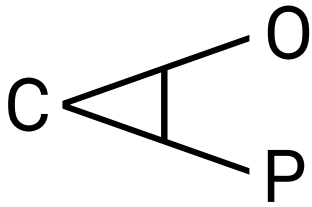


Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023:

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.

Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023:

bouwen aan vertrouwen

Inhoudsopgave

Inleiding	
Staat van de Ambtelijke Dienst 2023 (STAD), editie 6: Bouwen aan vertrouwen	5
Frits van der Meer	
1. Openbaar bestuur, burgers en het behoud van vertrouwen	11
Frits van der Meer	
2. De betrouwbare overheid en de Fortuyn-fuik: hoe verder na 15 maart 2023?	27
Caspar van den Berg	
3. Bouwen aan vertrouwen in tijden van gezagsturbulentie	41
Zeger van der Wal	
4. Vertrouwen op het kompas van wetenschap	53
Anchrit Wille	

5. De politieke oorzaken en gevolgen van politiek vertrouwen	69	
Tom van der Meer		
6. Gezond wantrouwen? Implicaties van een vertrouwenscrisis voor gezondheid en zorg	85	
Tim Huijts		
7. Bouwstenen voor een overheid die te vertrouwen is	97	
Lonneke van Noije, Bram Geurkink, Josje den Ridder & Emily Miltenburg		
8. Met gezag het vertrouwen herstellen	121	
Daan Musters, Mariet de Boer & Katrien Termeer		
9. Maatschappelijke dienstverlening en bewust vertrouwen	133	
Marc van der Meer		

10. Die overheid is er ook voor mij	147
Marianne van den Anker	
11. Vertrouwen in de rechterlijke macht	157
Gerrit Dijkstra & Heinrich Winter	
12. Vertrouwen als noodzakelijk bijproduct	171
Frans Brom & Franck Meijboom	
Tot slot	
Continu bouwen aan vertrouwen: denk- en handelingsperspectieven voor de toekomst?	185
Frits van der Meer	
Auteursregister	193

Inleiding

Staat van de Ambtelijke Dienst 2023 (STAD), editie 6: Bouwen aan vertrouwen

Frits van der Meer

Universiteit Leiden

Algemene toelichting bij deze STAD

De bijzondere leerstoelen van het CAOP brengen om de paar jaar de ‘Staat van de Ambtelijke Dienst’ (STAD) uit. STAD biedt onafhankelijke en kritische beschouwingen over de ontwikkelingen bij de overheid en combineert wetenschappelijke analyses met ervaringen uit de praktijk. ‘STAD 2023’ is de zesde editie in de reeks en gaat over ‘Bouwen aan vertrouwen’. Deze versie van STAD bouwt voort op de webinarreeks, die in 2021 en 2022 heeft plaatsgevonden.

De achtergrond van deze thematiek is dat het vertrouwen tussen overheid en burger onder druk staat. De relevantie en urgentie die eruit spreken, is dat dit tanende vertrouwen gevolgen kan hebben voor het maatschappelijk draagvlak van het handelen van het openbaar bestuur. Ook kan het gevolgen hebben voor de steun voor de (parlementaire) democratie. Althans, dat is het overheersende beeld. Op de vraag in hoeverre deze conclusies veralgemeniseerd kunnen worden, gaan de auteurs in de verschillende bijdragen in deze bundel verder in. Aan een afnemend vertrouwen kan een omvangrijke reeks van dieper liggende oorzaken ten grondslag liggen, zoals meer bestuurlijke complexiteit, ondoorzichtige regelgeving, een te grote afstand van overheidsinstanties tot burgers, een te gering inlevingsvermogen van overheidsfunctionarissen, beperkte bureaucratische competenties van burgers en te hoge verwachtingen van overheidsinterventies die niet waargemaakt kunnen worden. Op dit alles zullen we ook ingaan. Maar naast deze factoren van meer structurele en langlopende aard kan een afnemend vertrouwen ook niet los gezien worden van gebeurtenissen en crises als de coronacrisis, de toeslagenaffaire en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Gebeurtenissen die als katalysatoren fungeren. Die uiteenlopende achtergronden, die met elkaar verknoopt zijn, en de samenhang met maatschappelijke en bestuurlijke ‘triggers’ zorgen voor een in eerste instantie moeilijke grijpbaarheid van dit vraagstuk. Maar ze maken wel een verdere bespreking en discussie urgent.

Hoewel dé overheid en dé burger niet bestaan, heeft een van de oorzaken van het dalende vertrouwen in de overheid te maken met de menselijke maat. Het is moeilijk om (politieke) eisen aan systemen en de effecten voor individuele burgers te overzien en in onderlinge wisselwerking vorm te geven. De menselijke maat raakt daardoor soms onderbelicht. De politiek-bestuurlijke omgeving speelt hier mee, en bijvoorbeeld ook de positie en rol van sociale partners en hoe zij die inhoud geven. Er wordt vaak gedacht en gehandeld vanuit modellen en niet vanuit vertrouwen en het perspectief van de (meestal te vertrouwen) mens. Zowel de huidige Nationale ombudsman Reinier van Zutphen als zijn voorganger Alex Brenninkmeijer heeft gesteld dat in veel overheidshandelen

uitgegaan wordt van een calculerend gedrag van burgers en wantrouwen ten opzichte van diezelfde burger, waarbij politiek en bureaucratie, maar ook delen van de samenleving gevoed worden door ideeën van (mogelijk of geconstateerd) misbruik van regelingen en voorzieningen.

Regelingen zijn vaak complex, ontoegankelijk en moeilijk te begrijpen. Ze vragen om een hoge mate van bureaucratische competentie. Dat laatste zou in gelijke mate opgeld doen voor een goed begrip van/voor en toegang tot de representatieve democratie en haar organen. Een bureaucratische competentie die niet gelijkelijk over leden van de samenleving is verdeeld. Waarvan men zich zelfs kan afvragen wie daadwerkelijk competent zijn. Gegeven de toenemende complexiteit van bestuur en regelstelsel kan zelfs sprake zijn van een afnemende bureaucratische en politiek-bestuurlijke competentie. Anders geformuleerd: de afstand tussen de systeemwereld van het bestuur en de dagelijkse leefwereld van mensen en samenleving is alleen nog maar groter geworden, waarbij burgers in dat bestuur verdwalen en zich niet gezien achten.

Dat geldt in het bijzonder ook voor de toegang tot de overheid. Burgers zouden niet meer gezien worden in de context van hun individuele situatie en als mens: de regels, structuren en werkwijzen zijn leidend geworden. Dat alles zou aanleiding geven tot een verminderd vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur, de politiek en bureaucratie. Dit lijkt het dominante verhaal te zijn onder politici, de media en opinieleiders. Maar elk dominant verhaal vraagt om precisering, een neutrale duiding, waar nodig een tegengeluid.

Dit is het geval, niet om problemen en fenomenen weg te relativiseren, maar om ze adequaat te duiden. Niet alleen vanuit een wetenschappelijk perspectief, maar vooral vanuit een bestuurlijk handelingsperspectief met in het achterhoofd het creëren van een maatschappelijke meerwaarde, zodat burgers in al hun categorieën en de samenleving in al haar geledingen recht gedaan worden.

Het centrale onderwerp van de 'Staat van de ambtelijke dienst 2023' ligt in het verlengde van de CAOP-webinarreeks 'Bouwen aan vertrouwen', waarover vier hoogleraren hun visie in een paper hebben verwoord (<https://www.caop.nl/app/uploads/2021/05/Bouwen-aan-vertrouwen-de-visie-van-vier-hoogleraren.pdf>). In het verlengde van deze reeks gaan auteurs in op de inhoud, omvang en mogelijk verklarende factoren en achterliggende redenen van een aangetast en fluctuerend vertrouwen in het openbaar bestuur en de politiek. Dat veronderstelt verminderde vertrouwen vraagt om een diepgaande aandacht voor wat dat vertrouwen inhoudt en hoe het gepositioneerd is ten opzichte van andere gerelateerde begrippen als betrouwbaarheid, gezag en aanzien

van politiek en bestuur. Het is dan tevens de vraag hoe en waarom het op de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke agenda is terechtgekomen en hoe de overheid en de burger weer meer tot elkaar kunnen komen om het vertrouwen te herstellen, en wat mogelijke handelingsperspectieven zijn. Bij dit alles is het bovendien nodig om aandacht te besteden aan de vraag of Nederland internationaal gezien uniek is en/of de huidige situatie bijzonder is en in het verleden anders is geweest. Een groot aantal samenhangende vragen staat derhalve centraal.

Inhoud van de 'Staat van de Ambtelijke Dienst 2023'

Tijdens de webinarreeks 'Bouwen aan vertrouwen' gaven onderstaande hoogleraren van de CAOP-leerstoelen hun visie op de relatie en het vertrouwen tussen overheid en burger. Daarbij ging het om een verdieping en problematisering van het thema om zo een betere greep op het brede en toch wat diffuse thema te krijgen. Frits van der Meer sprak over de vraag: Is het erg dat er minder vertrouwen is in de overheid? Zeger van der Wal stelde 'dat gezag steeds lastiger verleend en gegund wordt'. Jaap Uijlenbroek meende 'dat het steeds moeilijker voor burgers en bedrijven wordt om de inhoud en de portee van de wet- en regelgeving te begrijpen'. Marc van der Meer stelde: 'In deze periode van grote maatschappelijke veranderingen is er juist behoefte aan zelfbewust vakmanschap.' Anchrit Wille ging dieper in op de aard van bestuurlijke en beleidsmatige kennis die aan de basis staat van een vertrouwen van burgers in het bestuur. Vervolgens behandelde Caspar van den Berg wat een betrouwbare overheid in relatie tot de rechtstaat inhoudt.

In de presentaties en openbare discussiebijeenkomsten met gasten en experts is hier verder op ingegaan (zie bovenstaande link). Tijdens het slotdebat van 9 juni 2022 is teruggekeken op deze visies. Hoogleraren hebben hun visie en paper geactualiseerd en de pijnpunten benoemd. In STAD 2023 krijgen hun bijdragen een verdere uitwerking. Na de inleiding bouwen de CAOP-hoogleraren Caspar van den Berg, Frits van der Meer, Marc van der Meer, Zeger van der Wal, Anchrit Wille en Tim Huijts voort op hun eerdere bijdragen aan de discussies in de webinarreeks.

Frits van der Meer stelt in zijn bijdrage kritische vragen bij de vraag in welke mate er een vertrouwenscrisis is en bij wie in de samenleving dat vertrouwen is verminderd en wat de belangrijkste oorzaken van dat verminderde vertrouwen dan zijn. Hij komt tot een wet van een afnemende bureaucratische competentie. Caspar van den Berg schrijft in zijn hoofdstuk dat politici en bestuurders niet opnieuw in de Fortuyn-fuik moeten gaan zwemmen omdat de proteststem niet

de uitdrukking is van een afkeer van democratische instituties, maar het resultaat zijn van een teleurstelling over het probleemoplossend vermogen van het bestuur.

Zeger van der Wal stelt in zijn hoofdstuk de relevante thematiek van bouwen aan vertrouwen in tijden van een gezagsturbulentie aan de orde en gaat met name in op de vraag hoe dat politieke en bestuurlijke gezag herwonnen kan worden. De bijdrage van Anchrit Wille heeft als titel 'Vertrouwen op het kompas van wetenschap' en zij gaat in op het karakter en politiek gebruik van wetenschappelijke kennis bij de oplossing van bestuurlijke problemen en de gevolgen daarvan voor de gepercipieerde betrouwbaarheid van die wetenschappelijke kennis in de samenleving. Vervolgens behandelt Tom van der Meer (Universiteit van Amsterdam) de thematiek van deze 'Staat van de Ambtelijke Dienst' vanuit een politiek perspectief. Hij beoogt in dit hoofdstuk het politieke karakter van politiek vertrouwen uiteen te zetten en hij ontleedt de wederkerige vertrouwensrelatie: politiek vertrouwen vindt zowel zijn oorzaken als zijn effecten in het politieke domein. Tim Huijts (Universiteit Maastricht) beschrijft in zijn hoofdstuk 'Gezond wantrouwen? Implicaties van een vertrouwenscrisis voor gezondheid en zorg' de gevolgen van een vertrouwenscrisis voor de kwaliteit van gezondheid en zorg. Lonneke van Noije, Bram Geurkink, Josje den Ridder en Emily Miltenburg van het Sociaal en Cultureel Planbureau schrijven over 'Bouwstenen voor een overheid die te vertrouwen is'. Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op twee SCP-publicaties, die in april 2023 zijn verschenen. Daan Musters, Mariet de Boer & Katrien Termeer (Wageningen University) van de Raad voor het Openbaar Bestuur gaan in het verlengde van de recente ROB-adviezen en -rapporten op dit terrein onder de kop 'Met gezag het vertrouwen herstellen' in op vragen als: Wat zou de overheid kunnen doen om haar gezag te herstellen? Is de overheid haar gezag nog wel waard? Zijn burgers überhaupt nog wel bereid om gezag te accepteren?



Marc van der Meer gaat in op het thema 'vakmensen en bewust vertrouwen'. Hij kijkt naar het belang van praktijk- en ervaringskennis voor de betrouwbaarheid van de publieke dienstverlening als voorwaarde voor politiek vertrouwen. Frans W.A. Brom (Universiteit Utrecht & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) & Franck L.B Meijboom (faculteit Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht) geven een diepgaande inhoudelijke analyse van het concept 'vertrouwen' en de empirische consequenties daarvan. Marianne van de Anker gaat in op het maatschappelijk perspectief en wel vanuit het perspectief van de ombudsman, een functie die zij vervult in Rotterdam. Vanuit een bestuurlijk-juridisch perspectief gaan Gerrit Dijkstra en Heinrich Winter dieper in op de relatieve hoge mate van vertrouwen in de rechterlijke macht en op de kritiek op de rechter. Zij proberen deze discrepantie te verklaren en na te gaan welke oplossingsrichtingen er bestaan om deze discrepantie aan te pakken.

In het slothoofdstuk wordt een blik geworpen op de thematiek van bouwen aan vertrouwen in de toekomst. Dat de noodzaak van het behoud en onderhoud van vertrouwen en het bouwen aan vertrouwen een permanente zaak is, is gegeven ook de lessen uit het maatschappelijke en bestuurlijke verleden wel duidelijk. Daarbij gaat het om wederzijds vertrouwen tussen politiek, bestuur en samenleving. Dit is met name het geval in een tijdperk waarin gezag niet een automatisch gegeven is, maar constant verdiend moet worden. Deze onderwerpen en gekoppeld daaraan denk- en handelingsperspectieven voor de toekomst, komen in het slothoofdstuk aan bod.



1.

Openbaar bestuur, burgers en het behoud van vertrouwen

Frits van der Meer

Universiteit Leiden

If I were to tell you, you wouldn't believe me. Fisk Senior: Then by all means don't tell me, I don't believe in enough things already. When something has gone to the trouble of happening, it is best to consider it is inevitable, in my opinion. Learned that lesson the hard way, I did. – Dean Spanley, 'Only a closed mind is certain', 2008

1. Inleiding

Zoals in de inleiding van deze 'Staat van de Ambtelijke Dienst' staat, is deze editie meer dan de neerslag van een webinarreeks over het thema 'bouwen aan vertrouwen' met een standpuntbepaling van CAOP-hoogleraren en andere experts op dit terrein (Bouwen aan vertrouwen 2021-2023). Het betreft niet slechts een registratie van eerdere standpuntbepalingen. Dit hoofdstuk omvat – gegeven de (wellicht ogenschijnlijke) verheviging van de vertrouwenscrisis in de afgelopen twee jaar en de neerslag van de discussies naar aanleiding van deze webinarreeks – een uitbouw, actualisering en een verdere aanscherping van mijn betoog.

Laten we beginnen met deze open deur: er bestaan onderscheiden perspectieven op wat de positie van het openbaar bestuur (politiek en bureaucratie) in het maatschappelijk verkeer zou kunnen en moeten zijn. Deze constatering mag dan wel een cliché lijken, maar ze biedt een goed aanknopingspunt voor een bijdrage aan deze 'Staat van de Ambtelijke Dienst 2023' over het thema 'openbaar bestuur, burgers en vertrouwen'. Er is het perspectief van het openbaar bestuur als de drager van een democratisch en rechtstatelijk bestuur (zie ook Raad van State, 2021). Een bestuur dat, gegeven het handelen en de uitstraling van leden van de samenleving, een actieve en/of passieve steun en draagvlak geniet. Men kan dat in het verlengde daarvan het gezag (de geaccepteerde macht) van het openbaar bestuur noemen. Een openbaar bestuur dat bij burgers gelegitimeerd is, omdat het zich aan het gestelde recht en de wet, maar vooral ook aan regels van rechtvaardigheid houdt. Een bestuur ook dat zich aan zijn woord houdt en opgewekt vertrouwen niet beschaamt, kortom, dat betrouwbaar is (zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2022a en b; Bekke, 1990).

Ziehier, het maatschappelijke vertrouwen in, het draagvlak voor, de acceptatie van, het gezag van en de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur en overheidshandelen zijn onderling verknoopt en hebben een tweerichtingskarakter. De mate van en exacte invulling door burgers van dat vertrouwen, dat draagvlak, die acceptatie, dat gezag en die betrouwbaarheid

zijn niet automatisch van gelijke aard. Ze kunnen elk voor zich vanwege verschillende verwachtingen leiden tot maatschappelijke spanning waarvoor politiek en openbaar bestuur moeilijk een oplossing kunnen vinden. Een tweede perspectief is dat van de (kwaliteit van de) te leveren prestaties (EIPA, 2023; OECD, 2021). Dat is meer dan alleen een neutraal productie-imperatief (Dijkstra, 2015). Wat dit exact inhoudt, daarop kom ik later in dit hoofdstuk terug.

Om het concreter te maken, in dit hoofdstuk wordt een verkenning gegeven van de aard en mate van een veronderstelde vertrouwenscrisis in politiek en openbaar bestuur. We zullen stilstaan bij de betekenis van cruciale termen als vertrouwen, betrouwbaarheid en gezag. Bij wie is er sprake van een verminderd vertrouwen? In hoeverre is er een vertrouwenscrisis en indien dat het geval mocht zijn sinds wanneer is dat het geval? Wat zijn dan de belangrijkste oorzaken die achter een verminderd vertrouwen zijn gelegen? Een vervolgvraag waarop een antwoord wordt gezocht: is dat dan erg wanneer er een verminderd vertrouwen in politiek en bestuur bestaat? Tot slot: hoe kunnen we een eventueel verminderd vertrouwen herstellen? Wat de betekenis van de openingscitaten is, daar kom ik aan het einde van dit verhaal op terug, maar laten we beginnen met een beschouwing over het openbaar bestuur en de gevolgen voor het maatschappelijk vertrouwen.



2. Openbaar bestuur in crisis en vertrouwen

Het openbaar bestuur heeft als een van de kerntaken zorg te dragen voor een goede publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. (Inter)nationaal onderzoek laat zien dat een goed bestuur ('good governance') in deze zin bijdraagt aan een gezonde maatschappelijke en economische ontwikkeling (OECD, 2021; Van der Meer, 2022; EIPA, 2023). Die zorg is niet alleen een zaak voor overheden met hun politici en ambtenaren. Die verantwoordelijkheid wordt gedeeld met burgers en bedrijven. Uitgangspunt is dat wanneer dat bestuur goed op orde is, eenieder zich met zijn of haar eigen zaken en leven kan bezighouden. Die publieke dienstverlening moet op peil gehouden en waar mogelijk zelfs verbeterd worden. Dat betekent een continue kwaliteitsimpuls, aangezien maatschappelijke uitdagingen en bedreigingen zorgen voor een continue aantasting van de status quo. Ondanks de wens tot beheersing daarvan, ook op de langere termijn, blijkt die beheersing maar moeilijk vanwege onvoorspelbaarheid en de beperkingen aan interventiemogelijkheden. Zie alleen maar de economische, veiligheids- en gezondheidsontwikkelingen van recente datum.

Er wordt ook veel gesproken over bestuurlijke crises waarop een antwoord moet worden gevonden. Het crisisgevoel kan betrekking hebben op een veelheid aan nationale en internationale crisisthema's. Er wordt zelfs gesproken van een polycrisis. Om er een aantal te noemen: de coronacrisis, de Oekraïne-crisis, de klimaatcrisis, de stikstofcrisis, de energiecrisis, de landbouwcrisis, de inflatiecrisis, de kinderopvangcrisis, een algemene uitvoeringscrisis, de asielopvang- en statushoudercrisis, de gezondheidszorgcrisis, de jeugd-ggz-crisis, de huisvestingscrisis, de politieke vertrouwenscrisis, de bureaucratische vertrouwenscrisis (Van der Meer, 2022). Van het openbaar bestuur wordt in samenhang met de inzet van maatschappelijke partijen en burgers een passend antwoord verwacht.

2.1 Fundamentele kwetsbaarheid

In het geval van crisissen als bovengenoemd wordt het dagelijks leven meer kwetsbaar/precair bevonden of beter geformuleerd: burgers worden zich wellicht meer bewust van de precariteit van het bestaan (Hendriks, 2021). Dat gevoel van fundamentele kwetsbaarheid was lange tijd verdwenen met de bedwinging van levensbedreigende ziekten als tbc, pokken en tyfus, de directe bedreiging van de persoonlijke veiligheid en de garantie van een redelijk sociaaleconomisch bestaan (Van der Meer, 2005). Dat gold althans voor de meeste, maar niet alle Nederlanders. Hoe het ook zij, optreden van het openbaar bestuur was en wordt voor (groepen van) burgers steeds belangrijker en de verwachtingen ten aanzien van het overheidsoptreden worden groter. Gegeven deze verwachtingen neemt de kans op teleurstellingen toe en de vertrouwensvraag in politiek en het ambtelijk bestuur wordt gesteld. Deze oorzaak staat nog los van het eventueel disfunctioneren van politieke en ambtelijke functionarissen. Laten we meer in concreto ingaan op deze vertrouwensvraag, door sommigen zelfs als vertrouwenscrisis bestempeld. Immers, verwachtingen zijn hoog en indien té hoog, kunnen ze leiden tot teleurstelling en afbreuk van vertrouwen.

In kranten, opinierubrieken, sociale media en politiek wordt nu al sinds 2021 gesproken van een verminderd of zelfs gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur, politici en ambtenaren. Het is goed te merken dat de vraag zich niet beperkt tot het openbaar bestuur. De vraag is breder dan een oordeel in de trant van – en nu geef ik het wat gechargeerd en al te absoluut weer – een onbetrouwbaar openbaar bestuur, een disfunctionerend politiek stelsel en een onbetrouwbare bureaucratie alleen. Het gaat ook om een verminderd vertrouwen in bijvoorbeeld de medische wetenschappelijke expertise, professionals van allerlei soort en het bedrijfsleven, eigenlijk alles buiten de eigen persoonlijke leefwereld.

Men kan zich allereerst afvragen of dit bovengeschetste beeld van een *algemeen gedeeld* wantrouwen in het gehele openbaar bestuur juist is en of het permanent is. Tevens kan men betwijfelen of het nieuw is of iets conjunctureels. Immers, bestuurswetenschappers als Lührs (1946, 1958), Van Braam (1957, 1988), Van der Meer & Roborgh (1993) en Randeraad (1994) hebben in hun (bestuurshistorische) analyses laten zien dat ambtenaren, maar ook politici nooit op een grote mate van populariteit konden rekenen. Ze kregen altijd al kritiek, met name van groepen die niet direct of indirect (via bijvoorbeeld verzuilde structuren) bij politiek en bestuur betrokken waren. De geringe toegang tot de klassieke media en de afwezigheid van sociale media in die vroegere periode zijn daarbij factoren van belang. Verzet tegen politiek en bestuur uitte zich van tijd tot tijd via demonstraties en explosief via oproeren (denk aan het Jordaanoproer voor de Tweede Wereldoorlog). Die onrust werd met harde hand bestreden. De onrust en ongeregelheden die we ten tijde van de coronacrisis en tijdens boeren- en klimaatdemonstraties en rellen hebben gezien, waren dan ook nog gematigd en in vergelijking met die eerdere periode tot op zeker niveau gedoogd.

3. De cijfers



Maar we zijn wat te snel. Voordat we meer specifieke factoren bespreken die achter het recent verder afkalkende vertrouwen liggen, wil ik kort, mede aan de hand van internationaal vergelijkend onderzoek, kijken naar de stand van zaken. Daarbij gaat het om de mate van vertrouwen, maar ook om de relatieve kwaliteit en het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur. Dat zouden mede factoren zijn. Nu kun je methodische kanttekeningen plaatsen bij hoe dit vertrouwen gemeten moet worden en wat de cijfers exact betekenen (Bouckaert, 2012). Het gaat vaak om perceptie-onderzoek waarbij (kortetermijn)affaires het beeld sterk beïnvloeden. De bekende uitspraak 'there are lies, damned lies and statistics' heeft een zekere waarde, maar mag niet leiden tot een al te grote relativering en wegredering van uitkomsten. Maar ondanks deze kanttekening blijkt in Nederland vanuit internationaal perspectief het vertrouwen in het openbaar bestuur tot voor kort (2021) relatief omvangrijk te zijn. Dat geldt ook voor de kwaliteit van dat bestuur (EIPA, 2023; EUPACK, 2022, 2023). Daarnaast is het vertrouwen in het idee van de parlementaire democratie en de rechtsstaat nog steeds omvangrijk (Verwey Jonker Instituut, 2022). Een relatief groot vertrouwen is er vooral in de prestaties van het openbaar bestuur en in het functioneren van de gezondheidszorg, de rechterlijke macht, politie en defensie. Toch is ook hier recentelijk een lichte achteruitgang waar te nemen, wellicht als spillover van de daling van het vertrouwen in het openbaar bestuur en politiek als geheel.

Wel zien we soms als gevolg van een acute crisis of gebeurtenis een kortstondige toename in het vertrouwen, zoals in het geval van de coronacrisis. Dan is er weer een daling wanneer de genomen crisismaatregelen hard aankomen en boosheid over bijvoorbeeld een lange en ongeregelde formatie of uitvoeringsfalen, zoals in het geval van de toeslagencrisis. De verbazing daarnaast over de blijvende politieke steun van kiezers voor juist die partijen en leiders van wie de naam verbonden is aan deze crises, is dan niet terecht. Laat staan dat deze kiezers *in het bijzonder* medeschuldig zijn aan een crisis als bijvoorbeeld in Groningen (zie de opvatting van Özcan Akyol in *Algemeen Dagblad* van 24 februari 2023).¹ Waar komt die blijvende steun vandaan? Hun kiezers hebben niet die problemen in dezelfde mate. Daarnaast blijken de meeste mensen tevreden over het eigen leven. De echte acute vertrouwenscrisis lijkt dan allereerst te bestaan in de relatie van delen van het parlement en het kabinet, tussen politiek en onderdelen van het ambtelijk apparaat en in de (sociale) media.

Tabel 1: Vertrouwen in Nederland in percentage (J = ja, N = nee, GO = geen opvatting)

Nederland	2017			2018			2020			2022			2022/2023		
	J	N	GO	J	N	GO	J	N	GO	J	N	GO	J	N	GO
Waardering publieke dienstverlening	90	5	5	93	6	-	90	10	-	85	15	-	84	16	-
Mate van vertrouwen in nationale overheid (%)	66	30	4	67	30	3	74	35	1	38	60	2	44	53	3
Mate van vertrouwen in lokale overheden (%)	65	28	7	70	24	6	70	28	2	59	37	4	69	27	4
Mate van vertrouwen in openbaar bestuur (%)	67	28	5	67	27	6	71	26	3	50	47	3	50	47	3 ²
Mate van vertrouwen in parlement	66	11	4	67	29	4	72	26	3	42	26	2	48	48	4

1 Column Özcan Akyol, 'Iedereen die op Rutte bleef stemmen was niet solidair met de Groningers', *AD*, 24 februari 2023

2 Standard Eurobarometer Summer 2022

De tevredenheid met de publieke dienstverlening is hoog te noemen. Zoals gezegd krijgt ook in het EIPA 2023-onderzoek naar prestaties in 36 westerse landen het Nederlandse openbaar bestuur een hoog cijfer. Wel daalt dit ook wat in dit onderzoek. Een grotere daling is te zien in de Sustainable Governance Indicators 2022. Er zijn genoeg tekenen aan de wand dat het op plekken misgaat, zie de eerdere opsomming van crisissen. Ook kan men zich afvragen of die positieve ranking een resultaat is uit een verder verleden. Men teert dan op roem uit het verleden. Maar pas op voor een overdreven voorstelling van zaken en al te overmatige generalisering. Zie bijvoorbeeld het beeld van een wrakkige overheid in een achtergrondartikel in *De Groene*, waarin Bernard ter Haar, Roel Bekker en Caspar van den Berg ten tonele worden gevoerd (Ten Hooven, 2022). Dat het, met een understatement, niet allernaam perfect gaat, is een andere zaak. De suggestie van bijvoorbeeld de Nationale ombudsman in menig interview dat de Nederlandse overheid in de uitvoering totaal faalt, is wat te algemeen geformuleerd. Terecht legt hij de vinger op de wonde door erop te wijzen dat er het nodige fout gaat in de uitvoering en hij gispt terecht de hardheid en een wantrouwende overheid, met name in het sociaal domein, maar om dit te generaliseren naar alle diensten is onjuist. Wellicht heeft het te maken met de taak en functie van de ombudsman om klachten van burgers te adresseren, te onderzoeken en waar mogelijk, indien deze klachten terecht zijn, naar een oplossing te zoeken. Echter, bij deze lijn van redeneren zou ook gesproken kunnen worden van professionele eenzijdigheid of zelfs institutionele vooringenomenheid. Dat is jammer, omdat het afleidt van de werkelijke problematiek: niet met een oplossing komen en die gevallen waarin het misgaat, voorkomen.



Hoe dit ook zij, de dalende algemene vertrouwenscijfers voor 2022/2023 spreken voor zich: ze zien er vrij dramatisch uit. Wel is een lichte verbetering ten opzichte van de peiling van zomer 2022 te zien, maar deze is beperkt. Ook de tevredenheid over de publieke dienstverlening daalt wat, maar is nog in absoluut en vergelijkend opzicht zeer hoog. De omvang van de daling van vertrouwen in met name de nationale overheid over de afgelopen twee jaar is uniek in een lidstaat van de Europese Unie, waarbij opgemerkt moet worden dat de Ausgangssituatie in Nederland bij aanvang positiever was. Maar dan nog. Belangrijk is dat er een groeiende en in ieder geval steeds meer vocale groep is die zijn ontevredenheid uit via social media en demonstraties of probeert via de rechter zijn gelijk te krijgen.

4. Verklarende factoren en mogelijke oplossingsrichtingen

Is een verminderd vertrouwen dan erg? Ja, dat is erg. Los van het persoonlijke leed en ook het vereiste van een betrouwbare overheid, kan een verminderd vertrouwen bij deze burgers meer dan vroeger nadelige consequenties hebben. Een minder vanzelfsprekend vertrouwen in het gezag en de legitimiteit van de overheid, politici en ambtenaren bij groepen burgers maakt het werk moeilijker en tast in de kern het uitdragen van de democratische rechtsstaat aan. Een verminderd vertrouwen kan meer dan vroeger nadelige consequenties voor het overheidsfunctioneren met zich meebrengen: een aantasting van de legitimiteit en het gezag van de functionaris die het openbaar bestuur naar de samenleving uitdraagt. Dat is het verschil met het verleden, toen ambtelijk gezag misschien niet leuk werd gevonden, vandaar de spot, maar wel werd geaccepteerd. Dat is nu minder het geval. Gezag moet continu verdiend worden (zie ook ROB, 2022 a en b). Maar nog steeds volgt het overgrote deel van de bevolking de bepalingen van de overheid, zij het met zin of tegenzin en mitsen en maren.

4.1 Gemiddelden verbloemen de variatie

Even terug naar dat vertrouwen en het verband met een tekortschietende overheid. Het is fundamenteel onjuist om over 'de burgers' te spreken en te kijken naar gemiddelde opvattingen. Die gemiddelden verbloemen de variatie. Er zijn burgers in soorten en maten met eigen situaties en problemen en daarmee verbonden oordelen over hoe het openbaar bestuur met de publieke zaak omgaat. We komen tot de kern: de mate van vertrouwen in de (nationale) overheid en ambtenaren hangt af van de politieke gezindheid, opleiding, zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de arbeidspositie van burgers. Dat laatste is belangrijk, want dé burger bestaat niet. Burgers worden geacht zelfredzaam te zijn, maar vele zijn dat juist niet. Dat zien we in de uitvoeringscrises terugkeren. De toegankelijkheid en het begrip van hoe je je recht en diensten bij de overheid moet halen – de bestuurlijke geletterdheid – verschillen van burger tot burger. De moeite die deze groep minder zelfredzame mensen moet doen om voor hen hoge bestuurlijke drempels te nemen om zo in een voor hen onbekende wereld te belanden, is al heel lang bekend in de bestuurskundige en bestuurs sociologische literatuur. Zie dan ook de grote gevolgen van onder meer de toeslagenaffaire en de harde aanpak voortvloeiend uit de Participatiewet op het leven van minder bureaucratievaardige en mondige burgers. Dus onder het dalende gemiddelde vertrouwen en met name de afnemende tevredenheid over de publieke dienstverlening bestaat een nog kritischer onderstroom, die in dat gemiddelde onvoldoende tot uiting komt.

4.2 Bureaucratische competentie

De ontevredenheid heeft onder meer te maken met de mate van zelfredzaamheid en minder politiek en 'bureaucratisch competent' zijn. Dat laatste betreft het niet beschikken over het vermogen en voldoende vaardigheden om te weten waar, hoe en waarvoor ze bij de overheid en in de besluitvorming terecht kunnen: ze vinden het taalgebruik bij overheidsdiensten moeilijk, kennen ook de digitale weg niet. Dat geldt in algemene zin, maar zeker ook voor burgers die minder bureaucratisch competent zijn. Bureaucratische competentie (dus de kennis hebben over en de weg weten binnen de overheidsbureaucratie) is niet algemeen aanwezig, zelfs ongelijk verdeeld en kan zo leiden tot verdere maatschappelijke ongelijkheid. Het is overigens een fundamentele vergissing om te veronderstellen dat alleen laagopgeleide mensen minder bureaucratisch competent zijn. Ook hoogopgeleiden kunnen zeer professioneel bezig zijn op hun eigen werkterrein, maar niet op het betreffende bureaucratische overheidsterrein. Ook zij zijn dan minder bureaucratisch competent en kunnen daardoor eveneens in de problemen komen. Het geldt zelfs voor ambtenaren op een bepaald relevant werkterrein, waar de functie en taak zo zijn uitgesplitst dat ze het totaaloverzicht verloren hebben. Het voordeel van de laatste twee groepen boven de laagopgeleiden kan zijn dat ze wel toegang tot relevante expertise via hun sociale netwerken kunnen hebben.



Er zijn dus hoge drempels ontstaan als gevolg van complex openbaar bestuur. Burgers raken zo het spoor bijster. Vanwege die toenemende complexe regels en procedures zal die bureaucratische competentie in de toekomst verder verminderen. Burgers belanden dan in toenemende mate tussen wal en schip en het vertrouwen zal verder en over een bredere linie afnemen, tenminste, wanneer er niets aan gedaan wordt. Er kan dan wat ik de Wet van de afnemende bureaucratische competentie wil noemen, in werking treden. Het gevolg is dan meer dan een overheid en bureaucratisch falen: het leidt tot een verdieping van wantrouwen en op termijn een ondergraving van politiek, bestuur en samenleving. Dan krijgen de Nationale ombudsman en de andere criticasters echt gelijk.

Een versterking van die bureaucratische competentie van burgers is een oplossingsrichting. Daarop kan een bestuurlijke interventie ter verbetering van een negatief overheids- en ambtelijk imago beter gericht zijn. Met meer uitleg, meer zichtbaarheid, een minder technocratisch optreden en een meer bij burgers en de publieke zaak betrokken ambtenaar, verdient die meer legitimiteit als 'public servant': publieke dienaar (Van den Berg, Dijkstra & Van der Meer, 2012). Ook is het verstandig te erkennen dat een beetje impopulair zijn erbij hoort. Maar daar hebben bankiers, journalisten, wetenschappers et cetera ook

mee te maken. Het zou beter zijn om de mensen fysiek te spreken en van dienst te zijn. Het was ook een veelgehoorde klacht in de toeslagenaffaire: 'Ik kon mijn verhaal niet kwijt.' Belangrijk is dus in politiek en zeker ook in de ambtelijke diensten niet uit te gaan van een gewenst profiel van een bureaucratisch competente en digitaal vaardige burger/klant die de taal van de overheid spreekt. Er moet ook rekening mee gehouden worden dat het niet alleen zogeheten kansarme burgers betreft die hierbij in de problemen komen. Ook middelbare en hoger opgeleide burgers kunnen in steeds complexer wordende bureaucratische valkuilen terechtkomen. Een bestuur moet zich ervan bewust zijn dat behoeften, zelfredzaamheid, wensen en mogelijkheden van burger tot burger (kunnen) uiteenlopen. Ook de bestuurlijke en digitale geletterdheid verschilt van burger tot burger (Van der Meer & Dijkstra, 2022).

5. Achterstallig onderhoud

Een probleem bij het bestuur op afstand is dat het ambtelijk apparaat ook politiek slecht onderhouden is (zie ook Ten Hooven, 2022; Dijkstra & Van der Meer, 2017). Hoewel het beeld van een disfunctionerend openbaar bestuur dat er in het geheel niets van bakt, sterk overdreven is (zie daarvoor Ten Hooven, Ter Haar en ook in zekere zin de Nationale ombudsman), is er toch wat aan de hand. Behaalde resultaten uit het verleden geven geen garanties voor de toekomst: achterstallig onderhoud zorgt voor scheuren (zie ook Tjeenk Willink (2013, 2017)). De tekenen zijn al sinds begin jaren 90 zichtbaar aan de muur, maar steeds genegeerd. Betrouwbaarheid en een robuust karakter vragen om permanente politieke, ambtelijke en maatschappelijke aandacht. Die aandacht is tot aan de toeslagenaffaire te weinig geweest.

Enkele oorzaken. Politieke desinteresse in en opportunisten ten aanzien van de kwaliteit van de wetgeving en de institutionele capaciteit van de ambtelijke organisatie zijn daarbij factoren van belang. Ook de ambtelijke top en ambtenaren is het nodige aan te rekenen vanwege onder meer een tekortschietende tegenspraak, een idee-fixe over de gemiddelde burger, een overmatige en weinig kritische houding ten aanzien van reorganisaties en managementhervormingen. Daarbij komt dat er grote maatschappelijke verwachtingen van het openbaar bestuur bestaan; anders dan in de jaren 80, toen het bedrijfsleven en zelfredzaamheid centraal stonden. Wat betreft het laatste werd in politiek, bestuur en de smaakmakende gemeenschap uitgegaan van een hoger opgeleide burger. De verwachtingen van burgers die minder zelfredzaam zijn en een sterk gevoelde mate van precariteit hebben, konden niet worden waargemaakt. Hoe sterker de verwachtingen en hoe

groter de afhankelijkheid, des te groter de kans op een teleurstelling in het overheidshandelen. Terzijde: dat gericht zijn op de zelfredzame burger betaalde zich na 2002 terug in turbulente verhoudingen.

5.1 Het kernwoord is 'trouw'

Vertrouwen gaat ook om de mate van geloof in de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kennis, de waarachtigheid en onbaatzuchtigheid van politici, ambtenaren, experts en de organisaties die een beroep doen op, verzoek doen aan en een eis stellen aan het handelen van burgers. Het begrip 'vertrouwen' is breed, gelaagd en kan op verschillende manieren worden begrepen: hierin komen, zoals eerder al betoogd, verwante en onderling verbonden begrippen als 'vertrouwen', 'betrouwbaarheid' en 'trouw', maar ook 'verwachtingen' terug. Het kernwoord is 'trouw'. Vertrouwen is het cement in een relatie, in een samenleving en daarmee ook in de relatie tussen de samenleving en het openbaar bestuur. Dat laatste een relatie als cement klinkt mooi, maar er zit een tweedeling in 'wij en zij' of 'zij en wij'. Die tweedeling betekent ook dat het tegendeel mogelijk is: wantrouwen, onbetrouwbaarheid en een teleurstelling in de verwachtingen. Burgers zijn dan medeverantwoordelijk voor hun maatschappelijke gedrag, hun bijdrage aan de publieke zaak en hun zorg voor de samenleving. Alleen kritiek uiten en achterover zitten, is wat al te gemakkelijk. Dit niettegenstaande het feit dat stimuleren van een brede maatschappelijke betrokkenheid en zelf actie ondernemen ook een verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur is. Dat creëert weer een geloof in de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur, een wederzijdse open houding van politici, ambtenaren en burgers die zo essentieel is voor de zorg voor de publieke zaak. Daarom is het eventuele herstel van dat vertrouwen zo belangrijk.



6. Conclusie

Gezag moet constant worden verdiend. Immers, gezag is geaccepteerde en derhalve daardoor gelegitimeerde macht. Die acceptatie berust bij burgers. De publieke zaak is de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van burgers als de eigenaren, en de politiek en ambtenaren als de dienaren daarvan. Ook burgers, individueel en in groepsverband, hebben zelf een verantwoordelijkheid; het is geen eenrichtingsverkeer. Ook burgers moeten het vertrouwen onderling en van het openbaar bestuur verdienen. Het afschuiven van de eigen verantwoordelijkheid betekent het einde wanneer het gaat om een goed zorg dragen voor de publieke zaak. Maar het moet die burger wel mogelijk gemaakt worden.

Daarom, begin bij de burger en kijk in samenspraak wat die burger nodig heeft en maak geen beeld van de gemiddelde en ideale burger vanuit ambtelijk apparaat en politiek. Ga ervan uit dat de behoeften, zelfredzaamheid, wensen en mogelijkheden van burger tot burger verschillen: dé burger bestaat niet. Let ook op verwachtingen van burgers en doe aan verwachttingsmanagement: hoe meer je belooft en dat niet waarmaakt, hoe minder vertrouwen je opwekt en hoe meer gevoelens van onbetrouwbaarheid er ontstaan. Om te bouwen aan vertrouwen en acceptatie van overheidsgezag gaat het bijvoorbeeld om de zichtbaarheid van het bestuur, transparantie, het bieden van ruimte aan burgers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers en het minder richten op incidenten en mediahypes. Doe dat structureel, in alle lagen en breed in het publieke domein, en met name ook waar mensen in een maatschappelijke en sociaal-economische afhankelijke positie zitten: versterk de zogeheten zwakkeren. Dat te faciliteren is een essentiële overheidstaak, maar de wijze van faciliteren veronderstelt een niet-top-down en paternalistisch optreden van het openbaar bestuur. Door zo te handelen vanuit deze ondersteunende mentaliteit, kan vertrouwen in bredere segmenten van de samenleving worden opgewekt. Dat kan de nodige tijd kosten: vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

‘Last but not least’, om het in goed academisch Nederlands te stellen: men moet ervoor waken dat men *coûte que coûte* in alles burgers wil plezieren. Ook behoort het tot de taak van het openbaar bestuur om namens en voor de gemeenschap beslissingen te nemen die bij sommigen onaangenaam overkomen. Vrijheid is niet absoluut en wordt begrensd door de vrijheid van anderen; dat kan om ingrijpen vragen. Dat valt niet te vermijden, maar uitleg, onderbouwing en verantwoording van daden is dan essentieel. Ook dat stut het vertrouwen. Ga dus niet uit van een gewenst profiel van een bureaucratisch competente en digitaal vaardige burger/klant, een burger die de taal van de overheid spreekt. Burgers raken zo het spoor bijster en belanden tussen wal en schip. Vermijd als ambtenaar een technocratische perceptie van burgers en hun problemen. Bouwen aan de acceptatie van overheidsgezag gaat ook om de verbeterde (ook letterlijke) zichtbaarheid van politiek en ambtelijk bestuur, transparantie, het bieden van ruimte aan burgers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers, en minder om incidenten en mediahypes. Wat sterk geformuleerd: de muur van fysieke en mentale afstand tussen politiek, overheid en burgers moet gesloopt worden, dan herstelt zich (mogelijk) het vertrouwen van burgers in een betrouwbaar politiek en ambtelijk bestuur. Dat betekent wederzijds luisteren en met elkaar in gesprek gaan. Dat betekent ook zonder reserve elkaar de eigen mening en zienswijze vertellen, voor elkaar openstaan en elkaar waar nodig tegenspreken. Het tegenovergestelde staat in het openingscitataten uit de film ‘Dean Spanley’ (een vrije bewerking van het

gelijknamige boek van Lord Dunsany uit 1936³). 'If I were to tell you, you wouldn't believe me. Fisk Senior: Then by all means don't tell me, I don't believe in enough things already. When something has gone to the trouble of happening, it is best to consider it is inevitable, in my opinion. Learned that lesson the hard way, I did'. Het vervolg van het citaat 'Only a closed mind is certain' betekent dat zekerheden gepaard gaan met geslotenheid. Dat te doorbreken is het doel: hoe onvermijdelijk falen kan lijken. Maar de poging om telkens weer te herhalen is zelfs bij een initieel gebrek aan resultaat ook zonder meer de moeite waard. Het adagium 'dixi et salvavi animam meam' is ook hier van kracht.⁴



3 Lord Dunsany (1937), *My talks with Dean Spanley*, Heinemann: London.

4 Ik heb gesproken en daarmee mij ziel/geweten gered.

Literatuur

Bekke, A.J.G.M. (1990). *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer, & G.S.A. Dijkstra. (2012). *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multilevel governance: naar een nieuwe ambtelijke status*. LUP Academic Series. Leiden: Leiden University Press.

Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.

Braam, A. van. (1957). *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*. Zeist: Den Haan.

Braam, A. van. (1988). *Wat weten we eigenlijk van ambtenaren?* Afscheidsrede. Leiden: Universiteit Leiden.

Dunsany, E.J.M.D. (1937). *My talks with Dean Spanley*. London: Heinemann.

Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer. (2013). Hervormingen publieke sector en de democratische rechtsstaat: consequenties voor de publieke dienst. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41, 41-48.

Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer. (2017). Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst. Ontwikkelingen in de kabinetsperiode-Rutte II in lange termijnperspectief. In J.J.M. Uijlenbroek, *Staat van de Ambtelijke Dienst 2017*. Den Haag: CAOP.

EIPA. (2023). *Improving Public Sector Performance in the 21st Century*. Maastricht: EIPA.

DG Reform. (2021; 2022). *Country Reports on Public Administration*.

