vertrouwen en wantrouwen uit zich dus politiek (vertrouwen bij GL en D66 versus wantrouwen bij PVV en SP). De kloof in stemgedrag stijgt iedere verkiezing meer.
- Er zijn allerlei mogelijkheden en experimenten om mensen te betrekken en te proberen de inclusiviteit te verhogen, bijvoorbeeld burgerfora, burger-jury's of een burgeradviesraad voor individuele wethouders (burgers rouleren als adviseur voor een week/maand bij B&W).
- Incidenteel zijn er trucjes om het vertrouwen op te krikken, maar die hebben geen effect voor de lange termijn. Een structurele aanpak is van belang. Dit kunnen we bewerkstelligen door twee handelingslijnen. Ten eerste door het versterken van de procedurele rechtvaardigheid en een overheid zijn die er is voor de burger. Ten tweede door het versterken van de inclusiviteit van het systeem (toegang en gehoord worden). Een structurele aanpak van wantrouwen is meer een politieke opdracht dan een beleidsmatige.

Literatuursuggesties

- Onderzoek André Krouwel naar typen niet stemmers <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/typen-niet-stemmers>
- Te verschijnen boek van Sjoerd Beugelsdijk over polarisatie <https://www.uitgeverijbalans.nl/boeken/de-verdeelde-nederlanden>
- Over radicalisering en afkeer voor de democratische rechtsstaat, zie bijvoorbeeld van Kees van den Bos <https://webwinkel.uitgeverijprometheus.nl/book/kees-van-den-bos>
- Over (actief en ondermijnd) wantrouwen en samenzweringsgeloof: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1948550614567356> <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0963721418817755>
- <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.sosocij.2019.03.004>
- Zie over conspiracy theories ook: Douglas, K. M., Sutton, R. M.,

& Cichocka, A. (2017). The psychology of conspiracy theories. *Current Directions in Psychological Science*, 26, 538-542.

- Van Prooijen, J.-W. (2018). *The psychology of conspiracy theories*. Oxon, UK: Routledge.
- Onderzoek VJI voor Anne Frank Stichting naar illiberale en anti-democratische tendensen: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/democratisch-bewustzijn-in-nederland>

Deelnemers

Vanuit de wetenschap

Sjoerd Beugelsdijk, hoogleraar Economie & International Business, RU Groningen

Anne Marthe van der Bles, postdoctoraal onderzoeker Sociale psychologie, RU Groningen

Kees van den Bos, hoogleraar Sociale psychologie, Universiteit Utrecht

Hans Boutellier, bijzonder hoogleraar Polarisation & Veerkracht, VU

André Krouwel, universitair hoofddocent Politicologie en Communicatiewetenschappen, VU

Toon Kuppens, universitair docent Sociale psychologie, RU Groningen

Tom van der Meer, hoogleraar Politicologie, UvA

Kjell Noordzij, PhD onderzoeker Sociologie, EUR

Tom Postmes, hoogleraar Sociale psychologie, RU Groningen

Josje den Ridder, wetenschappelijk medewerker SCP

Eefje Steenvoorden, universitair docent Politicologie UvA

Annemarie Wennekers, programmaleider Representatie en Vertrouwen, SCP

Vanuit het beleid

Claartje Brons, programmamanager Versterking Democratie en Bestuur, BZK

Dion Coomans, beleidsmedewerker Versterking Democratie en Bestuur, BZK

Ellen van Doorne, wnd. directeur Democratie en Bestuur, BZK

Carine Kleine Haar, beleidsmedewerker Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid, BZK

Savannah Mellendijk, beleidsmedewerker Inrichting Openbaar Bestuur, BZK

Merel Snoep, beleidsmedewerker Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid, BZK

Alexandrine Spreij, adviseur Nationale Veiligheid, Korps Politie

Elze Wiertz, beleidsmedewerker Democratie, BZK

Thomas Zandstra, afdelingshoofd Democratie, BZK

Gespreksleiding

Hylke de Sauvage Nolting, beleidsmedewerker cluster Strategie, BZK

Hella van de Velde, kenniscoördinator Democratie en Bestuur, BZK