Hendrik, J. (2020). Dit virus raakt onze bestaanszekerheid. In A.M. Rakhorst, E. van Gorp, Frits M. van der Meer, J. Hendriks, J. Jansen, R. Grotenhuis & R. Peters, *Wat doen we met deze crisis? Na COVID-1*. Heeswijk-Dinther: Berne Media.

Lühns, A. (1946). De ambtenaar in onze samenleving. *Vrij Nederland*.

Lühns, A. (1958). De impopulariteit van de ambtenaar. *Socialisme en Democratie*, 15, 355-365.

Meer, F.M. van der. (2005). Water management in the Netherlands in the 19th and 20th centuries. In J.C.N. Raadschelders (Ed.) *Fresh water management as collective action in time: a multi-dimensional and multi-level challenge of governance in a multi-disciplinary context*. Amsterdam: IOS Press.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra. (2022). An Unbound Prometheus: Bureaucracy, Technology, Technocracy and Administrative Innovation. *Administrory. Zeitschrift Für Verwaltungsgeschichte* 6(1): 208-218.

Meer, F.M. van den. (2022). Openbaar bestuur en samenleving in crisis? Een Essay. *Binnenlands Bestuur* 43(37), 20-24 (5).

Meer, F.M. van der. (2022). *Naar een betrouwbare, veerkrachtige en robuuste bureaucratie: mogelijke tekortkomingen en herstelwerkzaamheden*. Ter gelegenheid van Afscheid Theo Toonen als hoogleraar en decaan, 25 April 2022.

Randeraad, N. (1994). Ambtenaren in Nederland (1815-1915). In *BMGN*, 109(2), 209 -236.

Raad van State. (2021). *Publicatie Raad van State over digitalisering in wetgeving en bestuursrechtspraak*. <https://www.raadvanstate.nl/@125918/publicatie-digitalisering/>

Raad van State. (2022). *Zorgvuldig, rechtstatelijk en met vertrouwen in de burger*. Den Haag: Raad van State.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022a). *Gezag herwinnen. Over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen.-over-de-gezagwaardigheid-van-het-openbaar-bestuur>.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022b). *Gezicht aan gezag*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/documenten/publicaties/2022/11/28/gezicht-geven-aan-gezag>.

Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Vuga.



Sociaal en Cultureel Planbureau. (2022). Burgerperspectieven, Bericht 2 > 2022. <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2022/12/29/continu-onderzoek-burgerperspectieven---bericht-2-2022/Burgerperspectieven+bericht+2+2022.pdf>.

Ten Hooven, M. (2022). De wrakkige overheid. *De Groene* 36.

Ter Haar, B. (2021). De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht. <https://bernardterhaar.nl/uncategorized/de-nederlandse-overheid-heeft-deze-eeuw-nog-niets-substantieels-tot-stand-gebracht/>.

Tjeenk Willink, H.D. (2013). *De Verwaarloosde Staat*. Tekst Bart Tromplezing. http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/de_verwaarloosde_staat_tekst_bart_tromplezing_van_herman_tjeenk_willink.

Tjeenk Willink, H.D. (2017). *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?* Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink.



2.

De betrouwbare overheid en de Fortuyn-fuik: hoe verder na 15 maart 2023?

Caspar van den Berg

Universiteit Leiden

1. Inleiding¹

Elk kwartaal presenteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) nieuwe cijfers over het politiek en institutioneel vertrouwen van Nederlanders. In december 2021 kwam hier onder andere uit naar voren dat het percentage Nederlanders dat tevreden is met de Haagse politiek was gedaald van 75% in het tweede kwartaal van 2020 tot 37% in het vierde kwartaal van 2021. Het percentage Nederlanders dat tevreden is met het gemeentebestuur daalde van 80 naar 67% in dezelfde periode. Daarnaast gaf 36% van de ondervraagden aan het eens te zijn met de stelling ‘De overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik’, en maar liefst 44% was het eens met de stelling ‘Kamerleden en ministers geven niet veel om wat mensen zoals ik denken’. Ten slotte werd in dit onderzoek ‘politiek en bestuur’ gemiddeld genomen als het grootste probleem van Nederland benoemd, boven inhoudelijke vraagstukken als gezondheid, economie, veiligheid en klimaat.² Deze cijfers klinken verontrustend, maar geven tegelijkertijd weinig houvast voor analyse of handelingsperspectief, omdat onduidelijk blijft welke verschillende groepen, motivaties en mechanismen achter deze cijfers schuilgaan.

Naast onvrede over de coronamaatregelen, de lange formatie en politieke omgangsvormen wordt ook het functioneren van de overheid zelf vaak als een bron van wantrouwen genoemd. De toeslagenaffaire, de hantering van de aardbevingsschade in Groningen en de problemen op de woningmarkt zijn enkele in het oog springende voorbeelden. De politiek en de overheid lijken zichzelf de opdracht te hebben gegeven om te bouwen aan vertrouwen.³ Terecht wijzen verschillende experts erop dat een schommelend of dalend vertrouwen van burgers in de overheid op zichzelf niet het centrale probleem is, maar eerder een symptoom van het werkelijke probleem: dat de overheid burgers onrechtvaardig behandelt of in ieder geval dat de overheid onbetrouwbaar is in de ogen van groepen burgers. Het wantrouwen is dan eigenlijk niets meer dan een uitvloeisel van de onbetrouwbaarheid van de overheid, waar men last van ondervindt.⁴

1 Deze bijdrage is deels gebaseerd op het eerder verschenen essay *Bouwen aan Vertrouwen* (C.F. van den Berg, 2022) en de oratie *Can the centre hold: Over de robuustheid van de rijksoverheid* (C.F. van den Berg, 2022).

2 SCP, *Burgerperspectieven 2021-4*.

3 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021

4 Onder andere: Schakel, W. (2022), Betrouwbaarheid, niet vertrouwen, is het codewoord voor het nieuwe kabinet', *De Volkskrant*, 1 februari 2022. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-betrouwbaarheid-niet-vertrouwen-is-het-codewoord-voor-het-nieuwe-kabinet-bc1c4221/>.

2. Grofweg drie groepen mensen

In 2018 trok de Staatscommissie parlementair stelsel (staatscommissie-Remkes) de vrij harde conclusie dat de parlementaire democratie (en daarmee ook de overheid) op dit moment niet voor iedereen even goed werkt.⁵ Of je behoort tot een groep voor wie de parlementaire democratie beter of slechter werkt, wordt bepaald door zowel sociaaleconomische factoren (hoe hoger het opleidingsniveau en hoe hoger het inkomen, hoe beter men zich vertegenwoordigd en bediend voelt door de overheid) als geografische factoren (gebieden met een hogere of lagere economische welvaart en ontlooiingskansen).⁶

2.1 Mensen voor wie 'het systeem' werkt

Langs deze lijnen zijn verschillende groepen grofweg te onderscheiden. De eerste is de groep van mensen voor wie 'het systeem' eigenlijk erg goed werkt. Zij zijn hoogopgeleid en oververtegenwoordigd in politieke, bestuurlijke en beleidsfuncties, en de kwaliteitsmedia zijn hun venster op de wereld. Zij betalen relatief veel belasting, maar hebben zelf vaak weinig met de overheid te maken, laat staan dat ze op die overheid aangewezen zijn om rond te komen of verder te komen in het leven. Ook hebben zij vaker een gezondere levensstijl, een goede gezondheid en een hogere levensverwachting. In de grote steden en de zogenoemde burgerschapszone treffen we een hogere concentratie van deze mensen aan dan aan de randen van het land.⁷ Deze mensen hebben geen last van aardbevingsproblematiek in Groningen of de toeslagenaffaire en voor hen waren deze gebeurtenissen ook geen reden om bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen anders dan anders te stemmen.⁸



5 Staatscommissie parlementair stelsel (2018), *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport. Den Haag: Boom.

6 Cordeweners, T. (2020), *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld*. Den Haag: Ministerie van BZK; De Voogd, J. & R. Cuperus (2021), *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van BZK; *Elke regio telt!*.

7 Van den Berg, C.F. & A. Kok (2021), *Regionaal Maatschappelijk Onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Groningen: RuG.

8 Zie de ingezonden brief 'Best tevreden' van Annet Eeltink in *de Volkskrant* van 6 februari 2021: 'Mijn partner en ik werken beiden ons hele leven fulltime, hebben een woonhuis, betalen onze inkomsten-, vermogens, en gemeentelijke belastingen en ontvangen jaarlijks een klein stukje hypotheekrenteaftrek. Verder hebben wij nooit toeslagen ontvangen en geen gebruik gemaakt van overheidsinstanties zoals Jeugdzorg. Als je momenteel de Volkskrant leest, lijkt het of elke Nederlander gevechten heeft met de overheid over uitkeringen, toeslagen en gemeenten, terwijl er in werkelijkheid ook veel mensen zijn zoals wij: mensen die over het algemeen best tevreden zijn over onze overheid, omdat veel zaken in Nederland wél goed geregeld zijn.'

2.2 Afgehaakten

Uit de analyse van de staatscommissie-Remkes en anderen volgt dat er een tweede groep is, die minder goed vertegenwoordigd en bediend wordt door de overheid en de afgelopen decennia is afgehaakt. Dit zijn vaak mensen met relatief laag sociaal en financieel kapitaal (wat betreft werk, inkomen en gezondheid) en mensen die ofwel in oudere stadswijken wonen ofwel in gebieden aan de randen van het land. Deze mensen hebben niet langer het vertrouwen dat ‘het systeem’ uiteindelijk ook in hun voordeel werkt.⁹ De afgelopen jaren heeft een groot aantal empirische studies ook laten zien dat hun gevoelens op feitelijkheid berust: het systeem is de laatste decennia aantoonbaar minder in hun voordeel gaan werken.¹⁰ In die zin zijn de grieven en de gekrenktheid van deze mensen dus ook rationeel en legitiem. In de analyse van De Voogd en Cuperus zijn zij als gevolg van politieke keuzes en overheidsop tredens, tot buitenstaanders van het systeem gemaakt.

2.3 Wappies en complotdenkers

Gedurende de coronacrisis is er een derde groep op het maatschappelijk toneel zichtbaar geworden, die ‘wappies’ of ‘complotdenkers’ genoemd wordt. Deze groep is niet zo groot, maar wel heel vocaal. Net als de hierboven beschreven groep ervaren zij maatschappelijk onbehagen, hebben zij het gevoel dat het de verkeerde kant opgaat met Nederland en dat de gevestigde instituties van kennis en macht (de elite) niet vóór maar juist tégen hen zijn. Zij betwisten officiële waarheden, gaan zelf op zoek naar alternatieve verklaringen en vinden vaak online aanknopingspunten die ze overtuigend vinden. Zij hekelen de in hun ogen onaantastbaarheid van kennisinstituties die veel invloed op het beleid hebben, maar in hun ogen zeer beperkt ter verantwoording geroepen kunnen worden. Wappies en complotdenkers vormen een bont gezelschap van mensen die niet (langer) openstaan voor wetenschappelijke inzichten of rationele argumenten. Een deel van hen bestaat uit mensen met een laag sociaal en financieel kapitaal, maar lang niet alleen maar: onder complotdenkers blijken mensen uit alle sociaaleconomische lagen vertegenwoordigd.

9 Van den Berg, C.F. (2018), *Van zuilen naar bubbels: De toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving*. Groningen: RuG.

10 Van den Berg & Kok (2021), www.kansenkaart.nl; De Voogd & Cuperus (2021), Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021), *Een eerlijke kans op gezond leven*. Den Haag: RVS.

2.4 Buitenstaandergroepen als één gezien

Afgehaakten in de zin van de tweede groep en wappies of complotdenkers in de zin van de derde groep vormen allebei buitenstaandergroepen, er bestaat enige overlap en er is een proces waarin afgehaakten complotdenkers worden. Toch zijn de groepen duidelijk van elkaar te onderscheiden, doordat afgehaakten onbehagen ervaren op basis van een geleefde werkelijkheid waarin zij aantoonbaar minder goed vertegenwoordigd worden en het overheidsbeleid voor hun slechter uitpakt, terwijl complotdenkers op een veel fundamenteleere wijze afwijzend staan tegenover wetenschappelijke kennis en inzichten, en de instituties die daarmee samenhangen waaronder de democratie zelf. Het complotdenken kent bovendien in veel landen een politieke agenda met antiliberaal neigingen die gericht is op het ondermijnen van de positie van gevestigde kennis- en democratische instituties.

Ondanks deze belangrijke verschillen worden beide typen buitenstaanders in het huidige debat veelal als één groep beschouwd. Daarin schuilt het risico van een 'selffulfilling prophecy': hoe meer de gevestigden deze twee groepen als één en dezelfde beschouwen, hoe groter de kans is dat afgehaakten inderdaad hun toevlucht zullen zoeken tot degenen die van complotten hun politieke verdienmodel hebben gemaakt en die geen belang hebben bij het voeden en verdedigen van de democratische rechtsorde.

Zowel analytisch als normatief is het dus beter om deze twee groepen als gescheiden te bezien. Daarnaast zouden politici en ambtenaren zich minder moeten richten op het bestrijden van het symptoom, namelijk het vertrouwen van burgers in de overheid, en meer op het daadwerkelijke probleem: de minder betrouwbare overheid waarmee deze mensen te maken krijgen. Eén onderdeel daarvan is meer investeren in en een grotere waardering opbrengen voor interne inhoudelijke expertise. Een ander onderdeel daarvan is het verstevigen van de rechtstatelijke democratie, met haar waarden van kansengelijkheid, goede publieke voorzieningen en het sociale vangnet.



3. Na de verkiezingen van 15 maart 2023

Bovenstaande reflecties kunnen in het voorjaar van 2023 aangevuld worden met een terugblik op de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, de nieuwe studies die in het tussenliggende jaar zijn uitgekomen en vanzelfsprekend de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart jongstleden. Het afgelopen jaar is de discussie over het vertrouwen in de overheid en de betrouwbaarheid van de overheid nog meer dan voorheen een urgent onderwerp geworden. Het slepende onvermogen om de slachtoffers van de Groningse aardbevingen en de toeslagenaffaire recht te doen en de impasse ten aanzien van stikstof maken daar een groot deel van uit. Tegelijkertijd koppelen velen het problematische overheidsvertrouwen aan het thema ‘polarisatie’: de talrijke vermeende of reële kloven in Nederland tussen politici en burgers, stad en platteland, Randstad en periferie, academisch en praktisch opgeleiden, progressief en conservatief, rijk en arm.

In die context verkeren met name de politiek en de overheid volgens velen in een slechte staat. De overheid zou al vele jaren niets substantieels tot stand hebben gebracht¹¹ en bovendien uitgehold, verwaarloosd¹² en wrakkig¹³ zijn. Naast de toeslagenaffaire, de stikstofcrisis en de aardbevingsproblematiek worden voorbeelden uit een veelheid van sectoren gegeven: woningmarkt, asiel, onderwijs, ondermijnende criminaliteit. De overheid lijkt haar robuustheid kwijt, zowel als het gaat over politieke planvorming als over de uitvoering. Robuustheid is hier kortschrift voor de combinatie van leveren wat je belooft, democratische responsiviteit, rechtvaardigheid, en weerbaarheid in tijden van crisis, waarbij crises van inhoudelijke aard kunnen zijn (denk aan corona of overstromingen), maar ook de democratische rechtsorde zélf kunnen belagen.

11 Ter Haar, B. (2021), De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht. Geraadpleegd 15 november 2021 op <https://bernardterhaar.nl/uncategorized/denederlandse-overheid-heeft-deze-eeuw-nog-niets-substantieels-tot-stand-gebracht/>

12 Tjeenk Willink, H.D. (2013), *De verwaarloosde staat*, toespraak 30 oktober 2013. Den Haag: Raad van State.

13 Ten Hooven, M. (2022, 7 september), Een patroon van onvermogen: de wrakkige overheid. *De Groene Amsterdammer*.

In wisselwerking met die afnemende robuustheid registreren we sterk schommelende vertrouwenscijfers en een electoraat dat zich afwendt van de partijen van het politieke midden. De Provinciale Statenverkiezingen creëerden een nieuwe politieke werkelijkheid waarin het aandeel van kiezers dat die op zogenoemde anti-establishment partijen stemden steeg tot 35%. Deze ontwikkelingen leiden tot een enigszins paradoxale situatie: de onvrede en het onstuimige vertrouwen manifesteren zich in een land dat internationaal vergeleken een overheid heeft van bijzonder hoge kwaliteit, prestaties en integriteit.¹⁴ Niet alleen in de economisch gerichte wereldwijde indexen blijft Nederland in de top tien staan, maar ook in de veel breder gerichte World Happiness Index, waar aspecten als gezondheid, sociale cohesie en subjectief welbevinden meewegen. Terwijl het vertrouwen in 'de overheid' en de regering momenteel laag is (respectievelijk 50% en 38%),¹⁵ blijkt ook dat 85% van de Nederlandse bevolking de publieke dienstverlening in Nederland goed of zéér goed vindt, tegen het gemiddelde van de EU-landen van slechts 52%. Daaruit zijn een paar dingen af te leiden. Ten eerste dat veel Nederlanders de vaak aangehaalde 'prestatiecrisis' niet ondervinden, maar het vertrouwen wel breed onder druk staat. Ten tweede dat deze cijfers het belang van een nauwkeurige uitsplitsing onderstrepen: als de 15% van de Nederlanders die de publieke dienstverlening slecht of zeer slecht vinden, vooral bestaat uit mensen die het méést op de overheid zijn aangewezen, dan is er ook met een gemiddeld tevredenheidspercentage van 85% echt een probleem.



14 International Civil Service Effectiveness (InCiSE). (2019), Index, <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>

15 Europese Commissie (2022), *Standard Eurobarometer 97 - Summer 2022*. http://data.europa.eu/88u/dataset/s2693_97_5_std97_eng?locale=en

4. Politieke gemeenschap onder druk

Het klem zitten van de overheid op zo veel dossiers tegelijk wordt door verschillende commentatoren verschillend geduid. Er is de leiderschapsschool, die focust op het individuele en collectieve leiderschap van politici, bestuurders en andere maatschappelijke voormannen en -vrouwen.¹⁶ Er is een school die erop wijst dat de middenpartijen zo op elkaar zijn gaan lijken dat er geen echte keuze of ideeënstrijd meer is.¹⁷ En er is de school die erop wijst dat het functioneren van de overheid zélf de grootste verklaring voor de knelpunten is, omdat de publieke sector de afgelopen decennia te veel als een private onderneming gemanaged is.¹⁸ Zowel de leiderschapsvisie, de ideologische-convergentievisie als wat ik hier de Tjeenk Willink-visie noem, zijn endogene blikken, dus betreffende het overheidssysteem zelf. De afgelopen periode komt ook een exogene blik steeds sterker naar voren: dat Nederland, als meest geglobaliseerde land op aarde¹⁹, léttelijk is vastgelopen. In die visie is er te weinig beschikbare ruimte en zijn er te weinig arbeidskrachten om problemen op te lossen en verder te groeien. In die zin past Nederland in een rijtje van ‘overontwikkelde’ plekken, zoals de San Francisco Bay Area, New York en Singapore: gebieden die economisch veel geprofitteerd hebben van globalisering en die eraan gewend zijn geraakt maatschappelijke problemen glad te strijken door verdere economische groei en nóg intensiever ruimtegebruik.²⁰ Langzaam maar zeker komt zo’n gebied beleidsmatig klem te zitten, omdat de ruimte en het personeel opraken om op de klassieke manier verder door te groeien. En tegelijkertijd is minder of zelfs geen groei óók een slecht begaanbare weg, omdat we de afgelopen jaren hebben gezien dat mensen in gebieden waar de economie stagneert onzeker, ontevreden en boos worden.²¹

16 Stoker, J., & Garretsen, H. (2022), *Goede leiders in onzekere tijden: Lessen voor organisaties en de politiek*. Amsterdam: Business Contact.

17 Zie bijvoorbeeld Kieft, E. (2022), *Vechten voor democratie*. Amsterdam: De Bezige Bij.

18 Tjeenk Willink, H.D. (2018), *Groter denken, kleiner doen: een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

19 Gygli, S., Haelg, F., Potrafke, N., & Sturm, J-E. (2019), The KOF Globalisation Index – Revisited. *Review of International Organizations*, 14(3), 543-574.

20 Zie bijvoorbeeld Kuper, S. (2022, 27 oktober), The Netherlands may be the first country to hit the limits of growth. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/4c56c9b2-f4ad-4956-9216-655acebd845d>.

21 Rodríguez-Pose, A. (2018), The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.

Veel staat onder druk en verschillende van onze oude probleemoplossende technieken blijken niet meer te werken als voorheen. En in die context, zo stelde Marcel ten Hooven onlangs, 'zien de gifmengers in de Nederlandse politiek [...] hun kans schoon, en benutten het gezagsverlies van de overheid voor eigen politiek gewin. Zo kan een bestuurscrisis [...] destructieve krachten in de kaart spelen die het lot van de democratie, de rechtsorde en andersdenkenden ongewis maken'.²²

Uit mijn onderzoek naar regionaal bestuur blijkt dat veel bestuurders van provincies en gemeenten ervaren dat groepen in de samenleving zover uit elkaar dreigen te raken dat ze nooit meer bij elkaar te krijgen zijn.²³ De bevindingen sluiten aan bij de constatering die Johan Remkes deed na het voeren van 60 gesprekken met betrokkenen bij de stikstof-impasse: "Mensen [zijn] elkaar de afgelopen jaren steeds minder gaan begrijpen. Zeker in het landelijk gebied wordt ervaren dat het op veel dossiers moet opdraaien voor problemen die vooral de stadervaart."²⁴

Ook het SCP rapporteert dat mensen in gebieden aan de randen van het land meer gevoelens van achteruitgang en machteloosheid ervaren dan op andere plekken, en bovendien dat naarmate je verder buiten de Randstad komt, meer mensen het gevoel hebben dat de landelijke politiek onvoldoende oog heeft voor hun regio.²⁵

In de aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen deed Kieskompas onderzoek naar de sentimenten tussen mensen in dichtbevolkte en dunbevolkte gebieden. Met de stelling 'Soms lijkt het wel alsof de mening van mensen in de Randstad zwaarder meetelt dan van mensen in de rest van Nederland' bleek in negen provincies meer dan de helft van de mensen het eens te zijn. In de drie noordelijke provincies was zelfs meer dan 80% van de mensen het eens met die stelling, terwijl dit percentage in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht 'slechts' rond de 40 lag.²⁶

22 Ten Hooven, M. (2022).

23 Van den Berg en Kok (2021).

24 Remkes, J.W. (2022), *Wat wel kan*.

25 Huijsmans, T. en Miltenburg, E. (2023), Nuance in debat over de kloof tussen stad en platteland nodig. *Stuk Rood Vlees*, <https://stukroodvlees.nl/nuance-in-debat-over-de-kloof-tussen-stad-en-platteland-nodig/>

26 Kieskompas (2023), *Onderzoek Provinciale Statenverkiezingen 2023*. Geraadpleegd op <https://www.kieskompas.nl/nl/tools/over-de-provincialestatenverkiezingen-2023/>.



Het recente advies ‘Elke regio telt’, een gezamenlijk rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) spreekt van een schrikbarende toename van onwenselijke verschillen tussen regio’s in Nederland. De drie adviesraden signaleren dat er aan de randen van het land al langere tijd sprake is van forse achterstanden, zoals een lagere levensverwachting en slechter bereikbare banen of onderwijs. Zij vinden de huidige verschillen tussen regio’s problematisch voor de inwoners van de regio’s waarin de achterstanden zich opstapelen, omdat ze bijdragen aan ongelijke kansen en de afnemende vitaliteit van de gemeenschappen waarin mensen wonen. Het advies legt ook een oorzakelijk verband tussen deze ongelijkheid en het verminderde vertrouwen van mensen in de overheid en in de democratie. Bovendien zien de raden dat de verschillen tussen regio’s ook een effectieve aanpak van grote nationale vraagstukken bemoeilijken, zoals de energietransitie, de woningbouwopgave en de hervorming van de landbouw.²⁷

5. Ruimtelijk pluralisme

In die zin is het niet verwonderlijk dat sommige mensen spreken van een kloof tussen stad en platteland of tussen de Randstad en de rest. Maar het ligt complexer. In de eerste plaats omdat ‘stad’ of ‘Randstad’, ‘platteland’ en ‘de rest’ geen van alle homogene gebieden zijn. Stedelijke gebieden zijn intern zeer divers en Nederland kent naast plattelandsgebieden met een stapeling van achterstanden ook heel welvarende, vocale en goed bediende plattelandsgebieden. In Nederland liggen gebieden met een heel andere sociaaleconomische en sociaal-culturele structuur heel dicht bij elkaar. Denk aan hoe de zeer agrarische Hoeksche Waard net onder de rook van het hyperurbane Rotterdam ligt. Of denk aan hoe je vanuit de stad Utrecht, waar een groot deel van de mensen progressief en liberaal stemt, binnen 20 minuten in het hart van de Bible Belt kunt staan. Of denk aan het grote cultuurverschil tussen de stad Groningen en het buitengebied, dat al begint op een kilometer of vijf vanaf de Martinitorren.

²⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023), *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio’s*.

En de kloof die veel mensen buiten de randstad ervaren als een kloof tussen stad en platteland, is vaak gebaseerd op een gevoel van onbehagen en machteloosheid dat voor een groot deel het gevolg is van verschil in opleiding, inkomen en gezondheid. Het gaat dus voor een deel om de samenstelling van de bevolking in een bepaald gebied en voor een deel om plaatsgebonden kenmerken die verschillen in opleiding, inkomen en gezondheid verklaren. Daarbovenop komen niet te rechtvaardigen verschillen in publieke voorzieningen en bereikbaarheid, en een stikstofcrisis die een zeker ruraal bewustzijn en assertiviteit heeft aangewakkerd.

Het probleem van het kloofdiscours is dan ook niet zozeer dat er geen kloof zou bestaan, maar eerder dat a. stad en platteland geen homogene categorieën zijn en b. het denken in termen van een kloof alle partijen de kans geeft om zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid om iets aan de problematische verschillen te doen. Wie aan de gebeten-hond-kant van de scheidslijn staat, legt de schuld bij de andere, dominante partij: zij moeten meer begrip tonen. Wie aan de dominante kant van de kloof staat, kan blijven volhouden dat de kloof in kwestie een karikatuur is en dat er sprake is van calimero-gedrag, daarmee voorbijgaand aan de problematische ruimtelijk verschillen die er wel degelijk zijn, bijvoorbeeld wat betreft het verdwijnen van voorzieningen en de ongelijke verdeling van financiële middelen vanuit het Rijk.



Het populistische protest begon in 2002 in de steden in het centrum van het land, maar heeft zich in het afgelopen decennium verplaatst naar de randen van het land. In 2002 kreeg de LPF 17% van de stemmen en het totale contingent aan proteststemmers steeg sindsdien door naar circa 35%, bestaande uit de cumulatie van aanhangers van PVV, FvD, JA21 en BBB. De wijze waarop politici en bestuurders de populistische revolte hebben gehanteerd, heeft niet kunnen voorkomen dat het maatschappelijk onbehagen de afgelopen twintig jaar fors is toegenomen.

In een eerdere studie duiden Annemarie Kok en ik dit fenomeen als de Fortuyn-fuik, waar politici en bestuurders van links tot rechts de afgelopen twee decennia ingezwommen zijn.²⁸ Daarmee bedoelen wij dat de politiek uitingen van onbehagen eenzijdig heeft geïnterpreteerd als een verlangen van boze of verweesde burgers naar een herkenbare gemeenschap en als weerzin tegen politieke instituties. Men zag niet in, ook niet in latere instantie,

28 Kok, A. & C.F. van den Berg (2023), Nederland in de ban van BBB? Vermijd de Fortuyn-fuik, *De Hofvijver* 140, 27 maart 2023.

dat de oorzaak van de proteststem eigenlijk een oprechte teleurstelling over ondervertegenwoordiging en achterblijvende inhoudelijke beleidsuitkomsten was.

In plaats daarvan werd het prioriteit om vooral mee te leven met de boze burger, zijn geluid over te nemen en dat verder te gaan vertolken. Men zette de boze burger op het schild met stevige oneliners, maar liet vervolgens na om in de lagen daaronder te gaan graven naar wat nou eigenlijk de beleidsopgaven waren die het onbehagen bij deze mensen werkelijk veroorzaakt had. De retoriek van de kiezersopstand werd overgenomen, maar inhoudelijk bleef alles het bij oude. Politici gingen de boze burger naar de mond praten, vaak met een focus op het integratievraagstuk in de steden, en in de tussentijd kwijnden de voorzieningen weg aan de randen van Nederland – waarmee de voedingsbodem voor nieuw of verder onbehagen werd gelegd.

Terwijl mensen zich zorgen maakten over hun sociaal-economische en sociaal-culturele positie in de steeds verder globaliserende samenleving, veranderde er weinig aan de wijze van besturen: aan de hand van spreadsheets, waarbij de vraag steeds was ‘waar kan de rijksoverheid een stap terug doen?’ Deze interpretatie leidde vervolgens tot beleidskeuzes waarbinnen inhoudelijke doelstellingen op de achtergrond zijn geraakt, met een neerwaartse spiraal tot gevolg. Dit is vooral te zien op de domeinen defensie, volkshuisversting, ruimtelijke ordening, natuurbeleid, het sociale domein en wat betreft de financiering van de decentrale overheden. Onvrede onder burgers nam niet af, maar juist toe.

6. Conclusie: hoe het tij te keren?

Hoe nu dit tij te keren? Politici en bestuurders doen er goed aan niet opnieuw in de Fortuyn-fuik te zwemmen. In de eerste plaats moeten zij zich realiseren dat de proteststem geen stem is tegen de democratische instituties, maar een uiting van teleurstelling over uitblijvende beleidsuitkomsten.

In de tweede plaats moeten zij zich bedenken dat, hoewel BBB medio maart ook succes had in steden als Amsterdam en Utrecht, haar populariteit toch echt is voortgekomen uit het rurale onbehagen. Ontegengesteld kent Nederland problematische regionale verschillen in economische welvaart, het publieke voorzieningenniveau en ontplooiingskansen. Nu BBB ook in grote steden succes had, bestaat echter de kans dat die harde, reële oorzaken van regionaal onbehagen opnieuw niet worden opgepikt. BBB ontstond na de eerste golf van boerenprotesten. Enerzijds vanuit het gevoel dat Den Haag het platteland is vergeten en dat de manier van leven daar wordt bedreigd door de opvattingen van een 'hoogopgeleide stedelijke elite'. Anderzijds vanwege de toen op handen zijnde overheidsmaatregelen ten aanzien van de landbouwsector, na de befaamde stikstofuitspraak van de Raad van State.



In de derde plaats moeten politici en bestuurders onder ogen zien dat de rijksoverheid zich de afgelopen decennia grotendeels heeft teruggetrokken op de Haagse vierkante kilometer en dat diezelfde rijksoverheid mentaal én materieel de omgekeerde beweging zal moeten maken.

Het is logisch dat publieke voorzieningen niet helemaal precies gelijk verdeeld zijn over het land. Maar wat we niet kunnen hebben, is dat de verschillen tussen gebieden te groot worden op punten die mensen raken in hun kansen om vooruit te komen in het leven, hun gezondheid, hoe ze bediend worden door de overheid of in hoeverre ze gehoord worden in het publieke debat en door de politiek in Den Haag. Wanneer die verschillen oplopen, wordt onze ruimtelijke en politieke gemeenschap niet verrijkt, maar komt zij ernstig onder druk te staan. Een minimumaanbod aan publieke voorzieningen zou overal voorhanden moeten zijn. Denk bijvoorbeeld aan bibliotheken met een ontmoetingsfunctie, goed openbaar (streek)vervoer, snel internet en wijkagenten. Maar ook aan laagdrempelige basale geestelijke gezondheidszorg en bemenste loketten voor hulp bij papierwerk op plekken die voor iedereen goed bereikbaar zijn.

Daarnaast moet er een positieve agenda komen om de sterke kanten van de landelijke gebieden te ontwikkelen. Het gaat hierbij om duurzame economische alternatieven, al dan niet agrarisch, voor de intensieve landbouw, die

plattelandsgebieden met gestapelde problemen helpen om weer florerend te worden. Onlangs vatte Koen Schuiling, de burgemeester van Groningen, deze boodschap treffend samen:

*“Als we serieus zijn in het dichten van de kloof,
dan moeten we zorgen dat mensen perspectief krijgen,
dat hun leefomgeving opknapt in plaats van verslechtert,
dat ze profiteren van innovaties en transities,
dat ze trots kunnen zijn op waar ze vandaan komen
en dat ze weten dat hun kinderen later fijn kunnen wonen en werken op de plek
waar hun hart ligt.”²⁹*



29 Toespraak Burgemeester Koen Schuiling, 30 maart 2023, Veerstichting Groningen.

3.

Bouwen aan vertrouwen in tijden van gezagsturbulentie

Zeger van der Wal

Universiteit Leiden

1. Inleiding

Omgekeerde vlaggen ontsieren het Nederlandse landschap. Rijen van soms kilometers lang, met militaire precisie op dezelfde hoogte bevestigd. De monsterzege van de BoerBurgerBeweging (BBB) bij de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 resulteerde in het omdraaien van de vlaggen op een aantal boerenerven, maar het is geenszins te verwachten dat de bijbehorende sentimenten hiermee zomaar geneutraliseerd zullen zijn.

De omgekeerde vlaggen zijn een ongemakkelijk symbool van verzet, waarachter een veel fundamentele wantrouwen jegens ‘de overheid’ schuilgaat. Dit wantrouwen gaat sinds de coronapandemie vaker gepaard met intimidatie en bedreigingen richting vertegenwoordigers van de staat in de brede zin des woords.¹

Is het sociaal contract tussen bestuur en burger structureel aan verval onderhevig en zo ja, waarom is dat dan het geval? Historici zullen ons er graag op wijzen dat een kritische houding tegenover gezag en gezagsdragers ons land van oudsher eigen is.² Toch hebben door ontzuiling en ‘verbubbeling’ toegenomen fragmentatie en vervreemding tussen bevolkingsgroepen en electorale achterbannen in de afgelopen jaren wel degelijk geleid tot meer verharding en verdeeldheid.³

Tegelijkertijd weerspiegelen rankings en onderzoeken al decennialang een brede internationale erkenning van de kwaliteit van onze overheid. Op basis daarvan werd ons openbaar bestuur doorgaans door het overgrote merendeel van de burgers gezag en legitimiteit toegekend. Als Nederland steevast meedraait in de wereldtop van goed bestuur, is het de vraag of er sprake is van een zogeheten ‘performance-perception gap’ of daadwerkelijk van een afname van de kwaliteit van ons bestuur.⁴

1 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-overheid-nog-nooit-zo-laag>

2 Kerkhoff, A.D.N., D.B.R. Kroeze, F.P. Wagenaar, & M.P. Hoenderboom (2020). *A history of Dutch corruption and public morality (1648–1940)*. Newcastle Upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.

3 https://www.rug.nl/about-ug/latest-news/events/inauguration/2018/oratie-dhr.-prof.dr.-c.f.-van-den-berg_-steeds-hoger-aan-de-wind_-de-toekomst-van-consensusbestu?lang=en

4 Douglas, S., T. Steen, & Z. van der Wal (2019). Positieve Bestuurskunde. Naar een robuust positief perspectief op de overheid. *Bestuurskunde* 28(3), 3-10.

Hoe het ook zij, het beeld van een overheid van hoge kwaliteit staat ontegenzeggelijk al enige tijd stevig onder druk. Als we de media mogen geloven, is ons land zelfs aan het bezwijken onder een opeenstapeling van crises: stikstofcrisis, asielcrisis, energiecrisis, klimaatcrisis, arbeidsmarktcrisis en ga zo maar door. Recente onderzoeken laten daarnaast zien dat burgers steeds minder vertrouwen hebben in het vermogen van onze politici en ambtenaren om grote maatschappelijke problemen aan te pakken.⁵

En dat terwijl er zo veel op het bord van ons openbaar bestuur ligt. Vlak voordat de stikstofcrisis en de boerenprotesten in alle hevigheid losbarstten, brak er voor het eerst in decennia oorlog uit aan de grenzen van het Europese continent. Dit gebeurde daags na het beëindigen van de coronamaatregelen.

Twee jaar van deze – steeds grilliger en omstredener – maatregelen verscherpten reeds zichtbare kloven en scheidslijnen. Ze creëerden bij een deel van de bevolking structureel wantrouwen richting de overheid. Wantrouwen dat reeds stevig gevoed was door de toeslagenaffaire, die zich tijdens de eerste coronamaanden in alle hevigheid ontvouwde. Vrijwel gelijktijdig rees een ander type vertrouwenskwestie, die eveneens gepaard ging met diepe maatschappelijke verontwaardiging en de roep om fundamentele herziening van machtsstructuren: Black Lives Matter.



Het gezag en de legitimatie van traditionele publieke instituties en structuren staan aldus in toenemende mate onder druk. We zien dat zittende regeringen en coalities zelden de rit nog uitzitten, individuele bestuurders steeds vaker voortijdig aftreden en nieuwe politieke bewegingen die agressief tegen de ‘zittende macht’ en ‘de elite’ aanschoppen, electoraal hoog scoren.

Wat is er nu precies aan de hand? De mores van nieuwe media en de voortdurende beschikbaarheid van (des)informatie in combinatie met de doorgeschoten politieke scoringsdrift hebben een klimaat van ‘hypertransparantie’ en ‘hyperverantwoording’ gecreëerd. Overheidshandelen wordt door assertieve stakeholders steeds kritischer, ongeduldiger en soms als ronduit onrealistisch beoordeeld. Als gevolg hiervan ontstaat een onvoorspelbare dynamiek rondom gezag en vertrouwen. Hierbij gaat het overigens niet sec om het *eroderen* van gezag, zoals simplistische analyses suggereren, maar om een fluïde, soms onvoorspelbare *toekenning, gunning en ontneming* van gezag. Dit fenomeen duid ik hier met *gezagsturbulentie*.

5 <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2022/09/openbaar-bestuur-en-samenleving-in-crisis-aard-oorzaak-en-oplossingen>

2. Vijf manifestaties van gezagsturbulentie

STAKEHOLDERS:

1. accepteren niet langer (zomaar) formele, traditionele autoriteitsstructuren
Cultureel, historisch of erfelijk vastgestelde autoriteitsstructuren garanderen geen loyaliteit meer.

2. ontkoppelen 'autoriteit', 'functie' en 'positie'

Publieke leiders zijn in toenemende mate formele, maar niet zo zeer materiële vertegenwoordigers van autoriteit. Stakeholders verklaren zich loyaal aan andere prominente iconen uit de wereld van sport, entertainment en technologie, die wellicht *formeel niet aan het roer staan*, maar wel gezien worden als leiders met autoriteit.⁶ In populaire managementboeken als 'Never mind the bosses' wordt zelfs de 'dood van de onderwerping' op de werkvloer voorspeld en gepropageerd.⁷

3. lopen steeds vaker achter behoeftebevredigers aan

Stakeholders verlenen autoriteit aan diegenen die direct hun kortetermijnbehoeften kunnen bevredigen. Ze hangen steeds minder vaak een 'grote' ideologie, stroming of overtuiging aan. Ze interacteren met kleinschalige, ad-hoc-gemeenschappen in plaats van met traditionele politieke en administratieve instituties.⁸ Hier verschilt autoriteitsturbulentie fundamenteel van de anti-autoritaire bewegingen in de jaren zestig en zeventig. Toen was men overtuigd 'socialist', 'confessioneel' of 'liberaal'. Tegenwoordig zijn we in onze rol van kiezer in toenemende mate promiscue en soms ronduit opportunistisch, hetgeen verkiezingsuitslagen laten zien. Nieuwe partijen presenteren zich ook steeds vaker als activistische one-issue-bewegingen.

6 Zie bijvoorbeeld Heifetz R.A. et al. (2009); Rothkopf, D. (2008); Heifetz, R.A., M. Linsky & A. Grashow (2009). *The Practice of Adaptive Leadership*. Boston: Harvard Business Press; Rothkopf, D. (2008). *Superclass: The global power elite and the world they are making*. New York: Macmillan.

7 Ryde, R. (2012). *Never mind the bosses: Hastening the death of deference for business success*. New York: John Wiley & Sons.

8 Vergelijk Dalton (2004) en ook Mair (2013). Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press; Mair, P. (2013). *Ruling the Void. The Hollowing Out of Western Democracy*. New York: Verso Books.

4. eisen dat de overheid à la minute levert

Stakeholders monitoren en bekritisieren overheidsprestaties op ongeduldige en soms ronduit onrealistische wijze⁹ en hebben daar ook steeds meer de tools en mogelijkheden voor. Publieke organisaties en hun leiders zitten daarbij in een bijna onmogelijke positie. Reageren door minder transparant te zijn (als dat al zou kunnen), leidt waarschijnlijk alleen maar tot meer wantrouwen.

5. ervaren de 'onttovering' van publiek bestuur en leiderschap

De onvermijdelijke irrationaliteit en incompetentie die publieke leiders en instituties soms ook tentoonspreiden (zeker afgezet tegen de torenhoge verwachtingen) is derhalve voor iedereen te zien.¹⁰ Het 'glazen huis' is 'echt', permanent en digitaal – een proces dat verder wordt versterkt door internationale fenomenen als WikiLeaks en in Nederland bijvoorbeeld door de vele voorstellen voor de veelgenoemde 'nieuwe bestuurscultuur'.



Traditionele partijstructuren en zuilen die lange tijd bronnen van gezag en vertrouwen waren voor de duidelijk aanwezige stromen in ons land, doen er in dit proces steeds minder toe.¹¹ Aan populistische nieuwkomers die het wantrouwen van burgers weten te vertalen in aansprekende slogans, wordt juist snel veel gezag verleend. Gezag dat zij overigens razendsnel weer kunnen kwijtraken, omdat ze de hooggespannen verwachtingen toch ook niet blijken te kunnen waarmaken.

In de samenleving zien we daarnaast dat *invloed* en *gezag* soms bijna gelijkgeschakeld worden, terwijl *deskundigheid* of *formele positie* minder van belang lijken (denk bijvoorbeeld aan het gezag van influencers onder jongeren). Aan meer traditionele bronnen en bastions van deskundigheid, zoals

9 Baetens, T. (2013). De ambtenaar als 'frontlijnwerker'. *Academie voor overheidscommunicatie, april*, 1-4.

10 Hart, P. 't. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. De zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: VOM.

11 https://www.rug.nl/about-ug/latest-news/events/inauguration/2018/oratie-dhr.-prof.dr.-c.f.-van-den-berg_-steeds-hoger-aan-de-wind_-de-toekomst-van-consensusbestu?lang=en

wetenschappers of ervaren bestuurders, wordt juist niet zonder meer gezag toegekend. Sterker nog: steeds vaker lijkt het tegenovergestelde het geval. Het groeiende wantrouwen jegens traditionele experts tijdens de Covid-crisis is daar een sprekend en ook zorgelijk voorbeeld van. Uiteraard bestaan hierbij significante verschillen tussen verschillende typen burgers, die elk hun eigen redenen hebben om autoriteiten te vertrouwen of juist te wantrouwen.¹²

3. Turbulentie op verschillende niveaus

Laten we wat specifieker inzoomen op externe en interne verschijningsvormen van gezagsturbulentie waar bestuurders en ambtenaren concreet mee te maken hebben. *In de omgeving* van publieke organisaties speelt turbulentie op twee manieren. Ten eerste zijn burgers in hun diverse rollen – die van cliënt, kiezer en coproducent – steeds assertiever richting het openbaar bestuur. Dat kan zich uiten in meer betrokkenheid bij bestuur en beleid, die overigens niet vanzelfsprekend gepaard gaat met het geduld en de inlevendheid die zulke betrokkenheid nu eenmaal vereist, maar ook in afkeer en wantrouwen. ‘Evidence’ die vanuit de overheid gedeeld en gecommuniceerd wordt, waarbij juist sprake is van een veel grotere mate van openheid dan in de vorige eeuw, wordt niet vanzelfsprekend als ‘waar’ en gezaghebbend beschouwd. Sociale media maken het daarbij eenvoudig om zelf deskundige te spelen en losjes met grafieken en data te strooien, om zo gaten te schieten in de bewijsvoeringslijn (en dus het gezag) van publieke organisaties. Vroeger spraken we van 17 miljoen bondscoaches, nu spreken we van 17 miljoen virologen. Onrust zaaien en wantrouwen aanwakkeren zijn in het afgelopen decennium zelfs een expliciet politiek verdienmodel geworden.

Opereren binnen deze context vereist niet alleen van bestuurders een veelzijdig repertoire van communicatieve vaardigheden. Dit geldt ook voor ambtenaren, die in toenemende mate direct met stakeholders interacteren en communiceren en daarnaast zullen moeten accepteren dat hun traditionele bron van gezag richting zowel stakeholders als politieke baas – ‘being most expert’ – aan inflatie onderhevig is.

Dat brengt ons bij de tweede externe vorm van gezagsturbulentie. Door

12 Zie Motivaction (2013), het SCP (2015) en de WRR (2012) voor diverse intrigerende typologieën en analyses. Motivaction (2013). *Mentaliteitstrends 2013*. Amsterdam: Motivaction; SCP (2015). *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag: SCP.

electorale ontwikkelingen en onze 'mediacratie' ontstaan steeds snellere politieke leiderschapswisselingen en komen populistische, charismatische leiders op die (plotsklaps) veel gezag verwerven. Dit stelt nog hogere eisen aan de omgevingssensitiviteit en politiek-bestuurlijke behendigheid van ambtenaren – die met gezag moeten zien te dealen met onconventionele politieke bazen – dan al het geval was. Het is denkbaar dat zij daarbij steeds meer oneigenlijke druk¹³ ervaren, terwijl de ruimte voor loyale tegenspraak¹⁴ kleiner wordt. Externe gezagsturbulentie raakt dan heel direct de werkvloer en heeft gevolgen voor cultuur en werkbeleving.

Binnen organisaties ontstaan daarnaast ook gezagsvacuüms, omdat nieuwe generaties medewerkers minder geneigd zijn top-down vormen van management en leiderschap te accepteren, laat staan zich daardoor te laten motiveren.¹⁵ Zij worden in beweging gebracht door de betekenis en impact van hun werk. In die context verkrijgen leidinggevenden gezag met een aansprekend verhaal en de (visuele en multimediale) presentatie die daarbij verwacht wordt. Dat de baas 'directeur' of 'afdelingshoofd' op het visitekaartje heeft staan of een formele machtspositie heeft die stoelt op decennialange institutionele ontwikkeling en historie, doet er steeds minder toe.¹⁶

Ambtenaren en bestuurders zien zich derhalve zowel in hun externe als interne werkomgeving geconfronteerd met steeds assertievere stakeholders die vragen: 'What have you done for us lately?'¹⁷ en 'Laat maar zien dat jij mijn vertrouwen verdient en met gezag jegens mij kan opereren!' Zij zullen derhalve steeds opnieuw gezag moeten verwerven, verdienen en behouden; dit gezag wordt daardoor sterk resultaatafhankelijk en verre van vanzelfsprekend.¹⁸



13 Heres, L. & C. Bovens (2020). *Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving*. Utrecht: USBO.

14 Van der Meer, F.M. & G.S.A. Dijkstra (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*. doi: 10.1108/IJPL-12-2020-0113

15 Wal, Z. van der (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Macmillan Education.

16 Ibid.

17 Vergelijk 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. De zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, p. 22. Den Haag: VOM.

18 Scott, W.R. (1992). *Organizations: Rational, natural and open systems* (3e ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall; Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* 20(3): 571–610.

4. Dealen met externe en interne gezagsturbulentie in beleid en management

Om op de verschillende onderscheiden niveaus met gezagsturbulentie te kunnen omgaan en als publieke organisatie effectief te blijven presteren, zodat gezag, vertrouwen en legitimiteit overeind blijven, onderscheid ik hier twee strategieën op basis van recent onderzoek en best practices. De eerste strategie heeft met name betrekking op hoe ambtenaren en bestuurders met gezag *in de buitenwereld* opereren, in interacties met maatschappij en eindgebruikers van publieke diensten in het bijzonder. De tweede strategie heeft juist betrekking op hoe ambtelijk leidinggevendenden *binnen organisaties* hun gezag kunnen (her)verdienen en effectief kunnen laten gelden in interactie met een nieuwe generatie mondige kennismedewerkers.

5. Beleid slimmer verkopen door storytelling en design thinking

In het verleden konden bestuurders en ambtenaren met hun formele machtspositie en traditioneel erkende expertise stakeholders eenvoudiger overtuigen. ‘Strijd om beleid’, een van de meest gebruikte definities van politiek, is er uiteraard altijd geweest. Nieuw is het bij voortduring in twijfel trekken van de ‘evidence’ die in beleidsdiscussies centraal staat, ook als deze van internationaal gerespecteerde instituten afkomstig is die al decennia of soms eeuwen informatie leveren. Daarbij speelt ook mee dat van steeds meer verschillende stakeholders en hun netwerken ‘toestemming’ en legitimiteit verkregen moet worden om te handelen, in wat Harvard-collega Mark Moore de ‘autoriserende omgeving’ noemt.¹⁹

Het managen van een onvoorspelbaar, dynamisch en ambigu landschap van stakeholders die beschikken over een immer groeiend arsenaal van instrumenten om hun doelen te verwezenlijken, wordt dan ook een kernopgave. In de leiderschapsliteratuur wordt wel gesproken over ‘stakeholder-proliferatie’ om het groeiend aantal stakeholders en de toename en intensiteit van het aantal interactiemomenten te duiden.²⁰

19 Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

20 Vielmetter, G., & Y. Sell. (2014). *Leadership 2030: the six megatrends you need to understand to lead your company into the future*. New York: AMACOM Division of American Management Association.

Er is echter meer aan de hand dan alleen een *groei* van het aantal stakeholders en interacties. Stakeholders zelf en de netwerken waarin zij opereren, zijn in toenemende mate *fluïde, dynamisch en ambigu*. Dezelfde stakeholders kunnen de ene week een beleidsprogramma ondersteunen en zelfs openlijk ‘verkopen’ aan hun achterban, terwijl ze de week daarna op agressieve wijze de aanval kunnen openen op een ander programma waar dezelfde ambtenaar of bestuurder aan werkt. Daarnaast zorgen nieuwe technologieën ervoor dat een sluwe enkeling binnen een paar dagen net zoveel gevolg en gezag kan bewerkstelligen als de meer traditionele luizen in de pels, zoals Milieudefensie, VNO-NCW of een lokaal (‘leefbaar’) burgerschapsinitiatief, om maar een aantal heel verschillende stakeholders te noemen.

Effectief opereren ten tijde van gezagsturbulentie vereist dus interactie met een veelvoud aan stakeholders, agenda’s en allianties, op de daarbij passende platformen en in de bijpassende toon en taal. Daarbij hoort voor ambtenaren ook een andere rol dan alleen die van adviseur ‘achter de schermen’. In toenemende mate zullen zij ook ‘op het podium’ beleidsvoornemens en beslissingen – en nog beter: gerealiseerde resultaten en prestaties – moeten verantwoorden, ‘framen’, ‘branden’ en verkopen²¹, zowel fysiek als digitaal. Daarbij complementeren korte videoclips, tweets en slimme slogans het traditionele repertoire van de dikke, technische beleidsnota. Storytelling wordt daarmee een belangrijk onderdeel van de gereedschapskist van de publieke functionaris. Het aanbod cursussen en trainingen op dit gebied groeit ook explosief.

Maar met alleen mooie verhalen vertellen zijn we er nog niet. Eindgebruikers van publieke diensten willen ook resultaat zien en dat resultaat in toenemende mate mede vormgeven. Tegemoetkomen aan dit verlangen – of soms de harde eis – van cocreatie of coproducent zijn, vereist ook nogal wat van ambtenaren en bestuurders. We weten immers uit onderzoek dat participatieve processen zorgvuldig moeten worden ontworpen en geoperationaliseerd. Verwachtingsmanagement ten aanzien van de mate waarin input van stakeholders ook daadwerkelijk wordt meegenomen, is hierbij van cruciaal belang.²²

21 Bruijn, H. de (2011). *Framing. Over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Atlas; Eshuis, J. & E. H. Klijn (2012). *Branding in governance and public management*. London: Routledge.

22 Van der Wal, Z. (2017).

Een toepassingsvorm die in toenemende mate als positief wordt ervaren door zowel ambtenaren en bestuurders als stakeholders, en dus bijdraagt aan het herwinnen van gezag en vertrouwen, is bekend onder de naam *design thinking*. Dit betekent zoveel als: vanuit de wensen en behoeften van de potentiële eindgebruiker diensten en producten ontwikkelen, eerst in (vaak fysiek in elkaar geknutselde) prototypen, om deze vervolgens in verschillende testrondes samen met eindgebruikers te perfectioneren. Ik heb de methode zelf in workshops mogen toepassen en het enthousiasme en de creativiteit die loskomen tijdens het ontwerpproces, zijn ongekend. En bovendien aanstekelijk.

Deze positieve ervaringen roepen de vraag op of regelingen voor kinderopvangtoeslag en andere onderdelen van ons immer uitdijende en complexer wordende fiscale en welvaartsstelsel er anders uit zouden hebben gezien als ze hand in hand met toekomstige eindgebruikers waren ontworpen – juist ook mindergeletterden en lager opgeleide stakeholders. Wellicht had ons hele stelsel er dan al anders uitgezien: een simpele, sociale versie van een ‘flat tax’ gecombineerd met gratis kinderopvang bijvoorbeeld?

Dergelijke voorstellen zijn al vaak gedaan. Ze zouden ook zomaar onderdeel kunnen zijn van een nieuw regeerakkoord en – in brede zin – van de afgedwongen ‘nieuwe bestuurscultuur’. Toch vraagt structurele inbedding van cocreatie met eindgebruikers nog wel wat, gegeven de wijze waarop de beleidscyclus in Nederland nu georganiseerd is, waarbij een onevenredige hoeveelheid middelen, tijd en energie juist in abstracte beleidsformulering gaat zitten in plaats van in beleidsuitvoering.

6. Met gezag leidinggeven aan de nieuwe generatie assertieve kenniswerkers

In 2007 verscheen het boek ‘Leidinggeven aan professionals? Niet doen!’ van voormalig Philips-medewerker Matthieu Weggeman. Zijn voornaamste argument was dat het managen, laat staan proberen te controleren van hoogopgeleide professionals niet alleen lastig is, maar vaak ook contraproductief. Dit argument speelde in de jaren daarna een prominente rol in diverse debatten over beroepstrots en het volgens sommigen doorgesloten managementdenken in

het publieke domein.²³ Tegelijkertijd verschenen er stapels met rapporten en studies over de zogeheten millennials of Generatie Y, overigens niet allemaal even gezaghebbend of van hoge kwaliteit, die alleen aangetrokken, behouden en gemotiveerd zouden kunnen worden met nieuwe, meer informele vormen van organiseren en leiderschap.²⁴

Millennials zijn inmiddels de publieke managers van vandaag en de opvolgende 'Gen Y', waarvoor betekenisvol bezig zijn, digitaal werken en continue ontwikkeling nog belangrijker lijken te zijn, stroomt alweer vanuit de collegebanken het publieke domein in. Los van eigenschappen die specifieke generatiecohorten worden toegedicht, hebben individualisering, een steeds hoger opleidingsniveau en toegang tot informatie structureel een generatie kenniswerkers gecreëerd die niet vanzelfsprekend gezag zal verlenen. Hoe kun je als publieke manager 'buy-in' verkrijgen van dit type medewerkers om organisatiedoelstellingen te realiseren? Hoe geef je met gezag leiding en hoe blijf je dit gezag verdienen, waarbij de gunfactor een belangrijke rol speelt?

Allereerst is het van belang te onderkennen dat jongere medewerkers maar al te vaak ondervinden dat ze weinig 'voice' hebben in besluitvormingsprocessen, terwijl nieuwe generaties nu juist bij uitstek natuurlijk hebben leren surfen op de huidige golven van disruptie. Cijfers over bijvoorbeeld traineeprogramma's laten zien dat getalenteerde nieuwelingen in wiens ontwikkeling aanzienlijke investeringen zijn gedaan, vaak na drie tot vier jaar de overheid verlaten, omdat ze onvoldoende ervaren dat ideeën over de organisatie van het werk serieus genomen worden. Vaak zijn ze juist binnengehaald met die belofte, als onderdeel van gelikte campagnes die noodzakelijke bureaucratische kenmerken van overheidswerk bewust onderbelichten.²⁵

Betekenisvolle managers weten overtuigend over te brengen waarom bepaalde geïnstitutionaliseerde processen en gebruiken nodig zijn en blijven (hetgeen overigens ook enig begrip en geduld vereist van nieuwe intreders), maar zijn tegelijkertijd in staat kritische nieuwe geluiden en suggesties serieus te nemen en ook te incorporeren.

23 Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. London: Macmillan Education.

24 Voor een kritisch overzicht zie: Van der Wal, Z. (2017).

25 Van der Wal, Z. (2017).

Een specifiek kerninstrument hierbij is 'reverse mentoring'. HR-programma's op dit gebied zorgen dat traditionele vormen van mentoring structureel worden aangevuld met buddystructuren, waarbij een 25-jarige bijvoorbeeld een 58-jarige coacht in het opzetten van beleidscampagnes op Twitter. Onderzoek laat consistent zien dat zowel senior als junior deelnemers aan omgekeerde mentoring-initiatieven meer arbeidstevredenheid, collegialiteit en gevoelens van nut en inclusie ervaren dan collega's die niet aan zulke programma's deelnemen.²⁶ Zulke programma's moeten dan wel worden geframed als mogelijkheden tot wederzijds leren en niet als het adresseren van een 'skills gap', omdat dat weerstand en twijfel tot gevolg kan hebben.

7. Conclusie

Tot slot. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard, zo luidt het bekende gezegde. Bouwen aan vertrouwen door het herstellen en 'hernemen' van gezag en legitimiteit is een proces van de lange adem. Investeren in de vaardigheden die passen bij het overtuigen en meenemen van stakeholders in het huidige tijdperk is van belang. Maar nog belangrijker is misschien wel dat politici en ambtenaren hun voorbeeldfunctie serieus nemen vanuit het besef dat zorgvuldig opgebouwd gezag en vertrouwen snel verspeeld zijn wanneer beloften richting stakeholders minder oprecht zijn dan ze lijken, of zo onrealistisch zijn dat ze nimmer kunnen worden nagekomen.

26 Chaudhuri, S., & Ghosh, R. (2012). Reverse mentoring a social exchange tool for keeping the boomers engaged and millennials committed. *Human Resource Development Review* 11(1): 55-76.

4.

Vertrouwen op het kompas van wetenschap

Anchrit Wille

Universiteit Leiden

1. Inleiding

Omwonenden van Tata Steel willen zelf onderzoek doen naar de uitstoot en lozingen van de staalfabriek, zo kopte Het Financieele Dagblad in juli 2021. Elke keer hebben ze het idee dat er informatie wordt achtergehouden of dat ze voor de gek worden gehouden, zegt een woordvoerder van de Stichting Umondig. Het vertrouwen van de omwonenden van Tata Steel in de toezichthouders heeft zo'n dieptepunt bereikt dat ze zelf metingen gaan doen.¹

Een jaar eerder protesteerden duizenden boeren in Bilthoven bij het kantoor van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat uit voorzorg werd afgeschermd door legervoertuigen. Het RIVM berekent hoeveel stikstof er neerdaalt in kwetsbare natuurgebieden door activiteiten in de land-, woning- en wegenbouw. De aanwezige boeren lieten hun ongenoegen blijken over de rekenmethoden van het rijksinstituut. Ze vinden die onbetrouwbaar en oneerlijk.²

'We varen op het kompas van wetenschappelijke kennis', zei premier Mark Rutte eerder dat jaar op 16 maart 2020 in één van zijn vele toespraken over het coronabeleid. De adviezen van virologen, intensive care-artsen en andere specialisten waren volgens de minister-president leidend voor alle maatregelen die in ons land werden getroffen. De coronamaatregelen zorgden echter voor veel vragen en onzekerheid in de samenleving. Een grote groep mensen was sceptisch over de informatie en twijfelde aan de doelen en gevolgen van bepaalde coronamaatregelen. Ook waren zij kritisch over de uitleg van de overheid en over het onderzoek dat de overheid gebruikte.

Wetenschap wordt ingezet bij beleid als het betrouwbare ankerpunt dat tegenwicht moet bieden aan 'feitenvrije politiek'.³ Door te leunen op de kennis en adviezen van experts zou de legitimiteit van moeilijke en complexe politieke besluiten kunnen worden vergroot. De hierboven beschreven voorbeelden illustreren echter hoe burgers en belangengroepen soms juist weinig vertrouwen hebben in het kompas waarop de overheid vaart.

1 FD, 28 juli 2021.

2 NOS, 22 juli 2020.

3 Dijstelbloem, H. (2017). Een feitenrijke wetenschap biedt nog geen antwoord op post-waarheid politiek. *Beleid en Maatschappij*, 44(1), 51-57. Zie ook: F. van Ommeren, D. Roovers, P. de Jong & B. Coster (2022). *Wetenschap en Politiek: een spanningsvolle relatie*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Doordat kennis en advies een belangrijk onderdeel zijn van de beleids- en besluitvorming, worden deze ook betwist. Met de vervaging van de grens tussen wetenschap en politiek is het niet verwonderlijk dat leken en burgers met kritische bedenkingen over het beleid en de onderliggende expertise, zich daartegenaan bemoeien en tegenonderzoek organiseren.

In deze bijdrage schets ik hoe de aanwezigheid van wetenschap en experts in beleid heeft geleid tot een verwetenschappelijking van de politiek en een politisering van de wetenschap. Het onderzoek en bewijs dat wordt gebruikt door beleidsmakers heeft niet altijd het vertrouwen van het publiek en heeft in een aantal gevallen de grenzen tussen politiek en experts doen vervagen. Een zekere scheiding tussen wetenschap en politiek is echter nodig, juist ook ter bescherming van de vrije politieke wilsvorming. Deze bijdrage eindigt daarom met drie perspectieven voor een betere verbinding van kennis en beleid.

2. De opmars van wetenschap en experts in beleid

Beleidsmakers kunnen niet meer zonder onderzoek. Voor een deel komt dat omdat de samenleving complexer en onzekerder is dan ooit. Overheden hebben onderzoekers en hun expertise nodig om problemen te begrijpen en effectieve maatregelen te treffen. Daarnaast veronderstellen de meeste bestuurders dat het gebruikmaken van kennis en experts aantoont dat je een geloofwaardige bestuurder bent.

Drie ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat wetenschappelijke kennis en expertise niet meer weg te denken zijn in het beleidsproces. Ten eerste heeft de rationalisering en professionalisering van het beleid (resultaatsturing, SMART-doelstellingen, impact-assessments, evidence based beleid) hieraan bijgedragen.⁴ De kern van deze ontwikkeling is dat van beleidsmakers en besluitvormers verwacht wordt dat ze zich baseren op empirisch onderzoek om te bepalen welke interventies en beleidsmaatregelen effectief zijn in het bereiken van de gewenste doelen.

4 Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet. *Beleidsonderzoek Online*, 12; zie ook: Pattyn, V., Van der Knaap, P., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Ten tweede heeft de grotere nadruk op evaluatie en monitoring van beleid het gebruik van wetenschappelijke instrumenten, metingen en indexen steeds relevanter gemaakt.⁵ Inflatiecijfers worden gebruikt bij de ontwikkeling van monetair beleid en fiscale maatregelen, werkloosheidscijfers bij het arbeidsmarktbeleid en het stimuleren van economische groei; milieu-indexen ondersteunen maatregelen voor duurzame ontwikkeling, leefbaarheidsindexen het beleid in probleemwijken en veiligheidsindexen de bestrijding van de criminaliteit.

Ten derde leunt de regering op wetenschappelijke advisering. Voor het beleidsondersteunend onderzoek steunen de ministeries op de inbreng van de 29 publieke kennisinstituten, zoals CBS, CPB, SCP, TNO, KNMI, RIVM en WODC.⁶ Ook is er een groot aantal adviesraden die de regering adviseren op aandachtsgebieden als de economie, onderwijs, milieu, volksgezondheid en veiligheid. Voorbeelden zijn de Sociaal-Economische Raad (SER), de Algemene Rekenkamer (AR) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Naast deze kennisinstituten en adviesraden is er een netwerk van universitaire en commerciële contractonderzoekers en onderzoeksinstituten, die tezamen een grote hoeveelheid onderzoek en cijfers produceren. Niet alleen de vraag naar wetenschappelijke kennis en onderbouwing van beleid, maar ook de bezuinigingen op onderzoeksafdelingen en de gebrekkige kennis en ervaring van departementen op het gebied van beleidsonderzoek hebben geleid tot een grote vraag naar externe onderzoekers, deskundigen en consultants.⁷

2.1 De verwetenschappelijking van beleid

De grotere toegankelijkheid van advies en data maakt dat beleidsmakers deze gegevens kunnen gebruiken om hun beleidsbeslissingen te onderbouwen en te verdedigen. De vraag naar transparantie en verantwoording zorgt ervoor dat beleidsmakers steeds meer onder druk gezet worden om hun beslissingen beter te onderbouwen en rechtvaardigen. In een tijd van budgettaire beperkingen

5 Davis, K. E., Kingsbury, B., & Merry, S. E. (2012). *Governance by indicators: Global power through quantification and rankings*. Oxford University Press.

6 Zie: <https://www.rathenau.nl/nl/kennis-voor-transities/denktanks-voor-de-democratie>, geraadpleegd 7 april 2023.

7 Houppermans, M., Van Hoesel, P., & Van Nispen, F. (2015). De geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland. In P. van Hoesel, J. Mevissen, & B. Dekker (Red.). *Kennis voor beleid: Beleidsonderzoek in Nederland* (pp. 23-55). Assen: Van Gorcum.

en toenemende concurrentie om middelen zijn beleidsmakers op zoek naar manieren om hun middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Onderzoek kan hierbij helpen, en heeft de verwetenschappelijking van beleid bevorderd, en dat heeft ook gevolgen voor de politiek.

3. De verwetenschappelijking van de politiek

De term ‘fact free politics’ – zomaar wat roepen zonder enige kennis van de feiten – werd ruim tien jaar geleden populair als verwijt aan tegenstanders in het politieke debat.⁸ Politici benadrukken daarom steeds vaker dat hun beleidsplannen en beslissingen gebaseerd zijn op betrouwbare informatie en onderzoek. Het is een van de redenen voor de verwetenschappelijk van de politiek.

3.1 Polderwijsheid: eerst doorrekenen, dan beslissen

De advisering door kennisinstituten en adviesraden past goed bij de Nederlandse bestuurdersdemocratie en de traditie van het polderen, waarin volksvertegenwoordiging en burgers een ondergeschikte rol spelen ten opzichte van bestuurders en deskundigen. De Nederlands traditie is er een van coalitievorming, overleg en akkoorden sluiten. Hierbij past het inbrengen van feiten en cijfers en het doorrekenen van politieke plannen. Zo worden in Nederland politieke knopen doorgehakt, of worden politieke besluiten in de koelkast geparkeerd tot de onderzoeksresultaten binnen zijn.



De voorliefde van politici voor cijfers en onderzoek past ook bij de opmars van hoogopgeleide politici. In de diplomademocratie heeft de overgrote meerderheid van de Kamerleden, rond de 90%, aan een universiteit gestudeerd en heeft ruim 80% een academisch bul.⁹ Voor deze politici is het onderbouwen van beslissingen met behulp van cijfers en onderzoek vanzelfsprekend. Maar deze verwetenschappelijking heeft de politieke besluitvorming en het debat niet voor elke burger herkenbaar gemaakt.

8 Koole, R. (2011). Fact free politics. *Beleid & Maatschappij*, 38(2), 116-120.

9 Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.

3.2 De opkomst van percentagepolitiek

Energieplafonds, stikstofemissies, de betaalbaarheid van de klimaatplannen, het gemeten effect op de mobiliteit, het milieu of de werkgelegenheid: in discussies over politieke plannen draait het regelmatig om cijfers. Bij de presentatie van de kabinetsplannen om de stikstofuitstoot in 2030 te reduceren, op 10 juni 2022, samen met de stikstofkaart waarop was ingetekend in welke mate de uitstoot per gebied omlaag moet, zei stikstofminister Van der Wal: ‘Het enige waar ik echt op stuur, is dat de optelsom van al die provincies samen uitkomt op 50% minder stikstofuitstoot.’¹⁰ Deze uitspraak met kaartje zorgde voor oververhitting in het stikstofdebat.

Ook corona heeft laten zien dat de macht van het getal de overhand nam in het politieke debat. Zonder kennis van de laatste percentages tel je niet mee, zoals Floor Rusman treffend in een column in de *NRC* liet zien:¹¹

‘Toch hadden de Kamerleden voor het coronadebat deze donderdag weer alle cijfers uit hun hoofd geleerd. 25 procent van de jongeren heeft psychische klachten (Fleur Agema) of 51 procent van de studenten (Caroline van der Plas). 2G zorgt voor een reductie van 0,7 procent ten opzichte van 3G (Lisa Westerveld). Rutte had “20 tot 25 procent contactreductie” beloofd bij de avondlockdown (weer Agema); was die bereikt? Rutte: “Volgens mij is dat zo, maar we gaan dat even heel precies uitzoeken.” De invoering van 1G-beleid kan leiden tot “een 50 procent afname van bezoek aan allerlei faculteiten”, aldus minister Kuipers, waarop Tunahan Kuzu corrigeerde: “Het is 44,9 procent om precies te zijn.”’

Deze vorm van percentagepolitiek is ook zichtbaar tijdens begrotings- en verkiezingsdebatten. In de aanloop naar verkiezingen laten politici uit eigen beweging hun verkiezingsprogramma’s beoordelen door de rekenaars van het Centraal Planbureau om het wetenschappelijk te onderbouwen. Waar het CPB in de beginjaren simpelweg berekeningen uitvoerde en publiceerde, bepaalt het CPB nu steeds meer de kaders van het speelveld. Haalbaarheid en betaalbaarheid zijn de norm. Volgens bestuurskundige Wimar Bolhuis is een hoge mate van consensus in de beleidskeuzes hiervan het gevolg en is er geen plaats voor afwijkende of radicale politieke ideeën.¹²

¹⁰ 'NOS Nieuws', 23 juni 2022.

¹¹ *NRC*, 22 januari 2022.

¹² Bolhuis, W. (2021). Technocratiseren om te depolitiseren: Hoe het CPB de politieke besluitvorming stuurt. In Carla van Baalen, Alexander van Kessel, Tom-Jan Meeus, Jan Ramakers & Diederik Smit (Red), *Wetenschap en politiek. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2021*. Amsterdam: Boom.

3.3 Experts in het publieke debat

Wat is de beste manier om de stikstofcrisis, de klimaatcrisis, de vluchtelingencrisis, de wooncrisis of de inflatie te bestrijden? Welke overheidsmaatregel werkt en welke niet? Deze vragen zijn constant onderwerp van maatschappelijk debat, waarin ook wetenschappers het podium niet schuwen. Avond na avond schuiven de experts aan bij de talloze talkshows om uitvoerig te reflecteren op de (voor)genomen maatregelen van de politiek.

Veel wetenschappers zijn actief op Twitter en schrijven over hun vakgebied in toegankelijke blogs, een vorm van 'valorisatie', 'impact' en 'outreach'. Sommige geëngageerde academici volgen hierbij een activistische lijn, omdat zij het nodig vinden dat de politiek eindelijk iets gaat doen, bijvoorbeeld aan klimaatontkenners of ouders die niet meer in vaccinatie geloven. Zo ontpopte OMT-lid Diederik Gommers zich tijdens de coronacrisis tot een ware influencer door een hit op Instagram te worden en te pleiten voor naleving van de coronamaatregelen. Een positieve beeldvorming creëren, is voor politici en experts cruciaal om het vertrouwen van het publiek en de politiek te winnen en de boodschap over te brengen. Aan de andere kant, negatieve beeldvorming kan leiden tot een verminderd vertrouwen in de adviezen en aanbevelingen van experts.



3.4 Van wilsvorming naar wetensvorming

Het is begrijpelijk dat de wetensvorming een prominente rol speelt in de politieke wilsvorming. De toename van de beschikbaarheid van gegevens en onderzoek betekent dat politici nu meer informatie hebben dan ooit tevoren om hun beslissingen op te baseren. Daarbij worden ze soms onder druk gezet om snel beslissingen te nemen, vooral in tijden van crisis, of hebben ze beperkte speelruimte, vanwege hun electorale basis of de druk van belangengroepen. Met cijfers en onderzoek kunnen zij hun beslissing en plannen positioneren als wetenschappelijk onderlegd en rationeel. Hierdoor proberen politici hun argumenten meer geloofwaardigheid te geven of het publiek en belangengroepen te overtuigen dat hun politiek gebaseerd is op betrouwbare informatie en harde cijfers, en zich zo te verdedigen tegen kritiek. Hoewel het gebruik van wetenschappelijk onderzoek duidelijk voordelen heeft, kan het de vrije wilsvorming in de weg staan. Het zorgt ervoor dat de uitspraken van de experts ook continu ter discussie staan in het politieke en publieke debat.

4. De politisering van de wetenschap

4.1 Rolvervaging

Prognoses, cijfers en tabellen kunnen het lot van een politiek besluit maken of breken. Omdat beleidsmakers weten dat het politieke lot van hun plannen kan staan of vallen met overtuigende prognoses en getallen, kan de verleiding groot worden om zich met een onderzoek te bemoeien of selectief te shoppen in de resultaten. Vijfentwintig jaar geleden beschreven Andre Köbben en Henk Tromp in hun boek 'De onwelkome boodschap' hoe opdrachtgevers van onderzoek hebben geprobeerd om de ongewenste resultaten en conclusies van onderzoek ofwel om te buigen ofwel publicatie ervan te voorkomen.¹³

Een van de eerste keren dat er in Nederland systematische aandacht was voor de problematische relatie tussen onderzoek en beleid was in 1975 met de publicatie van een rapport van de Verkenningcommissie Sociaal Onderzoek.¹⁴ Sindsdien is er een lange lijst van kwesties: ministeries worden verweten rapporten geheim te houden, ambtenaren worden van 'ongewenste beïnvloeding' beschuldigd, wetenschappers wordt het aangewreven dat ze hun vragen en methodes veranderden of uitkomsten aanpasten en ministers krijgen het verwijt dat ze tijdens persconferenties sommige cijfers wel erg selectief gebruiken in visualisaties.

Ook experts werken mee aan grensvervaging. Als zij hun onderzoek en inzichten relevant willen maken voor de politiek, moeten zij in hun advies ook rekening houden met wat politiek mogelijk en uitvoerbaar is.¹⁵ Het risico om op de stoel van de beleidsmaker te gaan zitten – of daarvan te worden beticht – ligt bij experts dan ook voortdurend op de loer. Zo waarschuwde het Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in haar eerste evaluatie van het coronabeleid in 2021 voor de potentiële rolvermenging van het Outbreak Management Team (OMT), omdat de experts soms in hun wetenschappelijke analyse al praktisch-logistieke afwegingen meenamen, zoals het gebrek aan mondkapjes of beperkte testcapaciteit.¹⁶

13 Köbben, A., & Tromp, H. (1999). *De onwelkome boodschap: of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Jan Mets.

14 Mevissen, J. & Leeuw, F. (2023). Hoe afhankelijk is beleidsonderzoek van onafhankelijkheid? *Beleidsonderzoek Online*, januari 2023.

15 Christensen, J. (2021). Politisering van expertise. In *de Hofvijver*, maandag 29 november 2021.

16 Zie: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis-%E2%80%93-deel-1-tot-september-2020>

Wetenschappers leveren niet alleen kennis op over onze wereld, maar geven daar zelf ook actief vorm aan en zijn daarmee onderdeel van het politieke spel. Met de vermenging van wetenschap en politiek is het begrijpelijk dat burgers en belangengroepen zich daartegenaan gaan bemoeien. Wie de strijd tegen het complex van onderzoek, beleidsvorming en politieke besluitvorming met succes wil voeren, moet tegenonderzoek en contra-expertise mobiliseren. Drie typen van deskundigheid worden als wapens ingezet in de strijd om beleid: de aandacht voor alternatieve feiten, perspectieven en verklaringen.

4.2 Alternatieve cijfers

Of het nu gaat om onderzoeken rond het coronabeleid, de gevolgen van het winnen van Gronings gas, de geluidsnormen van het vliegverkeer rondom Schiphol, de hoeveelheden klimaatschadelijke stoffen afkomstig van staalfabrikant Tata Steel of de metingen van stikstofuitstoot door het RIVM, steeds vaker worden de cijfers en onderzoeken betwist die aan het beleid ten grondslag liggen. Wanneer de overheid beleidsmaatregelen neemt waarin burgers zich niet kunnen vinden, en dit legitimeert op grond van wetenschappelijk onderzoek, organiseren tegenstanders hun eigen onderzoek en ontwikkelen zij zich tot experts die in kennis soms niet onderdoen voor 'officiële' wetenschappers. Wantrouwige burgers bestrijden de metingen of modellen en onderzoeksresultaten worden afgedaan als onbetrouwbaar.



Tegenstanders schermen met alternatieve wetenschappelijke bewijzen of met wetenschappers die hen gelijk geven. Dat kan, omdat op veel terreinen veel onzekerheden zitten in de modellen waarop de overheid haar beleid bij voorkeur lijkt te baseren. Kennis is nooit eenduidig.¹⁷ Elk onderzoek biedt weer nieuwe gezichtspunten, wijkt daarmee ook af van het vorige onderzoek en kan daarom makkelijk bijdragen aan een verdere politisering van de wetenschap.

4.3 Alternatieve perspectieven

Vanuit burgers gezien is het probleem niet het gebrek aan cijfers en onderzoek, maar eerder een frictie tussen de cijfers op papier en het beleid in de praktijk. Tijdens de coronacrisis bijvoorbeeld berichtte het RIVM dagelijks over de aantallen positieve tests en besmettingen, ziekenhuisopnames, bezette ic-bedden en R-waarden. Metingen en cijfers die laten zien hoe de pandemie zich ontwikkelt – er was zelfs een dashboard voor coronacijfers – en die ook als basis fungeerden voor nieuwe overheidsmaatregelen. Tegelijkertijd werden

17 Derksen, W. (2013). *Kennis en beleid verbinden: Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma.

veel van de (neven)effecten van de crisis niet zichtbaar in de RIVM-cijfers op het coronadashboard.

De coronacrisis werd in eerste instantie als een gezondheidscrisis gedefinieerd. Deze probleemdefinitie heeft dus de neiging om een specifieke voorkeursoplossing te impliceren. Echter, in de mediaberichtgeving was veel aandacht voor een alternatief perspectief op de lockdowns en de minder zichtbare achterkant van de crisis. Verpleegkundigen en artsen van verpleeg- en verzorgingshuizen verhaalden over de werkdruk, leerkrachten vertelden over de leerachterstanden, mantelzorgers spraken over de eenzaamheid bij ouderen, psychologen haalden de mentale schade en depressies bij jongeren aan en maatschappelijk werkers agendeerden de toename aan huiselijk geweld. Toch, in de afwegingen die het kabinet maakte bij het aankondigen van de coronamaatregelen, bleven de ziekenhuizen en besmettingscijfers dominant en was er niet veel ruimte voor alternatieve perspectieven en overwegingen.

Of het nu gaat om beleidskennis over corona, de Groningse bevingen, de inrichting van de toeslagen, Tata Steel, Schiphol of de omgang met vluchtelingenstromen, de overheid maakt vaak een scherpe keuze in de definitie van het probleem. Besluiten waarbij een eenzijdige nadruk op de definities, kennis en modellen van deskundigen komt te liggen en die onvoldoende rekening houden met de perspectieven, ideeën, ervaringen en meningen van diverse betrokkenen, zorgen ervoor dat de vertegenwoordigers van deze belangen en perspectieven in veel gevallen aan het kortste eind trekken. Dit gevoel van niet gehoord of vertegenwoordigd te worden, kan vergaande gevolgen hebben voor het vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor het beleid.

4.4 Alternatieve waarheden

Een minderheid van de bevolking lijkt steeds radicaler te worden in haar wantrouwen jegens de experts en het beleid van de overheid. Klimaatseptici, coronaseptici, woedende boeren, boze burgers en 'wappies', ze vinden elkaar in afkeer en verdachtmakingen. Kritiek op het beleid of overheidsmaatregelen wordt vertaald in twijfel aan de wetenschap en data waar beleidsmakers in hun keuzes naar verwijzen. Politici, wetenschappelijke studies en instituten worden ervan beschuldigd dat zij misleidende informatie verspreiden. Wie het RIVM wantrouwt vanwege de coronacijfers, gelooft het instituut ook minder snel als het om de stikstofmetingen gaat.

Sommige politieke partijen en groepen gebruiken dit wantrouwen, zaaien nog meer twijfels en wakkeren de onzekerheid verder aan. Met alternatieve interpretaties en verklaringen spelen zij in op gevoelens van onbehagen,

onvrede, boosheid en achterdocht. Door het gebruik van sociale media verspreiden de alternatieve waarheidsclaims zich makkelijk en snel.

Het resultaat is een rijke schakering van wantrouwende burgers, die twijfelen aan de verklaringen van autoriteiten en die zoeken naar antwoorden of alternatieve verklaringen om met onzekerheden om te gaan. Dit varieert van groepen die weigeren deel te nemen aan vaccinatieprogramma's, groepen 'afgehaakten' die de overheid mijden en niet stemmen bij verkiezingen, tot groepen die woedend hun ongenoegen en kritiek via sociale media uiten en tot actie overgaan.¹⁸ In de meest extreme gevallen heeft er een radicalisering plaatsgevonden, waarbij het geloof in samenzweringstheorieën gevoed wordt door de alternatieve feitenindustrie ('corona is een leugen', 'wereldwijde elites zullen de pandemie aangrijpen om een complot naar voren te schuiven').

Achter dit wantrouwen van politici en deskundigen gaapt een culturele opleidingskloof: laagopgeleide burgers die gemiddeld genomen de effecten van de stikstofcrisis, pandemie, klimaatcrisis, energiecrisis en migrantencrisis anders beleven en interpreteren dan hoogopgeleiden. Deze groepen zien politici als ver verwijderd van de manier waarop zijzelf leven, waardoor politici hun wensen en zorgen niet goed kunnen of zelfs willen begrijpen. Bovendien leeft bij die groepen het idee dat politici hun leefwereld niet serieus nemen en erop neerkijken.¹⁹



4.5 Vertrouwen en wantrouwen in de wetenschap

Twijfel en scepsis zijn onlosmakelijk verbonden met de wetenschappelijke methode. Scepsis gaat over kritische vragen stellen, en dit komt ook vanuit het publiek. Ondanks alle scepsis en tegenonderzoeken van burgers en belangengroepen is het vertrouwen van burgers in de wetenschap, zoals door het Rathenau Instituut gemeten, gestegen van een 7,07 in 2018 naar een 7,42 in 2021. Van alle onderzochte instituties scoort de wetenschap het hoogst voor

18 De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van BZK.

19 Noordzij, K., De Koster, W. & Van der Waal, J. (2021). "They don't know what it's like to be at the bottom": Exploring the role of perceived cultural distance in less-educated citizens' discontent with politicians. *The British Journal of Sociology*, 72(3), 566-579.

vertrouwen.²⁰ De metingen geven ook aan dat er bij hoger opgeleiden meer vertrouwen is dan bij lager opgeleiden. En dat mensen die GroenLinks stemmen veel meer vertrouwen hebben dan PVV-stemmers. Een lage score op vertrouwen in de wetenschap heeft te maken met het algemene vertrouwen van mensen in instituties, en niet alleen in de wetenschap. Er is een minderheid die steeds radicaler wordt in haar wantrouwen.

5. Beleid als balanceeract van kennis en keuzes

Beleidsontwikkeling kan dus zeer controversieel zijn. De verschillende partijen hebben niet alleen sterk uiteenlopende belangen en doelen, zij kunnen ook het probleem heel verschillend zien en uiteenlopende opvattingen hebben over de feiten en de onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden of al beantwoord zijn.

In een moderne democratie speelt expertise een grote rol en daar moeten we mee leren omgaan. Een zekere scheiding tussen wetenschap en politiek, tussen willen en weten, is nog steeds vereist, juist ook ter bescherming van de vrije politieke wilsvorming. Politiek mag niet verzwolgen worden door wetenschap. En wetenschap niet opgeslokt door de politiek.²¹

Onder welke condities kunnen onderzoek, expertise en kennis een nuttige bijdrage zijn aan het beleids- en besluitvormingsproces? Er zijn drie punten van aandacht die kennis en keuzes in beleid op een betere manier kunnen verbinden.

5.1 Onafhankelijkheid van onderzoek

Onafhankelijkheid is een van de kernwaarden van (beleids)onderzoek. Een grote hoeveelheid borgingsinstrumenten (regels, protocollen en gedragscodes) regelt inmiddels de omgang tussen onderzoekers en 'beleid'.²² Zo moeten onderzoekers die voor de overheid onderzoek doen en uit publieke middelen betaald worden,

20 Het Rathenau heeft in vier enquêtes (2012, 2015, 2018 en 2021) onder een representatieve steekproef van Nederlandse burgers, respondenten gevraagd aan te geven, op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (volledig vertrouwen), hoeveel vertrouwen burgers hebben in een aantal instituties. Zie: <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/impact/vertrouwen-de-wetenschap/vertrouwen-de-wetenschap>, geraadpleegd 7 april 2023.

21 Schuyt, C.J.M. (1984). De kloof tussen weten en willen. *Beleid en Maatschappij*, 11(1-2), 21-28.

22 Mevissen, J., & Leeuw, F. (2023). Hoe afhankelijk is beleidsonderzoek van onafhankelijkheid?, *Beleidsonderzoek Online januari 2023*.

zich, samen met hun opdrachtgevers, aan een onafhankelijkheidsverklaring committeren.²³

Beleidsonderzoekers werken in een politiek-bestuurlijk krachtenveld, binnen controversiële of conflictrijke beleidsterreinen, veelal gekenmerkt door veel publiciteit en belangentegenstellingen. Daar krijgen zij te maken met opdrachtgevers die soms veel belang hebben bij de uitkomsten van onderzoek. De groeiende afhankelijkheid van het opdrachtonderzoek van de overheid maakt dat het in de praktijk voor experts soms moeilijk is om echt onafhankelijk te zijn, zeker als het inkomen afhangt van de opdrachtgever. Beïnvloeding door de opdrachtgever, betrokkenheid van de onderzoekers en de complexiteit van het onderwerp vergroten de kansen dat het onderzoek van experts gepolitiseerd wordt.

Een punt van aandacht voor de onafhankelijkheid van beleidsonderzoek is meer kennis over de werking van borgingsinstrumenten. Daarnaast zou vaker werken met contra-expertise een mogelijkheid kunnen zijn.²⁴ Een analyse van het CPB of een advies van het RIVM zou gepaard moeten gaan met een kritisch commentaar of reflectie van deskundigen aan de zijlijn, die kunnen wijzen op de zwakke punten in de analyse en adviezen.²⁵



5.2 Onzekerheid en onwetendheid

Wetenschappers gaan vaak openlijk met elkaar de strijd aan, en dat gaat dan juist over de grenzen van de wetenschap. Er bestaat onzekerheid over aanpak en aannames of de betrouwbaarheid van de gegevens, waardoor een beeld van onenigheid en onbetrouwbaarheid wordt opgeroepen. Veel kennis is tijdelijk en niet eenduidig. Dit kan de geloofwaardigheid van het onderzoek ondermijnen en het cynisme en wantrouwen in de samenleving aanwakkeren.

Ook de overheid probeert grip te krijgen op een complexe en onzekere wereld door houvast te zoeken bij de wetenschap. Gevalideerde kennis op basis van onderzoek kan daaraan een goede bijdrage leveren. Belangrijk is daarbij om

23 NAW. (2005). *Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*. Amsterdam: KNAW.

24 Mevissen, J., & Leeuw, F. (2023). Hoe afhankelijk is beleidsonderzoek van onafhankelijkheid? *Beleidsonderzoek Online januari 2023*.

25 De Beer, P.T. (2021). Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus. *S&D (Socialisme & Democratie)*, 784(4), 52-61. <https://wbs.nl/publicaties/onafhankelijke-experts-onmisbaar-maar-neem-ze-niet-te-serieus>.

onderscheid te maken in de zaken die we (bijna) zeker weten en de dingen waar we nog niet zo zeker over zijn. Zo weten we al enige jaren, met grote betrouwbaarheid, dat de schadelijke gevolgen van roken enorm zijn: bijna 30% van alle kankersterfte wordt veroorzaakt door roken. In de afgelopen twintig jaar is er op basis van deze kennis veel beleid geïntroduceerd om roken te ontmoedigen: de verhoging van accijnzen, uitbreiding van het rookverbod, sluiting van rookruimtes en vermindering van tabaksverkooppunten heeft de rookvrije samenleving dichterbij gebracht.

Veel wetenschappelijk modellen waarop de overheid haar beleid baseert, zijn echter gefundeerd op onzekerheden en aannames die ter discussie staan. Soms verwachten beleidsmakers en politici van onderzoekers een cijfermatige onderbouwing, die niet of nauwelijks betrouwbaar te maken is. Onderzoekers kunnen dan niet met zekerheid antwoord geven op de vragen van beleidsmakers en politici. Zo hadden de experts van het OMT, bij de invoering van de avondklok in 2021, onvoldoende harde kennis over wat deze ingrijpende maatregel concreet zou opleveren.

Voor beleidsmakers is het goed als onderzoekers melden waarover wetenschappelijk consensus bestaat en wat we inmiddels echt weten.²⁶ Daarbij zouden modellen en kennis op een transparante manier moeten worden ingezet in dialoog met de gebruikers, om daarmee ook het vertrouwen te krijgen.

5.3 Onenigheid: kennis in een politiek verdeeld speelveld

De rol die kennis en deskundigen kunnen spelen, hangt af van de aard van de problemen waar de overheid beleid op wil maken. Gaat het om problemen waarover politieke overeenstemming is of om kwesties waarover grote politieke onenigheid bestaat?

Bij maatschappelijke problemen waarover relatief snel politieke overeenstemming kan worden bereikt, kan de technische input van experts bijdragen aan aanvaardbare verbeteringen. Zo is het antwoord van verkeersdeskundigen om toeritdosering in te zetten voor een vlottere doorstroming op snelwegen een acceptabele oplossing. Maar wie goed kijkt naar de jarenlange discussie over de aanpak van het fileprobleem en naar de diverse 'antwoorden' die deskundigen hiervoor hebben bedacht, ziet dat het antwoord

26 Derksen, W. (2023). *Kennis als anker voor beleid*. Den Haag: Boom bestuurskunde; zie ook: Derksen, J. W. (2011). *Kennis en beleid verbinden: praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma.

op het probleem eerder wordt gekenmerkt door een gebrek aan politieke overeenstemming dan door een gebrek aan oplossingen.

Diepgewortelde meningsverschillen over de betekenis van bepaalde problemen en de mogelijke oplossingen van deskundigen, zoals bij het stikstof-, immigratie- of coronabeleid, maken het risico op politiek en media-gedreven controverses groot.

De resultaten van het onderzoek belanden vaak in de politieke arena: een minister of burgemeester gaat aan de slag met de uitkomsten of deze worden gebruikt als munitie binnen sterk emotionele debatten. Vandaar is het misschien maar een kleine stap naar beschuldigingen dat onderzoeken over deze zaken bevooroordeeld en niet objectief zijn. Er ontstaat maatschappelijke druk op de wetenschap wanneer de overheid beleidsmaatregelen in een verdeeld politiek speelveld neemt en deze legitimeert op grond van wetenschappelijk onderzoek. Afkeer of wantrouwen van beleid leidt in zo'n geval tot afkeer van de wetenschap.

Wanneer er een gebrek aan overeenstemming over een oplossing is, moeten beleidsmakers voorzichtig zijn met onderzoek strategisch in te zetten. Beter is het als zij zich eerst een breed beeld van de problematiek vormen en op basis van de visies van alle belanghebbenden een gezamenlijk oplossingsrichting bepalen. Pas daarna kan een oplossingsrichting met behulp van wetenschappelijke modellen worden getoetst en uitgewerkt.

6. Tot slot

Kennis is geen alternatief voor politieke keuzes. Experts en adviseurs kunnen bestuurders en politici laten zien waarom ze een bepaalde maatregel beter wel of niet kunnen nemen, maar niet bepalen wat de juiste politieke keuzes zijn. Besluitvorming gaat ook over waarden, belangenbehartiging, over draagvlak. Wie het roer van het schip van staat bestuurt, moet weten dat het kompas van de wetenschap niet de bestemming aanwijst. Met een kompas kan de richting worden bepaald, afhankelijk van de gekozen bestemming.

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 duiken (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.

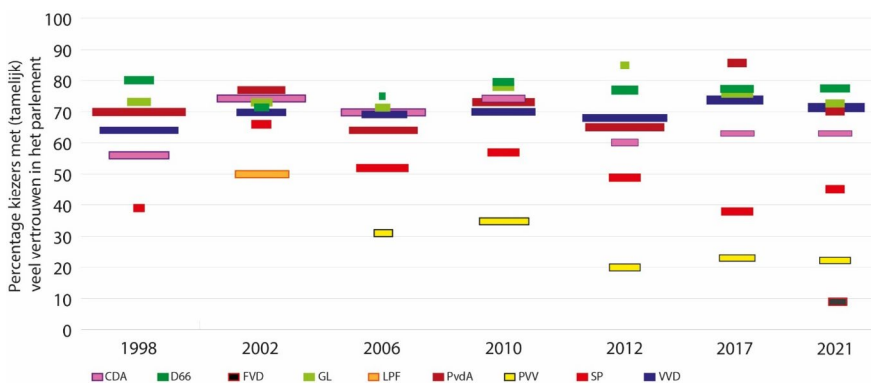
7 Zie voor Nederland Van der Meer & Steenvoorden (2018).

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.



6.

Gezond
wantrouwen?
Implicaties van een
vertrouwenscrisis
voor gezondheid
en zorg

Tim Huijts

Universiteit Maastricht

1. Inleiding

Het vertrouwen tussen overheid en burger staat onder druk. Diverse andere bijdragen in dit boek schetsen in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een vertrouwenscrisis en wat de mogelijke oorzaken zijn van een afnemend vertrouwen. Maar wat zijn de mogelijke gevolgen van een vertrouwenscrisis? Hoe ervaren individuele burgers die gevolgen? En wat betekent dit vervolgens voor de Nederlandse samenleving als geheel en voor de overheid?

In deze bijdrage richt ik mij op de implicaties van een vertrouwenscrisis voor gezondheid en zorg. Ik maak hierbij gebruik van Nederlands onderzoek, maar ook van internationale studies die de relatie tussen vertrouwen en gezondheid in kaart gebracht hebben. Ik bespreek eerst waarom vertrouwen überhaupt een gezondheidskwestie is: in welke mate en op welke manieren oefent vertrouwen invloed uit op de gezondheid? Ik maak daarbij onderscheid tussen vertrouwen in anderen in brede zin en vertrouwen in de overheid. Ik ga ook in op het verschil tussen vertrouwen op individueel niveau en vertrouwen op contextueel niveau. Vervolgens bespreek ik het belang van vertrouwen tijdens een gezondheidscrisis, met een focus op de Covid-pandemie. Hierbij stip ik ook kort de bredere implicaties aan van een vertrouwenscrisis voor het slagen van volksgezondheidsprogramma's. Daarna beschrijf ik hoe de wisselwerking tussen ongezondheid en wantrouwen tot een vicieuze cirkel kan leiden en hoe een gebrek aan vertrouwen juist in een ongezonde samenleving verder versterkt kan worden. Ik sluit af met enkele lessen uit de gezondheidsliteratuur over hoe te bouwen aan vertrouwen.

2. De relatie tussen vertrouwen en gezondheid

Al decennialang wordt onderzoek gedaan naar de relatie tussen het hebben van vertrouwen in anderen in brede zin en de gezondheid van mensen. Over het algemeen laat dit onderzoek zien dat mensen die meer vertrouwen in anderen hebben, gezonder zijn. Deze relatie tussen vertrouwen en gezondheid op individueel niveau wordt toegeschreven aan een aantal verklarende mechanismen (zie onder andere Giordano, Mewes & Miething, 2019; Kawachi & Berkman, 2000). Een gebrek aan vertrouwen in anderen werkt stressverhogend, onder meer doordat sociale transacties als meer risicovol en onzeker ervaren worden. Een hoge mate van vertrouwen versterkt daarentegen juist een gevoel van reciprociteit, waarbij mensen er eerder van uitgaan dat anderen kunnen en willen helpen waar dat nodig is (bijvoorbeeld bij het bieden van praktische en financiële hulp of het geven van emotionele steun).

Een Fins onderzoek onder ouderen op basis van longitudinale gegevens laat bijvoorbeeld zien dat oudere mannen met een lage mate van vertrouwen in anderen een grotere sterftkans hadden, zelfs na rekening gehouden te hebben met gezondheidsverschillen aan het begin van de observatieperiode (Nummela, Raivio & Uutela, 2012). Voor vrouwen vinden de auteurs geen significante relatie tussen vertrouwen en sterftkans. Dit schrijven ze toe aan de compenserende rol die de relatief grotere en hechtere sociale netwerken van oudere vrouwen kunnen spelen.

3. Vertrouwen in de overheid en gezondheid

Het meeste onderzoek naar de relatie tussen vertrouwen en gezondheid richt zich op vertrouwen in anderen in brede zin (meestal 'generalized trust' genoemd in de literatuur). Studies die zich specifiek richten op de relatie tussen vertrouwen in de overheid (of vertrouwen in politici of in andere specifieke instituties) en gezondheid zijn schaarser. Niettemin zijn er argumenten die ook deze relatie plausibel maken: vertrouwen in de overheid gaat gepaard met het ervaren van zeggenschap over beleid en de samenleving in bredere zin en met een gevoel van controle over het eigen leven. Daarnaast kan vertrouwen in de overheid op zichzelf ook bijdragen aan vertrouwen in medeburgers. Enkele Zweedse studies laten inderdaad positieve relaties zien tussen vertrouwen in de overheid en mentaal welbevinden (Lindström & Mohseni, 2009) en ervaren gezondheid (Mohseni & Lindström, 2008). De invloed van vertrouwen in de overheid wordt bovendien niet volledig verklaard door vertrouwen in anderen in brede zin. Dit onderstreept dat het onderscheiden van specifieke dimensies van vertrouwen meerwaarde heeft, en dat vertrouwen in de overheid en vertrouwen in medeburgers weliswaar gecorreleerd zijn, maar niet perfect samenhangen.

4. Individueel vertrouwen versus contextueel vertrouwen

Naast onderzoek rond vertrouwen op individueel niveau zijn er ook studies die laten zien dat vertrouwen op contextueel niveau van belang is voor de gezondheid van mensen. Hierbij gaat het om de mate waarin mensen in je leefomgeving (bijvoorbeeld de gemeente, maar ook de samenleving als geheel) in algemene zin vertrouwen hebben in anderen, ongeacht het vertrouwen dat je zélf hebt. Waarom zouden mensen negatieve gevolgen ervaren van het wonen in

een omgeving waarin gemiddeld gezien weinig vertrouwen in anderen bestaat? Zeker voor individuen die zelf wél veel vertrouwen hebben in anderen, ligt dit op het eerste gezicht niet voor de hand. Niettemin worden er in de literatuur verschillende mechanismen genoemd die kunnen verklaren waarom de mate van vertrouwen in de bredere context van invloed kan zijn op de gezondheid (zie bijvoorbeeld Kawachi & Berkman, 2000). In gemeenschappen waarin mensen gemiddeld meer vertrouwen in elkaar hebben, verspreidt informatie over gezondheidsbevorderend gedrag zich gemakkelijker en worden mensen eerder geholpen met (en aangesproken op) ongezond gedrag. Daarnaast faciliteert vertrouwen collectieve actie en is de toegang tot lokale zorgvoorzieningen in een omgeving met een hoge mate van wederzijds vertrouwen laagdrempeliger.

Onderzoek naar de invloed van de bredere sociale context op gezondheid en welbevinden is overigens niet nieuw. De Franse socioloog Émile Durkheim liet in 1897 al zien dat verschillen tussen landen en regio's in zelfdodingscijfers terug te voeren zijn op contextuele factoren, zoals de mate van sociale integratie in een samenleving (Durkheim, [1897] 2006). De afgelopen decennia is deze traditie voortgezet in een aanzienlijk aantal studies over de relatie tussen sociaal kapitaal en gezondheid (Kawachi & Berkman, 2000). Sociaal kapitaal wordt hierbij doorgaans gedefinieerd als de kenmerken van sociale structuren, die als hulpbronnen kunnen dienen voor individuen en die collectieve actie mogelijk maken (zie onder andere Coleman, 1994; Putnam, 1993). Bij deze kenmerken kan het gaan om normen voor reciprociteit en hulp, maar ook om vertrouwen in anderen. Sociaal kapitaal wordt in deze definitie dan ook nadrukkelijk beschouwd als een publiek goed.

In een longitudinale studie op basis van gegevens uit de Verenigde Staten vonden Giordano, Mewes en Miething (2019) dat een lage mate van vertrouwen zowel op individueel als contextueel niveau significant samenhangt met een grotere sterftekans. Met andere woorden, individuen met een lage mate van vertrouwen in anderen hebben een hoger risico op overlijden, maar individuen in een staat met een lage gemiddelde mate van vertrouwen hebben óók een hoger overlijdensrisico, zelfs indien ze zelf wél veel vertrouwen in anderen hebben. Deze relaties blijven ook in stand als er rekening gehouden wordt met sociaaleconomische kenmerken van individuen en staten. De auteurs concluderen dan ook dat een afnemend vertrouwen in anderen een bedreiging vormt voor de gezondheid, ook van mensen die zelf onverminderd vertrouwen in medeburgers blijven houden. Een onderzoek op basis van 69 landen op diverse continenten leidde tot vergelijkbare conclusies: de gemiddelde mate van vertrouwen in anderen in een land heeft een positieve invloed op de gezondheid van de burgers die in dit land wonen, zelfs als we rekening houden met de mate waarin deze burgers zelf vertrouwen hebben in anderen (Jen et al., 2010).

5. De rol van vertrouwen tijdens een gezondheidscrisis: de Covid-pandemie

Wat is de rol van vertrouwen tijdens een gezondheidscrisis, als er een extra groot beroep gedaan wordt op het vertrouwen in de overheid en instituties? In een grote landenvergelijkende studie lieten Byllyky en collega's zien dat vertrouwen in de overheid een doorslaggevende factor was tijdens de Covid-pandemie. Democratische landen waar mensen gemiddeld een sterke mate van vertrouwen in de overheid hebben, kenden significant lagere infectiecijfers dan democratieën met een mindere mate van vertrouwen in de overheid (Byllyky et al., 2022a; Byllyky et al., 2022b). Het vertrouwen in de overheid blijkt zelfs een sterkere voorspellende factor dan bijvoorbeeld economische ongelijkheid, vertrouwen in de wetenschap en populisme. Ter verklaring van deze bevinding wijzen de auteurs erop dat de naleving van maatregelen rond afstand houden, mondkapjes en contactonderzoek juist in vrije samenlevingen sterk afhangt van de mate waarin de overheid vertrouwd wordt. In dergelijke omstandigheden is het immers van groot belang dat burgers erin geloven dat de overheid voor het grotere goed handelt, en dat volksgezondheidsprogramma's op een bekwame manier worden uitgevoerd. In lijn met deze resultaten vinden de auteurs verder dat samenlevingen met een gemiddeld sterker vertrouwen in de overheid hogere vaccinatiecijfers lieten zien tijdens de pandemie. Dit benadrukt dat democratieën die tijdens een volksgezondheidscrisis in staat zijn om burgers te mobiliseren, vanuit een gedeeld vertrouwen de beste kansen hebben om de crisis goed te doorstaan. De bevindingen over de positieve relatie tussen vertrouwen in de overheid en vaccinatiebereidheid tijdens de Covid-pandemie zijn overigens in lijn met conclusies van Nederlandse en Britse studies over de relatie tussen vertrouwen in de overheid en vaccinaties tegen HPV (Marlow, Waller & Wardle, 2007; De Munter et al., 2021; Gefenaite et al., 2010). Dit benadrukt dat vertrouwen in de overheid ook buiten crisisperiodes relevant is voor het slagen van volksgezondheidsprogramma's.



Recente landspecifieke onderzoeken werpen verder licht op de rol van vertrouwen in de overheid tijdens de Covid-pandemie. In een Duitse studie vonden de auteurs dat vertrouwen in de politiek positief samenhangt met het accepteren en naleven van maatregelen tegen verdere verspreiding van het Covid-virus (Jäckle et al., 2022). Interessant is dat dit niet opgaat voor vertrouwen in medeburgers: mensen die meer vertrouwen hebben in anderen zijn juist minder bereid om de maatregelen te aanvaarden. Volgens de auteurs komt dit doordat mensen die meer vertrouwen hebben in medeburgers, minder de noodzaak zien van door de overheid opgelegde beperkingen. Dit laat zien dat het belangrijk is om in de discussie over de wisselwerking tussen vertrouwen

en gezondheid een duidelijk onderscheid te blijven maken tussen verschillende vormen van vertrouwen. Ferwana en Varshney (2021) richtten zich op de Verenigde Staten en vonden dat institutioneel vertrouwen sterk gerelateerd is aan vaccinatiebereidheid tijdens de pandemie en in mindere mate aan het dragen van mondkapjes.

Een systematische review van studies over de relatie tussen vertrouwen en vaccinatiebereidheid tijdens de Covid-pandemie levert echter een aantal belangrijke nuances op (Sapienza & Falcone, 2022). Enerzijds vonden de auteurs in vrijwel alle geraadpleegde bronnen een positieve relatie tussen vertrouwen in de overheid en de beslissing om gevaccineerd te worden. Anderzijds suggereren de resultaten van sommige studies dat het standpunt van specifieke politieke partijen soms leidend is voor burgers, en dat metingen van vertrouwen in de overheid niet altijd een voldoende duidelijk onderscheid maken tussen vertrouwen in politieke partijen en de overheid in bredere, meer institutionele zin. De auteurs gebruiken de Verenigde Staten als voorbeeld: tussen juli 2020 en september 2020 waren burgers hier minder bereid tot vaccinatie naarmate ze meer vertrouwen hadden in de overheid (of in dit geval meer specifiek in 'de huidige regering'), omdat de toenmalige president Donald Trump de risico's van het Covid-virus bagatelliseerde.

6. Ongezondheid en wantrouwen als vicieuze cirkel?

Voortbouwend op de sociaal-kapitaal-traditie heeft onderzoek rond vertrouwen en gezondheid vooral plaatsgevonden vanuit de aanname dat vertrouwen causaal voorafgaat aan gezondheid: vertrouwen in anderen heeft een invloed op de gezondheid en niet vice versa. De afgelopen jaren is deze aanname in diverse studies ter discussie gesteld. Een panelonderzoek met Britse data laat zien dat er sprake is van een wisselwerking: een gebrek aan vertrouwen in anderen leidt inderdaad tot een grotere kans op de ontwikkeling van gezondheidsproblemen, maar een slechte gezondheid zorgt ook voor een afname in vertrouwen (Giordano & Lindström, 2016). De auteurs veronderstellen dat dit komt doordat gezondheidsproblemen vaak gepaard gaan met het ervaren van onzekerheid en kwetsbaarheid, die zich op hun beurt weer kunnen uiten in een afname van het vertrouwen in anderen. Uit een studie op basis van longitudinale gegevens uit de Verenigde Staten blijkt eveneens dat een slechte ervaren gezondheid een belangrijke voorspeller is van een afname in vertrouwen in anderen (Mewes & Giordano, 2017). De bredere context speelt echter een belangrijke rol: de negatieve invloed van gezondheidsproblemen op het vertrouwen in anderen was een stuk sterker vóór de introductie van de Affordable Care Act (2010).

Dit suggereert dat sociaal beleid de potentie heeft om een vicieuze cirkel van ongezondheid en wantrouwen te doorbreken of op zijn minst af te zwakken. De Affordable Care Act zorgde voor een verbeterde toegankelijkheid en betaalbaarheid van de gezondheidszorg in de Verenigde Staten, en daarmee voor meer optimisme en een sterker gevoel van controle. Aangezien ook de Affordable Care Act uiteindelijk de belofte van universeel toegankelijke en betaalbare zorg niet volledig kon inlossen, blijft de vraag of aanvullende of nog verdergaande beleidsmaatregelen de negatieve spiraal volledig zouden kunnen beëindigen. Ook onderzoek dat zich specifiek richt op vertrouwen in de overheid en/of de politiek suggereert dat er sprake kan zijn van een wisselwerking, en niet slechts van een causale invloed van vertrouwen op gezondheid (Mattila, 2020; Mattila & Rapeli, 2018). De auteurs van deze studies leiden hieruit af dat burgers die kampen met gezondheidsproblemen niet slechts door deze problemen zelf, maar ook door de invloed van deze problemen op het vertrouwen vaak moeilijker te mobiliseren zijn voor deelname aan verkiezingen en minder vaak contact leggen met volksvertegenwoordigers. Ook dit is relevant in het licht van de vicieuze cirkel van ongezondheid en wantrouwen: indien juist mensen die veel zouden kunnen winnen bij veranderingen in sociaal beleid en gezondheidsbeleid afhaken, wordt het nog moeilijker om deze vicieuze cirkel te doorbreken.



7. Bouwen aan vertrouwen: lessen uit de gezondheidsliteratuur

Andere bijdragen in dit boek gaan verder in op de oorzaken van een gebrek aan vertrouwen in de overheid en schetsen mogelijke richtingen voor oplossingen voor deze vertrouwenscrisis. Maar welke inzichten biedt de literatuur rond gezondheid en vertrouwen op dit vlak? Recent onderzoek suggereert dat ongelijkheid en een ineffektieve overheid belangrijke oorzaken zijn van een gebrek aan vertrouwen in de overheid onder burgers (zie bijvoorbeeld Byllyky et al., 2022b). Uit eerder onderzoek weten we ook al dat juist burgers met relatief veel vertrouwen in anderen eerder gezondheidsproblemen ervaren in landen met een hoge mate van inkomensongelijkheid (Rözer, Kraaykamp & Huijts, 2016). Een dialoog tussen overheid en burgers om het vertrouwen te herstellen, is dus vooral kansrijk indien deze structurele factoren aangepakt worden: als het gaat om het terugdringen van ongelijkheid en het introduceren en uitvoeren van effectief beleid is er nog een wereld te winnen voor de overheid in Nederland.

8. Conclusie

In deze bijdrage heb ik op basis van Nederlands en internationaal onderzoek beschreven hoe een vertrouwenscrisis verontrustende implicaties zou kunnen hebben voor de gezondheid van Nederlandse burgers en voor de zorg in bredere zin. Een afnemend vertrouwen kan ervoor zorgen dat mensen minder in staat zijn om de hulp te krijgen die ze nodig hebben voor het onderhouden of verbeteren van hun gezondheid, zelfs voor mensen die zélf wel in gelijke mate vertrouwen blijven houden. Eén kanttekening is wel op zijn plaats: onderzoek dat zich specifiek richt op vertrouwen in de overheid in relatie tot gezondheid is relatief schaars, en hoewel vertrouwen in de overheid samenhangt met vertrouwen in medeburgers is er geen sprake van directe overlap. Hoewel de resultaten van studies rond vertrouwen in de overheid en gezondheid suggereren dat er ook hier sprake is van een positief verband, is er meer onderzoek nodig dat de precieze relatie tussen vertrouwen in de overheid en gezondheid in kaart brengt.

Onderzoek naar vertrouwen tijdens de Covid-pandemie laat verder zien dat vertrouwen tijdens een gezondheidscrisis een doorslaggevende factor is. Een afnemend vertrouwen is daarmee een aanzienlijke risicofactor voor de volksgezondheid met het oog op eventuele nieuwe crisissituaties in de nabije toekomst. De wisselwerking tussen gezondheid en vertrouwen versterkt dit probleem: gezondheidsproblemen zijn niet alleen een gevolg van afnemend vertrouwen, maar dragen hier ook aan bij. Dit betekent dat gezondheid een essentiële factor is bij het bouwen aan vertrouwen: beleid dat succesvol is in het terugdringen van gezondheidsverschillen (en sociale ongelijkheid in bredere zin) kan helpen om het vertrouwen terug te brengen, zeker bij groepen die het meest kwetsbaar zijn. Aandacht voor de structurele oorzaken van zowel gezondheidsproblemen als afnemend vertrouwen is dan ook van belang om een verdere afname van het vertrouwen een halt toe te roepen.

Literatuur

Bollyky, T. J., Angelino, O., Wigley, S., & Dieleman, J. L. (2022a). Trust made the difference for democracies in COVID-19. *The Lancet*, 400(10353), 657.

Bollyky, T. J., Hurland, E. N., Barber, R. M., Collins, J. K., Kiernan, S., Moses, M., & Dieleman, J. L. (2022b). Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021. *The Lancet*, 399(10334), 1489-1512.

De Munter, A. C., Klooster, T. M., Van Lier, A., Akkermans, R., De Melker, H. E., & Ruijs, W. L. M. (2021). Determinants of HPV-vaccination uptake and subgroups with a lower uptake in the Netherlands. *BMC Public Health*, 21(1), 1-13.

Coleman, J. S. (1994). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.

Durkheim, E. ([1897] 2006). *On Suicide*. London: Penguin Books.

Ferwana, I., & Varshney, L. R. (2021). Social capital dimensions are differentially associated with COVID-19 vaccinations, masks, and physical distancing. *PLOS ONE*, 16(12), e0260818.

Gefenaite, G., Smit, M., Nijman, H. W., Tami, A., Drijfhout, I. H., Pascal, A., Postma, M.J., Wolters, B.A., Van Delden, J.J.M., Wilschut, J.C., & Hak, E. (2012). Comparatively low attendance during Human Papillomavirus catch-up vaccination among teenage girls in the Netherlands: Insights from a behavioral survey among parents. *BMC Public Health*, 12(1), 1-7.

Giordano, G. N., & Lindström, M. (2016). Trust and health: testing the reverse causality hypothesis. *Journal of Epidemiol Community Health*, 70(1), 10-16.

Giordano, G. N., Mewes, J., & Miething, A. (2019). Trust and all-cause mortality: a multilevel study of US General Social Survey data (1978–2010). *Journal of Epidemiol Community Health*, 73(1), 50-55.

Jäckle, S., Trüdinger, E. M., Hildebrandt, A., & Wagschal, U. (2022). A matter of trust: how political and social trust relate to the acceptance of Covid-19 policies in Germany. *German Politics*, 1-25.



Jen, M. H., Sund, E. R., Johnston, R., & Jones, K. (2010). Trustful societies, trustful individuals, and health: An analysis of self-rated health and social trust using the World Value Survey. *Health & place*, 16(5), 1022-1029.

Kawachi, I., & Berkman, L. (2000). Social cohesion, social capital, and health. *Social Epidemiology*, 174(7), 290-319.

Lindstrom, M., & Mohseni, M. (2009). Social capital, political trust and self-reported psychological health: A population-based study. *Social Science & Medicine*, 68(3), 436-443.

Marlow, L. A., Waller, J., & Wardle, J. (2007). Trust and experience as predictors of HPV vaccine acceptance. *Human Vaccines*, 3(5), 171-175.

Mattila, M. (2020). Does poor health mobilize people into action? Health, political trust, and participation. *European Political Science Review*, 12(1), 49-65.

Mattila, M., & Rapeli, L. (2018). Just sick of it? Health and political trust in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 57(1), 116-134.

Mewes, J., & Giordano, G. N. (2017). Self-rated health, generalized trust, and the affordable care act: a US panel study, 2006–2014. *Social Science & Medicine*, 190, 48-56.

Mohseni, M., & Lindström, M. (2008). Social capital, political trust and self-rated health: A population-based study in southern Sweden. *Scandinavian Journal of Public Health*, 36(1), 28-34.

Nummela, O., Raivio, R., & Uutela, A. (2012). Trust, self-rated health and mortality: a longitudinal study among ageing people in Southern Finland. *Social Science & Medicine*, 74(10), 1639-1643.

Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The American*, 4.

Rözer, J., Kraaykamp, G., & Huijts, T. (2016). National income inequality and self-rated health: the differing impact of individual social trust across 89 countries. *European Societies*, 18(3), 245-263.

Sapienza, A., & Falcone, R. (2022). The Role of Trust in COVID-19 Vaccine Acceptance: Considerations from a Systematic Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(1), 665.



7.

Bouwstenen voor een overheid die te vertrouwen is

Lonneke van Noije, Bram Geurkink,
Josje den Ridder & Emily Miltenburg

Sociaal en Cultureel Planbureau

1. Inleiding¹

Het politieke vertrouwen in Nederland is de laatste tijd laag. Voor een stabiel en effectief landsbestuur is het noodzakelijk dat mensen er een zekere mate van vertrouwen in hebben en er legitimiteit aan toekennen. Daarvoor moeten mensen zien dat politiek en bestuur problemen aanpakken, doeleinden verwezenlijken en rechten beschermen. Zorgen over het functioneren van de democratie en de politiek zijn er eigenlijk altijd. Hoewel de democratie een breed gedragen ideaal is, zijn er in de dagelijkse praktijk steeds spanningen (Diamond, 1990; Burkens et al., 2017). Bijvoorbeeld tussen het democratisch inventariseren van wensen en belangen en het durven nemen van noodzakelijke maatregelen voor de langere termijn of voor crisisbeheersing; of tussen het streven naar consensus en het waarderen van tegengestelde belangen en opvattingen. De manier waarop politiek en bestuur met dergelijke dilemma's omgaan en tot beslissingen komen, beïnvloedt het vertrouwen en uiteindelijk ook de legitimiteit die deze instituties in de ogen van mensen genieten. Blind vertrouwen is in een democratie niet constructief, diep wantrouwen evenmin. Het gaat erom dat burgers de instituties van de democratie en haar vertegenwoordigers kritisch volgen en op relevante aspecten beoordelen (zie onder andere Van der Meer & Zmerli, 2017; Norris, 2022).

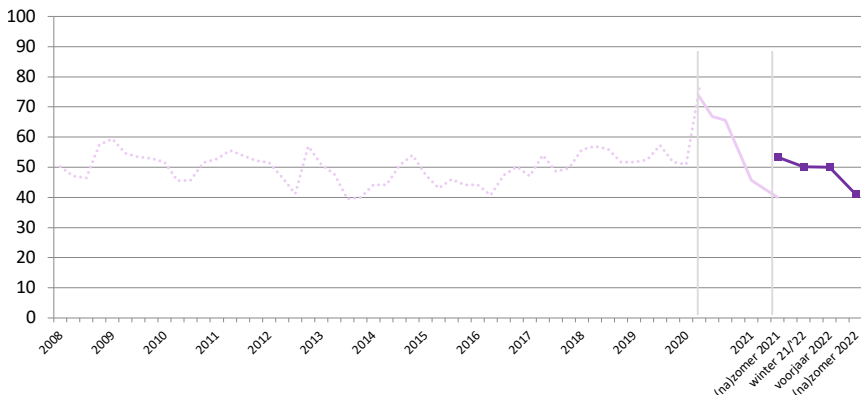
Wat de relevante criteria voor een goed bestuur zijn, kunnen we uit de literatuur halen, maar burgers formuleren hierover ook zo hun eigen ideeën, die ons iets leren over de redenen voor vertrouwen of – op dit moment – het gebrek eraan. Als we de voor burgers relevante criteria kennen, hebben we een startpunt om te bouwen aan vertrouwen. In dit hoofdstuk brengen we eerst ontwikkelingen in het politieke vertrouwen in kaart (paragraaf 2). Aansluitend beschrijven we op basis van open vragen welke motieven mensen zelf naar voren brengen voor hun negatieve oordeel over de politiek: waar schieten politiek en bestuur tekort (paragraaf 3.1)? Om te zien hoe breed deze punten van kritiek onder de bevolking leven, presenteren we de resultaten van een enquêteonderzoek naar criteria van legitiem overheidsfunctioneren (paragraaf 3.2) en analyseren we welke van deze criteria het sterkst gerelateerd zijn aan vertrouwen in de regering en of dit verschilt tussen bevolkingsgroepen (paragraaf 4). We sluiten in paragraaf 5 af met de vraag of het huidige lage vertrouwen zijn tol eist in termen van legitimiteit en wat op basis van onze bevindingen aandacht vraagt om dit in elk geval te voorkomen.

1 Dit hoofdstuk is een bewerking van drie SCP-publicaties: Miltenburg, E. et al. (2022), Van Noije, L. et al. (2023) en Den Ridder, J. et al. (2023).

2. Het vertrouwen in de politiek is in 2021 en 2022 laag

Sinds 2008 volgt en duidt het SCP met het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) de stemming over politiek en maatschappij.² Het vertrouwen in de regering schommelt door de jaren heen (zie figuur 1).³ Aan het begin van de coronacrisis (voorjaar 2020) steeg het vertrouwen sterk. In de literatuur staat dit bekend als het ‘rally ‘round the flag’-effect (Mueller, 1970). Door een bedreiging van buitenaf scharen burgers zich achter hun nationale leider(s). In deze periode noemden mensen het leiderschap, de eenheid en de daadkracht van de politiek als redenen voor vertrouwen. Het hoge vertrouwen hield niet lang stand. Vanaf de zomer van 2020 daalde het vertrouwen in de regering gestaag, al bleef het in dat jaar in vergelijking met eerder relatief hoog.

Figuur 1. Vertrouwen in de regering, bevolking van 18+, 2008-2022 (in procenten)



Noot: Weergegeven is het aandeel dat een score 6-10 geeft op een schaal van 1 (geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen).

Van 2008 tot 2020 werd voor het COB elk kwartaal een enquête gehouden onder leden van het onderzoekspanel van MarketResponse (MR). Sinds juli 2021 wordt de COB-vragenlijst uitgevraagd als onderdeel van de SCP-enquête ‘Nederland in Beeld’ (NIB), die via een steekproef van het CBS van start is gegaan. Ter overbrugging is de COB-enquête in 2020 en 2021 uitgevoerd in het LISS-panel van CentERdata. In deze figuur rapporteren we een lijn bij de overgang van MR naar LISS in 2020 en van LISS naar NIB in 2021.

Bron: COB 2008-2021; NIB juli 2021-oktober 2022.

- 2 Zie Den Ridder et al. (2023) voor meer uitleg over het COB en de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling waarop het rapport gebaseerd is.
- 3 Het vertrouwen in de Tweede Kamer ligt doorgaans een fractie hoger en vertoont precies hetzelfde patroon. Veel mensen geven de regering en Tweede Kamer hetzelfde rapportcijfer, zij beoordelen ‘de politiek in Den Haag’ en maken geen onderscheid tussen instituties. Vandaar dat we de termen ‘politiek vertrouwen’ en ‘vertrouwen in de regering’ hier door elkaar gebruiken.

In 2021 daalt het vertrouwen in de regering verder. Een ‘verkiezingsbonus’, een opleving in politiek vertrouwen na Tweede Kamerverkiezingen of na de vorming van een nieuw kabinet, bleef in 2021 uit, omdat er enkele weken na de verkiezingen een politieke crisis in Den Haag ontstond over de formatie. In open antwoorden noemden mensen als redenen voor hun gebrek aan vertrouwen in de regering de vastgelopen formatie, de politieke nasleep van de toeslagenaffaire en gebrek aan daadkracht in tijden van grote maatschappelijke problemen, zoals de hoge inflatie of slechte woningmarkt. Tussen voorjaar en (na)zomer van 2022 daalde het vertrouwen in de regering verder. Door veranderingen in de dataverzameling (zie noot figuur 1) kunnen we de percentages niet zonder meer over tijd vergelijken. Wel is duidelijk te zien dat het aandeel dat vertrouwen heeft in de regering in de (na)zomer van 2022 laag is in vergelijking met de afgelopen vijftien jaar.

Als we de vertrouwenscijfers in Europees perspectief plaatsen, zien we dat het politieke vertrouwen in Nederland doorgaans hoger is dan het Europese gemiddelde. Met de recente daling in dat politieke vertrouwen – die in Nederland sterker was dan in andere Europese landen – komt het Nederlandse vertrouwenscijfer dicht bij het Europese gemiddelde te liggen (Den Ridder et al., 2021). Tijdens een eerdere langjarige dip in politiek vertrouwen in de periode 2002-2004 (vergelijk Bovens & Wille, 2008) was dit ook het geval: ook toen behoorde Nederland niet tot de Europese top. Dat bleek tijdelijk te zijn, na 2006 steeg het vertrouwen en vestigde Nederland zich weer tussen andere *high trust societies*, zoals Denemarken en Zweden.

3. Motieven voor politiek vertrouwen

Op basis van welke criteria beoordelen mensen het functioneren van de overheid en wordt hun vertrouwen gevoed? Easton wees er al in 1957 op dat alle fasen van de beleidscyclus ertoe doen voor de evaluatie van overheidsfunctioneren en de toekenning van legitimiteit: de democratische kwaliteit aan de *inputzijde* van het beleidsproces, de procedurele rechtvaardigheid tijdens het beleidsproces en de behaalde resultaten aan de *output-* en *outcomezijde* (zie ook Scharpf, 2006). Sindsdien zijn er verschillende, maar in de kern vergelijkbare lijstjes van normatieve kwaliteitscriteria voor goed bestuur opgesteld (Rothstein & Teorell, 2012; zie ook UNESCAP, 2009; COE, 2008), gestoeld op rechtsstatelijke principes (Burkens et al., 2017).

In paragraaf 3.2 gaan we voor een aantal criteria – voor een democratische rechtsstaat naar westers model – na hoe burgers de huidige regering erop beoordelen. Voordat we mensen echter in dit keurslijf van theoretische criteria stoppen, laten we henzelf in paragraaf 3.1 aan het woord. Met welke criteria komen mensen uit eigen beweging als hun wordt gevraagd om hun vertrouwensoordeel toe te lichten?⁴



3.1 Zorgen over de prestaties, koers en de politiek-bestuurlijke cultuur

In het COB vragen we mensen niet alleen om een rapportcijfer voor vertrouwen in de regering, we vragen hun ook regelmatig waarom zij een bepaald rapportcijfer geven of waarom ze de politiek noemen als punt van zorg. Uit die open antwoorden blijkt dat veel mensen erg kritisch zijn: ook mensen die de regering een rapportcijfer 6 of 7 geven, schrijven op wat zij niet goed vinden gaan. Inzicht in de redenen voor het lage vertrouwen kan ons erop wijzen waar het probleem precies zit en wat eraan gedaan kan worden. Analyses van de argumenten voor (een gebrek aan) vertrouwen in 2022 (Den Ridder et al., 2022; Miltenburg et al., 2022; Den Ridder et al., 2023) laten zien dat mensen kritiek hebben op zowel wat de politiek bereikt als hoe politici zich gedragen (de politiek-bestuurlijke cultuur).

4 Omwille van de ruimte beperken we ons hierbij tot de regering en overheid in het algemeen, waarbij we aantekenen dat de meeste mensen weinig onderscheid maken tussen de verschillende politieke instituties, in het bijzonder de Tweede Kamer en de regering. Beide worden gezien en beoordeeld als 'de politiek in Den Haag' en de gepresenteerde resultaten mogen ook zo worden geïnterpreteerd (Dekker et al., 2010; Van Noije et al., 2023).

Ten eerste is er kritiek op wat de politiek bereikt. Nederlanders kijken naar de politiek voor oplossingen voor maatschappelijke problemen en zijn kritisch wanneer die uitblijven. Mensen zien een opeenstapeling van maatschappelijke problemen (denk aan de hoge prijzen, problemen op de woningmarkt, instroom van asielzoekers, klimaatverandering, stikstofcrisis). Sinds de lange formatie van 2021 uiten veel mensen hun zorgen dat de politiek deze problemen niet daadkrachtig aanpakt, maar te veel met zichzelf bezig is (geweest) en problemen vooruit heeft geschoven. De afhandeling van het schandaal met de kinderopvangtoeslag en de aardbevingsschade in Groningen roepen bij velen de vraag op of de politiek in staat is om problemen op te lossen. Deze zorgen gaan over intenties, daadkracht en competenties. Men vraagt zich dus in wezen af of de politiek de wil en het vermogen heeft om maatschappelijke problemen op te lossen.

‘Er zijn vele grote problemen en crises welke opgelost of deugdelijk aangepakt moeten worden. Er wordt te veel doorgeschoven naar de toekomst. Er zijn te weinig capabele mensen in Den Haag om deze grote zaken aan te pakken.’ (man, 64 jaar, hbo)

‘Er worden te weinig beslissingen genomen in de politiek. Daardoor zijn er veel mensen de dupe.’ (vrouw, 38 jaar, mbo)

‘Ik denk dat er veel grote uitdagingen zijn in ons land en vind het moeilijk te lezen dat onze minister-president geen visie op de toekomst heeft. Terwijl de primaire bouwstenen van onze samenleving – zorg en onderwijs – enorm onder druk staan. Dat doet me wel twifelen en kritisch kijken naar het kabinet.’ (vrouw, 29 jaar, wo)

Sommigen zijn daarnaast ontevreden over de koers die de regering kiest, bijvoorbeeld ten aanzien van klimaatverandering, asiel of stikstof. Over wat de juiste koers dan is, zijn burgers overigens vaak verdeeld.

Ten tweede zijn mensen kritisch over de politiek-bestuurlijke cultuur: de manier waarop politici met elkaar en met kiezers omgaan. Het meestgehoorde verwijt aan politici en de regering is dat zij niet luisteren naar burgers en niet weten wat er in de samenleving speelt.

‘De kloof tussen politiek en burgers is nog nooit zo groot geweest. Zolang Den Haag een positie inneemt alsof ze alles beter weten, zal deze kloof alleen maar groeien. Luisteren is iets anders dan horen!’ (vrouw, 42 jaar, mavo)

Sommige mensen trekken de oprechtheid of moraliteit van politici in twijfel. Ze denken dat politici uit zijn op eigenbelang, niet eerlijk zijn of liegen. Verwijderde sms'jes of een gebrek aan actieve herinneringen zijn hier voor mensen voorbeelden van. In het verlengde daarvan denkt een bepaalde groep zelfs benadeeld te worden door de politiek, ten gunste van andere instituties, zoals de Europese Unie, of 'buitenstaanders', zoals statushouders.

'Omdat ze niet doen wat ze zeggen. Tijdens het spel veranderen ze de regels. Als iemand liegt, kan hij/zij gewoon doorgaan. Moet hij/zij wel aftreden, dan heeft het *oldboys network* wel een leuk baantje elders. Ze drinken een glas, doen een plas en alles blijft zoals het was.' (vrouw, 67 jaar, hbo)

'Een onbetrouwbare overheid geeft het verkeerde voorbeeld, waarbij fouten worden toegedekt. Ze varen hun eigen koers en dit frustrereert mij en vele andere burgers.' (man, 43 jaar, universiteit)

Al met al ontstaat in deze toelichtingen het beeld van een kritische groep burgers, die zich enerzijds zorgen maakt over de opeenstapeling van problemen en het uitblijven van een duidelijk toekomstplan en resultaat en anderzijds over de politieke cultuur. Dat gaat vaak over de relatie tussen burger en politiek. Deze zorgen over prestatie en koers enerzijds en de politiek-bestuurlijke cultuur anderzijds worden vaak in samenhang met elkaar genoemd. De vaak impliciete veronderstelling is dat als politici beter naar mensen zouden luisteren, ze ook andere beslissingen zouden nemen.



3.2 Regering over volle breedte van functioneren negatief beoordeeld

Mensen schrijven hun lage vertrouwen in de politiek zelf toe aan een gebrek aan responsiviteit en probleemoplossend vermogen; ook twijfelen ze over intenties. Deze klachten horen we in 2021 en 2022 niet voor het eerst. Ze waren er in eerdere COB-metingen ook (zie onder andere Den Ridder & Dekker, 2015), maar worden het laatste jaar door meer mensen gedeeld. Om te zien in hoeverre deze punten van kritiek breder leven onder de bevolking en hoe mensen tegen andere theoretisch relevante criteria voor goed overheidsfunctioneren aankijken, presenteren we hier opvattingen over de regering op basis van een LISS-enquête uit augustus 2022.

3.2.1 Onvoldoende responsiviteit ervaren

Een van de terugkomende zorgen van burgers over de politiek is dat politici niet weten wat er speelt en niet luisteren naar wat mensen willen. Daardoor nemen ze de verkeerde beslissingen, zo is de klacht. Dit is een probleem van ervaren

responsiviteit, dat zich wreekt in een gebrek aan ervaren vertegenwoordiging en invloed.

Het begrip ‘responsiviteit’ verwijst naar de doorlopende activiteiten van politici, bestuurders en uitvoerders om af te stemmen met de mensen voor wie zij beleid maken over hun behoeften, opvattingen en belangen (Esaiasson et al., 2017), vooral ook in perioden tussen verkiezingen. Een responsieve politicus hoeft niet reactief te zijn, maar kan ook voor de troepen uitlopen (Mansbridge, 2003; Severs, 2010), zolang zij belangen behartigen en keuzes verantwoorden (Pitkin, 1967; Esaiason, 2015). We volgen hier de drie criteria van Esaiasson et al. (2015) om de ervaren responsiviteit van de regering te bevragen: horen (to listen), aanpassen (to adapt) en verantwoorden (to explain).

De drie criteria van responsiviteit worden vergelijkbaar beoordeeld. Op de vraag of mensen vinden dat de regering zich op de hoogte stelt van de wensen van burgers, aan die wensen probeert te voldoen en haar standpunten en besluiten uitlegt, geeft ruim twee vijfde aan dat dat meestal niet of nooit het geval is.

Tabel 1. Oordelen over criteria van responsiviteit van de regering

de regering:	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
... zorgt dat ze op de hoogte blijft van de wensen van burgers.	15	28	44	12	1
... probeert te voldoen aan de wensen van burgers.	15	30	44	10	1
... legt haar standpunten en besluiten uit.	13	28	44	14	1

Bron: SCP (SCO'22)

3.2.2 Ervaren procedurele rechtvaardigheid: bestuur is niet transparant, niet inclusief en niet integer

Om verdenkingen van willekeur, privilege of corruptie te voorkomen en tot een gerechtvaardigde belangenafweging te komen, zijn procedures vastgelegd waaraan overheidshandelen gebonden is. Als mensen de indruk hebben dat besluiten en beleid volgens de regels correct en rechtvaardig worden gemaakt en uitgevoerd, ervaren zij wat *procedurele rechtvaardigheid* wordt genoemd. Ervaren procedurele rechtvaardigheid geldt als zeer belangrijk voor het vertrouwen in de politiek en voor de aanvaarding van beleid (bijvoorbeeld

Habermas, 1975; Lind & Tyler, 1988; Rawls, 1971; Scharpf, 2006; Tyler, 2003; Van den Bos, 2009). De gedachte is dat mensen die niet de uitkomst krijgen die ze willen, deze uitkomst eerder aanvaarden als ze het idee hebben dat het besluit in elk geval procedureel rechtvaardig is genomen en uitgevoerd. Bevindingen van Esaiasson et al. (2017) onderschrijven dit, maar plaatsen de kanttekening dat mensen die een gewenst resultaat hebben gekregen, ook het proces eerder als rechtvaardig beoordelen dan mensen die een ongewenst resultaat kregen. De wenselijkheid van de uitkomsten blijkt vaak doorslaggevend voor vertrouwen en tevredenheid.

We bekijken hier vijf criteria van procedurele rechtvaardigheid, die we ontleenden aan diverse lijstjes met criteria voor ‘good governance’, aan rechtsstatelijke principes (Burkens et al., 2017) en aan sociaalwetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld Van den Bos, 2009).^{5,6} Ten eerste vraagt het criterium van *transparantie* om een proactieve rol van de overheid door alle relevante informatie tijdig en begrijpelijk aan te reiken, zonder mensen te overspoelen met informatie. Ten tweede hoort de overheid *voorspelbaar* te handelen: niet ineens anders dan in het verleden of dan was afgesproken. Een voorspelbare overheid is een betrouwbare overheid. Ten derde is de overheid wettelijk en moreel verplicht iedereen *gelijk te behandelen*. Elke schijn van ongelijke behandeling of willekeur moet worden uitgesloten. Ten vierde moet de overheid *alle relevante belangen* van betrokkenen evenredig in haar overwegingen meewegen. Ten vijfde houdt het criterium van legaliteit in dat de overheid zich aan de regels dient te houden, wat we hier afmeten aan percepties van *integriteit*. Handelt de overheid niet voor eigen gewin of dat van de eigen kennissenkring?



De oordelen zijn uitermate kritisch. De groep mensen die een positief oordeel uitspreekt, is voor elk criterium de kleinste groep; het kleinst voor vriendjespolitiek door ambtenaren en de transparantie van politieke besluiten (een tiende), het grootst voor omkoping door ambtenaren (een derde). De groep mensen die negatief oordeelt, is voor de meeste criteria veel groter, variërend van een derde dat negatief oordeelt over gelijke behandeling door overheidsorganisaties en de voorspelbaarheid van beleid tot de helft die negatief oordeelt over vriendjespolitiek door ambtenaren. Hoewel ‘slechts’ een vijfde denkt dat ambtenaren zich vaak of altijd laten betalen in ruil voor persoonlijke

5 Het gangbare proces-criterium ‘inspraak’ slaan we hier over, omdat dat overlapt met het input-criterium responsiviteit en in de vorige paragraaf al aan bod is gekomen.

6 Voor aanvullende oordelen over procedurele rechtvaardigheid verwijzen we naar Van Noije et al., 2023.

diensten, stelt het nauwelijks gerust dat dit volgens maar liefst de helft van de ondervraagden 'zo nu en dan' wel gebeurt.

Tabel 2. Oordelen over criteria van procedurele rechtvaardigheid^a

transparantie	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
In hoeverre worden politieke besluiten in Nederland volgens u transparant genomen? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom ze zijn genomen?	15	30	43	10	1
Nadat een politiek besluit is genomen, wordt beleid gemaakt en uitgevoerd. In hoeverre is beleid in Nederland volgens u transparant? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom het wordt uitgevoerd.	13	30	44	13	1
gelijke behandeling					
Hoe vaak behandelen overheidsorganisaties in Nederland iedereen als gelijk, zonder te kijken naar hun achtergrond, contacten, of positie in de maatschappij?	11	22	48	17	2
inclusieve belangenafweging	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet	
De Nederlandse regering weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten.	40	31	20	9	
voorspelbaarheid					
Ik voel me vaak overvallen door nieuw overheidsbeleid	26	34	31	8	
integriteit	nooit	zelden	zo nu en dan	vaak	altijd
Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich schuldig maken aan vriendjespolitiek?	1	9	51	33	6
Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich laten betalen voor persoonlijke diensten?	3	29	49	15	3

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

3.2.3 Ervaren overheidsprestaties: problemen worden onvoldoende opgelost

De overheid ontleent haar uiteindelijke bestaansrecht aan het realiseren van collectieve doelen die mensen individueel moeilijker of niet kunnen realiseren. De mate waarin ze deze meerwaarde heeft, is dan ook een belangrijke bron van haar legitimiteit, ook wel outputlegitimiteit genoemd (Scharpf, 2006). Van de mogelijke outputcriteria kijken we hier naar het globale oordeel over het probleemoplossend vermogen en de distributieve rechtvaardigheid van het landelijke bestuur.

De overheid slaagt er volgens meer dan de helft van de ondervraagden niet in om grote maatschappelijke problemen op te lossen en de helft is ontevreden over de prestaties van de regering. Nog geen tiende is positief over dat probleemoplossend vermogen van de overheid en een op de zeven beoordeelt haar prestaties positief. Over de inspanningen van de regering en daadkracht van de overheid in crisistijd zijn mensen iets milder, maar nog altijd is zo'n twee vijfde hierover negatief.

Tabel 3. Oordelen over prestaties en resultaten, bevolking van 18+, 2022 (in percentages)^a

	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
De overheid slaagt erin grote maatschappelijke problemen op te lossen.	55	29	8	8
De overheid is daadkrachtig in tijden van crisis.	43	31	19	6
mate van tevredenheid met:	(zeer) ontevreden	neutraal	(helemaal) eens	weet niet
inspanningen van de Nederlandse regering.	40	34	20	5
prestaties van de Nederlandse regering.	49	32	14	5
verdeling van rijkdom in Nederland.	56	28	11	5
mate waarin iedereen toegang heeft tot goede zorg en onderwijs.	30	26	41	3
mate waarin iedereen een veilige leefomgeving heeft.	27	35	34	4

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Tevredenheid over de mate waarin iedereen toegang heeft tot goede zorg, onderwijs en een veilige leefomgeving is er wel. Ieders toegang tot deze 'voorzieningen' is een aspect van distributieve rechtvaardigheid. Mogelijk worden de zorg, het onderwijs en veiligheid als decenniaoude verworvenheden van Nederland ervaren en niet zozeer als prestaties van de huidige of vorige regeringen (zie ook Miltenburg et al., 2022, p. 29). De verdeling van rijkdom wordt echter niet als iets positiefs gezien.

3.3 Drie zwaarwegende factoren voor vertrouwen

Mensen geven zelf als belangrijke motieven voor hun lage vertrouwen het gebrek aan responsiviteit, twijfel over de intenties en het probleemoplossend vermogen van politici. Ook de respondenten van onze enquête beoordeelden de regering behoorlijk negatief op deze criteria, maar eigenlijk op alle criteria van democratische kwaliteit, procedurele rechtvaardigheid en prestaties.

Welke van deze oordelen over het functioneren zijn nu het meest zwaarwegend voor het vertrouwen? De overheid bestaat bij de gratie van het feit dat ze problemen oplost en rechten beschermt. Uitkomsten voor burgers zijn daarom naar verwachting essentieel voor vertrouwen (zie bijvoorbeeld Arnesen, 2017). Anderzijds verzacht de rechtvaardigheid van procedures de teleurstelling en de kritiek van de onvermijdelijke groep mensen die niet een gewenste uitkomst krijgt, omdat er ten minste wel zorgvuldig, open en eerlijk – volgens het boekje – is gehandeld. Procedurele rechtvaardigheid wordt daarom soms ook als doorslaggevend voor vertrouwen gezien en bevonden (bijvoorbeeld Tyler, 2003; Blok & Brummel, 2022). Voor inzicht in het relatieve belang van de beoordelingscriteria voor vertrouwen, analyseren we ze in samenhang.

Alle onderscheiden criteria hangen, apart geanalyseerd, significant samen met het vertrouwen in de regering (zie Van Noije et al., 2023, bijlage B, tabel B.4). Gezamenlijk geanalyseerd hangt de effectiviteit het sterkst samen met het vertrouwen in de regering. Daarnaast hangen de perceptie dat mensen gelijk worden behandeld en ieders belang wordt meewogen, en de ervaren politieke responsiviteit positief samen met het vertrouwen in de regering. Op afstand lijkt ook de voorspelbaarheid van beleid ertoe te doen, een indicator van een betrouwbare overheid.

Tabel 4. Samenhang van vertrouwen in de regering met ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en overheidsprestaties, bevolking van 18+, (in ongestandaardiseerde coëfficiënten)^{a,b,c}

responsiviteit	0.44*
procedurele rechtvaardigheid	
transparantie	-0.13
voorspelbaarheid	0.18*
inclusieve behandeling	0.89*
integriteit	0.14
checks and balances	0.12
overheidsprestaties	
effectiviteit	1.08*
distributieve rechtvaardigheid	0.10
idee waar regering heen wil	-0.09
visie regering	-0.14
controlevariabelen	
leeftijd	0.01*
vrouw	0.18*
opleiding basis/vbmo (ref)	
opleiding mbo/havo	0.07
opleiding hbo/wo	0.17
R2	0.66
N	2483

* = significant verband, $p < 0,01$.

- Vraagstelling vertrouwen: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft', van 1 (helemaal geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen). De antwoordoptie 'ik weet het niet' is hier buiten beschouwing gelaten.
- Alle criteria hebben een gelijke schaal, waardoor de coëfficiënten onderling te vergelijken zijn.
- Zie bijlage 1 voor een overzicht van de samenstelling van elk van de gebruikte indicatoren, de vraagstelling van de onderliggende items en de factorladingen van deze items.

Bron: SCP (SCO'22)

3.3.1 Grote verschillen naar opleiding: gelijke effecten, maar ongelijk niveau van beoordeling

Er zijn grote verschillen in vertrouwen naar opleiding. 53% van de mensen met een hbo- of wo-diploma had in de nazomer van 2022 voldoende vertrouwen in de regering tegen 31% van de mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden. Een mogelijke verklaring voor dit verschil in vertrouwen zou gevonden kunnen worden in het relatieve belang van bovengenoemde criteria voor het vertrouwen: dat zou kunnen verschillen tussen opleidingsgroepen. Zijn sommige aspecten van overheidsfunctioneren voor de ene groep zwaarder dan voor de andere groep? Daar vinden we geen aanwijzing voor.⁷ Dat wil zeggen dat effectiviteit, inclusieve behandeling en responsiviteit van vergelijkbaar belang zijn voor het vertrouwen van mensen met verschillende typen diploma.

Als verschillende opleidingsgroepen de criteria van overheidsfunctioneren even zwaar laten wegen voor hun vertrouwen, zou het vertrouwensverschil weleens kunnen voortkomen uit het feit dat zij de criteria verschillend beoordelen. Dat is inderdaad in sterke mate het geval, over de volle breedte van het overheidsfunctioneren. Mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma zijn veel negatiever dan mensen met een hbo- of wo-diploma over de politieke responsiviteit, over de diverse criteria van procedurele rechtvaardigheid, over effectiviteit en over distributieve rechtvaardigheid (Van Noije et al., 2023).⁸

We weten uit eerder onderzoek dat mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma zich niet alleen minder goed vertegenwoordigd voelen, maar ook feitelijk minder goed vertegenwoordigd worden: ze delen minder standpunten met Tweede Kamerleden en dit verschil is in de afgelopen decennia gegroeid (Bovens & Wille, 2011; Andeweg, 2019). Deze ongelijke politieke vertegenwoordiging werkt door in de verdere beleidsvorming (Schakel & Van der Pas, 2020). Overigens zijn ook de standpunten van mensen met cultureel rechtse én sociaal-economisch linkse voorkeuren ondervertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Schakel & Hakhverdian, 2018). Voor deze groep vinden ook wij significant sterkere negatieve beoordelingen van overheidsfunctioneren.

7 Aanvullende analyses waarbij interacties tussen de verschillende criteria en opleiding zijn geschat, laten geen significante verschillen tussen verschillende diploma's zien (analyse niet getoond).

8 Soms wijken alleen mensen met een hbo- of een wo-diploma in hun positieve oordeel van de andere groepen af. Dat is het geval bij inclusieve behandeling (gelijke behandeling en belangenafweging), effectiviteit en distributieve rechtvaardigheid (Van Noije et al., 2023).

4. Tot slot: nog wel een fundament van legitimiteit onder het gedaalde vertrouwen

Dalend vertrouwen is vooral verontrustend als het betekent dat de overheid ook minder legitimiteit wordt toegekend en niet slechts een teken van tijdelijke ontevredenheid onder gezond kritische burgers is (Decreus, 2011; Lenard, 2008). Als mensen gezagsuitoefening legitiem vinden, aanvaarden zij die vrijwillig en op morele gronden: omdat ze het gerechtvaardigd vinden. Het maakt daarbij niet uit of het in hun eigen voordeel uitpakt, noch of ze het ermee eens zijn (Beetham & Lord, 1998; Dahl, 1982; Weber, 1978). Deze morele aanvaarding doet ertoe, omdat het de kans vergroot dat mensen als constructief-kritische burgers aan de democratische rechtsstaat deelnemen (Andeweg, 2014; Gilley, 2006; Tyler, 2000). Steun vanuit een instrumenteel belang verdwijnt zodra dat belang niet meer wordt gediend; daardoor is ook de bereidheid tot inwilliging van beleid wispelturiger. Zo is legitimiteit bepalend voor de stabiliteit van de democratische rechtsstaat (Habermas 1996, Thomassen et al. 2017).

Of achter het gedaalde vertrouwen in de overheid ook een probleem met haar legitimiteit schuilgaat, blijkt onder meer uit de bereidheid van mensen om zich aan de spelregels van het systeem te houden, meest fundamenteel het naleven van wetten (bijvoorbeeld Van Noije, 2019). Voor bijna driekwart van de ondervraagde mensen is dat een onvoorwaardelijke norm: zij vinden dat burgers zich áltijd aan de wet horen te houden. Ruim een kwart vindt dat er omstandigheden zijn waarin het geweten gevolgd mag worden ten koste van de wet. Toch betekent dit niet dat een kwart van de ondervraagden de democratie en haar wetten dan ook illegitiem vindt; in het merendeel van de gegeven voorbeelden zijn het noodsituaties waarbij iemand in levensgevaar is die wetsovertredingen rechtvaardigen.

Legitimiteitsargumenten worden minder vaak gegeven en gaan meestal over heel specifieke (bijvoorbeeld een enkele onwerkbare wet) of hypothetische situaties (bijvoorbeeld dictatuur). Toch wijst men er in zo'n 5% van de gegeven toelichtingen op dat de regering of overheid zich niets van mensen aantrekt, waardoor mensen zich ook niets van de overheid hoeven aan te trekken. Volgens nog eens 1% moeten mensen sowieso doen wat hun goeddunkt of waar ze zin in hebben, daar hebben ze geen argument of onvrede voor nodig. Tot slot worden God en de Bijbel in 3% van de antwoorden boven de wet gesteld.

Al met al lijkt de legitimiteit van de democratische rechtsstaat voor ten minste negen op de tien mensen niet in het geding, ondanks breed gedeelde ontevredenheid over het functioneren van zijn instituties. Toch is het belangrijk



de legitimiteit in de gaten te houden, zeker als de vertrouwensdip voortduurt, zich concentreert bij bepaalde groepen in de samenleving, en zeker vanwege herhaalde signalen dat de democratische rechtsstaat voor sommige groepen ook echt tekortschiet. Politieke onvrede is meer en meer een onderwerp waarmee partijen hun achterban mobiliseren, zoals Van der Meer (2022: p. 110) stelt, waardoor het risico groeit dat democratie en rechtsstaat zelf onderdelen worden van politieke strijd. Er staan populistische en autoritaire politici op die de democratie openlijk en van binnenuit aanvallen (vergelijk Levitsky & Ziblatt, 2018).

Het is daarom van belang dat het kabinet maatregelen neemt om de democratische rechtstaat hiertegen te beschermen door een aantal aantoonbare manco's te repareren, zoals de ongelijke representatie (zie bijvoorbeeld Remkes et al., 2018). Daarvoor richt het actuele beleid zich op rechtvaardiger wetgeving en beleidsuitvoering, sterkere tegenmacht en grotere invloed van burgers op de besluitvorming (Van Noije et al., 2023). In deze plannen voor structurele verbetering klinkt het terechte besef door dat vertrouwen geen zelfstandig doel moet zijn, maar de oogst is van een overheid die te vertrouwen is.

Maar tegelijkertijd is dit een veranderproces van de lange adem, dat soms ingesleten patronen, soms grondwettelijk verankerde procedures moet hervormen en zich grotendeels aan het zicht van burgers onttrekt. Voor het vertrouwen op de kortere termijn is daarom niet zozeer de institutionele inrichting, maar vooral de manier waarop instituties in de praktijk werken én het waarneembare gedrag van politici doorslaggevend (vergelijk Diamond & Morlino, 2005). Nóg een vergeten herinnering van een bewindspersoon heeft meer negatieve invloed op het vertrouwen dan welk beleidsvoornemen dan ook zal kunnen keren.

De in dit hoofdstuk uitgelichte aandachtspunten voor politiek en beleid komen voort uit teleurgestelde verwachtingen van burgers. Waar soms relativerend gesteld kan worden dat er altijd strijd en spanning zal zijn in een democratie (Dahl, 1982; Mouffe, 2000), dat verwachtingen van burgers onrealistisch zijn, oordelen te kritisch, en het vak van bestuurder dus een helse klus is, overheersen nu signalen dat het vertrouwen ook te lijden heeft van een werkelijk tekortschietend politiek en bestuurlijk bedrijf en er werk aan de winkel is. De belangrijkste bouwstenen die ons onderzoek voor deze publieke werken aandragen, zijn een responsiever bestuur, een waarneembaar inclusieve belangenafweging en meer probleemoplossend vermogen.

Literatuur

- Andeweg, R.B. (2014). *Studying political legitimacy: A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- Andeweg, R.B. (2019). De Staten-Generaal Vertegenwoordigen het Gehele Nederlandse Volk (voordracht gehouden in de Algemene Vergadering van 18 mei 2019). In *Haarlemse Voordrachten, nr. 79*. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen.
- Arnesen, S. (2017). Legitimacy from Decision-Making Influence and Outcome Favourability: Results from General Population Survey Experiments. *Political Studies* 65, 146-161.
- Bovens, M., & A. Wille. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Burkens, M.C., H.R.B.M Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven. (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (8e druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Beetham, D., & C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union. In M. Nentwich (Red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (pp. 15-33). London/New York: Routledge.
- Blok, L. de, & L. Brummel. (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen. Onderzoek naar de relaties tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht: Universiteit Utrecht (USBO).
- Bos, K. van den. (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (Red.). *De menselijke beslisser* (pp. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- COE. (2008). *12 Principles of Good Democratic Governance*. Straatsburg: Council of Europe. Geraadpleegd 28 november 2022 op [www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[\]](http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[]).
- Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.



Decreus, T. (2011). Legitimiteit, gemeenschap en rechtvaardigheid. Een kritiek op Dworkins verklaring voor legitimiteit. In *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, 40(1), 31-46.

Dekker, P., J. den Ridder & I. de Goede. (2010). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), Kwartaalbericht 2010/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Diamond, L. J. (1990). Three paradoxes of democracy. *Journal of democracy*, 1(3), 48-60.

Diamond, L. & L. Morlino. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, MD: JHU Press.

Easton, D. (1957). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.

Esaiasson, P., A. Kölln & S. Turper. (2015). External efficacy and perceived responsiveness – similar but distinct concepts. *International Journal of Public Opinion Research*, 27(3), 432-445.

Esaiasson, P., G. Gilljam & M. Persson. (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? *Comparative Political Studies* 50(6), 739-765.

Giger, N., K. Kissau, G. Lutz & J. Rosset. (2009). *Explaining the variance of subjective and substantive representation* (paper gepresenteerd op de ECPR General Conference in Potsdam, 10-12 december 2009). Colchester: European Consortium for Political Research.

Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results of 72 countries. *European Journal of Political Research* 45, 499-525.

Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston, MA: Beacon Press.

Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Hakhverdian, A., & W. Schakel. (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (Red.). *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (pp. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy. *Political Studies* 56(2), 312-332.

Levitsky, S., & D. Ziblatt. (2018). *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.

Lind, E. & T. Tyler. (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.

Netelenbos, B. (2016). *Political legitimacy beyond Weber. An analytical framework*. Londen: Palgrave Macmillan.

Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97(44), 515-528. Geraadpleegd op www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055403000856.

Meer, T. van der. (2022). Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt. In P. Dekker (Red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (pp. 101-112). Utrecht: Het Wereldvenster.

Meer, T. van der, & S. Zmerli. (2017). The deeply rooted concern with political trust. In S. Zmerli en T. van der Meer (Red.). *Handbook on Political Trust* (pp. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers & J. den Ridder. (2022). *Burgerperspectieven 2022 / 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. New York: Verso.

Mueller, J. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review* 64, pp. 18-34.

Noije, L. van. (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Noije, L. van, J. den Ridder & B. Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek & M. Reijnders (Red.). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023* (pp. 98-123). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. New York: Oxford Academic.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Remkes, J.W., C.C. van Baalen, E.E. Janse de Jonge, J. Kohnstamm, R.A. Koole, E.F. Lagerwerf-Vergunst, T.W.G. van der Meer & A.C. Quik-Schuijt. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.
- Ridder, J. den, & P. Dekker. (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul, & A. van den Broek. (2022). *Burgerperspectieven 2022/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. van 't Hul, & A. van den Broek (2023). *Burgerperspectieven 2023/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. Vermeij, R. Maslowski, & L. van 't Hul. (2021). *Burgerperspectieven 2021/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rothstein, B., & J. Teorell. (2012). Defining and measuring quality of government. In S. Holmberg en B. Rothstein (Red.), *Good Government. The relevance of political science* (pp. 13-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schakel, W., & A. Hakhverdian. (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. *European Political Science Review* 10(3), 441-465. doi: 10.1017/S1755773918000036
- Schakel, W., & D. van der Pas. (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. *European Journal of Political Research* 60(1). doi: org/10.1111/1475-6765.12405
- Scharpf, F.W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU* (Political Science Series nr. 107). Wenen: Institut für Höhere Studien.

Severs, E. (2010). Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness? *Representation* 46(4), 411-423.

Thomassen, J., R. Andeweg & C. van Ham. (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (Red.). *Handbook on Political Trust* (pp. 509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Tyler, T.R. (2000). *Why people obey the law*. New Haven/Londen: Yale University Press.

Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice* 30, 283-357.

UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd 28 november 2022 op www.unescap.org/resources/what-good-governance.

Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek & M. Reijnders (Red.). *Sociaal-culturele ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Weber, M. (1978 [1922]). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.



Bijlage 1

Dimensies van ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en overheidsprestaties.

(sub)dimensies	vragen	schaal- verdeling	weet niet ^a	factorlading op schaal ^b
responsiviteit				
responsiviteit	Tweede Kamerleden zorgen dat ze op de hoogte blijven van wensen van burgers.	1 'Dat is (bijna) nooit het geval' – 5 'Dat gebeurt (bijna) altijd'	nee	0,852
responsiviteit	Tweede Kamerleden leggen hun standpunten en besluiten uit aan burgers.		nee	0,780
responsiviteit	Tweede Kamerleden proberen te voldoen aan wensen van burgers.		nee	0,855
responsiviteit	De regering zorgt dat ze op de hoogte blijft van wensen van burgers.		nee	0,844
responsiviteit	De regering legt haar standpunten en besluiten uit aan burgers.		nee	0,877
responsiviteit	De regering probeert te voldoen aan de wensen van burgers.		nee	0,833
procedurele rechtvaardigheid				
transparantie	In hoeverre worden politieke besluiten in Nederland volgens u transparant genomen? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom ze zijn genomen?	1 'Dat is (bijna) nooit het geval' – 5 'Dat gebeurt (bijna) altijd'	nee	0,883
transparantie	Nadat een politiek besluit is genomen, wordt beleid gemaakt en uitgevoerd. In hoeverre is beleid in Nederland volgens u transparant? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom het wordt uitgevoerd.		nee	0,881
inclusieve behandeling	Hoe vaak behandelen overheidsorganisaties in Nederland iedereen als gelijk, zonder te kijken naar achtergrond, contacten of positie in de maatschappij?		nee	0,617

Bouwstenen voor een overheid die te vertrouwen is

inclusieve behandeling	De Nederlandse regering beschermt de rechten van groepen die in de minderheid zijn.	1 'Zeer oneens' – 5 'Zeer eens'	ja	0,572
inclusieve behandeling	De Nederlandse regering weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten.		ja	0,836
inclusieve behandeling	De Nederlandse Tweede Kamer weegt de belangen van alle burgers mee in zijn besluiten.		ja	0,778
integriteit	Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich schuldig maken aan vriendjespolitiek?	1 'Dat gebeurt nooit' –	nee	0,853
integriteit	Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich laten betalen voor persoonlijke diensten?	5 'Dat gebeurt (bijna) altijd'	nee	0,769
checks and balances	Er is voldoende controle op de werkwijze van uitvoeringsorganisaties (zoals de politie, de onderwijsinspectie of de jeugdzorg) om deze bij te kunnen sturen als er fouten worden gemaakt.	1 'Zeer oneens' – 5 'Zeer eens'	ja	0,733
checks and balances	De Tweede Kamer heeft voldoende mogelijkheden om de regering te controleren en te corrigeren.		ja	0,600
goede bedoelingen	Erop vertrouwen dat meeste Tweede Kamerleden hun best doen voor de Nederlandse samenleving.	1 'Helemaal geen vertrouwen' – 10 'Alle vertrouwen'	ja	0,917
goede bedoelingen	Erop vertrouwen dat meeste leden van de regering hun best doen voor de Nederlandse samenleving.		ja	0,956
goede bedoelingen	Erop vertrouwen dat meeste ambtenaren hun best doen voor de Nederlandse samenleving.		ja	0,853

(sub)dimensies	vragen	schaal- verdeling	weet niet ^a	factorlading op schaal ^b
overheidsprestaties				
effectiviteit	De overheid slaagt erin grote maatschappelijke problemen op te lossen.	1 'Zeer oneens' – 5 'Zeer eens'	ja	0,805
effectiviteit	De overheid is daadkrachtig in tijden van crisis.		ja	0,818
effectiviteit	Hoe tevreden bent u in het algemeen over de prestaties van de Nederlandse regering?		ja	0,834
effectiviteit	Hoe tevreden bent u in het algemeen over de inspanningen van de Nederlandse regering?		ja	0,810
distributieve rechtvaardigheid	Hoe tevreden bent u in het algemeen over de verdeling van rijkdom in Nederland?	1 'Zeer ontevreden' – 5 'Zeer tevreden'	ja	0,723
distributieve rechtvaardigheid	Hoe tevreden bent u in het algemeen over de mate waarin iedereen toegang heeft tot goede zorg en onderwijs?		ja	0,662
distributieve rechtvaardigheid	Hoe tevreden bent u in het algemeen over de mate waarin iedereen een veilige leefomgeving heeft?		ja	0,678
idee waar regering heen wil	Ik heb wel een algemeen idee van waar de regering de komende jaren met Nederland heen wil.	1 'Zeer oneens' – 5 'Zeer eens'	ja	
visie regering	De regering heeft een visie op hoe grote maatschappelijke problemen moeten worden opgelost.		ja	

- a De 'weet niet'-categorieën zijn als missende waarden gecodeerd. Er is gebruikgemaakt van 'multiple imputation' om van zoveel mogelijk informatie gebruik te maken.
- b Indien covarianties tot sterke modelverbeteringen leidden, hebben we deze toegevoegd tussen items binnen dezelfde schaal.
- c Voor elk van de dimensies (responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en overheidsprestaties) zijn aparte factoranalyses gedraaid. Elk van de modellen heeft een goede modelfit (RMSEA ≤ 0,06; CFI > 0,95; SRMR < 0,06).

8.

Met gezag het vertrouwen herstellen

Daan Musters, Mariet de Boer & Katrien Termeer

Raad voor het Openbaar Bestuur

1. Inleiding

Of het nu gaat om stikstof, asielopvang of klimaat: vaak lijkt de overheid niet het gezag te hebben om daadkrachtig en met steun vanuit de samenleving te opereren. Hoe komt dit, en wat zou de overheid kunnen doen om haar gezag te herwinnen? Dat zijn vragen die centraal staan in het signalement 'Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur' (2022) van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Voor dit rapport heeft de Raad een aantal praktijkcasussen bestudeerd in verschillende domeinen waar de overheid actief is. Aan de hand van één van deze voorbeelden geven we in dit artikel een overzicht van de belangrijkste conclusies van de Raad. Ook schetsen we hoe het denken van de Raad over de thema's 'vertrouwen' en 'gezag' zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld.

2. Het voorbeeld

Het is begin 2021 als de drukke rondweg van een dorp in een Nederlandse gemeente weer opengaat. Een half jaar eerder was de weg op de schop gegaan om er een zogenaamde 'shared space' van te maken. Waar fietsers en automobilisten eerst eigen rijbanen tot hun beschikking hadden, is het in de nieuwe situatie de bedoeling dat ze van dezelfde weg gebruikmaken. Dat is veiliger, zo stelde het verkeersadviesbureau dat verantwoordelijk was voor het ontwerp: als fietsers en automobilisten de rijbaan delen, zullen ze wat meer naar elkaar omkijken en verminderen vooral de automobilisten hun snelheid.

In de weken na de heropening is de weg hét gespreksonderwerp in het dorp. Burgers ervaren niet dat de inrichting veiliger is. In tegendeel: ze kunnen niet geloven dat de gemeente het leven van fietsers – en vooral van schoolgaande kinderen – op de weg zo in de waagschaal stelt. Twee van de reacties op een lokale Facebookpagina: 'Hoe kun je van een veilige weg zoiets gevaarlijks maken?', 'Afsluiten voor wegverkeer die weg, levensgevaarlijk.'

Al snel bereiken de signalen ook de gemeenteraad. Veel politici zitten met de kwestie in hun maag: de raad stemde eerder met een grote meerderheid in met het nieuwe ontwerp. Hoewel ook aanvullend onderzoek laat zien dat de weg wel degelijk veiliger is geworden, kan dit niet voorkomen dat de politiek uiteindelijk overstag gaat. Nog geen jaar na de heropening van de weg wordt unaniem besloten om de weg weer van losse fietspaden te voorzien. Terug bij af dus, maar wel veel kostbare tijd en veel gemeenschapsgeld verder. Bovendien heeft de affaire tot veel onderling wantrouwen geleid bij bestuurders, politici en burgers.

3. Met gezag bouwen aan vertrouwen

De gebeurtenissen zoals hiervoor beschreven zijn exemplarisch voor besturen anno nu en staan absoluut niet op zichzelf. De overheid wil wat en gaat met relevant onderzoek en de aanbevelingen van experts in de hand aan de slag. Na verloop van tijd – vaak als de desbetreffende veranderingen al lang en breed in gang zijn gezet – blijkt dat veel burgers heel anders tegen de zaken aankijken. Hun ‘leefwereld’ sluit niet aan bij de ‘systeemwereld’ van de bestuurders, politici en ambtenaren. Met een beroep op eigen ervaringen en eigen onderzoek tekenen ze protest aan tegen het handelen van de overheid – soms met succes, zoals in het voorbeeld.

Wat het voorbeeld daarmee op kleine schaal laat zien, is dat de overheid vaak niet meer het gezag heeft om daadkrachtig te opereren. Dan resten haar nog twee mogelijkheden: of de inzet van dwang, waarmee de overheid de wensen van de betrokkenen links laat liggen, of passiviteit, waardoor alles bij het oude blijft. We moeten echter constateren dat beide houdingen niet houdbaar zijn in een tijd van enerzijds grote maatschappelijke uitdagingen (op het gebied van klimaat, milieu, woningbouw et cetera) en anderzijds grote maatschappelijke onrust. Dit roept allerhande vragen op: wat zou de overheid kunnen doen om haar gezag te herstellen? Is de overheid haar gezag nog wel waard? Zijn burgers überhaupt nog wel bereid om gezag te accepteren?



Dit soort vragen heeft de ROB geprobeerd te beantwoorden in zijn signalement ‘Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur’.¹ Hierin definieert de ROB gezag als een vorm van macht die burgers vrijwillig aanvaarden. Gezag valt of staat met de wederkerige relatie tussen zij die gezag verlenen (in het geval van de overheid: burgers) en zij die het gezag dragen (in het geval van de overheid: politici, bestuurders en ambtenaren). Relevant hierbij is de vraag naar gezagswaardigheid: in hoeverre is de overheid het gezag dat zij heeft of zou willen hebben eigenlijk waard?

Hoewel het thema ‘vertrouwen’ al langer onderdeel uitmaakt van de advisering van de ROB, begaf men zich met het thema ‘gezag’ op relatief onbekend terrein. In deze bijdrage gaan wij als betrokkenen bij het signalement ‘Gezag herwinnen’ in op de ontwikkelingen in het denken van de ROB die hebben geleid tot een focus op dit thema. Vervolgens diepen we de begrippen ‘gezag’ en ‘gezagswaardigheid’ verder uit aan de hand van de gebeurtenissen rondom het voorbeeld zoals hierboven beschreven.

1 Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2022). Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

4. De Raad voor het Openbaar Bestuur en advisering over vertrouwen

Het vertrouwen heeft niet altijd centraal gestaan in de taakopvatting van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De belangrijkste voorganger van de ROB, de Raad voor Binnenlands Bestuur (RBB, opgericht in 1980), hield zich in zijn advisering enkel bezig met de efficiëntie en de effectiviteit van het openbaar bestuur. Ook toen de ROB in 1996 bij wet werd ingesteld, bleef zijn taakstelling: 'het adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid', zij het met 'bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat [...]'.² Toch werd onder het voorzitterschap van Jos van Kemenade (2001-2009) besloten om de bestuurlijke vraagstukken waarover de ROB adviseert niet meer los te zien van het vertrouwen van de burger in de overheid.³

Een sleutelpublicatie is de essaybundel 'Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur' (2006), waarin wordt aangekondigd dat de ROB in daaropvolgende jaren 'in zijn advisering, onderzoek en overige activiteiten prioriteit [zal] toekennen aan onderwerpen die rechtstreeks van belang zijn voor – het herstel van – het vertrouwen in overheid en politiek'. In de inleiding schetst de ROB de context die de vraag naar het vertrouwen zo relevant maakt: de Fortuyn-revolte en de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet hadden duidelijk gemaakt dat er sprake was van een 'vervreemding tussen politiek en samenleving'.⁴ In de bundel wordt op zoek gegaan naar de oorzaken voor de daling van het vertrouwen in de overheid. De meeste verklaringskracht wordt gevonden bij het handelen van de overheid zélf: wantrouwen zou voortkomen uit kritiek op beleidsinhoudelijke keuzes van de regering, uit kritiek op de stijl van politiek bedrijven en de gebrekkige mogelijkheden voor burgers om beleid en bestuur te corrigeren.⁵

2 Regeling - Wet op de Raad voor het openbaar bestuur - BWBR0008419 (overheid.nl).

3 ROB (2009). Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, p. 7.

4 Arno Korsten & Peter de Goede (2006). Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Den Haag: Elsevier Overheid, p. 9; zie ook: ROB (2009). Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 24-38.

5 Korsten & De Goede (2006), pp. 24-25.

Sinds het eerste decennium van deze eeuw is ‘vertrouwen’ daarmee een centraal onderwerp in de taakopvatting van de ROB: ‘vertrouwen, transparantie, participatie, effectiviteit en efficiëntie’ noemt de Raad als de belangrijkste sleutelwaarden in zijn advisering. De ROB beziet vertrouwen hierbij vanuit twee perspectieven: enerzijds het vertrouwen van de burger in de overheid en anderzijds het vertrouwen van de overheid in de burger.

4.1 Perspectief 1: het vertrouwen van de burger in de overheid

Enerzijds kijkt de ROB vanzelfsprekend naar het vertrouwen van de burger in de overheid en wat gedaan kan worden om dat vertrouwen te vergroten. In ‘Democratie vereist partijdigheid’ (2009) wordt de vervreemding tussen politiek en samenleving geweten aan het feit dat politieke partijen in en rond het midden van het politieke spectrum steeds meer op elkaar zijn gaan lijken. De ROB adviseert die partijen daarop om zich nadrukkelijker ideologisch te profileren – via hen moet verbinding worden gezocht met de samenleving, zodat ze als ‘gezaghebbende intermediairs’ tussen bestuur en burger kunnen optreden.⁶ In het advies ‘Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur’ (2009) concludeert de ROB dat de overheid vertrouwen kan herwinnen door ‘het herkennen van maatschappelijke problemen en het maken van heldere politieke keuzes’, ‘het kiezen van werkbare beleidsopties die ook steunen op draagvlak’ en ‘aandacht in de uitvoering voor effectiviteit en meetbaarheid’.⁷ Recenter stelt de ROB in het advies ‘Een sterkere rechtsstaat’ (2021) dat het openbaar bestuur een rol heeft te vervullen bij het waarborgen en onderhouden van de democratische rechtsstaat. De Raad benadrukt het belang van de normerende functie van de wetgevende macht en het belang van een uitvoerende macht die zichzelf aan de wet houdt voor het vertrouwen in de overheid.⁸ In ‘Sturen én verbinden’ (2015) kijkt de Raad ook kritisch naar de opstelling van burgers zélf in relatie tot het vertrouwen in de overheid. Zij hebben veel tegenstrijdige verwachtingen van de overheid, stelt de ROB vast: ze willen worden vrijgelaten, maar zich ook veilig voelen; ze willen niet worden betutteld, maar wel met gezag worden tegengesproken; burgers verwachten van de overheid leiderschap en daadkracht, maar verwachten tegelijkertijd ook dat deze zelfde overheid zich flexibel opstelt en de dialoog aangaat.⁹



6 Adviesrapport Democratie vereist partijdigheid | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl), p. 45.

7 Adviesrapport Slagvaardig bestuur | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl), pp. 7-10.

8 Adviesrapport: Een sterkere rechtsstaat | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl), pp. 7-29.

9 Adviesrapport Sturen én verbinden | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl), p. 4.

4.2 Perspectief 2: het vertrouwen van de overheid in de burger

Anderzijds kijkt de Raad kritisch naar het vertrouwen dat de overheid heeft in de burger – een vraagstuk dat vooral na het aantreden van Jacques Wallage als voorzitter (2009-2017) veel aandacht krijgt. De Raad constateert in adviezen als ‘Vertrouwen op democratie’ (2009) en ‘Loslaten in vertrouwen’ (2012) dat de samenleving steeds ‘horizontaler’ is geworden terwijl het openbaar bestuur nog altijd in hoge mate ‘verticaal’ georganiseerd is. De Raad stelt dat de overheid de verbinding met de samenleving weer moet zoeken en de burger serieus moet nemen. Vermaatschappelijking – het overdragen van de uitvoering van delen van overheidsbeleid aan burgers zelf – krijgt een centrale rol in de advisering van de ROB in de jaren na 2010. De Raad ziet het herijken en verhelderen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid als essentieel middel voor het herstel van vertrouwen. In ‘Loslaten in vertrouwen’ constateert de Raad dat een verandering van de rolverdeling tussen de burger en de overheid nodig is. Het openbaar bestuur moet daarvoor vertrouwen hebben in de burger: die kan zelf aan de slag. In ‘Democratie is méér dan politiek alleen’ (2017) pleit de Raad voor een ‘maatschappelijke democratie’. Dit idee van maatschappelijke democratie wordt verder uitgewerkt in het advies ‘Besturen met akkoorden’ (2020), waarin de Raad stelt dat participatie en responsiviteit bijdragen aan het vertrouwen in de overheid.

5. Van vertrouwen naar gezag: ‘Overheid, doe ertoe!’

Met zijn signalement ‘Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur’ verschuift de ROB de aandacht van ‘vertrouwen’ naar ‘gezag’. In het thema ‘gezag’ komen de twee hierboven genoemde grote lijnen samen die in de advisering van de ROB met betrekking tot vertrouwen terugkomen. De ROB ziet de gezagsverhouding tussen overheid en burger als wederkerig. Deze is dus een relatie waarin zowel de burger als de overheid een rol speelt bij het herstel van wederzijds vertrouwen. De Raad stelt vast dat in de afgelopen decennia zowel in de maatschappij als geheel als binnen de overheid ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die de gezagsrelatie tussen de overheid en burger onder druk hebben gezet.

Wat betreft de bredere maatschappelijke ontwikkelingen moet worden geconcludeerd dat gezag minder vanzelfsprekend is dan vroeger, of dat de gezagsrelaties in ieder geval veel vluchtiger van aard zijn geworden. Er is, in de woorden van hoogleraar Zeger van der Wal, sprake van 'gezagsturbulentie'.¹⁰ Dit hangt met tal van ontwikkelingen samen. Zo zijn burgers beter opgeleid dan ooit en hebben ze hierdoor, maar ook door digitalisering en informatisering, beter toegang tot kennis en kunde. Ook processen als secularisering en individualisering hebben de samenleving 'horizontaler' gemaakt. Waar burgers voorheen in grote mate gezagsgetrouw waren, nemen de gezagskritische en gezagsafwijzende groepen burgers in omvang toe. Gezagskritische burgers zijn in principe bereid het gezag te erkennen, maar laten dit wel afhangen van het handelen van de overheid. Gezagsafwijzende burgers wijzen het gezag van de overheid bijna per definitie af.¹¹

In 'Gezag herwinnen' stelt de ROB vast dat de overheid niet alleen in de ogen van burgers minder 'gezagswaardig' is, maar dat de overheid op bepaalde terreinen haar gezag ook echt heeft verloren. Hierbij speelt een combinatie van vier tekorten een rol. Er is allereerst sprake van een *tekort van de macht*: de overheid heeft het door politieke keuzes op steeds minder maatschappelijke terreinen voor het zeggen, waardoor zij vaak niet meer bij machte is om op te treden in naam van het algemeen belang. Ten tweede is er sprake aan een *cognitief tekort*: de overheid moet opereren in een steeds complexere wereld, maar heeft door de focus op marktgericht en procesmatig werken minder inhoudelijke kennis en kunde in huis. Ten derde kampt de overheid met een *moreel tekort*: door de nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders zijn vragen over de rechtvaardigheid van het overheidsoptreden in relatie tot de burger naar de achtergrond of zelfs uit zicht verdwenen. Ten vierde is er sprake van een *maatschappelijk tekort*: waar de overheid traditioneel in verbinding stond met burgers via vertegenwoordigende elites, heeft deze verticale binding met de samenleving haar kracht verloren. Tegelijkertijd zijn er weinig bottom-up of horizontale structuren voor in de plaats gekomen.



10 Van der Wal, Z. (2021). *Bouwen aan vertrouwen. De visie van Zeger van der Wal*. Den Haag: CAOP.

11 ROB (2022), pp. 23-48.

6. Terug naar het voorbeeld: gezag en gezagswaardigheid als nieuwe manieren van kijken

Hoewel gezagsrelaties minder vanzelfsprekend zijn, constateert de ROB dus dat de 'gezagswaardigheid' van de overheid – de mate waarin gezag al dan niet verdiend is – op sommige terreinen onder druk staat. In de ogen van de Raad kent gezagswaardigheid drie dimensies: *bekwaamheid*, *betrokkenheid* en *betrouwbaarheid*. Hieronder bestuderen we deze 'drie B's' aan de hand van de gebeurtenissen in het voorbeeld uit de inleiding. Daarna reflecteren we op de mogelijkheden om in deze competenties te investeren en wat de ROB hierover in het verleden al geadviseerd heeft.

6.1 Bekwaamheid

Bij bekwaamheid gaat het om het regelmatig boeken van succesjes en het hebben van de juiste capaciteiten en competenties, in termen van kennis, kunde en ervaringsdeskundigheid. Beleid en wetgeving moeten in een steeds complexere context gerealiseerd worden. De overheid is zichzelf echter steeds meer als procesbegeleider gaan zien, waardoor zij voor kennis en kunde afhankelijk is van externe experts en adviesbureaus. Hierdoor raakt de inhoud en impact van beleid uit het zicht. Tegelijkertijd heeft de burger meer toegang tot alternatieve bronnen van kennis en kunde, waardoor waarheidsclaims van het openbaar bestuur vaker worden betwist.

Nemen we het voorbeeld van de weginrichting, dan zien we dat de gemeente daarin voor de ontwerp van de nieuwe weg steunde op externe adviesbureaus. Het gemeentebestuur kon – met het relevante onderzoek in de hand – stellen dat de nieuwe verkeerssituatie veiliger was dan de oude situatie. Burgers betwistten dit echter en vonden dat het niet uit het dorp afkomstige verkeersadviesbureau geen inzicht had in de feitelijke verkeerssituatie in het dorp. Ze beriepen zich op ervaringskennis, deden eigen onderzoek en raadpleegden andere experts. Waar de kennis en kunde van de overheid voorheen vaak vanzelfsprekend werd gevonden laat het voorbeeld zien hoe de verbeterde kennispositie van burgers besturen complexer maakt.

In de adviesagenda bij 'Gezag herwinnen' stelt de ROB voor om in de bekwaamheid van het openbaar bestuur te investeren door inhoudelijke (ervarings)kennis en kunde weer van buiten naar binnen te halen, door langetermijndenken binnen het openbaar bestuur te stimuleren en door waarheidsvinding in het digitale tijdperk te ondersteunen. Ook in andere,

recente adviezen heeft de ROB benadrukt dat politiek en bestuur goede ondersteuning nodig hebben om deugdelijk te kunnen functioneren, zoals in 'Goede ondersteuning, sterke democratie' (2020) en in het briefadvies 'Ondersteuning Tweede Kamer' (2021)¹². In zijn essaybundel 'Wetenschap en overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie' (2021) heeft de Raad gereflecteerd op de verhouding tussen wetenschap en politiek.¹³ Rolbewustzijn en rolvastheid zijn hierin sleutelwoorden voor het behoud van gezag.

6.2 Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het om de moraliteit, authenticiteit en integriteit van gezagsdragers in woord en daad. Doet de overheid wat ze zegt en heeft de overheid het goede voor met burgers? Handelt de overheid wel uit het algemene belang en maakt zij op een rechtvaardige manier afwegingen tussen belangen waarbij ze rekening houdt met de consequenties daarvan? De overheid heeft de afgelopen decennia haar sturende en ordenende rol bewust losgelaten. De Raad constateert dat het (niet) optreden van de overheid nooit moreel neutraal is en dat de uitwerking van (ontbrekend) beleid altijd morele en soms immorele consequenties heeft. De nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en kaders heeft vragen over rechtvaardigheid van het overheidsoptreden in relatie tot de burger uit het zicht doen raken. De technocratisering van het debat heeft de visies, aannames en motivaties die ten grondslag liggen aan beleidskeuzes, onzichtbaarder gemaakt.



Ook in de voorbeeldcasus valt op dat de discussies over de nieuwe verkeerssituatie in hoge mate technisch van aard waren. Waar de herinrichting van de weg – althans in theorie – een onderwerp van politiek-ideologisch debat had kunnen zijn, waren zowel de politiek als burgers gefixeerd op het schijnbaar objectieve criterium 'veiligheid'. De onderliggende vragen die onbeantwoord bleven, waren echter: Veilig voor wie? Voor de fietser? En wanneer is veilig, veilig genoeg? Uiteindelijk zouden politieke kwesties moeten gaan over de vraag naar het algemeen belang en hoe, maar vooral ook in hoeverre, het bijzondere belang van bepaalde groepen burgers daarmee te verenigen is. Doordat het gesprek over de nieuwe inrichting zo technisch gevoerd werd, waren zowel de overheid

12 ROB (2020). Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur; ROB (2021). Briefadvies Ondersteuning Tweede kamer. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

13 Frank van Ommeren, Daan Roovers, Pieter de Jong & Bart Coster (2022). Wetenschap en overheidsbeleid. Een spanningsvolle relatie. Den Haag: Boom bestuurskunde.

als burgers geneigd om nieuw onderzoek en andere vormen van kennis te berde te brengen om hun eigen posities te ondersteunen. Dit leidde er niet toe dat de partijen dichterbij elkaar kwamen – de tegenstellingen werden eerder scherper.

In de thematische adviesagenda bij ‘Gezag herwinnen’ stelt de ROB voor om in de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur te investeren door de morele en normatieve dimensies van zijn werk beter te erkennen en te herwaarderen en weer te leren om politiek en rechtsstatelijk te normeren. Ook in het verleden heeft de ROB geadviseerd over manieren om de overheid betrouwbaarder te maken. Zo werden eerder al de adviezen ‘Democratie vergt partijdigheid’ en ‘Een sterkere rechtsstaat’ genoemd en in 2022 publiceerde de ROB bovendien het ‘Wegingskader goed openbaar bestuur’, waarmee de Raad de grondbeginselen van goed openbaar bestuur zo goed mogelijk heeft willen formuleren en verhelderen.¹⁴ In ‘Het regeerakkoord als startdocument’ (2017) pleitte de ROB voor regeerakkoorden die het karakter hebben van een startdocument, dat meer ruimte overlaat voor het politieke en maatschappelijke debat dan een in beton gegoten document waaraan coalitiepartners – in het kabinet en in het parlement – met handen en voeten gebonden zijn.¹⁵

6.3 Betrokkenheid

Bij betrokkenheid gaat het om de representativiteit en responsiviteit van gezagsdragers en de vertegenwoordiging van burgers in formele en informele zin. Toont de overheid respect voor de emoties en leefwereld van burgers? Worden de stemmen van kwetsbare burgers ook gehoord? De Raad ziet dat het gezag van de overheid nog steeds veelal verticaal en top-down georganiseerd is, terwijl de samenleving de afgelopen decennia steeds horizontaler is geworden. Deze mismatch zorgt voor een daling in het gezag. Daarnaast is de samenleving meer divers dan vroeger zonder dat dit heeft geleid tot fundamentele aanpassingen binnen het openbaar bestuur. Daarbij hebben bepaalde groepen in onze samenleving meer democratisch en bureaucratisch kapitaal dan andere. Sommige burgers voelen zich niet gekend in hun belangen en sommigen van hen haken af, resulterend in een proteststem of thuisblijven bij verkiezingen.

Opnieuw kan de casus van de herinrichting van de rondweg als voorbeeld dienen. De reconstructie laat zien dat burgers maar ook medewerkers van de gemeente

14 ROB (2022). Wegingskader goed openbaar bestuur. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

15 ROB (2017). Het regeerakkoord als startdocument. Basis voor responsief overheidsbeleid. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

al in de ontwerpfase van de herinrichting van de weg zorgen hebben geuit over de veiligheid van fietsers in de ‘shared space’. Bovendien hebben ook enkele gemeenteraadsleden van begin af aan hun bezwaren tegen de plannen kenbaar gemaakt. De herinrichting werd echter als taak voor het college gezien en aan burgers en de gemeenteraad werd medegedeeld dat ze slechts op detailniveau invloed konden uitoefenen op het ontwerp van de weg. Pas toen de situatie uit de hand liep en het protest groeide, werd van overheidswege besloten om de plannen opnieuw te herzien. In het voorbeeld zie je hoe de systeemwereld van de technici, die de nieuwe inrichting van de rondweg als veilig zagen, in botsing kan komen met de leefwereld van burgers, die daar anders tegenaan keken. Tegelijkertijd hadden burgers op hun beurt geen enkel vertrouwen in de goede bedoelingen van de gemeente en de claim dat de nieuwe inrichting veiliger was dan de oorspronkelijke situatie.

In de thematische adviesagenda bij ‘Gezag herwinnen’ stelt de ROB voor om in de betrokkenheid van het openbaar bestuur te investeren door ondervertegenwoordigde groepen bij de ontwikkeling en uitvoering van wetgeving en beleid te betrekken, door nieuwe kanalen naar de macht te creëren voor burgers (zoals burgerinitiatieven, deliberatieve fora en alternatieve vormen van referenda, zoals preferenda) en door het gesprek over het algemeen belang en de bijzondere belangen die daarin samenkomen, weer explicieter te voeren. Eerder sprak de ROB in ‘Vertrouwen op democratie’ al van een ‘legitimiteitscrisis’ en dit kwam ook duidelijk terug in de eerdergenoemde adviezen ‘Loslaten in vertrouwen’ en ‘Democratie is méér dan politiek alleen’. In zijn signalement ‘Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau’ (2018) stelde de Raad al dat het politieke en maatschappelijke debat over het raadgevend referendum geen eindpunt mag zijn van het gesprek over hoe we mensen bij politiek en democratie kunnen betrekken.¹⁶ Het kabinet en de partijen in het parlement dienen te blijven zoeken naar manieren om mensen invloed en controle te geven op en over belangrijke beslissingen die hun leven raken. Ook had de ROB in het verleden aandacht voor ondervertegenwoordigde groepen, zoals vrouwen in de essaybundel ‘100 jaar vrouwenkiesrecht, een tussenstand’ (2019) en jongeren in ‘Jong geleerd, oud gedaan’ (2019).¹⁷



16 ROB (2018). Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

17 ROB (2019). 100 jaar vrouwenkiesrecht. Een tussenstand. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur; ROB (2019). Jong geleerd, oud gedaan. Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

7. Samenvatting en conclusie

In het verleden heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur ‘vertrouwen’ als lens gebruikt om de stand van de relatie tussen de overheid en de burger te duiden, zoals de rolverdeling, de onderlinge verwachtingen en de verhouding ten opzichte van elkaar. Met de thema’s ‘gezag’ en ‘gezagswaardigheid’ heeft de Raad de wederkerigheid tussen burger en overheid nog verder benadrukt. De overheid moet haar gezag waard zijn, maar burgers moeten ook bereid zijn om dat gezag te verlenen. Bovendien heeft de Raad met het begrip ‘gezag’ de relatie tussen overheid en burger in een breder verband willen zien. Betrouwbaarheid – waarbij het gaat om de vraag of je te vertrouwen bent – is slechts één van de dimensies van gezagswaardigheid, naast bekwaamheid en betrokkenheid.

De ROB concludeert dat de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur op sommige terreinen onder druk staat. In ‘Gezag herwinnen’ doet de ROB een duidelijke oproep aan het openbaar bestuur om in zijn gezagswaardigheid te investeren. De Raad doet dit op basis van de stellige overtuiging dat de overheid een fundamentele rol te vervullen heeft bij het aangaan van de uitdagingen waarmee we als samenleving op het gebied van klimaat, milieu, ruimtelijke ordening, wonen en geopolitiek geconfronteerd worden. De ROB doet dit ook omdat de Raad denkt dat het openbaar bestuur die rol alleen kan vervullen met voldoende steun vanuit de samenleving. Passiviteit lijkt met het oog op het karakter van de uitdagingen geen optie. Bovendien heeft het openbaar bestuur de plicht om de oplossingen vorm te geven binnen de kaders die de democratische rechtsstaat daarvoor geeft. Niet macht zonder meer, maar gezag biedt daarvoor een wenkend perspectief.

9.

Maatschappelijke dienstverlening en bewust vertrouwen

Marc van der Meer

Tilburg Law School

1. Inleiding

Het vertrouwen in de overheid manifesteert zich ook in het vertrouwen in de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening: hoe profiteren burgers van het onderwijs, de publieke arbeidsvoorziening, de zorg, de veiligheidssectoren en daarmee samenhangend de belastingen en publieke infrastructuur? In 2014 lanceerde ik mijn motto 'Vakmensen en bewust vertrouwen'. In dit hoofdstuk kijk ik terug op het belang van praktijk- en ervaringskennis voor de betrouwbaarheid van de publieke dienstverlening. Geen politiek vertrouwen immers zonder vertrouwen in de ontwikkeling van werk- en leertaken op de werkvloer.

De politieke barometers die het vertrouwen van burgers in politieke organisaties aanduiden, staan over de hele linie op een laag niveau. Het betreft niet alleen het vertrouwen in politici, maar ook dat in politieke instituties, zoals de rechterlijke macht, de media en representatieve organisaties. Van onaantastbaar gezag is allerm minst sprake. Evenmin is er sprake van duidelijke oplossingsrichtingen over hoe het vertrouwen te verbeteren.

In onze analyse van de ontwikkeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in Nederland valt op dat in Nederland een andere verhouding is ontstaan tussen het openbaar bestuur en organisaties in het maatschappelijk middenveld dan in veel andere Europese landen.¹ Het gaat allang niet meer exclusief over de ruil tussen lonen en arbeidstijden. Het politieke speelveld is verbreed naar nieuwe domeinen, waarin de sociale partners ook een rol spelen. In recente artikelen analyseren we hoe in de periode sinds de val van Lehman Brothers de politieke bakens zijn verzet. In onze overlegeconomie zijn de politieke pijlers van het stabiele politieke midden en de overlegeconomie geërodeerd; dat geldt door de teruggang van het lidmaatschap van de vakbeweging en de werkgeversorganisaties ook voor de maatschappelijke pijler. De traditionele middenpartijen hebben aan positie verloren, met een sterke groei van kleine splinterpartijen aan de linker- en rechterzijde van het politieke spectrum. De derde, internationale pijler van beleidsvorming (EU, VN, WHO) is meer van belang geworden. De verschillende kabinetten-Rutte moeten bij grote beleidshervormingen (arbeidsmarkt, woningmarkt, sociale zekerheid, pensioenen, en nu stikstof en de toekomst van de landbouw) steeds een beroep doen op constructieve oppositie om te komen tot een meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer.

¹ Hemerijck A.C., J. Karremans & M. van der Meer (2022).

Tegelijkertijd staat de maatschappelijke dienstverlening onder druk door de grote arbeidsmarkttekorten en de hoge uitval. In sectoren als de zorg, het onderwijs en de veiligheidsbranches is sprake van intensivering van de dienstverlening en technologische ontwikkelingen. Van de professionals kunnen niet als vanzelfsprekend meer inzet, betere prestaties en meer vertrouwen in de arbeidsverhoudingen worden verwacht. Kwaliteit heeft een prijs.²

2. Vertrouwen moet groeien

Als het gaat om vertrouwen in de politiek, moet ook de vraag naar het vertrouwen in de publieke dienstverlening worden gesteld. Vertrouwen is niet een soort van 'input'-factor: je krijgt niet vanzelf een betere dienstverlening met een onsjie vertrouwen erbij, wat peper en zout, enkele extra medewerkers en enige inzet van moderne technologie. Vertrouwen is emergent van karakter, het ontwikkelt zich gaandeweg. Als er vertrouwen op de werkvloer is, is dat een afspiegeling van de werkwijze en het functioneren van (publieke) organisaties.

Het is daarom een essentiële vraag hoe te komen tot hoogwaardige publieke dienstverlening. Hoe staat het ervoor? Al in 2004 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn bewijzen van maatschappelijke dienstverlening, een studie waarin verschillende logica's van handelen werden uitgewerkt: de institutionele en provisiologica van de dienstverlening en de vraaglogica van productkwaliteit. Minder aandacht was er voor de professionele logica: hoe werken professionals in deze organisaties?³ In de recente rapporten over de arbeidsmarkt van de commissie-Borstlap (2020) en opnieuw de WRR (De waarde van werk, 2020) staat dat er sprake is van een doorgeschooten flexibilisering. Minder duidelijk is uitgewerkt hoe (publieke) organisaties hun professionele inzet kunnen verbeteren.



Uit de empirische studies over de arbeidsvoorziening, de belastingen, de rijbewijzen, Rijkswaterstaat en het onderwijs, die ik in dit hoofdstuk zal behandelen, blijkt enerzijds dat er overal sprake is van nieuwe vormen van flexibele personeelsinzet, versterking van de teamorganisatie en uitwisseling en kenniscirculatie tussen school en bedrijven of instellingen. Anderzijds zijn

2 Van der Meer, M. & W. Brinkman (2020).

3 In de achtergrondstudie over de Arbeidsvoorziening hebben we toen wel gepoogd de professionele dilemma's in de uitvoeringsorganisatie te ordenen (Van der Meer en Visser, 2004).

er grote vraagstukken van personeelsuitval, niet goed functionerende ICT-systemen en niet leren van de resultaten. Het zou vanuit dit perspectief van reductionisme getuigen om de analyse van de publieke dienstverlening alleen vanuit een arbeidsmarktperspectief van omvangrijke arbeidsmarktekorten te definiëren, zonder daarbij de inrichting van de arbeidsorganisatie en de mate van professionele ontwikkeling te betrekken.

Er is inzicht nodig hoe motivatie en creatief vermogen van professionals op de werkvloer worden versterkt, hoe er wordt geleerd en hoe kennisontwikkeling tot stand komt. Werkenden zijn ook burgers, zij stemmen ook, en staan als frontlijnwerkers in dagelijks contact met de cliëntèle in de samenleving (ROB, 2017). Met andere woorden, een integrale benadering van onderzoek, innovatie en het (anders) organiseren van dienstverlening en professionalisering van medewerkers is noodzakelijk. Het benutten van praktijk- en ervaringskennis op de werkvloer is een belangrijke component om het vertrouwen in de overheid te herstellen.

3. Tekortschietende feedbackmechanismen (1): de maatschappelijke dienstverlening als casus

Er zijn dus sterke wederzijdse afhankelijkheden en fluctuerende variabelen tussen het landelijke beleid en de decentrale uitvoering van de publieke dienstverlening. De recente parlementaire enquête naar de publieke dienstverlening in vier sectoren (arbeidsvoorziening, belastingen, rijbewijzen, Rijkswaterstaat) biedt een goed voorbeeld van de structurele uitdagingen die zich in deze wisselwerking voordoen. Bij monde van voorzitter Bosman wordt geconstateerd dat 'de afstand tussen beleid en balie te groot is'. De werkorganisatie behoeft verbetering, de kwaliteit van het werk staat onder druk en van fouten wordt niet geleerd. Daarvoor bestaan drie oorzaken, die verschillende departementen raken.⁴

Ten eerste is er sprake van sterke differentiatie van taken en diensten, die een adequate informatievoorziening tegengaat en maatwerk voor de burger belemmert. De fragmentatie van arbeid leidt tot onbeheersbare organisaties, vooral als zich externe veranderingen aandienen. Er is inmiddels een lappendeken aan wetten en regels, die zich moeilijk laat onderhouden. Mensen met uitvoeringskennis worden niet gehoord en externe ingehuurd

4 Gebaseerd op Van der Meer, M., T. Lohman & O.H. Noteboom (2021).

softwarebureaus bouwen vaak ‘ad hoc’ systemen, die maar zelden goed functioneren. De informatievoorziening schiet vervolgens tekort en de belastingbetaler draait voor de meerkosten op. Bij de arbeidsvoorziening heette het PGI-informatiesysteem: een ‘Poosje geen informatie’. En nog recent kopten de voorpagina’s van de landelijke kranten dat de belastingdienst met grote ict-problemen kampt die de dienstverlening in gevaar brengen.⁵

Ten tweede is er slechts eenzijdig aandacht voor de kwaliteit van het werk. Het gaat dus niet alleen om parlementair toezicht, ook de zelfredzaamheid van professionals valt tegen, zo stelde Albert Jan Kruijer van het Instituut voor Publieke Waarden in de parlementaire verhoren. In de gesprekken ging het wel om participatie en de menselijke maat, maar werd bijvoorbeeld de Arbowet niet genoemd. De vakcentrale CNV sprak in de verhoren over de leemlagen van de organisatie, over hiërarchie zonder betrokkenheid. Van medezeggenschap komt niet voldoende terecht.⁶ De ondernemingsraden bij de Belastingdienst hekelden het gebrek aan veiligheid en de angstcultuur. Aan de balies is ook sprake van veel flexibele arbeid, waardoor de kwaliteit niet als vanzelf wordt verbeterd.

Illustratief is dat de nieuwe directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) het middenmanagement wil heractiveren. Voormalig politicus Alexander Pechtold, die nu de leiding over het CBR heeft, gaf in de Tweede Kamer toe dat de compromiswetten in de praktijk soms lastig uit te voeren zijn. Ik denk dat dit beeld indicatief is voor het wegebben van de professionele normen over taakontwerp en zelfregulering in de publieke dienstverlening. Het geheel leidt tot een beeld van een te gering adaptief vermogen op de werkvloer van publieke dienstverleners.



Uit eerdere empirische studies uit de sociotechniek (die aan de basis liggen van de kwaliteit van de arbeid in Nederland) is gebleken dat als organisaties regeltaken overdragen aan de professional, dit de kwaliteit van de arbeid ten goede komt. Het meetbaar en inzichtelijk maken van de rollen bevordert het op gang brengen van de dialoog om te komen tot een herontwerp van de arbeidsorganisatie.

5 ‘Overheidsfinanciën in gevaar door sterk verouderde ict van Belastingdienst’, *NRC*, 15 februari 2023. En: ‘Ict-problemen bij Belastingdienst maken kabinetsbeleid onuitvoerbaar’, *NRC*, 21 februari 2023.

6 Zie ook de inbreng van Jaap Jongejan in het CAOP-webinar over vertrouwen op de werkvloer op 1 juli 2021. Alsmede de uitzending van ‘VPRO Tegenlicht’ (september 2020) over de ‘onmisbaren’ in het onderwijs, de vuilnisophaaldiensten en de zorg, die heel goed in staat blijken te zijn over hun eigen werk en dat van anderen te spreken, maar nooit iets wordt gevraagd.

Ten derde is er geen lerend systeem. Vanuit het parlement gezien is het gebrek aan informatie uit de uitvoeringsorganisaties problematisch. Kamerlid Pieter Omtzigt (2021) heeft daar in de parlementaire enquête en in zijn boek 'Naar een nieuw sociaal contract' het meest uitvoerig op gewezen. Omtzigt benadrukt de rigiditeit van het stelsel van toeslagen, de onhoudbaarheid van het rondpompen van geld, alsook de complexiteit in regelgeving, toepasbaarheid en uitvoering. Het beeld dat Omtzigt schetst, is dat hij als Kamerlid (samen met collega Renske Leijten) niet adequaat werd geïnformeerd door de uitvoerende macht van adviseurs, ambtenaren en uitvoeringsorganisaties. Ook de rechterlijke macht verzaakt, waardoor de trias politica onder druk staat. Het resultaat is een neerwaartse spiraal van versplintering in de politiek door overladen agenda's, te korte besprekingsduren, complexe dossiers, politieke wisselingen en de media, die het politieke spel niet inhoudelijk, maar theateraal uitvergrooten.

In andere woorden: het gesprek over resultaten heeft een eilandkarakter met onvoldoende directe communicatie tussen uitvoeringsorganisaties en parlement. Als deze situatie aan de orde wordt gesteld, wordt de professional niet gehoord. Zijn signaal bereikt wel zijn direct leidinggevende, maar die loopt vast op de scheiding tussen uitvoering en beleid. Een tweedeling in het arbeidssysteem, elk volgens eigen hiërarchie, procedures en gefixeerde jaarplanningen. Accurate informatie bereikt zo nooit de top.⁷

4. Tekortschietende feedbackmechanismen (2): het falende lerarenbeleid

Deze conclusie is op een vergelijkbare wijze ook aan de orde in het lerarenbeleid, waarover we onlangs een uitvoerige analyse hebben gepubliceerd.⁸ We constateren dat het lerarenbeleid 2013-2020 op zich een heel goede start doormaakte. Er was in 2013 een Directie Leraren, er was een door de sociale partners mooi geschreven ambitieuze tekst 'De route naar geweldig onderwijs' en er waren financiële middelen beschikbaar. Er zou gewerkt worden aan diverse thema's ter verbetering. Nieuwe leraren zouden bijvoorbeeld beter begeleid worden, de lerarenopleidingen zouden in de discussie worden betrokken, scholen zouden lerende organisaties moeten worden. Natuurlijk is dat op sommige plekken ook gelukt, het belang van goede onderwijsprofessionals

⁷ Opgenomen in ScienceGuide, 15 januari 2021.

⁸ Ik verwijs hier naar de eerste vier hoofdstukken van ons boek 'Onderwijs aan het werk - 2023' (Van der Meer e.a., 2023).

wordt anno 2023 overal onderkend, maar we moeten constateren dat de meest kwetsbare scholen de grootste structurele problemen in de personeelsvoorziening hebben. En de problemen lopen op, omdat in alle sectoren personeelstekorten bestaan. Een nijpend en pijnlijk vraagstuk.

Wat is hier aan de hand? We hebben in ons boek geconstateerd dat er geen beleidstheorie is van het lerarenvraagstuk. Tevens stellen we vast dat het eigenaarschap van het lerarenprobleem sterk versnipperd is, wie gaat er eigenlijk over? De 340.000 leraren en schoolleiders in ons land, de 7.300 scholen, de vijf werkgeversraden of de twee ministers? Zelfs binnen het departement is het lerarenbeleid versnipperd over drie afdelingen: het arbeidsmarkt-vraagstuk bij de afdeling primair onderwijs, het professionaliseringsvraagstuk bij het voortgezet onderwijs en de relatie met de lerarenopleidingen bij hoger onderwijs.

Ook constateren we dat er geen continuïteit in de aanpak is. De bespreking over de herziening en vereenvoudiging van de routes naar het onderwijs is gestremd nadat de commissie-Zevenbergen in 2021 is gestruikeld over welke vormen van bevoegdheden en bekwaamheden er nodig zijn. Een ander struikelblok is het lerarenregister, waarover als sinds het rapport van André van Es uit 1993 wordt gesproken, maar dat in 2019 is gesneuveld. We trekken dan ook de conclusie dat het grootste probleem de afstand is tussen werkvloer in de scholen en de politiek.



4.1 Overeenkomsten en verschillen tussen de twee casussen

Opvallend is dat in de publieke verhoren in de bovengenoemde parlementaire enquête-Bosman het ministerie van OCW schitterde door afwezigheid. Het ministerie werd niet bevraagd door de parlementaire commissie. Er was met andere woorden geen sprake van een politieke reflectie op de ontwikkeling van het hoger onderwijs in de scholing van professionals voor essentiële publieke sectoren als de arbeidsvoorziening, de belastingen, de infrastructuur, rijbewijzen, maar ook niet voor het onderwijs, de veiligheidssectoren en de zorg.

In de hoorzittingen werd de relatie tussen wendbaar gedrag van de betrokken professionals en de flexibele structuur in de dienstverlening om te komen tot maatwerk en meer inhoudelijke samenhang dus onvoldoende gelegd. De publieke sector kampt nog steeds met de erfenis van de industriële revolutie, dat wil zeggen opsplitsing of verbijzondering van taken naar soort en naar specialisatie, de zogenaamde harkjescultuur verankerd in procedures. Die is te handhaven zolang de omgeving statisch is, maar leidt tot systeemfalen in een dynamische omgeving.

4.2 Wat moet er gebeuren?

Er is behoefte aan meer integrale samenhang in de publieke dienstverlening. In Nederland is al in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw een socio-technisch denkkader ontwikkeld over de kwaliteit van arbeid, dat de nadruk legt op professionele groei en duurzame ontwikkeling. Aanvoerders van het eerste uur waren ondernemers als Wim Troost en Jan Hak en hoogleraren als Jan in 't Veld, Pierre Malatoux en Ulbo de Sitter. Tegenwoordig zouden we deze benadering typeren onder de labels van 'methodisch innoveren', 'integraal ontwerpen' en ook 'collaborative innovation'. Uitgangspunten daarbij zijn de begrippen 'zelfsturing' en 'zelfregulering' van professionals die komen tot samenwerking binnen en tussen organisaties. In de kern gaat het om drie zogenoemde 'eerste beginselen' waaraan voldaan moet zijn om de verhouding tussen het handelen en de structuur van het handelen productief te maken (*structure* en *agency*).⁹

Ten eerste de vraag wat wendbaar gedrag van professionals bevordert. Wat drijft hen, wat motiveert hen om resultaten te boeken, alleen of samen met anderen? Ten tweede de vraag wat de functie is van het handelen. Wat is het doel van een maatschappelijke voorziening, en in welke vorm en in welke organisatiestructuur kan die worden aangeboden? En ten derde de verhouding tussen regels en normen in de dienstverlening. Natuurlijk zijn er enkele beleidsregels nodig, maar als we minder regels willen (dus andere bevoegdheidscriteria, andere vormen van samenwerking over de grenzen van de organisaties heen), dan hebben we sterke professionele normen nodig om de samenwerking vorm te geven. Dit alles vraagt om gerichte investeringen ter versterking van werkzame mechanismen in professionele ontwikkeling voor onderwijs en arbeidsmarkt.

In dit kader is een verwijzing naar de parlementaire onderwijsenquête-Dijsselbloem van bijna vijftien jaar geleden behulpzaam. Daarin is gepleit voor een scheiding tussen het 'wat' en het 'hoe' op de werkvloer (van het onderwijs). Achteraf gezien een zeer kunstmatig en onhoudbaar onderscheid. Beleid en uitvoering moeten meer systematisch op elkaar worden betrokken. Verstandige beleidsvoering vraagt juist om voortdurende reflectie van leidinggevend en docenten op de werkvloer in de toepassing van wie?-, wat?-, hoe?- en waarom?-vragen. Het vandaag populaire *design thinking* (in het onderwijs en bij beleidsorganisaties) kan niet floreren zonder er *system thinking* en *network thinking* aan toe te voegen. Pas dan ontstaan sluitende feedbackmechanismen

⁹ Zie hoofdstuk 3 in het boek 'Onderwijs aan het werk - 2023'. Zie ook de website van platform-IO of de website van STeLLO Academy met een historisch archief van beleidsontwikkelingen sinds 1995.

om landelijk te kunnen beoordelen wat lokaal gebeurt. Publieke instellingen kunnen op hun beurt het heft meer in eigen handen nemen en werken aan eigen kwaliteitscriteria en intensieve oplossingen.

De benodigde investeringen zijn daarvoor deels al vrijgemaakt in de recente toekenning van het Nationale Groeifonds. Deze toekenning van deze fondsen zou meer moeten worden beoordeeld in het licht van hun integrale aanpak om te komen tot groei van de arbeids-, kennis- en leerproductiviteit. De kennisontwikkeling op dit terrein is erg versnipperd en in particuliere belangen verpakt. Bovendien hebben we te maken met een sterke technologische ontwikkeling, die leidt tot verschuivingen in de netwerken van productiestructuren en tot nieuwe maatschappelijke ongelijkheden.

Zoals ook in de parlementaire enquête-Bosman is gebleken, is naast het ontbreken van de ontwerplogica in de tijd ook de documentatie in de tijd in verschillende domeinen niet op orde. In de enquête-Bosman blijkt dat de beleidsstukken ter verantwoording weliswaar voor het merendeel gedocumenteerd zijn, maar dat het configuratiebeheer ontbreekt door het mankeren van een adequate structuur. Hetzelfde geldt voor het lerarenbeleid: er is geen onderliggende beleidstheorie en het interne en externe toezicht op actuele beleidsthema's binnen de scholen is getrapt, waardoor alleen geaggregeerde gegevens beschikbaar zijn.¹⁰ Kortom, de kennisstructuur en informatievoorziening missen, en daarmee ook de controlemogelijkheid van de Tweede Kamer. Dit blokkeert tevens de weg naar een lerende overheid.



Voor een impuls aan de maatschappelijke dienstverlening is het samen optrekken van de ministeries OCW, SZW en EZK als verantwoordelijke departementen voor het ontwikkelen van medewerkers in verschillende beleidsdomeinen essentieel. Deze ministeries zouden meer dan nu het geval is, moeten samenwerken aan thema's als een leven lang ontwikkelen en het bevorderen van sociale innovatie, zeker als het gaat om regionale samenwerking. In ons recente boek noemen we dat de 'omkering van de

10 Zie – afgezien van ons boek – bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer (2022) dat de vraag stelt of 'goed bestuur' in de schoolorganisatie de bedrijfsvoering én de kwaliteit van dienstverlening wel goed kan adresseren. Dat is relevant in het licht van het toezicht op het rendement van grote investeringen in het gelijkerekenbeleid of de werkdrukmiddelen. Een ander voorbeeld betreft het gebrek aan openbare gegevens, bijvoorbeeld over de schoolsluiting in de coronatijd, volgens het tweede evaluatierapport van de Raad voor Veiligheid (Zouridis et al., 2022).

kennisstromen'. Niet het ministerie van EZK zou het begin moeten zijn van de kennisstroom, gevolgd door eerst SZW en dan OCW, maar omgekeerd zou het ministerie van OCW de kennisstroom moeten initiëren en doorgeven aan SZW en EZK. Dan kan beter gewerkt worden aan talentontwikkeling van jongeren en volwassenen, die persoonlijke en professionele groei maken in een proces van continue verbeteringen. Dat is de basis van persoonlijk welbevinden, sociaal welzijn en brede maatschappelijke welvaart.¹¹

Het is daarom noodzakelijk te bevorderen dat er wendbare overheidsorganisaties ontstaan die integraal kunnen werken. Een dergelijke taak- en functieontwikkeling met aandacht voor werk- én leertaken op school en op de werkvloer is een hoofdtaak voor het onderwijs, ook om een leven lang ontwikkelen vorm te geven. Kennis blijft nu te veel in het hoofd van de professionals zonder te leren van elkaar door het organiseren van ontwikkelrollen op de werkplek. Methodisch innoveren en integraal ontwerpen zal de politieke samenwerking tussen publieke organisaties en de zorg voor de burger direct versterken. Anders blijft de werkelijkheid verstikt in een verkrampde publieke organisatie. Een werkelijkheid anno 2023, die we in de industrie aantreffen in de jaren 90.

In verwijzing naar de overige bijdragen in deze bundel (onder andere het hoofdstuk van Anchrit Wille) gaat het bij praktijk- en ervaringskennis dus om inzichten, expertise en ervaringen die tot op heden onvoldoende worden gebruikt in het politieke proces en bruikbaar moeten worden gemaakt, dus geordend en hertaald moeten worden. Onafhankelijk onderzoek, hoor- en wederhoor en vrije toegang tot en gebruik van data zijn daarbij voorwaardelijk. Zoals recent de coronacrisis en de stikstofcrisis duidelijk maken, is het zeker niet voldoende om een model van een beleidssector te hebben zonder adequate dialoog over de premissen met de werkvloer van organisaties en instellingen.¹² Pas dan kunnen vertegenwoordigers van de werkvloer een bijdrage leveren aan de toepassing en democratische verantwoording van politieke beslissingen aangaande de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening, waarvoor de burger belasting betaalt.

Naarmate dat samen leren beter lukt, is er minder overheidsinterventie noodzakelijk. Minder regels moeten gepaard gaan met sterkere professionele

11 Voor deze omdraaiing zie: Van der Meer, M. & O.H. Noteboom, hoofdstuk 25 in 'Onderwijs aan het werk – 2023'.

12 Zie Jacobs & Meester (2023).

kwaliteitsnormen. Het is niet voor niets dat de scholen in het onderwijs, zorginstellingen in de zorg, bedrijven en instellingen in de marktsector eigen netwerken van kwaliteitszorg en innovatie hebben opgezet. In onze 'learning society' zal de beschikbare informatie hoe dan ook geordend moeten worden en betekenis moeten krijgen ten behoeve van combinaties van leren en werken tijdens de levensloop van werkenden.

5. Conclusie: arbeidsverhoudingen voor professionals

Deze discussie over de ontwikkeling van de publieke dienstverlening raakt ook de collectieve arbeidsverhoudingen, die zich toch al in zwaar weer bevinden. De flexibilisering van de arbeid is geen halt toegevoegd, er zijn overal personeelstekorten, de rente is sterk gestegen en de inflatie giert de pan uit bij een grote schuldenpositie van overheden, waardoor koopkrachtbehoud moeizaam is. Dat doet het vertrouwen op de werkvloer en investeringen in de toekomst geen goed. Maar het belangrijkste probleem voor het tekortschietende vertrouwen is mijns inziens de doecultuur in de politiek en maatschappelijke dienstverlening. We leven in de waan van de dag. Publieke organisaties moeten meer systematisch leren van wat niet goed gaat en dat betekent dat een daadwerkelijke leercultuur verder ontwikkeld moet worden.



Dat vergt gerichte investeringen in het methodisch innoveren en integraal denken in onze werkorganisaties en in onze samenleving. Dat kan weer niet zonder gerichte beleidsevaluatie en daadwerkelijke transparante informatievoorziening en een vrij academisch debat. Openbare gegevens en inzicht in de gehanteerde modellen zijn nodig voor democratisch toezicht. Het vergt ook investeringen in de thematiek van de arbeidsverhoudingen en de medezeggenschap op de werkvloer, onderwerpen die niet of onvoldoende aan bod komen in het curriculum van het hoger en wetenschappelijk onderwijs.

Mijn oratie uit 2014 heb ik 'Vakmensen en bewust vertrouwen' genoemd. Ik schreef toen dat het adjectief 'bewust' mogelijk behulpzaam zou kunnen zijn bij de modernisering van de arbeidsverhoudingen en de organisatievorming van docenten in een periode van sterke flexibilisering en onzekerheid op de arbeidsmarkt, waarin de samenleving vraagt om publieke verantwoording van de besteding van publieke middelen. Toen wilde ik problematiseren dat het toezicht van overheidswege, dat achteraf (of ex post) verdiend vertrouwen toekent aan scholen waar het goed gaat, juist meer systematisch vooraf (ex ante) de ruimte zou moeten bieden aan professionals bij het vormgeven aan onderwijsvernieuwingen. Van deze passage ben ik de afgelopen

jaren alleen maar meer overtuigd geraakt (voor de hele maatschappelijke dienstverlening, niet alleen voor het onderwijs). Alleen door actief te reflecteren op en bij te dragen aan maatschappelijke en technologische veranderingen, kunnen docenten hun onderwijs verbeteren. Dit wordt beter mogelijk als de schoolorganisatie voorwaardenscheppende kaders stelt, waardoor docenten (teams) hun professionalisering zelf kunnen vormgeven. Dat geldt ook voor verzorgende en verpleegkundige beroepen en in technische uitvoeringsfuncties.

Bewust vertrouwen heb ik afgeleid van het begrip 'deliberate trust', dat volgens de vooraanstaande rechtssocioloog Charles Sabel (1994) voorwaardelijk is voor een leerstrategie in organisaties. Ik kan daar nu aan toevoegen dat wendbaar gedrag gemakkelijker ontstaat als er sterk gedeelde professionele normen zijn. Dan worden fouten opgelost en problemen voorkomen. Dat vraagt reflectievermogen en het delen van informatie om te komen tot kennisuitwisseling die herbruikbaar is. Er is handelingsruimte én experimenteerimte nodig voor professionals, dan kunnen zij zich achteraf verantwoorden voor wat ze voor elkaar hebben gekregen. Alleen dan kunnen we leren van onvermijdelijke fouten, en ontstaat op instellingsniveau en op nationaal niveau systematische feedback op de bereikte directe en indirecte resultaten. De overheid kan als multiplier optreden om nieuwe kennis en inzichten te ontwikkelen en te verspreiden.

Als we op deze manier naar het begrip 'vertrouwen' kijken, wordt begrijpelijk dat het vertrouwen van werkenden op de werkvloer, in elkaar en in hun leidinggevendend endogeen van karakter is. Het is een resultaat van werken en wijze van organiseren, het gaat om beroepstrots en bewust vertrouwen als uitkomsten van handelen. En dat vertaalt zich terug in de politieke arena en het maatschappelijke debat.

Literatuur

Algemene Rekenkamer. (2022). *Goed bestuur in uitvoering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Brinkman W., & M. van der Meer. (2020). *Professionele normen onder druk. Over de samenhang tussen sociale en technologische innovatie*. Den Haag: *PW*.
Online: 20 november 2020.

Commissie Regulering van werk, commissie-Borstlap. (2020). *In wat voor land willen wij werken, naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Hemerijck A.C., J. Karremans, & M. van der Meer. (2022). Responsible corporatism without political credit. *Acta Politica*. 58 (1).

Jacobs, M., & R. Meester. (2023). *Van aardbeving tot zoönose- Over de inzet van modellen voor beleid*. Amsterdam: Mazirel Pers.

Meer, M. van der. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Tilburg: Tilburg Law School.

Meer, M. van der & J.Visser. (2004). Arbeidsvoorziening. In: H.Dijstelbloem, P.L. Meurs, & E.K. Schrijver. *Maatschappelijke dienstverlening - Een onderzoek in vijf sectoren*. Amsterdam University Pers, p.183-244.

Meer, M. van der, T. Lohman, & O.H. Noteboom. (2021). Kwaliteit van arbeid en hoger onderwijs ontbreken in maatschappelijke dienstverlening. In: *ScienceGuide*, 15 januari 2021.

Meer, M. van der, & O.H. Noteboom. (2023). Twee vernieuwingen om de kwaliteit van arbeid inzichtelijk en bespreekbaar te maken. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa, *Onderwijs aan het werk- 2023*. Den Haag: CAOP.

Meer, M. van der, & R. van der Aa (2023). De leraar centraal in het lerarenbeleid- een ontwikkelingsgerichte aanpak. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa, *Onderwijs aan het werk - 2023*. Den Haag: CAOP.

Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.



Raad voor het Openbaar Bestuur. (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Den Haag: ROB.

Sabel, C. F. (1994). Learning by monitoring: the institutions of economic development. In N. Smelser & R. Swedberg (Eds). *The Handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press en New York: Russel Sage Foundation.

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), Commissie-Bosman. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Het betere werk - de nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Zouridis, S., E.A. Bakkum, & C.A.J.F. Verheij. (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 2: September 2020 tot juli 2021*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

10. Die overheid is er ook voor mij

Marianne van den Anker

Ombudsvrouw Rotterdam Rijnmond

1. Inleiding

Ruim een jaar ben ik de Ombudsvrouw van Rotterdam en omstreken. Samen met de kinderombudsvrouw Stans Goudsmit en ons team van 25 medewerkers zet ik in op het bestrijden van de lokettenjungle, het voorkomen van systeemgeweld en een lerende praktijk. Aan de hand van één zin onderstreep ik in dit artikel het belang van het herstel van vertrouwen. Hierbij reik ik handelingsperspectieven aan die zijn gebaseerd op wat de samenleving van ons vraagt. De maatschappij vraagt om een transitie van de systeemwereld, werken met een ander mensbeeld, aan 'samenaarschap' vanuit het 'holy ground'-principe. Deze termen zullen hieronder duidelijk worden. Niet in de laatste plaats heeft het inzicht vanuit dat ene zinnetje ook mijn eigen denken in gang gezet over de rol, taakopvatting en bijdrage die een lokale ombudsman kan leveren aan het herstellen van vertrouwen.

Die overheid is er ook voor mij

'Die overheid is er tóch niet voor mij.' Hoe vaak mensen wel niet bij ons komen met deze openingszin. Gefrustreerd, boos en vol onbegrip lichten ze vervolgens toe waar ze mee zitten. Het lukt ons in heel veel gevallen, met hulp van diezelfde overheid, om tot een oplossing te komen. Dat is bemoedigend voor ons allemaal. Het kan wél. Komen tot structurele wijzigingen van procedures, de bureaucratie daadwerkelijk ontwarren en regels grondig vereenvoudigen, is echter nog geen gelopen race. Op die lerende praktijk zetten wij in. Dat doen we samen met de gemeenten waar wij zijn benoemd. Onpartijdig en onafhankelijk opereren als ombudsman, betekent niet geïsoleerd van onze medepartners in het publieke domein achteraf iets vinden van het optreden en gedrag van de overheid. Als toezichthouder proberen wij juist om aan de voorkant van problemen te komen én daar het verschil te maken. Klachten voorkomen, is het credo waaronder Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) werkt.

2. Dissociatief taalgebruik en afstandelijke beelden over en weer

Om die klachten te voorkomen, is een diepere doorleving en analyse van het zinnetje 'die overheid is er tóch niet voor mij' relevant. Wat blijkt? In de eerste plaats het gebruik van het woord 'die'. 'Die overheid' zegt iets over de ervaren afstand tussen de burger en de overheid. 'Die' is een vorm van dissociatief taalgebruik. Het is niet onze overheid, het is niet de overheid waar we trots op zijn, het is niet de overheid die menselijk is, voor je klaar staat, naar je luistert en met compassie met je omgaat. Overigens geldt omgekeerd hetzelfde. Politici, bestuurders en ambtenaren die het hebben over 'die' burger doen hetzelfde: afstand creëren. Vaak vanuit het mensbeeld van de calculerende burger, die misbruik wil maken van regels. Nu wil ik geen pleidooi houden om burgers, ondernemers en instanties die iets willen of nodig hebben van de overheid, klakkeloos te vertrouwen. Omdat van een overheid ook verwacht mag worden dat zij fraude en misbruik op individuele schaal tegengaat én zich stevig wapent tegen ondermijnende krachten en sujetten. De ingezette koers om binnen de Participatiewet met een ander mensbeeld te gaan werken¹, is een goed voorbeeld van een überhaupt passender mensbeeld, dat ook nog eens past bij de tijdsgeest en de opgave om het vertrouwen te herstellen. Bij de start van de hersteloperatie van de slachtoffers van het toeslagenschandaal is dit aangepaste mensbeeld van verantwoord vertrouwen ook ingezet, maar daar zit de klad weer in. De meeste slachtoffers van het toeslagenschandaal wonen in de regio Rotterdam. Van hen horen we vaak dat het aanleveren van bonnetjes een vrij strikte eis is bij de Commissie Werkelijke Schade. Je zou toch ook kunnen uitgaan van aannemelijkheid en causaliteit? Een voorbeeld: veel jongeren hebben geld geleend van DUO, niet om te studeren, maar om thuis brood op de plank te krijgen. Wanneer je als overheid ziet dat een dag na de storting van DUO het kind geld overmaakt naar de rekening van de ouders, dan is dat logische verband toch overtuigend genoeg? Kortom, woorden doen ertoe en (mens-) beelden doen ertoe. Variërend op de inbreng van Frits van der Meer dat dé burger en dé overheid niet bestaan, zegt het gebruik van de woorden dié burger en dié overheid iets over het onderling niet verbonden zijn en het wantrouwen over en weer.



1 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/21/menselijke-maat-voorop-bij-bijstandsverlening>

2.1 Dié overheid: het holy ground-principe

Dié overheid is in de ogen van veel burgers die bij ons komen alles wat met belastinggeld wordt gefinancierd, gesubsidieerd en middels aanbestedingen in de markt is gezet. In de systeemwereld, waar de lokale ombudsmannen ook maar een deel van dié overheid bestrijken – te weten de reikwijdte van gemeenten – hakken wij alles op in hokjes, compartimenten en silo's. Dat dié overheid er niet voor mij is, geeft op dat punt ook een indringend inzicht. Mensen die bij ORR komen, willen niet te horen krijgen dat ze bij ons aan het verkeerde adres zijn. Daarom zijn wij gestart met wat we het 'holy ground'-principe noemen. Het holy ground-principe geeft aan dat voor ons het inwonersprincipe geldt. De bodem waarop je leeft is bepalend of dat en wat ORR voor jou kan betekenen, en niet of het sec de gemeente is waar je een issue mee hebt. Als je op onze heilige bodem in de problemen komt door de overheid of een klacht hebt over partijen die met belastinggeld publieke taken uitvoeren, dan kun je bij ons terecht. Het holy ground-principe werkt ook andersom. Als inwoner en ondernemer heb je ook een eigen verantwoordelijkheid. Wat we samen hebben opgebouwd in onze democratie, is een groot goed. Op het onderhouden en goed werken hiervan, ben je ook als inwoner zelf aanspreekbaar. Je kunt niet al jouw problemen bij de overheid neerleggen of aan de overheid wijten. Je kunt de overheid niet klakkeloos en ongegrond beschuldigen van onbehoorlijk bestuur.

Hierin treden wij als ombudsman op tegen de klager en spreken we ons nadrukkelijk uit, ook publiekelijk, als de overheid geen blaam treft en het goed gedaan heeft. Het werken met het holy ground-principe is voor onszelf ook een lerende praktijk. Daarin worden we gesteund door de 'Venice Principles: Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution'. Een belangrijk document, dat op 15 maart 2019 door de Venetië Commissie – een adviesorgaan van de Raad van Europa – werd aangenomen. Een passage uit dit document:

'The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.' (International Ombudsman Institute, 2019)

Met steun van de politiek bewandelen wij het pad van het holy ground-principe stap voor stap, te beginnen bij partijen en organisaties die publieke taken uitvoeren die in de gemeentewet zijn belegd en door publiek geld worden betaald. Hopelijk inspireert het u als lezer van 'STAD' om mee te bewegen, denken en handelen langs deze weg.

3. Tóch niet voor mij, ervaringskant: lokettenjungle

'Tóch niet voor mij' heeft twee kanten: een ervaringskant en een veronderstelde negatieve ervaringskans. Veel situaties waar wij als ORR mee te maken hebben, betreffen mensen die van het kastje naar de muur zijn gestuurd, van loket naar loket en bij die loketten nul op het rekest hebben gekregen. Zij hebben letterlijk en figuurlijk ervaren dat de overheid er tóch niet voor hen is. Zij zijn als mensen opgeknipt langs de regels en procedures en de verschillende belegde verantwoordelijkheden in het publieke bestel. Zij zijn verdwaald in de lokettenjungle en komen bij ORR als 'last resort'. De lokettenjungle staat niet alleen voor de situatie waarbij mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, maar ook voor de complexiteit in het openbaar bestuur, waarbij voor alles een apart loket is, met aparte formulieren, aparte beoordelaars en aparte regels en protocollen in afzonderlijke beleidsdomeinen binnen de overheid en daarbuiten. Die loketten zijn er binnen één gemeente, tussen de verschillende overheidslagen en partijen die publieke taken uitvoeren. Ook in 'klachtenland' zijn er verschillende loketten. Om als gemeentelijke ombudsman zelf een bijdrage te kunnen leveren aan de bestrijding van de lokettenjungle, hebben wij daarom de verschillende ingangen voor de gemeentelijke kindombudsman en de gemeentelijke ombudsman opgeheven. We hebben inmiddels één website en één nummer, waardoor het voor mensen die bij ons willen aankloppen geen zoektocht is bij wie ze moeten zijn. Wij sturen ook geen mensen meer weg omdat wij 'er niet van zijn'.



Als bestuurskundig antwoord om het verdwalen in de lokettenjungle te voorkomen, zetten wij in op het bevorderen van wat we het 'samenaarschap' noemen. Samenaarschap is het beleggen van het publiek eigenaarschap bij één verantwoordelijke partij, persoon of organisatie. De afgelopen jaren zijn, als antwoord op de vele domein-overstijgende hulp-, zorg- en ondersteuningsvragen en grote complexe samenlevingsvraagstukken die om een brede integrale en holistische aanpak vragen, de regie-, coördinatie- en overlegtafels als paddenstoelen uit de grond geschoten. Voor mens en maatschappij zijn hier goede resultaten mee bereikt, maar in (de ontwikkel- en leercurve van) deze samenwerkings- en afstemmingsorganen kan een nieuwe stap gezet worden. Met het woord 'samenaarschap' wordt aangegeven dat in publiek eigenaarschap voorzien moet gaan worden, juist en vooral in die situaties waarin verantwoordelijkheden worden afgeschoven naar elkaar, waarbij bewoners en ondernemers met lege handen staan en bij niemand terecht kunnen die er écht van is of wil zijn. De frustratie van burgers om in niemandsland terecht te komen, heeft naar onze volle overtuiging bijgedragen aan het afnemende vertrouwen. De collectieve prestaties van dé overheid verbeteren, is een kansrijke route.

Een prachtig bijeffect hiervan is dat juist en ook de ambtenaren en uitvoerders zelf verdwalen in de lokettenjungle en regeldruk. Ook zij hebben behoefte om wat voor elkaar te krijgen en kijkend reikhalzend uit naar het beleggen van de menselijke maat in staand beleid en staande uitvoering (Van der Meer, 2021).²

4. Tóch niet voor mij: een veronderstelde negatieve ervaringskans, hear say

Sommige verhalen over de overheid kloppen niet. Mensen vertellen elkaar echter van alles, waarbij de invloed van mensen die daadwerkelijk een negatieve ervaring hebben gehad met de overheid, gekwadrateerd doorwerkt op mensen die minder bureaucratisch vaardig zijn en/of (al) zijn afgehaakt. Of mensen husselen dingen door elkaar, gooien ze op één hoop of worden meegezogen in een parallelle (sociale-)mediawereld, waarin feit en fictie niet goed genoeg van elkaar worden onderscheiden. Zo hebben wij veel mensen echt ervan moeten overtuigen dat zij de energietoeslag niet hoeven terug te betalen. De verhalen over het kinderopvangtoeslagschandaal hebben de overheid hier parten gespeeld. Niet iedereen kan het nieuws goed volgen (laaggeletterden), verdiept zich hierin of heeft de benodigde (digitale) vaardigheden en wist niet of durfde niet te geloven dat van achteraf terugbetalen van de energietoeslag geen sprake is. Het woord ‘toeslag’ is inmiddels beladen en kan beter uit het vocabulaire van de overheid worden geschrapt.

Een ander voorbeeld waarbij ‘hear say’ een rol speelt, gaat over mensen voor wie echt hulp of ondersteuning beschikbaar is, maar die dat zeker niet gaan vragen. Niet omdat ze daarvoor te trots zouden zijn of het zelf wel kunnen rooien, maar simpelweg omdat ze het niet vertrouwen. Angstbeelden over het weghalen van je kinderen in geval van het aanvragen van opvoedondersteuning, komen wij regelmatig tegen. Of de vrees dat de politie je kind meteen in de bak stopt als jij als ouder hen aanspoort om hun mes in te leveren. Een bezwaarschrift indienen tegen door de gemeente genomen besluiten? Veel mensen doen het niet omdat ze op voorhand ervan uitgaan dat hun bezwaar toch ongegrond wordt verklaard. Ook bij het aanvragen van bijzondere bijstand gaat in onze regio bij burgers vaak het geluid op: die krijg je tóch niet. Het effect van de berichtgeving over arbeidstekorten en wachtlijsten zorgt er ook voor dat mensen denken: het heeft

2 Van der Meer, F.M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. Publicatiereeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP.

toch geen zin. Het weghalen van deze beelden is een zaak om op in te zetten vanuit de overheid in de meest brede zin van het woord. Een ander spoor, dat overigens meerdere doelen dient, is het bundelen van regelingen en toeslagen vanuit de één-loketgedachte.

Het analyseren en doorleven van zo'n eenvoudig zinnetje als 'die overheid is er tóch niet voor mij' heeft mijn visie op de rol, taakopvatting en ingekleurd. Mede om die reden is het des te belangrijker dat iedereen die werkt voor en binnen de publieke zaak weet wat er in de haarvaten van de samenleving speelt. Zo kan een lokale ombudsman, als hulp troep van de gemeenteraad, geen goede raadgever zijn als deze ombudsman zich alleen maar baseert op het aantal klachten dat binnen zijn of haar mandaat is binnengekomen. Een sterke informatiepositie is nodig, inclusief de bijbehorende ambitie om het onbekende aantal ('dark number') aan klachten te verkleinen. Een oproep aan iedereen die voor de publieke zaak werkt: zorg dat je met een grote gretigheid wilt weten wat er speelt. Dat betekent luisteren, op pad gaan en mensen serieus nemen. Dit betekent niet dat burgers een bestelling kunnen plaatsen en dat zij alleen maar tevreden zullen zijn als de overheid ingaat op al hun verzoeken. Burgers begrijpen heel goed dat niet alles kan. Een fatsoenlijke uitleg, transparantie, duidelijkheid en eerlijkheid zijn waarden die burgers willen terugzien van hun overheid.



5. Schande van de schandalen overwinnen

Kijkend naar de maatschappelijke context van dit moment is de dreun van het toeslagenschandaal, het Groninger-gasschandaal en de wijze waarop er met de mensen in Valkenburg wordt omgegaan na de overstroming er een die zijn weerga niet kent. Ook al ben ik bemoedigd dat het ons gaat lukken om het vertrouwen te herstellen, zie ik de beweging naar de menselijke maat en is de bereidheid, wil en passie bij politici, bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders groot om de overheid meer responsief, empathisch, holistisch, integraal, aardig en compassievol te maken, toch zal de schande van de schandalen overwonnen moeten worden.

In het discours over de hersteloperaties naar aanleiding van deze schandalen gaat het vaak (en alleen maar) over dat herstel, waar ook nog eens veel aan te verbeteren valt. Over de fundamentele vraag 'hoe voorkomen we dat we ooit weer zo'n schandaal of zulke schandalen gaan meemaken?' worden nog weinig handelingsperspectieven aangereikt en principe-uitspraken gedaan. Die lerende praktijk om herhaling te voorkomen, is pas mondjesmaat op gang

gekomen. Vanuit de kant van de ombudsfunctie zijn hier normen voor op tafel te leggen, niet in de laatste plaats vanuit de internationale en Europese verdragen van de rechten van de mens en de rechten van het kind, maar ook vanuit de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Het op tafel leggen van deze normen en het als stringente meetlat hanteren van deze normen, is ons vanuit de ombudsfunctie gegeven. Dat doe ik samen met mijn collega's graag. Toch zetten wij liever in op die lerende praktijk, waarin het diep doorleefd en vanzelfsprekend wordt in woord, daad en gedrag dat de overheid er voor je is. In goede tijden en slechte tijden, met strengheid en vriendelijkheid. De waarden Open en duidelijk, Respectvol, Betrokken en oplossingsgericht en Eerlijk en betrouwbaar zijn belangrijke richtsnoeren.

Voordat ik inga op de situaties waar het helemaal verkeerd gaat of is gegaan, wil ik benadrukken dat het handelen van de overheid in heel veel gevallen goed gaat. De dienstverlening is vaak om door een ringetje te halen. Ook als tussen niet al te veel afdelingen, instanties en overheidslagen hoeft te worden afgestemd, gaat het veelal goed. Het gaat vaak helemaal verkeerd als er veel (botsende) wet- en regelgeving, veel instanties, veel (met aanbesteding gefinancierde) organisaties en alle 'triassen' betrokken zijn. Over het (ontstaan van het) toeslagenschandaal zei René Cuperus in een van de CAOP-webinars in de reeks 'Bouwen aan vertrouwen' als coauteur van de 'Atlas van Afgehaakt Nederland': 'Alle triassen hebben gefaald.' Spontaan voegde ik daar als moderator de kwalificatie aan toe: 'Het toeslagenschandaal is dus een trias misluktica. Laten we er alles aan doen om hier weer een trias geluktica van te maken.'

Voordat ik ombudsvrouw van Rotterdam en omstreken mocht worden, was ik dagvoorzitter, columnist en radiomaker (NPO Radio 1 NTR: 'Kwesties' en '1 Op Straat'). In die rollen heb ik vaak met slachtoffers van het toeslagenschandaal gesproken en raakte de pijn van de vaders, moeders, kinderen en hun familieleden en vrienden mij diep. Ook de pijn en schaamte van de rechters die met excuses kwamen, maakten diepe indruk, net als de impact die het harde strijden van parlementariërs om de onderste steen boven te krijgen op hun welzijn had.

Met het aftreden van het kabinet én het aanzetten van de operatie 'Gelijkwaardig herstel' dacht ik: Van echte compensatie kan nooit gesproken worden. Je zult je kind maar zijn kwijtgeraakt en al je bezittingen en eigenwaarde. Maar wat we als samenleving maximaal kunnen doen, gaan we ook maximaal doen. Om met een Afrikaans gezegde te spreken: 'It takes a village to raise a child' en als 'village' gaan wij nu eendrachtig als hele, volledige samenleving naast en om de

slachtoffers, hun kinderen en ex-partners staan, zodat zij het schandaal achter zich kunnen laten en weer door kunnen vanuit kracht, eigenwaarde en kwaliteit van leven. Ik hoop dat het ons als samenleving gaat lukken.

5.1 Als het helemaal verkeerd gaat: systeemgeweld

Vanuit ORR doen wij wat we kunnen, maar ijzer met handen breken lukt niet. Het gezag en de legitimiteit van ons (allemaal) staan hiermee onder druk. In alle stevigheid, maar ook vanuit liefde en warmte dat we dit moeten oplossen, hebben wij bij ORR het woord 'systeemgeweld' in het leven geroepen voor als het helemaal verkeerd gaat.

Systeemgeweld is naar mijn opvatting een vorm van geweld die door de overheid en andere organisaties die een publieke taak uitvoeren, wordt gepleegd, zonder dat het de intentie is van deze organisaties en de personen die daar werken om dit geweld toe te passen. Systeemgeweld is het resultaat van de gemeenschappelijke acties van al deze organisaties tezamen. Met de term 'systeemgeweld' doen we een beroep op de morele en feitelijke verantwoordelijkheid die het openbaar bestuur heeft (belegd in de trias politica) om mensen niet kapot te maken door hen versnipperd door het hakblok van regels en loketten in de problemen te brengen of deze te verergeren. We hopen dat systeemgeweld eenzelfde gevoelswaarde oproept als die we als samenleving hebben bij huiselijk geweld, seksueel geweld en psychisch geweld. Een gevoel van verwerping ervan, onze afschuw erover uitspreken, begaan zijn met de mensen die het overkomt en alles op alles zetten om deze vormen van geweld te bestrijden en te voorkomen.



6. Conclusie: een paar woorden van bemoediging

In deze tijd van transitie van de systeemwereld, die wat goed werkt en goed gaat vooral moet behouden en veel trotser mag zijn op de vindingrijkheid en oplossingsgerichtheid die er vanuit het systeem ook zijn, is het zaak om vanuit het samenaanschap gestructureerd aan de slag te gaan. In Rotterdam werkt ORR daarom samen met bewoners, uitvoerders, beleidsmakers, college, raad en ambtenaren aan het systematisch leren van terechte signalen en klachten. De naam die we eraan gegeven hebben, is de 'doorbraakagenda'. Vergelijkbaar met de doorbraakmethodes die op casusniveau worden gebruikt, maar dan op een hoger abstractieniveau. Het doel van de doorbraakagenda is het systematisch in kaart brengen van wat er speelt op basis van casuïstiek (zorgen, signalen, meldingen, klachten et cetera), hierin een rangorde aan te brengen (hoe erg is het, hoeveel mensen treft het, hoe oplosbaar is het, in welk tijdspad?) en hierbij

de gamechangers aan tafel te krijgen (wie zijn er nodig om wat te veranderen?) om herhaling van vergelijkbare en soortgelijke situaties te voorkomen. Op de doorbraakagenda staat ook het punt om de gretigheid te versterken van het weten wat er in de samenleving speelt. Hierbij maken wij gebruik van de methode 'Stadsluisteren': uitnodigend en nieuwsgierig zijn en serieus nemen. Stadsluisteren betekent overigens niet dat inwoners bestellingen kunnen plaatsen of altijd gelijk hoeven krijgen in de interactie met de overheid, zoals al eerder aangegeven.

De doorbraakagenda wordt ook ingezet om goede praktijkvoorbeelden en werkwijzen op te schalen en breed in te zetten. Met een oproep voor dit laatste sluit ik af. Vier van wat wel goed gaat, beloon de innovators die oplossingen hebben bedacht. En bedenkt: niet alles wat bijdraagt aan het herstellen van vertrouwen, is ingewikkeld. Een beter leesbare brief, een gebouw dat toegankelijk is, een besluit dat op tijd wordt genomen, even bellen, er rekening mee houden dat niet iedereen even bureaucratisch vaardig is of goed kan lezen en schrijven en dat het menselijk is om je te vergissen bij het invullen van al die formulieren. We zijn allemaal lid van de menselijke familie. 'The hurt of one is the hurt of all. The honor of one is the honor of all.' Deze wijsheid van Phil Lane Jr. inspireert mij al vele jaren.³

3 'This spiritual understanding recognizes that the Hurt of One is the Hurt of All and the Honor of One is the Honor of All and that we are intimately related as an integral part of all Life. We are all relatives!' – Hereditary Chief, Phil Lane Jr.

11. Vertrouwen in de rechterlijke macht

Gerrit Dijkstra

Universiteit Leiden

Heinrich Winter

Rijksuniversiteit Groningen

1. Inleiding

Het vertrouwen van de Nederlandse burger in de rechterlijke macht is groot. Groter dan in vrijwel alle andere publieke instanties.¹ In paragraaf 2 onderbouwen we dit empirisch. We gaan daarbij niet alleen in op het vertrouwen van de Nederlandse burger in de rechterlijke macht, maar werpen ook een blik over de grenzen. Dat het vertrouwen groot is, neemt niet weg dat er ook veel kritiek op de rechter is. Die kritiek komt niet alleen van de Nederlandse burger, maar ook van parlement en regering. Uiteraard culmineerde dat rond de toeslagenaffaire. De parlementaire ondervragingscommissie stelde vast dat de rechterlijke macht (rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) te weinig kritisch waren geweest op de uitvoering van de wetgeving (en ook op de wetgeving zelf).²

Pas in 2019 wijzigde de Afdeling bestuursrechtspraak haar weinig kritische benadering. Meer algemeen is er soms ook kritiek van burgers, bedrijven, politiek en belangengroepen op de rechter, omdat die juist te kritisch zou zijn bij het beoordelen van besluiten van de uitvoerende (en de wetgevende) macht. Besturen en resultaten bereiken, zou zo wel erg lastig zijn geworden. Uiteraard denken sommige burgers en belangengroepen daar heel anders over. Voorbeelden zijn het Urgenda-arrest³ en de verschillende uitspraken over milieumaatregelen (waaronder uiteraard de stikstofproblematiek). In paragraaf 3 gaan we daar uitgebreid op in.

Al met al roept dit de vraag op hoe het komt dat het vertrouwen in de rechterlijke macht groot is (en zelfs de afgelopen jaren sterk is toegenomen), terwijl er steeds meer kritiek wordt geuit op de rechter. In paragraaf 4 gaan wij daarop in en komen we met een aantal mogelijke verklaringen.

1 Overigens ook groter dan in private organisaties.

2 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 'Ongekend onrecht', Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2.

3 De rechtbank Den Haag deed op 24 juni 2015 uitspraak (ECLI:NL:RBDHA:2015:7145). De uiteindelijke uitspraak in cassatie door de Hoge Raad dateert van 20 december 2019 (ECLI:NL:HR:2019:2006).

Uiteraard laat de kritiek de rechterlijke macht niet onberoerd. De toeslagenaffaire heeft geleid tot bezinning binnen verschillende onderdelen van de rechterlijke macht, zowel op het niveau van de lagere rechters als op dat van de hoogste (bestuurs)rechters. In paragraaf 5 gaan wij in op de wijze waarop die bezinning binnen de rechterlijke macht gestalte krijgt. Daarbij komt ook de vraag aan de orde hoe de rechter het vertrouwen kan behouden of wellicht nog verder kan vergroten.

In paragraaf 6 sluiten wij af met enkele conclusies. Wij zijn van mening dat de rechterlijke macht verder moet werken aan het vertrouwen van de burger. Dat het vertrouwen groot is, betekent niet dat de rechter achterover kan leunen. Bij vertrouwen in de rechter spelen verschillende factoren een rol, waaronder het algemene imago van de rechterlijke macht. De eigen ervaringen met de rechter spelen daarbij slechts een ondergeschikte rol, de meeste respondenten in vertrouwensonderzoek hebben die ervaringen namelijk niet.

2. Het vertrouwen in de rechter

Uit statistische gegevens van met name het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)⁴ wordt duidelijk dat het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de rechter groot is. In 2012 had 68,8% van de Nederlanders vertrouwen in de rechter. In de periode van 2012 tot 2022 steeg dit percentage. In 2022 had 79,2% van de bevolking vertrouwen in de rechter. Enkel het vertrouwen in de politie is daarmee vergelijkbaar; dat lag met 79,3 (2022) 0,1% hoger. Ter vergelijking, het vertrouwen in politici was in 2022 33,3% (en in ambtenaren 46,2%). Het vertrouwen in andere mensen was in 2012 58,3% en in 2022 66,3%. Opvallend is dat tussen 2012 en 2022 het vertrouwen in de meeste (beroeps)groepen en instituties steeg, alleen het vertrouwen in kerken en grote bedrijven daalde. De algemene constatering moet wel zijn dat Nederlanders groot vertrouwen hebben in de rechter.

Ook gezien vanuit een internationaal vergelijkend perspectief is het vertrouwen in de Nederlandse rechter groot. De statistische instantie van de Europese Commissie (Eurostat) houdt sinds vele jaren de Eurobarometer bij, waarin onder andere de mate van vertrouwen in de verschillende lidstaten (en andere landen) met elkaar wordt vergeleken. Eurostat spreekt over 'legal institutions'.

4 CBS, 2022.



In Nederland ligt dit percentage (januari/februari 2023)⁵ op maar liefst 82%. Nederland behoort daarmee tot de landen waar het vertrouwen in de rechter het grootst is in de Europese Unie. Enkel in Denemarken (88%) en Finland (87%) was het vertrouwen groter. Vooral in de Scandinavische landen is het vertrouwen groot (Zweden 81%). Het vertrouwen in de rechter in Nederland is aanmerkelijk groter dan in Duitsland (66%).

Ter vergelijking: het vertrouwen in de rechter in België bedraagt 53%, iets lager dan het gemiddelde binnen de EU van 54%. Het vertrouwen in zuidelijke Europese lidstaten (en voormalige communistische regimes) is veel lager. Het laagst is het vertrouwen in Bulgarije (26%), gevolgd door Hongarije (31%), Slowakije (33%), Slovenië (35%) en Polen (37%). Ook in landen als Italië (52%) en Cyprus (48%) ligt het vertrouwen onder het Europese gemiddelde, net als in noordelijk gelegen voormalige communistische landen als Letland (43%), Litouwen (50%) en Estland (46%). De historische achtergrond lijkt dus een belangrijke rol te spelen.

Belangrijk is vooral ook dat de algemene vraag naar de mate van vertrouwen in de juiste context bekeken moet worden. Uit de algemene literatuur over imago en vertrouwen wordt dit duidelijk.⁶ Wanneer burgers wordt gevraagd naar het imago van 'de' overheid en 'de' ambtenaar, komt een vrij negatief imago naar voren. Wanneer dezelfde respondenten wordt gevraagd naar hun eigen concrete ervaringen met de overheid, komt in het algemeen een vrij positief beeld naar voren. Er is kortom een discrepantie tussen eigen ervaringen en het algemene beeld dat de respondenten van de overheid en van ambtenaren hebben. Cijfers over concrete ervaringen met de rechtspraak ontbreken. Dat komt ongetwijfeld doordat slechts een beperkt aantal burgers zelf een concrete ervaring met de rechtspraak heeft.

Uit gegevens van het SCP en CBS blijkt dat het vertrouwen in de rechter in Nederland weliswaar aan schommelingen onderhevig is, maar dat de algemene trend is dat het vertrouwen stijgt. Opvallend is dat het vertrouwen in betrekkelijk korte tijd flink is gestegen. In juni/juli 2022 was het vertrouwen 75%, vergeleken met de meting een half jaar daarvoor was dit een stijging met 7%. Volgens het SCP in zijn rapport 'Burgerperspectieven 2022'⁷ steeg het vertrouwen in de

5 Eurostat, Standard Eurobarometer 98, *Public opinion in the European Union, Winter 2022-2023*, Luxemburg.

6 Zie onder andere Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, 1993.

7 Den Ridder, J. et al., SCP, *Burgerperspectieven 2022*, 2022.

rechterlijke macht in een periode van ruim tien jaar met meer dan 10%. Dat het goed gaat met het aanzien van rechters blijkt ook uit het preadvies van Mark Bovens voor de NJV van 2020. Hij stelt daarin vast dat rechters al decennialang in de top tien van meest gezaghebbende beroepen op de tweede plaats staan.⁸

Op het eerste gezicht verrassen deze gegevens, omdat de kritiek op de rechter de afgelopen jaren juist is toegenomen. In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze kritiek.

3. Kritiek op de rechter

Ondanks het grote vertrouwen in de rechter in Nederland staat de rechter bloot aan kritiek van maatschappelijke organisaties, media, politiek en burgers. Als we daar wat preciezer naar kijken, moeten we om te beginnen onderscheid maken tussen de verschillende rechtsgebieden. Kritiek op de rechter klinkt met name op het strafrecht en het bestuursrecht. Meer in algemene zin is er kritiek op de samenstelling van de rechterlijke macht. Met name een partij als de PVV (Geert Wilders) geeft continu aan dat de rechterlijke macht geen goede afspiegeling van de maatschappij vormt. Wilders spreekt veelvuldig over D66-rechters. Uit veel onderzoek blijkt inderdaad dat de rechterlijke macht, qua politieke voorkeur, de opvattingen in de samenleving niet representeert. Er zijn maar weinig rechters die PVV stemmen. Maar een belangrijker vraag is of afspiegeling noodzakelijk is voor kwalitatief goede rechtspraak en voor draagvlak in de samenleving. Daarbij is het relevant om op te merken dat de rechter al sinds zeer vele decennia niet meer enkel de wet toegepast. In termen van Montesquieu, de rechter die nog enkel 'La bouche de la loi' (De mond van de wet) is, bestaat niet meer, nog los van de vraag of dat ooit het geval is geweest. Een wet moet altijd geïnterpreteerd worden, daarbij heeft de rechter de nodige ruimte. Dat is zeker het geval bij meer vrije interpretatiemethoden, zoals de teleologische interpretatie, waarbij het huidige maatschappelijke doel van de wet centraal staat. Ook de toepassing door de rechter van het ongeschreven recht en het Europese recht maakt de rechter steeds minder een verlengstuk van de wet. Overigens, ook in de tamelijk mechanistische (letterlijke) interpretatie van de wet moet de rechter een oordeel geven over 'de' feiten. Een dergelijk oordeel is nooit volledig objectief. Dat er



8 Mark Bovens, Het gezag van juristen: een empirische verkenning. In *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst, Handelingen NJV, 150e jaargang/2020*, pp. 37-64, Wolters Kluwer. Chirurgen staan al heel lang op nummer 1; ook advocaten en notarissen staan in deze top tien, dus het gaat niet slecht met het gezag van juristen.

sprake is van een groot vertrouwen in de rechtspraak, is om deze redenen dan ook niet vanzelfsprekend.

Vanuit de optiek van deze bundel besteden we vooral aandacht aan het bestuursrecht, maar toch willen wij enkele opmerkingen maken over het strafrecht. En na onze beschouwing over het bestuursrecht, gaan we ook nog in op het privaatrecht.

Ten aanzien van het strafrecht spelen twee vormen van kritiek. De eerste vorm van kritiek betreft de rechterlijke dwalingen. Voorbeelden zijn voldoende bekend geworden uit de media, zoals de Puttense moordzaak, de zaak-Lucia de Berk, de Schiedammer parkmoord en de Zaanse paskamermoord. Het gaat hierbij om zaken waarbij verdachten veroordeeld zijn tot lange gevangenisstraffen en die ook daadwerkelijk hebben uitgezeten. Vele jaren later werden de oordelen in herzieningsprocedures teruggedraaid, omdat niet bewezen kon worden dat de verdachten de delicten ook daadwerkelijk hadden begaan.

Een tweede vorm van kritiek betreft de (vermeende) lage straffen die de rechter oplegt. Er is inmiddels veel onderzoek waaruit blijkt dat de Nederlandse strafrechter steeds strenger is gaan straffen en ook dat de straffen in internationaal perspectief eerder aan de hoge dan aan de lage kant zijn.⁹ Hieraan wel verwant is de kritiek op de rechter uit een andere politieke en populistische hoek, die ook op sociale media weerklank vindt. De rechterlijke macht zou ondemocratisch zijn en als niet-verantwoordelijke elite een bedreiging vormen voor de democratie.¹⁰ Maar die kritiek gaat voorbij aan het feit dat rechters voor hun bevoegdheden, hun budget, hun huisvesting en de wetten die zij moeten toepassen, afhankelijk zijn van de wetgevende en de uitvoerende macht.

De toeslagenaffaire heeft geleid tot forse kritiek op alle drie staatsmachten. De uitvoerende macht (Belastingdienst/Toeslagen) zou met het gebruik van algoritmes tot discriminatoire praktijken hebben geleid. De wetgevende macht zou met veel te strenge wetgeving de uitvoering op het verkeerde been hebben gezet (en ten onrechte geen hardheidsclausule in de wetgeving hebben opgenomen). En de rechterlijke macht zou wetgever en bestuur te weinig kritisch hebben gevolgd. De hoogste rechter op het gebied van toeslagen (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) volgde aanvankelijk de strenge

9 Van Tulder, F., Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld, in *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting*, 2019, 1-2, 73-82.

10 Vergelijk blog van Marc de Werd van 4 februari 2020: <https://www.njb.nl/blogs/dikastofobie/>

alles-of-niets-lijn van de Belastingdienst/Toeslagen. Kern van de argumentatie was dat de wetgeving geen andere mogelijkheid bood. Maar op 23 oktober 2019 kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot een ander inzicht.¹¹ Vrij laat, en volgens velen (onder wie de slachtoffers) veel te laat. In het maatschappelijke en bestuurlijke debat werd daarna forse kritiek op de bestuursrechter geuit. De Afdeling bestuursrechtspraak had beslissingen van de Belastingdienst/Toeslagen veel indringender moeten beoordelen.

Daar staat tegenover dat de bestuursrechter ook blootstaat aan kritiek dat hij juist veel te activistisch zou zijn. Dit geldt met name voor de problematiek van milieu- en ruimtelijke-orderingszaken. Voorbeelden te over, met name op het gebied van de stikstofproblematiek, die veel gevolgen heeft voor agrarische bedrijven en de bouw. Veelvuldig wordt de klacht gehoord dat door deze uitspraken Nederland 'op slot' is gezet. De rechter geeft aan dat het niet anders kan, immers, de Europese regelgeving (veelal richtlijnen) laat de rechter geen andere keuze.

Milieuorganisaties weten ook de weg naar de civiele rechter goed te vinden. Het Urgenda-arrest (van de Hoge Raad, 20 december 2019) gaf aan dat de overheid zich dient te houden aan de op dat terrein gemaakte internationale afspraken (Klimaatakkoord van Parijs). De argumentatie dat het Europese recht hiertoe dwingt, gaat hierbij niet op. Bovendien, het Klimaatakkoord van Parijs geldt enkel tussen de staten die het verdrag hebben ondertekend. De uitspraak over Shell (Rechtbank Den Haag, 26 mei 2021) gaat nog een stap verder door een private onderneming te dwingen zich aan het Klimaatakkoord van Parijs te houden.¹²

De kritiek op de rechter komt dus van verschillende kanten. Enerzijds is de rechter te weinig kritisch, anderzijds juist te kritisch en wordt hem activisme verweten. Deze verschillende vormen van kritiek brengen de rechter in een lastige positie. Niet enkel inhoudelijk, maar ook voor wat betreft de positionering ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht.

De kritiek op de rechtspraak die we hiervoor bespraken, betreft het inhoudelijk functioneren van de rechter. Daarbij gaat het om de inhoud van de uitspraken. In het strafrecht zijn in enkele geruchtmakende zaken gerechtelijke dwalingen vastgesteld, in het bestuursrecht was bij de toeslagenaffaire sprake van een al te

11 ECLI:NL:RVS:2019:3536.

12 ECLI:NL:RBDHA:2021:5337. Hier loopt overigens nog het hoger beroep.



terughoudend toetsende rechter en in het omgevingsrecht is er juist kritiek op de rechter, die al te indringend toetst en daarmee intervenueert bij maatschappelijke ontwikkelingen, die daardoor niet kunnen plaatsvinden.

Er is ook nog een heel andere kritiek op de rechterlijke macht: die betreft niet het resultaat van de rechtspraak, maar de bedrijfsvoering van de rechtspraak, die te wensen zou overlaten. Het duurt lang voordat rechtzoekenden hun recht kunnen halen. Rechtzoekenden worden door de toegenomen technisch-juridische complexiteit soms door de rechter afgerekend op procedurele punten en kunnen ook waar dat juridisch wel kan, zich beter niet zonder rechtsbijstandsverlener in de rechtszaal vertonen. En de rechterlijke macht slaagt er in ons land niet in om met de tijd mee te gaan, het proces van rechtspleging te automatiseren en door de inzet van digitale middelen transparanter en efficiënter te werk te gaan. Meer algemeen is de kritiek dat vernieuwing slechts mondjesmaat van de grond komt. De rechterlijke macht experimenteert wel met pilots rond spreekuurrechters, vrederechters, regelrechters, nabijheidsrechters en wijkrechters, maar de resultaten daarvan zijn nog onvoldoende eenduidig om van een succes te kunnen spreken.¹³

Tot slot richt de kritiek zich op de rechterlijke macht als gesloten bolwerk. Rechtspraak is in de ogen van velen een 'black box'.¹⁴ Deze kritiek raakt aan de relatie tussen rechtspraak en samenleving. Staat de rechter midden in de samenleving, laat hij zich beïnvloeden door wat er in de maatschappij gebeurt? Herkennen burgers zich in de rechtspraak en in de opstelling die wordt gekozen? Of positioneert de rechter zich juist aan de rand van de samenleving, is hij afstandelijk en niet in contact? Juist de toeslagenaffaire laat zien dat rechters moeite hebben zich te verdiepen in de persoon van de rechtzoekende en diens problemen. De vraag is of er in zekere mate sprake is van 'rechtsvervreemding'.¹⁵ Bij die positionering past dat de rechter zich niet kwetsbaar opstelt en onvoldoende openstaat voor kritiek vanuit de samenleving. Is de rechter wel voldoende responsief, transparant en vatbaar voor kritiek?

13 Marseille, B. Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?, *Rechtstreeks*, 2022, 3., 32-47.

14 Natuurlijk moet de rechterlijke macht ook deels een black box zijn. Immers het uitgangspunt is dat interne beraadslagingen niet openbaar gemaakt mogen worden. Dit betreft het zogenaamde geheim van de raadkamer. Wij zijn er geen voorstander van dit af te schaffen, maar dat laat onverlet dat een grotere mate van transparantie over het functioneren van de rechter in algemene zin wel wenselijk is.

15 Hertogh, M., *Rechtsvervreemding. Tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*, oratie, Groningen, 2006.

4. Mogelijke verklaringen voor discrepantie tussen kritiek op en vertrouwen in de rechter

Hierboven is geconstateerd dat het vertrouwen in de rechter groot is en in de loop van de tijd, met enige schommelingen, is toegenomen. Ook is geconstateerd dat er de afgelopen jaren sprake is van toegenomen kritiek op de rechter. Verwacht zou worden dat die toegenomen kritiek zou leiden tot een daling van het vertrouwen in de rechter. Maar die daling doet zich niet voor. Eerder is het tegenovergestelde het geval: er is de afgelopen jaren meer kritiek op de rechter te horen, maar tegelijkertijd neemt het vertrouwen toe. De vraag is hoe deze, ogenschijnlijk tegenstrijdige, ontwikkelingen verklaard kunnen worden.

Een eerste verklaring is dat mensen weinig zicht hebben op het functioneren van de rechterlijke macht. Slechts een gering aantal mensen heeft zelf ervaring met de rechter¹⁶, terwijl iedereen wel ervaringen heeft met de uitvoerende macht. Opvallend is dat uit onderzoek blijkt dat burgers positiever zijn over het contact dat ze zelf hadden met uitvoeringsorganisaties dan over het functioneren van de uitvoeringsorganisatie in het algemeen. Het vertrouwenscijfer lijkt dus sterker te worden bepaald door het imago van een institutie dan door de eigen ervaringen daarmee. De ervaringen met de rechtspraak van de gemiddelde Nederlander zijn slechts (zeer) beperkt, dus het vertrouwenscijfer is vooral een weerspiegeling van het beeld dat burgers hebben van de rechtspraak en van het functioneren daarvan. Dat beeld is kennelijk positief, ondanks de kritiek. Hoe kan dat?

Daaraan raakt een tweede verklaring, die meer specifiek betrekking heeft op de relatie tussen kritiek en vertrouwen. Veel van de kritiek op rechterlijke uitspraken is tamelijk specialistisch van aard. Een voorbeeld is de problematiek van de toeslagenaffaire. Het algemene beeld dat waarschijnlijk bij de meeste mensen blijft hangen, is dat de Belastingdienst/Toeslagen hier veel steken heeft laten vallen. Dat is een beeld dat zeker een stevige kern van waarheid bevat. Maar dat de rechter de besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte niet kritisch toetste (zie de omslag in de jurisprudentie uit 2019), is bij de meeste burgers niet echt bekend. Kennelijk slaat specifieke kritiek op het functioneren van de rechter niet terug op het vertrouwen dat mensen in de rechtspraak hebben.

16 Empirische vertrouwenscijfers over rechtzoekenden met ervaring met de rechter ontbreken helaas.

Een derde verklaring betreft het imago van de rechter en houdt verband met de eerste verklaring. Uit onderzoek naar het imago van 'de' overheid en van 'de' ambtenaar blijkt hoe hardnekkig imago's kunnen zijn bij het brede publiek.¹⁷ Het imago van de rechter bij de burger is in het algemeen dat van een bekwaam jurist die boven de partijen staat en tot wijze oordelen komt. Wanneer we dit vergelijken met het imago van 'de' politiek, doet zich een belangrijk verschil voor en dat betreft de rol van de media. Dagelijks besteden de media aandacht aan de politiek, waarbij vooral ook de negatieve aspecten naar voren worden gebracht ('bad news drives out good news' is een bekend adagium in de media). De rechter staat veel minder in de belangstelling van de media. En als dat wel zo is, gaat de berichtgeving niet over het functioneren van de rechtspraak, maar over de uitkomst daarvan: de uitspraak of het vonnis in het individuele geval. Het gaat in de berichtgeving zelden over de geruime tijd die het kostte om tot dat oordeel te komen. En nog minder gaat het over de vraag of op een andere manier, dus zonder inschakeling van de rechter, wellicht een beter (of in ieder geval sneller) resultaat bereikt had kunnen worden. De rechter wordt door de media dus – uitzonderingen daargelaten – niet of nauwelijks kritisch bejegend. Berichtgeving over de rechtspraak bevordert daarmee, wellicht onbedoeld, de onafhankelijke en deskundige positie van de rechter als geschilbeslechter. Het feit dat de meeste Nederlanders zelf maar in beperkte mate ervaring met de rechtspraak hebben, gecombineerd met het feit dat de rechtspraak niet erg prominent in de publieke belangstelling staat en het publieke imago van de rechter als onafhankelijke en deskundige geschilbeslechter, maakt dat het vertrouwen in de rechter groot is. Anders dan het spreekwoord zegt, maakt onbekend kennelijk in dit geval niet onbemind.

Tot slot: is eigenlijk wel zeker dat het vertrouwen in de rechter zo groot is als wordt gerapporteerd? Kunnen we het vertrouwensonderzoek op dit punt wel 'vertrouwen' of moeten we de conclusies daarvan nuanceren? Hiervoor is al vastgesteld dat slechts een beperkt deel van de Nederlandse bevolking ervaring heeft met de rechterlijke macht. Dus wat wordt gemeten, is vooral het beeld dat respondenten van de rechter hebben. Het vertrouwen van rechtzoekenden met ervaring zou weleens (veel) lager kunnen zijn. Kijken we wat preciezer naar de beschikbare cijfers, dan blijkt dat een variabele als opleidingsniveau grote invloed heeft op vertrouwen: laagopgeleiden hebben aanmerkelijk – door de jaren heen 10 tot 20% – minder vertrouwen. Ook interessant is het onderzoek van Liesbeth Hulst, die in een experimenteel design onderzoek deed naar vertrouwen, waarbij de persoon van de interviewer een rechtenstudent, een

17 Zie ook Ringeling, 1993.

psychologiestudent of een mbo-leerling was.¹⁸ De vertrouwenscijfers varieerden met de persoon van de interviewer, zeker bij onderzoek onder lager opgeleiden. Met andere woorden: uitkomsten van vertrouwensonderzoek zouden weleens een bepaalde bias kunnen hebben.

5. Wat kan de rechter doen om het vertrouwen op peil te houden of te vergroten?

Zoals aangegeven is het vertrouwen in de rechter groot en stijgt dat de laatste jaren ook nog. Dat neem niet weg dat de rechterlijke macht er niet blindelings op kan vertrouwen dat dit ook zo zal blijven. Affaires als rond de kinderopvangtoeslag, gerechtelijke dwalingen en toenemende onvrede over de lange duur van gerechtelijke procedures hebben mogelijk in de toekomst toch gevolgen voor het vertrouwen in de rechter. En in meer algemene zin is het de vraag waarom de rechterlijke macht uiteindelijk ongevoelig zal zijn voor de erosie die andere instituties van de rechtsstaat de afgelopen decennia hebben doorgemaakt als het gaat om dat vertrouwen. Vroeg of laat wordt de black box van de rechtspraak opengelegd en zal naar buiten komen dat binnen de professionele bureaucratie die de rechtspraak is, ook spanningen tussen de professionals en de leidinggevendenden bestaan. Dan zal ook bij het bredere publiek duidelijk worden dat het digitaliseringsniveau van de Nederlandse rechtspraak bedroevend achterloopt bij dat van alle andere publieke organisaties en bij vergelijkbare organisaties in het buitenland. En dan komt informatie aan het licht over de afnemende productiviteit van rechters en de olopende duur van procedures. De vraag is of de Nederlandse rechtspraak daarop moet wachten of zelf stappen kan zetten in de richting die onvermijdelijk moet worden ingeslagen.



Eerst het goede nieuws: de rechtelijke macht is zeker bezig met kijken naar de eigen positie. Dat begint met een systematische reflectie op de positie van rechtspraak in de samenleving. Reeds geruime tijd worden pilots ondernomen onder titels als 'buurtrechter' en 'spreekuurrechter'. Die experimenten beogen de toegang tot de rechtspraak te vergemakkelijken. De resultaten van de pilots zijn tot nu toe echter nog niet erg overtuigend.¹⁹ Daarnaast worden pogingen ondernomen om het proces bij de rechter te vereenvoudigen en te

18 Hulst, L., *Experimental legal studies on perceived procedural justice and trust in Law and Society*, proefschrift, Amsterdam 2017.

19 Zie noot 13.

deformaliseren. Het stimuleren van mediation, ook nadat een beroepszaak aanhangig is gemaakt, is daarvan een voorbeeld. Maar ook acties gericht op finale geschilbeslechting, zoals tussenuitspraken doen en een bestuurlijke lus inbouwen, beogen de effectiviteit van de rechtspraak te vergroten. Ter voorkoming van de ‘filevorming’ bij de strafrechter wordt gepleit voor het maken van procesafspraken (zoals afdoeningsvoorstellen die aan de rechter worden voorgelegd) of in de fase daaraan voorafgaand aan het treffen van schikkingen.

De kritiek op de rechter in de kinderopvangtoeslagzaken was dat de (bestuurs) rechter te weinig kritisch is geweest en te weinig bescherming heeft geboden aan de individuele burger. In de vorige paragraaf is ook een andere vorm van kritiek aan de orde geweest, namelijk dat de rechter in de ogen van sommigen juist te ver gaat en te kritisch is op de uitvoerende en wetgevende macht. Al met al bevindt de rechterlijke macht zich daarmee in een lastige spagaat.

De afgelopen jaren is er sinds het verschijnen van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag sprake van een duidelijke verandering in de bestuursrechtspraak. In zijn jurisprudentie lijkt de bestuursrechter kritischer op het bestuur en empathischer voor de rechtszoekende. In commentaren op uitspraken van de bestuursrechter wordt daarvoor wel de afkorting PKW gebruikt: post-kinderopvangtoeslag-wind. Die wind waait in de bestuursrechtspraak de afgelopen jaren uit een andere hoek. Dat blijkt uit uitspraken over het door de rechter toetsen van de tijdigheid van het ingediende bezwaar, uit jurisprudentie over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel en uit de kritischer opstelling van bijvoorbeeld de vreemdelingenrechter ten aanzien van beslissingen in asielzaken.²⁰

Naar aanleiding van met name de toeslagenaffaire zijn er binnen de rechterlijke macht veel interne discussies geweest. Vooral de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed en doet het nodige aan zelfreflectie.²¹ Maar ook de rechtbanken keken kritisch naar zichzelf.²² Zeker bij de Raad van State leidt die bezinning tot een verandering van koers, die deels als vermaatschappelijking van de rechtspraak kan worden getypeerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het betrekken

20 Er ligt ook een wetsvoorstel voor in pre-consultatie om de Algemene wet bestuursrecht aan te passen ter versterking van de waarborgfunctie van het bestuursrecht.

21 Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken*, Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, november 2021.

22 Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, oktober 2021.

van 'amicus curiae' bij rechtszaken: dat maakt het mogelijk dat anderen dan de direct betrokkenen 'meedenken' over een bepaalde zaak, zodat daarbij zoveel mogelijk relevante gezichtspunten worden betrokken. Een volgende stap zou kunnen zijn dat binnen rechtelijke colleges de luiken worden opengegooid, en procedures van intervisie, 360 graden feedback, visitatie en permanente evaluatie worden geïntroduceerd. Bij sommige gerechten is daarvan overigens ten dele reeds sprake.

De luiken open, vermaatschappelijken: in essentie staat dat voor de houding van de rechtspraak tegenover de rechtzoekende. Die houding zou in essentie het bieden van rechtsbescherming moeten zijn. Wat is het probleem en hoe kunnen we dat oplossen? Vernieuwing zou ook kunnen betekenen dat fundamenteel andere keuzes worden gemaakt. De amicus curiae zou gevolgd kunnen worden door 'lekenrechtspraak' in het strafrecht te introduceren. Nederland is nog een van de weinige landen in ons deel van de wereld waar elementen daarvan ontbreken. Kortom, de rechterlijke macht zou het gesprek met de samenleving moeten aangaan. Dat kan tot een betekenisvollere positie van de rechtspraak leiden en kan helpen het vertrouwen van het publiek te bestendigen.

Overigens is zo'n koerswijziging mogelijk niet helemaal zonder risico's. Immers, wanneer het vertrouwen in de rechtspraak groot is terwijl het publiek slechts een beperkt beeld heeft van het functioneren van de rechtspraak, zou het opengooien van de luiken ook een omgekeerd effect kunnen hebben. Toch lijkt dat onvermijdelijk: als de rechtspraak daartoe niet zelf het initiatief neemt wordt ze daartoe vroeg of laat wel gedwongen.



6. Conclusie

Bovenstaande beschouwingen maken duidelijk dat het vertrouwen van de Nederlanders in 'de' rechter groot is en zelfs nog wat is toegenomen de afgelopen jaren. Tegelijkertijd neemt ook de kritiek op de rechterlijke macht toe. Er is dus kennelijk geen verband tussen de toegenomen kritiek en het vertrouwen in de rechtspraak. Dat is voor de rechtspraak prettig, want het geeft een zekere onkwetsbaarheid.

Maar er is geen reden voor zelfgenoegzaamheid. De kritiek zou immers zomaar kunnen omslaan in afnemend vertrouwen. De vraag is hoe de rechtspraak zich in die context zou moeten ontwikkelen. We menen dat de vermaatschappelijking van de rechtspraak een centraal thema moet zijn. De rechtspraak kan er alleen maar bij winnen wanneer meer naar de 'voorkant' wordt gekeken: hoe kunnen

we zaken afdoen zonder dat daar een rechter aan te pas komt? Hoe bevorderen we informele geschilbeslechting, waarbij het probleem van de rechtzoekende centraal komt te staan? En wanneer de rechter toch tot een beslissing wordt geroepen: hoe kunnen we de samenleving daar beter bij betrekken en hoe kunnen we aan diezelfde samenleving beter verantwoording afleggen? Daarvoor moeten de luiken open. De rechtspraak moet de samenleving naar binnen laten. Dat vraagt dus om het versterken van vertrouwen bij burgers die wel te maken krijgen met de rechter. De toegankelijkheid van de rechtspraak is daarbij van groot belang. Hoe kan de rechtspraak helpen bij het bevorderen van de daadwerkelijke mogelijkheden om zonder rechtshulpverlener te procederen? Dat gaat over bureaucratische competenties en (ook psychologische) barrières.²³ Dat gaat ook over versnelling van procedures die nu vaak veel te lang duren, waardoor de achterliggende problemen niet worden opgelost. Alleen op die manier kan de rechtspraak zich vernieuwen en tegelijkertijd hopen op bestendiging van het vertrouwen van het publiek.



23 Zie onder andere Dijkstra, G.S.A., *Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming*, 1991.

12.

Vertrouwen als noodzakelijk bijproduct

Frans Brom

Universiteit Utrecht
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Franck Meijboom

Universiteit Utrecht

1. Inleiding: vertrouwen op de agenda

Nederland wordt wel gekenschetst als een 'high trust'-samenleving. Daarmee bedoelen we dat er een groot onderling vertrouwen is in de Nederlandse samenleving. De snelle opkomst van handel via internet laat dit bijvoorbeeld zien. Met relatief weinig fraude en een beperkt aantal juridische kaders is een grote handelsstroom ontstaan. Overheidsregulering van deze handel is gericht op het versterken van de bestaande vertrouwensmechanismen en uniformeren van de onderlinge verantwoordelijkheden. Ook het grote maatschappelijke middenveld, waarin veel maatschappelijke doelen in gezamenlijkheid worden nagestreefd, is een voorbeeld van het onderlinge maatschappelijke vertrouwen.

Een hoog vertrouwensniveau in de samenleving draagt positief bij aan de kwaliteit van leven, aan de economische groei en aan de leefbaarheid in het algemeen.¹ Een hoog vertrouwensniveau betekent natuurlijk niet dat iedereen elkaar continu vertrouwt of kan vertrouwen, maar het betekent dat er een positieve grondhouding bestaat jegens elkaar en jegens de instituties die het samenleven organiseren.

Vaak wordt gedacht dat het maatschappelijk vertrouwen in Nederland onder druk staat. Mensen ervaren een afname van vertrouwen in de samenleving. Onderzoek is daar echter minder negatief over. De dagkoersen van het moment verschillen, maar de langetermijntrends lijken niet te wijzen op een vertrouwenscrisis. Zo concludeert het CBS in een toelichting op de publicatie 'Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie': 'Het vertrouwen in de medemens nam tot 2021 in lichte mate, maar gestaag, toe. In de periode van 2012 tot 2020 is het percentage van de 15-plussers dat aangaf 'andere mensen wel te vertrouwen' gestegen van 58 naar 63 procent. Cijfers van 2021 tonen echter aan dat het vertrouwen in de medemens in het derde en vierde kwartaal sterk is gestegen: naar 67 procent. Het vertrouwen in publieke, waaronder politieke, instituties is in 2020 al gegroeid. Cijfers van 2021 laten zien dat het vertrouwen in sommige instituties verder stijgt, stabiel blijft of weer daalt. Zo daalde het vertrouwen in de Tweede Kamer en politici in 2021 weer, terwijl het vertrouwen in de Europese Unie beklifde en dat in de pers doorgroeide.'² In een

1 Vergelijk bijvoorbeeld: Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

2 Schmeets, H., & Exel, J. (2023). Vertrouwen in medemens en instituties. Geraadpleegd 17 februari op <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/vertrouwen-in-medemens-en-instituties-voor-en-tijdens-de-pandemie>.

CBS-publicatie over Heerlen als voorbeeld van een Nederlandse stad met relatief laag overheidsvertrouwen merken de auteurs in hun inleiding over de ‘Mythe van het tanende vertrouwen in instituties’ zelfs op ‘dat het vertrouwen in instituties van het publieke, politieke als private domein in het afgelopen decennium is toegenomen. Daarmee is deze mythe dat het in Nederland de verkeerde kant opgaat, met een steeds groter wordende kloof tussen de burger en de overheid, doorbroken (zie ook Fukuyama, 2010). Integendeel: het gaat alsmaar in de richting van meer vertrouwen.’³ Longitudinaal onderzoek lijkt te laten zien dat het een algemene alarmistische toon over het vertrouwen in onze samenleving maar beperkt empirisch houdbaar is.

Tegenover die analyse staat tegelijkertijd een ander beeld. In hun onderzoek naar hoe maatschappelijke verschillen tussen mensen neerslaan op de ‘electorale kaart’ van Nederland construeren René Cuperus en Josse de Voogd de ‘Atlas van afgehaakt Nederland’. Daarin willen zij tonen hoe, vaak gestapelde, verschillen in opleidingsniveau, inkomen en gezondheid zich vertalen in sociaal-culturele voorkeuren en politieke keuzes en hoe die over het land zijn verdeeld: ‘De nieuwe scheidslijnen in de samenleving, in termen van participatie, vertrouwen, maatschappelijke deprivatie en toekomstangst, komen ook politiek-electoraal tot uitdrukking. In plaats van en naast aloude tegenstellingen tussen links en rechts en confessioneel en niet-confessioneel, zien we toegenomen fragmentatie, volatiliteit en de opkomst van (nieuwe) anti-establishment protestpartijen, die vooral de lager opgeleide en ontevreden kiezers representeren.’⁴ Hun analyse sluit aan bij de klassieke sociologische analyse dat ‘politiek of institutioneel vertrouwen samenhangt met sociale kenmerken: met name opleiding, inkomen en sociale klasse, werksituatie (werkend of werkloos), maar ook gezondheids- en familiesituatie (samenwonend of gescheiden, met of zonder kinderen). Onderzoek wijst uit dat personen met een hogere opleiding en hoger inkomen veelal meer politiek en institutioneel vertrouwen hebben, waarbij



-
- 3 Schmeets, H., & Exel, J. (2022). De Heitjes en het vertrouwen in instituties in Heerlen, hoofdstuk 1 Over de mythe van het tanende vertrouwen in instituties. Geraadpleegd 17 februari 2023 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/de-heitjes-en-het-vertrouwen-in-instituties-in-heerlen/1-over-de-mythe-van-het-tanende-vertrouwen-in-instituties>. De verwijzing is naar Fukuyama, F. (2010, 13 september). Het vertrouwen moet terug. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/nieuws/fukuyama-het-vertrouwen-moet-terug~b9be674a/>
- 4 De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). Atlas van Afgehaakt Nederland. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>.

vooral het opleidingsniveau bepalend is voor vertrouwen.⁵ Een belangrijke reden hiervoor is de weerbaarheid van burgers met een hogere opleiding en hogere sociaal economische status. ‘Deze sociale weerbaarheid van mensen uit hogere statusgroepen resulteert in een sterker interpersoonlijk en institutioneel vertrouwen in vergelijking met mensen uit lagere statusgroepen.’⁶

Deze twee analyses sluiten elkaar natuurlijk niet uit. Hoge vertrouwenscijfers in 2021 zijn voor rechters en de politie iets onder de 80%, voor de Tweede Kamer net boven de 50% en voor ambtenaren er net onder.⁷ Dat betekent dat de groeiende vertrouwenscijfers samen kunnen gaan met een afhakend deel van de samenleving. Een afhakend deel dat zich niet gezien en gewantwoord voelt. En daarmee zijn we bij de ‘tegenkant’ van de vertrouwenskwestie: het vertrouwen van de overheid in de burger. Er lijkt in sommige dossiers sprake te zijn van een wantrouwende overheid. die burgers als potentiële fraudeurs benadert, met name als het om uitkeringen en toeslagen gaat, en die kleine vergissingen en fouten onmiddellijk als fraude beschouwd en hard afstraft. Zoals de WRR in het ‘Rapport Weten is nog geen doen’ beschreef: ‘Door de combinatie van onrealistische assumpties over de vermogens en motieven van burgers en machinale uitvoering kunnen nare situaties ontstaan waarin goedwillende burgers disproportioneel worden gestraft. Wie even niet oplet, of verzuimt op tijd te betalen, ziet zijn boetes in korte tijd automatisch en zeer snel oplopen.’⁸

De relatie burger-overheid staat onder druk en de diagnose is dat er – ten minste met een deel van de samenleving – een vertrouwensbreuk is. Daarmee staat vertrouwen op de bestuurlijke agenda. Dat is niet nieuw. Al in 2004 was het een centraal thema van de troonrede. ‘Vertrouwen geeft een samenleving

5 Snel, E., El Farisi, B., Engbersen, G., & Krouwel, A. (2022). Sociaaleconomische status en institutioneel vertrouwen in een tijd van corona. *Tijdschrift Sociologie*, 3, 30-52.

6 Ibid

7 CBS. (2022). De Heitjes en het vertrouwen in instituties in Heerlen, hoofdstuk 1 Over de mythe van het tanende vertrouwen in instituties. Geraadpleegd 17 februari 2023 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/de-heitjes-en-het-vertrouwen-in-instituties-in-heerlen/1-over-de-mythe-van-het-tanende-vertrouwen-in-instituties>.

8 WRR. (2017). *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid*. Rapport 97. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

veerkracht en daadkracht.’ Zo begon de troonrede.⁹ Het toenmalige kabinet leek al te denken dat een hernieuwd vertrouwen de basisoplossing zou kunnen bieden voor veel vraagstukken. Als de samenleving wat meer vertrouwen in de overheid, het beleid of elkaar zou hebben, dan zouden we makkelijker maatschappelijke problemen kunnen oplossen. Vertrouwensherstel leek voor het kabinet-Balkenende II een beleidsdoel dat door goedgekozen maatregelen bereikt zou kunnen worden, bijvoorbeeld door het verbeteren van de veiligheid.¹⁰ In een kritische bespreking van die troonrede in het ‘Algemeen Dagblad’ schreven wij toen: ‘Door zich op vertrouwen te concentreren vertilt de overheid zich. Bij het vernieuwen en herstellen van vertrouwen is de rol van de overheid namelijk beperkt. Vertrouwen is geen beleidsdoel dat je door de keuze van de juiste beleidsinstrumenten te weeg kunt brengen. In die zin past het niet in het politieke debat. Je kunt met beleid mensen maar beperkt verleiden tot vertrouwen. Mensen komen namelijk niet tot vertrouwen na een zorgvuldige afweging van alle voor- en tegenargumenten. Vertrouwen is een houding die door de tijd groeit, gebaseerd op feiten en informatie, maar evenzeer op al bestaand vertrouwen, persoonlijke opvattingen, meningen en waarden. Hervormingen, beleid en wetgeving creëren daarom geen vertrouwen in strikte zin.’¹¹

De wens om vertrouwen een belangrijke rol te laten spelen in het overheidsbeleid, is gebleven. Zo heette het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III ‘Vertrouwen in de toekomst’¹² en ook het coalitieakkoord van december 2021 dat ten grondslag ligt aan het huidige kabinet wil het vertrouwen tussen burgers en overheid herstellen. Het begint met: ‘De democratische rechtsorde is het fundament van onze samenleving. Dit fundament heeft barsten opgelopen. Wij willen het vertrouwen tussen burgers en overheid herstellen. Dat zal alleen gaan als de overheid betrouwbaar is, vertrouwen heeft in burgers en oog heeft voor de menselijke maat.’¹³

9 Koninklijk Huis. (2004). *Troonrede 2004*. <https://www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2004/09/21/troonrede-2004>.

10 Koninklijk Huis. (2004). *Troonrede 2004*. <https://www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2004/09/21/troonrede-2004>. “Het vertrouwen van burgers in de toekomst wordt vergroot door verbetering van de veiligheid.”

11 Meijboom, F.L.B., & Brom, F.W.A. (2004, 2 oktober). Het draait om vertrouwen, maar het gaat om betrouwbaarheid. *Opiniebijdrage. Algemeen Dagblad*.

12 Kabinet-Rutte III. (2017). *Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’*. <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

13 Kabinet-Rutte III. (2021). *Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’*. <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

Wat betekent dit voor een analyse van vertrouwen anno 2023? Het maatschappelijk debat is verhard, door de coronacrisis en de maatregelen in die context lijkt het vertrouwen verder afgekald, de toeslagenaffaire heeft een bitter en onbarmhartig gezicht van de overheid en de rechtstaat laten zien en door de toename van de complottheorieën weten burgers niet meer welke informatie ze kunnen vertrouwen. In de diagnose van al deze vraagstukken speelt vertrouwen een centrale rol. Wij denken dat in de stap van diagnose naar therapie we het vertrouwensdiscours moeten verlaten. Dat doen we door eerst het begrip ‘vertrouwen’ conceptueel te verkennen, vervolgens verbinden we die analyse met het afhaken. We laten zien dat achter de diagnose ‘vertrouwensbreuk’ verschillende vormen van afhaken verscholen gaan. Die verschillende vormen vragen om verschillende reacties. In die reacties moet niet ‘vertrouwen’ of het herstel ervan een eigenstandig doel zijn, maar moeten de achterliggende vraagstukken geadresseerd worden.

2. Vertrouwen als emotionele relatie

Allereerst kunnen we vertrouwen kenschetsen als een *emotionele attitude*. Vertrouwen kleurt onze waarneming van de werkelijkheid. Op deze manier stelt vertrouwen ons in staat om met risico's en onzekerheid om te gaan. Vertrouwen is hierdoor iets anders dan het accepteren van een bepaald risico. Het is niet iets waartoe besloten wordt nadat alle voor- en nadelen ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Vertrouwen als emotionele attitude zet de informatie die wij krijgen over risico's en onzekerheden in een bepaald licht. Onze perceptie van informatie die wij krijgen wordt in hoge mate bepaald door de houding van vertrouwen die wij al dan niet hebben. Vertrouwen als emotionele attitude maakt duidelijk dat niet enkel informatie het vertrouwen stuurt, maar dat even zo sterk geldt dat vertrouwen de perceptie van informatie stuurt. Dit element van vertrouwen speelt een belangrijke rol als ‘smeerolie’ in een ‘high-trust society’. Vanuit wantrouwen ben je nooit voldoende geïnformeerd, weet je nooit zeker dat je niet misleid wordt en roept elk antwoord op een vraag een vervolgvraag op.

De coronacrisis laat dit pijnlijk goed zien. De kennis over de ziekte, de onzekerheden en twijfel, en de erkenning dat er onder gebrek aan kennis crisismaatregelen genomen moesten worden, leidde eerst tot een stijging in het vertrouwen in de overheid, maar werd – onder invloed van uitdijende twijfel en verdachtmakingen – een voedingsbodem voor samenzweringstheorieën. Een situatie waarin steeds om meer informatie, feiten en kennis gevraagd werd, maar waarin die informatie, feiten en kennis niet meer hielpen om het wantrouwen weg te nemen. Het is de aanwezigheid van of het gebrek aan vertrouwen zelf

dat de perceptie van de verstrekte informatie in hoge mate kleurt. Iemand die, bijvoorbeeld, vertrouwen heeft in vaccins en de regulering daarvan, zag in de vaccinatiepauze van het Jansenvaccin een bevestiging van de betrouwbaarheid van het veiligheidssysteem, terwijl iemand die dit vertrouwen niet heeft, zijn of haar wantrouwen tegen vaccinaties en de ‘te snelle invoering’ ervan hierdoor bevestigd zag.

Daarnaast is vertrouwen *relationeel*. Vertrouwen speelt in een relatie tussen mensen is. Het is niet iets waar je voor kiest op basis van een afweging van risico's, maar het is een relatie waar je in stapt. Als je iemand vertrouwt, dan is de vraag of de ander je vertrouwen zal beschamen eigenlijk niet aan de orde.¹⁴ Je zou kunnen zeggen als de vertrouwensvraag gesteld wordt in een relatie (vertrouw je me wel), dan is het vertrouwen eigenlijk al weg. Vertrouwen staat in een wederkerige relatie. Het is een relatie tussen twee mensen, waarin de mate waarin iemand vertrouwen uitstraalt ook iets zegt over de mate waarin hij of zij betrouwbaar wordt geacht. Zoals de waard is, vertrouwd hij zijn gasten. Dit leidt ertoe dat een burger die zich door de overheid gewantrouwd voelt, zelf ook minder geneigd zal zijn om het overheidsbeleid met vertrouwen tegemoet te treden. Wantrouwen dat het systeem binnendringt, heeft op die manier een olievlekwerking. Dat wordt nog versterkt doordat de relaties tussen burgers en de overheid abstracter en meer bureaucratisch worden. Vertrouwen verschuift hierdoor van een persoonlijke relatie tussen personen naar vertrouwen in systemen en instituties. En daardoor raakt de wederkerigheid verstoord. Systemen en instituties zijn abstract. Dat maakt het voor burgers moeilijk om de – onvermijdelijke – fouten en oneffenheden van de systemen en instituties te zien als falen van welwillende mensen die nu eenmaal af en toe tekortschieten. De ondoorgrondelijkheid – voor velen – van overheidssystemen en instituties en bestuurlijk-juridische rationaliteit om beleidsbeslissingen als doordacht en bedoeld te presenteren, leidt tot een soort van vervreemding. Dat leidt ertoe dat als mensen zich tekort gedaan voelen, ze de intenties achter en in de systemen en instituties gaan wantrouwen: ‘Ze willen ons eronder houden.’ Dat wantrouwen kan dan – als er geen mitigerende vertrouwensopbouw is – tot een veenbrand in wantrouwen leiden.



14 Lagerspetz, O. (1998). *Trust: The Tacit Demand*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

3. Vertrouwen en verwacht gedrag

Vertrouwen richt zich op het gedrag van degene die vertrouwd wordt. Doet hij of zij wat we van hem of haar verwachten. Dat geldt ook voor het vertrouwen in instituties en de overheid; de voorspelbaarheid daarvan speelt een belangrijke rol in het opbouwen van draagvlak voor vertrouwen. Het is het normale patroon van handelen dat de basis vormt voor vertrouwen. De centrale beweegreden om te vertrouwen is de analogie tussen deze casus en andere situaties waarin de betreffende persoon op een betrouwbare manier heeft gehandeld. Je maakt niet iedere keer dat je voor een groen verkeerslicht komt een afweging van alle risico's om door te rijden. Je vertrouwt erop dat de anderen die voor een rood verkeerslicht staan 'normaal' reageren en dus wachten. Hier komt de rol van vertrouwen als emotionele attitude duidelijk naar voren: de perceptie van de informatie wordt sterk beïnvloed door het al aanwezige vertrouwen.

Van degene die vertrouwd wordt, wordt niets anders gevraagd dan te handelen volgens het normale patroon. Daarom is het ook niet noodzakelijk dat de ander zich bewust is van het vertrouwen dat in hem of haar gesteld wordt. De enige voorwaarde bij deze vorm van vertrouwen is dat er een voorspelbaar patroon is op basis waarvan men de ander kan vertrouwen. Concreet houdt dit in dat er duidelijkheid is ten opzichte van de relaties en verantwoordelijkheden die een rol spelen in het vertrouwen.

Dit anticiperend vertrouwen speelt in de relatie burger-overheid een belangrijke rol. In veel gevallen vormt routine en een zekere mate van voorspelbaarheid voldoende grond om vertrouwen in het overheidshandelen te hebben. Dit type van vertrouwen veronderstelt echter een bepaalde vorm van helderheid, stabiliteit en voorspelbaarheid die juist in een omgeving waarin regels en verplichtingen snel veranderen problematisch is geworden. Daarom verwachten we bij vertrouwen meer dan voorspelbaarheid alleen. Op het moment dat het normale patroon tekortschiet, verwacht je dat dit gesignaleerd wordt en wordt meegenomen in de beoordeling. Dat is waarom in regelgeving vaak hardheidsclausules worden opgenomen. Die moeten de uitvoerder ruimte geven om ongewenste of onrechtvaardige implicaties van beleid te kunnen mitigeren. Om te bepalen wat ongewenst of onrechtvaardig is, zijn onderliggende waarden en normen belangrijker. Vertrouwen is daarom ingebed in bepaalde gemeenschappelijke waarden die er de basis van vormen.

Op terreinen waar de stabiliteit en helderheid, die anticiperend vertrouwen veronderstelt, tekortschieten kan 'responsief vertrouwen' een stap verder helpen. Responsief vertrouwen is niet direct gebaseerd op een bestaand

patroon van handelen, maar op gedeelde doelen en waarden. Hoewel er op het gebied van waarden pluriformiteit bestaat en waarden ook aan verandering onderhevig kunnen zijn, kunnen deze een steviger basis vormen voor vertrouwen op het moment dat stabiliteit ontbreekt. Zeker als in de beleidskeuzen de onderliggende doelen en waarden geëxpliciteerd en gecommuniceerd worden. Niet alleen in woorden, maar ook in het eigen gedrag. Hoe spelen gedeelde doelen en waarden (of juist de afwezigheid daarvan) een rol bij het maatschappelijk afhaken?

4. Afhaken als vertrouwensbreuk

Wat gebeurt er nu eigenlijk als mensen afhaken en hoe zou de overheid op dat afhaken kunnen reageren. Een manier om dat in beeld te krijgen, is om het afhaken als een vertrouwensbreuk te zien. De analyse van Anette Baier, waarin vertrouwen verbonden is met kwetsbaarheid, kan daarbij helpen. Volgens Baier maak je je kwetsbaar als je iemand vertrouwt, en dat betekent dat de zorg dat de ander niet goed met jouw kwetsbaarheid omgaat redenen geeft voor een vertrouwensbreuk. Op basis van de analyse van Baier kun je twee vormen hiervan onderscheiden: incompetentie en misbruik.¹⁵ Als je iemand iets kostbaars toevertrouwt, bijvoorbeeld de zorg voor een klein kind, dan zijn er twee manieren waarop je in dat vertrouwen beschaamd kunt worden: de verzorger wil wel, maar kan niet voor je kind zorgen (de betrouwbare buurjongen van elf jaar is niet geschikt als oppas) of de verzorger heeft verkeerde bedoelingen (de ogenschijnlijk aardige buurman die het kind verwaarloost, omdat hij van de gelegenheid gebruikmaakt om kostbaarheden te stelen).



Afhaken is geen dichotome situatie. De volatiliteit van het vertrouwensonderzoek geeft aanleiding om te veronderstellen dat het oordeel over wel of niet competent en wel of geen misbruik van macht complexer is dan een ja/nee-situatie. Wij denken dat dit inderdaad zo is en dat het helpt bij de omgang met het fenomeen 'afhaken' om verschillende vormen van competentie en motivatie te onderscheiden. Zo komen we tot vier vormen van vertrouwensbreuk:¹⁶

15 Baier, A. (1986). *Trust and antitrust. ethics*, 96(2), 231-260. Baier maakt het onderscheid tussen "well-meant but ill-judged or incompetent attempts to care for what is entrusted" en "ill-meant and cleverly disguised abuses of discretionary powers", p. 239.

16 Gebaseerd op Patrick Maclagan, 1998. *Management and Morality. A developmental perspective*, p. 57. London: Sage.

1. Algemene motivatie: de ander verdient geen vertrouwen, omdat hij of zij alleen oog heeft voor het eigenbelang. Wat betreft een vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid of tussen burgers en instituties, zoals de GGD bij de coronacrisis, is het wantrouwen erop gebaseerd dat deze instanties alleen bezig zijn met zichzelf, hun eigen overleven of zelfs dat ze instrument zijn van de belangen van anderen. Voor afgehaakte burgers kan deze vorm van vertrouwensbreuk radicaliseren in de samenzweringstheorieën van gecoördineerde slechte intenties ('de matrix', dienaren van het World Economic Forum).
2. Specifieke motivatie: de ander verdient geen (anticiperend) vertrouwen, omdat het waardesysteem waarmee die ander ingewikkelde afwegingen maakt bij concrete vraagstukken onvoldoende gedeeld wordt. Wat betreft een vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid of instituties zijn burgers bang dat deze de waarden die voor hen van belang zijn, onvoldoende meenemen in de besluitvorming.
3. Algemene competentie: het vertrouwensprobleem volgt niet uit de vrees dat de ander niet gemotiveerd is om te doen wat moet gebeuren, maar dat deze niet in staat is om datgene te beschermen wat we die ander toevertrouwen. Burgers vertrouwen de overheid niet omdat deze op hen overkomt als incompetent en onmachtig. Ook deze vorm van vertrouwensbreuk kan radicaliseren in opvattingen dat het verkleinen en het verminderen van overheidstaken per definitie meer ruimte geeft aan burgers.
4. Specifieke competentie: het vertrouwensprobleem volgt niet uit het totale gebrek aan competentie bij de overheid, maar uit onvoldoende helderheid over wat de overheid wel en niet kan. Overmoed en gebrek aan reflectie op het eigen kunnen dragen hieraan bij. Vertrouwen staat dan onder druk door niet gecorrigeerde onrealistische verwachtingen.

In het nadenken over 'aanhaakbeleid' kan het belangrijk zijn om die vier gronden van vertrouwensbreuk te onderscheiden. Het weerleggen van het beeld van een incompetente overheid is niet gebaat bij grote woorden over motivatie en beleidsdoelen en de afstand in waarden en opvattingen wordt niet geadresseerd door een vertoog over efficiëntie en effectiviteit van overheidsbeleid.

5. Noodzaak voor een gedifferentieerde aanpak

Vertrouwen is een emotioneel-relacionele attitude, waarvan het herstel of behoud geen direct object van beleid kan zijn. Vertrouwen maak je niet, maar moet je verdienen en dat kost tijd. Om vertrouwen te verdienen, moet je over een langere tijd tonen dat je capabel bent en van goede wil. Wat hierbij voor individuen geldt, geldt ook voor de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Niet direct een doel om aan te bouwen, maar iets wat verdiend moet worden. Daarom is de stap van ‘bouwen aan vertrouwen’ – zoals gesuggereerd in de troonrede van 2004 – naar het herstellen van vertrouwen door betrouwbaar te zijn – conform het coalitieakkoord van 2021 – een belangrijke stap. Tegelijkertijd is de stap nog erg instrumenteel op vertrouwen gericht. Je zou kunnen zeggen dat de overheid vertrouwen verdient als ze de eigen rol vervult: competent zijn met oog voor de burgers en hun opvattingen. De kaart van afgehaakt Nederland toont dat – tenminste een deel van – de samenleving de overheid zo niet ervaart. Tegelijkertijd heeft Nederland, zoals we hierboven zagen, internationaal gezien een behoorlijk hoog basisvertrouwen. Er is dus een basis waarop gewerkt kan worden. Dit betekent twee dingen: bestaande vertrouwensstructuren kunnen als uitgangspunt genomen worden en tegelijkertijd moeten die ook ontzien worden om ze niet het slachtoffer te laten worden van bestaande vertrouwensvraagstukken. Bijvoorbeeld de vertrouwensbreuk tussen (een deel van) de landbouwsector en de regering in de stikstofcrisis. Voorkomen moet worden dat die breuk zover juridiseert dat deze volledig op het bordje van de rechters komt te liggen en er een proliferatie van wantrouwen in die richting optreedt. Ook moet voorkomen worden dat door een verplaatsing van politieke besluitvorming naar wetenschappelijke modellen het vertrouwensprobleem zich verder verplaatst naar de wetenschap. En ten slotte moet voorkomen worden dat de verstoring van de openbare orde en de maatschappelijke veiligheid een effectief onderhandelingsstrategie kan worden, waardoor het gebrek aan vertrouwen in de politiek en het bestuur een negatieve uitwerking gaat krijgen op het vertrouwen in de politiek.



Vanuit het bestaande maatschappelijke vertrouwen denken we dat als de overheid de vertrouwensrelatie met bepaalde (afgehaakte) burgers wil herstellen, ze niet te veel over vertrouwen moet spreken. Vertrouwen is een veronderstelde relatie, die soms behoorlijk afwezig is en juist door te spreken in vertrouwenstermen verder ter discussie komt.¹⁷ In plaats daarvan moet de

17 Lagerspetz, O. (1998). *Trust: The Tacit Demand*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

overheid in die relaties beter erkennen dat die burgers vaak de kwetsbare partij¹⁸ zijn in de relatie met de overheid. Deze burgers zijn vaak afhankelijk en voelen zich onmachtig; in die kwetsbare positie hebben ze geen controle. Voor hen is het daarom extra belangrijk dat ze van een betrouwbare overheid kunnen uitgaan. In die situatie helpt het om de vier hierboven geschetste vormen van vertrouwensbreuk goed te onderscheiden. Belangrijk daarbij is het onderscheid tussen de specifieke vormen van vertrouwensbreuk en de meer algemene, geradicaliseerde vormen.

Beginnen we met de burgers die afgehaakt zijn omdat ze het gevoel hebben dat hun waarden en overtuigingen niet gerespecteerd worden en dat met hun belangen en perspectieven geen rekening gehouden wordt. Dit is waarschijnlijk niet altijd onterecht. Recente kwesties als het toeslagenschandaal laten zien dat in de uitvoering niet altijd ruimte was – of is genomen – om aan responsief vertrouwen tegemoet te komen. Harde, onverbiddelijke regelgeving zonder oog voor de concrete situatie waarin burgers verkeren, is hier een voorbeeld van. Deze kwesties tonen het belang van een inhoudelijk gesprek over de doelen en waarden van overheidsbeleid.

Vanuit onze analyse van vertrouwen geldt hierbij dat degene die vertrouwd wil worden expliciet betrouwbaar moet zijn; dat betekent bereid zijn om de burger in de eigen context en met de eigen waarden serieus te nemen. En iemand serieus nemen vraagt erom ook daadwerkelijk rekening te houden met wat hij of zij in concrete omstandigheden kan en wil.¹⁹

De tweede groep van afhakers die we kunnen onderscheiden zijn de burgers die een gebrek aan capaciteit en kunde ervaren bij de overheid. We kunnen hier allereerst denken aan de burgers aan wie na de toeslagenaffaire compensatie is toegezegd. Het onvermogen van de overheid om dit te organiseren, leidt tot een vertrouwensbreuk op basis van dit gebrek aan competentie. Ook de burgers in Groningen aan wie compensatie voor de gevolgen van de gaswinningsaardbevingen is toegezegd, passen in deze categorie. Hier zien we een groter vraagstuk: hoe een evenwicht te creëren tussen de uitvoeringscapaciteit van de overheid en de behoefte om steeds specifiekere doelgerichte regelgeving te maken? Vanuit serieus nadenken over langetermijnbetrouwbaarheid van de overheid lijkt het ons wezenlijk om de per

18 Baier, A. (1986). *Trust and antitrust. ethics*, 96(2), 231-260.

19 WRR. (2017). *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid. Rapport 97*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

definitie beperkte uitvoeringscapaciteit (de overheid zal nooit alles kunnen) kern te laten zijn in het denken over de overheidstaak.

Vanuit onze analyse van vertrouwen geldt hier het belang van het expliciet adresseren van de grenzen van de eigen competenties. Burgers die specifieke twijfel over de competentie van de overheid hebben, bereik je niet met algemene informatie over beleidsdoelen of met het vergroten van hun invloed door participatie en medezeggenschap. Ook laten zien wat de gemeente of de rijksdienst allemaal voor mooie dingen gerealiseerd heeft, helpt in die situatie maar beperkt. Hier is het belangrijk om te erkennen dat er grenzen zijn aan het 'kunnen' van de overheid en hoe er met deze grenzen wordt omgegaan.

De derde groep zijn de burgers die totaal afgehaakt zijn. Voor hen loopt de slechte motivatie en het gebrek aan (eigen) competentie door elkaar. Deze burgers zijn ervan overtuigd dat de democratische overheid niets kan en dat er een geheime kwaadaardige macht achter dat onvermogen schuil gaat. Deze burgers bereik je niet met meer informatie, uitleg van wat je doet of het tonen van de achtergronden van de keuzen. Deze burgers te laten aanhaken door hen invloed te geven, erbij te betrekken of hen in een gesprek uit te leggen waarom de keuzen zijn zoals ze zijn, creëert op zichzelf geen verbinding. Omdat de informatie, het gesprek of de (beperkte) invloed altijd geduid wordt vanuit wantrouwen, is het reëel dat het betrekken van burgers op zichzelf deze niet zal werken. Ook het vergroten van algemene medezeggenschap lijkt geen uitweg te bieden aan twijfel over de algemene competentie en de goede wil. Die zeggenschap is in een democratie namelijk altijd beperkt en gedeeld. Voor totaal afgehaakten kan medezeggenschap gezien worden vanuit een alles-of-niets-perspectief en vanuit het volledig strategisch duiden van de ander. Medezeggenschap kan dus in zichzelf geen relatie creëren.

Vanuit onze vertrouwensanalyse is het hier belangrijk om te benadrukken dat vertrouwen als een relationeel-emotionele attitude primair vereist dat er een relatie wordt aangegaan. Die ontstaat primair met herkenbare mensen, die over een langere tijd een zichtbaar en benaderbaar gezicht van een competente overheid zijn. Die mensen moeten over een langere tijd kunnen tonen dat de overheid een positief verschil kan maken. De intermenselijke vertrouwensrelatie zou dan een basis kunnen vormen voor een stap naar meer institutioneel vertrouwen.



6. Conclusie

Vertrouwen vraagt om een genuanceerd debat. Het is een complex fenomeen dat geen eenduidige conceptuele betekenis heeft en dat zich ook empirisch niet gemakkelijk eenduidig laat vastpinnen. Het speelt een belangrijke rol in de wijze waarop burgers het overheidshandelen duiden, en sociaal-economische verschillen spelen een cruciale rol. Vertrouwen is een emotioneel-relationale attitude, waarop alleen indirect invloed uitgeoefend kan worden. Wie vertrouwen wil verdienen, moet over een langere tijd betrouwbaar zijn. Vertrouwensopbouw kan daarom alleen een indirect gevolg zijn van het over een lange tijd tonen van competentie en goede wil. Vertrouwensopbouw is erbij gebaat dat het maar beperkt wordt gethematiseerd. Het vereist dat de problemen die een vertrouwensbreuk kunnen veroorzaken, worden aangepakt. Met onze analyse hebben we willen laten zien dat dit vereist dat als die problemen uit het emotionele en morele discours van vertrouwen worden gehaald en geanalyseerd worden in termen van competentie en motivatie, er ruimte ontstaat om ze aan te pakken. En als dat adequaat gebeurt, kan vertrouwensopbouw een mogelijke, gewenste, bijwerking zijn.



Tot slot Continu bouwen aan vertrouwen: denk- en handelings- perspectieven voor de toekomst?

Frits van der Meer

Universiteit Leiden

Het is altijd goed een 'Staat van de Ambtelijke Dienst' uit te leiden met een blik naar de toekomst. Dat hoort zo en wordt ook verwacht van de leerstoelen van het CAOP en de deskundigen die een bijdrage aan deze editie hebben geschreven. Het gaat er dan om een brug te slaan tussen academische inzichten en de praktijk. Geen brug waarop slechts eenrichtingsverkeer van wetenschap naar praktijk is toegestaan, maar ook van de praktijk naar het academische denken. Die wederzijdse bevruchting vormt de basis van de activiteiten van de leerstoelen. De term 'Staat van de Ambtelijke Dienst' kan wat verwarring wekken. Deze lijkt een interne oriëntatie op een deel van het openbaar bestuur te omvatten. Dat is een misverstand. Voor deze 'Staat van de Ambtelijke Dienst' over bouwen aan vertrouwen is een breder perspectief gekozen, zoals uit de diverse bijdragen blijkt. Het boek gaat in op de staat en het functioneren van het publieke domein, in het bijzonder de relatie tussen samenleving in haar geheel en individuele (groepen van) burgers richting politiek en publieke dienst. Het gaat daarbij om wat beschouwd kan worden als een 'ménagerie a trois', een driehoeksrelatie. Dat zegt het onderwerp 'bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur', en volgens de aanhef moet daaraan gewerkt worden.

De aanleiding voor het starten van het project 'Bouwen aan vertrouwen' in 2021 is, zoals meermalen eerder in de bundel aangegeven, een groeiende zorg over een sterk verminderd vertrouwen in politiek en regering (zie ook de bijdrage van Van Noije, Geurkink, Den Ridder en Miltenburg). Hetzelfde zou gelden voor het vertrouwen in het ambtelijk apparaat en de publieke dienstverlening. Onrust en verontwaardiging onder burgers, in de media en in het parlement hebben de aanzet gegeven tot een breed debat over een noodzakelijk herstel van vertrouwen in het openbaar bestuur en, wellicht op het eerste gezicht wat tegenstrijdig, ook over meer vertrouwen van de politiek en het ambtelijk bestuur in de burgers.

Dat laatste heeft centraal gestaan in de vele oproepen en de verontwaardiging van de Nationale ombudsman over een hardvochtig en weinig empathisch bestuur in de afgelopen decennia. De plotselinge versterking van de erosie van het vertrouwen in politiek en bestuur zou de afgeleide zijn van allerhande beleidsfiasco's. Een ongekend onrecht jegens burgers in het geval van bijvoorbeeld de kindertoeslagaffaire, een wantrouwende overheid jegens burgers die een beroep op diezelfde overheid doen, een disfunctionerend politiek stelsel in ieder geval op nationaal niveau, en ontevredenheid onder ambtenaren, werknemers in de zorg en in het onderwijs markeren zo een omslag naar een verminderd vertrouwen, maar ook de onrust over dat proces van erosie van het vertrouwen. Dit laatste heeft een speurtocht geïnitieerd naar oorzaken en remedies. Want vertrouwen in de politiek, het ambtelijk apparaat, is van

belang voor het gezag van dat openbaar bestuur (zie de bijdrage van het ROB) en uiteindelijk voor de medewerking van burgers (zie de bijdragen van Frits van der Meer en Tom van der Meer). Een voorbeeld van dat laatste is de vrij algemene medewerking aan de vrijheidsbepurende maatregelen bij de bestrijding van de Covid-pandemie. Een verdere erosie van vertrouwen in overheidsvoornemens en wetenschappelijke inzichten die daaraan ten grondslag liggen (zie de bijdragen van Wille en Huijts), kan op termijn de effectiviteit van het overheidshandelen in gevaar brengen.

Constateren dat het maar slecht gesteld is met dat vertrouwen in het openbaar bestuur en dat het nog minder kan bij het uitblijven van maatregelen, is één, maar daar schieten burgers, politieke en ambtelijke bestuurders weinig mee op. Daarmee komen we bij het tweede deel van de titel van deze uitleiding: denken en handelingsperspectieven voor de toekomst. Dat deel van de titel is met een zekere terughoudendheid geschreven, omdat het nog erg verondersteld en ook aanmatigend kan klinken. Dat is vooral met de handelingsperspectieven het geval. Aanzetten voor het denken hoe men een verbeterd vertrouwen kan bevorderen, is wellicht realistischer en gaat hopelijk aan het handelen vooraf.

Voor we zover kunnen zijn, moeten een aantal zaken verhelderd worden, want er wordt veel over vertrouwen in generieke termen en veronderstellingen gesproken. Ook empirische gegevens kunnen op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken, daar ga ik hieronder verder op in. Allereerst is er, zoals vaak met gevoelige termen, conceptuele onduidelijkheid. Meermalen in de diverse hoofdstukken is hier aandacht aan besteed. Wat kunnen we onder ‘vertrouwen’ verstaan? Uit de analyses komt naar voren dat ‘vertrouwen’ een complex begrip is met veel aspecten en raakvlakken met termen als ‘betrouwbaarheid’ en ‘gezagswaardigheid’ (zie de respectievelijke bijdragen van Brom en Meijboom en van Musters, De Boer en Termeer van de ROB).¹ Zoals gezegd moet voorkomen worden dat we te veel in algemeenheden spreken. Uit de bijdragen blijkt dat praten over vertrouwen en betrouwbaarheid erom vraagt dat we niet alleen een onderscheid maken naar vertrouwen in typen organisaties en instanties, maar ook naar de mate van vertrouwen die diverse groepen in de samenleving hebben.

1 Raad voor het Openbaar Bestuur, (2022), *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen.-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur>. Raad voor het Openbaar Bestuur, (2022), *Gezicht aan gezag* <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/documenten/publicaties/2022/11/28/gezicht-geven-aan-gezag>

Het gaat dan om groepen van burgers die onderling verschillen qua mate en hoogte van opleiding, inkomen en zelfredzaamheid met als resultaat het niveau van bureaucratische competentie (zie de bijdrage van Frits van der Meer). Dat laatste wil zeggen of men de 'taal' van de overheid kan verstaan en spreken. Het is bepalend voor de mogelijkheden om toegang te krijgen tot de overheid. Dan komen we onder meer terecht bij de meer of minder geprivilegieerden en wat Cuperus en De Voogd in 2021 in hun analyse van afgehaakte burgers noemen 'het onderscheid tussen buitenstaanders en gevestigden' (zie ook de bijdragen van Brom en Meijboom en Van den Berg).²

Empirisch blijkt dat de waarderingcijfers³ voor de publieke dienstverlening (84%), het vertrouwen in defensie (80%), de politie (89%) en de rechterlijke macht (82%) hoger zijn dan het percentage vertrouwen in de nationale overheid (44%) en zeker de gezondheidsdiensten (95%) hoog en zelfs gestegen. Het negatievere oordeel over het openbaar bestuur dan over specifieke diensten en de publieke dienstverlening is evenmin nieuw voor Nederland (zie; Ringeling 1993. Datzelfde is ook internationaal het geval (Goodsell).⁴ Ook op internationale vergelijkingslijsten staat het Nederlands openbaar bestuur op een hoge positie op de ranglijsten. Natuurlijk zijn er de uitvoeringsproblemen en schandalen; dat geldt ook voor met Nederland vergelijkbare landen.⁵ Bij dat algemene negatievere oordeel in vergelijking met positievere oordelen over specifieke overheidsorganisaties en de publieke dienstverlening als geheel, kan dan de vraag gesteld worden of het in de woorden van Van der Wal vooral een zogeheten 'perception gap' is, een kloof tussen werkelijke prestaties en de waarneming ervan. Die perceptiekloof kan zeker het geval zijn, maar hier kan het Thomas-

2 De Voogd, J. & Cuperus, R., (2021), *De Atlas van afgehaakt en aangehaakt Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.

3 Standard Eurobarometer, winter/voorjaar 2022/2023).

4 Van der Meer, F.M. & Roborgh, L.J. (1993), *Ambtenaren in Nederland, Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Leiden: Universiteit Leiden; Goodsell, C.T. (1994), *The case for bureaucracy: a public administration polemic* (3rd ed. Eerste druk 1983). Chatham, NJ: Chatham House Publishers; Ringeling, A. (1993), *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Vuga.

5 Zie onder meer de Robodebt-affaire in Australië, die in hoge mate, ook wat betreft de achtergronden en oorzaken, lijkt op de Nederlandse kindertoeslagaffaire: Podger, A., *Rebuilding civil service capability: Australian response to the impact of 'politicisation' and 'externalisation'*.

theorema⁶ in herinnering worden gebracht: 'If men define a situation as real than it is real in its consequences.' Vertrouwen is overigens ook niet enkel een zaak van werkelijke prestaties en de waarneming daarvan, maar heeft met nog meer externe, grotendeels maatschappelijke factoren te maken (zie ook ontwikkelingen in vertrouwen in de medeburger).

Het niveau van vertrouwen blijkt met name laag bij de nationale overheid en de politieke partijen (Van Noye et al.; Tom van der Meer). Daar is het fors gedaald, nadat het zich eerder bij aanvang van de coronacrisis op een hoog niveau bevond (78%) ten opzichte van het Europese gemiddelde. Een dergelijke sterke daling is in Europees opzicht uniek. Het Nederlands openbaar bestuur heeft zich altijd, internationaal gezien, gekenmerkt door een hoge mate van vertrouwen. Dat wil niet zeggen dat er geen kritiek is geweest. Zie bijvoorbeeld ook het hoge vertrouwen in de rechterlijke macht, waarbij de kritiek vanuit groepen nog steeds sterk kan zijn. Opvallend hierbij is ook dat het vertrouwen in de rechterlijke macht juist is toegenomen, terwijl tegelijkertijd van specifieke zijde de kritiek toegenomen lijkt te zijn en zelfs in de loop van de tijd toeneemt (zie Dijkstra en Winter).

Dat vertrouwen in de nationale overheid, de politiek en in het verlengde daarvan de lokale overheden onderging in 2021, zoals eerder aangegeven, een scherpe daling. Die daling betrof niet defensie, rechterlijke macht, politie, gezondheidsdiensten en publieke dienstverlening als geheel. Dat laatste vraagt nog om een nuancering. Uit het hoofdstuk van Van Noye et al. blijkt ook een ontevredenheid over de generieke publieke dienstverlening. Echter, hier betreft het een ontevredenheid over het nalaten van politiek en ambtelijk apparaat om een antwoord te geven op voorliggende grote maatschappelijke problemen. De discrepantie tussen positieve oordelen over specifieke instanties als politie, defensie, rechterlijke macht, gezondheidszorg en de concrete publieke dienstverlening, en negatieve oordelen over de nationale overheid, de politiek alsmede het uitblijven van wat gezien wordt als doortastend politiek en bestuurlijk handelen, biedt een interessant aanknopingspunt voor de analyse van oorzaken en het zoeken naar oplossingen. Tevens is een onderscheid in de waardering tussen meer en minder geprivilegieerden (in termen van opleiding en inkomen) van belang.

6 Afkomstig van William Thomas in zijn boek *The child in America: Behavior problems and programs* (1928).

Het tekortschieten in het voorkómen en oplossen van wat de polycrisis wordt vaak gezien als teken van een tekortschietende politiek bestuur, parlement en ambtelijke organisatie genoemd. De accumulatie van de coronacrisis, Oekraïne-crisis, klimaatcrisis, energiecrisis, stikstofcrisis, kinderopvangcrisis, algemene uitvoeringscrisis, statushoudercrisis, asielcrisis (Ter Apel), gezondheidszorgcrisis, jeugd-ggz-crisis en huisvestingcrisis zou een deuk in het vertrouwen van burgers veroorzaakt hebben. Daarbij komt een onbehagen over een verondersteld politiek-bestuurlijke inertie om die problemen aan te pakken. Wat hierbij ook een rol speelt, is een soort inherente crisis in de politiek (ongeveer 15 fracties in ons parlement). Deze instabiliteit van de politiek maakt het doorhakken van knopen zeer lastig. Overigens is de kiezer (en daarmee de burger) zelf ook grotendeels hiervoor verantwoordelijk. Wanneer er wel wordt opgetreden, zien bevolkingsgroepen als boeren (de klimaat- en stikstofproblematiek) en studenten (de studiefinanciering) hun belangen in het geding komen. De betrouwbaarheid van de overheid als gevolg van een veranderd beleid wordt ter discussie gesteld. Ook wetenschappelijke kennis van en adviezen voor de oplossing van problemen raken gepolitiseerd en dreigen bij groepen 'suspect' te worden (zie de bijdrage van Wille). Dit heeft zowel voor het openbaar bestuur als de wetenschap potentiële negatieve gevolgen. Het wantrouwen neemt dan bij deze groepen toe.

Maar dat is het niet alleen. Hoewel de crises vrij acuut op de politieke agenda zijn komen te staan, blijken de wortels dieper en de voorgeschiedenis verder terug te gaan. Het heeft ook systeemmatige oorzaken: een beleidsfalen als gevolg van een combinatie van overambitieuze politieke voornemens, een te geringe politieke aandacht voor de kwaliteit van wetgeving, maar ook voor de ambtelijke dienst. Daarbij komt een geringe zorg voor een hoogwaardige professionele publieke dienst, waar ruimte aan uitvoerders en professionals in de uitvoering (ook onderwijs en zorg) wordt gegeven. Dit impliceert een verondersteld disfunctioneren van opeenvolgende kabinetten en parlementen. Daarnaast is een belangrijke factor een grotere mate van bureaucratische incompetentie bij burgers als gevolg van een steeds complexer openbaar bestuur. De toegang tot de overheid en overheidsregelingen wordt daardoor bemoeilijkt. Dat geldt niet alleen voor lager opgeleide burgers, maar ook voor andere groepen hoger opgeleide burgers. Immers, bureaucratische toegang vraagt om andere kennis en vaardigheden dan de eigen beroepsmatige kennis. Wat voor minder geprivilegieerden het leven ook moeilijker maakt, is een overmatige technologisering van het openbaar bestuur en een grotere fysieke afstand tot groepen van burgers: de digitale muur. De verwachting dat elke burger wel voldoende toegang zal hebben, impliceert een onjuiste conceptie van burgers bij menig politiek en ambtelijk bestuurder. Ook hierbij kan de bal een beetje teruggaatst worden naar de burger/kiezer: het jarenlang bezuinigen

op de overheid komt ook uit de kiezer zelf voort. Die bezuinigingen hebben vervolgens weer invloed gehad op de prestaties van de overheid: een kleinere maar betere overheid bekt goed, maar is op termijn weinig realistisch wanneer grote problemen zich aandienen waarop diezelfde overheid geacht wordt een antwoord te geven.

Wat is aan deze problemen te doen? Uit de oorzaken kunnen de volgende aanbevelingen worden afgeleid, waarover verder gediscussieerd kan worden:

1. Vermijd een al te generieke benadering van burgers en hun problemen. Immers, de vragen, behoeften en mogelijkheden van burgers kunnen onderling verschillen. Zo is dat ook het geval bij de toegang tot de overheid. Elke groep heeft, zoals gesteld, een eigen benadering nodig.
2. Heb meer vertrouwen in de burger, lagere overheden en de professionaliteit van ambtenaren en andere werknemers in de publieke sector, zoals onderwijsgevenden en personen in gezondheidszorg. Dat kan tot uitdrukking komen in een grotere mate van beleids- en beroepsvrijheid. Daarbij is voldoende input en terugkoppeling van kennis en ervaring van professionals in het veld belangrijk (zie ook de bijdrage van Marc van der Meer). Daar staat wel wat tegenover: meer politieke en overheidsaandacht (de menselijke maat) en een letterlijk betere zichtbaarheid van overheid en ambtenaren. Een verdergaande 'decomplexisering' van het overheidsbeleid, juridische regelingen en overheidsoptreden (zie ook het hoofdstuk van Marianne van den Anker) is een eerste vereiste. Naast de uitvoerbaarheid van beleid is ook de zin van dat beleid in de vorm van een daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde te bekijken. Overmatige en ondoordachte beleidsambities kunnen vanuit een politieke profilering aangenaam zijn, maar verhogen de kans op te hoge verwachtingen in de samenleving en als die niet waargemaakt worden, heeft dat een daling van het vertrouwen als gevolg.
3. Binnen de politiek en overheidsorganisaties is een verbetering van de structurele interesse van het parlement en politieke bestuur voor de kwaliteit van wetgeving nodig. Een verbetering van de kwaliteit van wetgeving is niet enkel een zaak van juridische professie, maar vereist ook terughoudendheid van de politiek ten aanzien van eisen, amenderingen en initiatiefwetgeving. Ook voldoende politieke aandacht voor de ambtelijke kwaliteit en de omvang van de ambtelijke organisatie, is essentieel.
4. Verbeter de bestuurlijke en digitale geletterdheid van burger tot burger en ondersteun waar mogelijk burgers die hierbij fundamentele problemen hebben. Dit betekent niet alleen en zozeer meer menselijke maat en



maatwerk (twee onderscheiden begrippen) bieden. De menselijke maat en maatwerk lijken sympathieke hulpmiddelen, maar vragen om een exorbitante uitbreiding van het ambtelijk apparaat, dat nu al onder druk staat, en kan leiden tot problemen bij de rechter. Meer empathie en een verbeterde (ook letterlijke) zichtbaarheid van bestuur, meer transparantie en burgerbetrokkenheid zijn mogelijk bruikbare alternatieven (zie ook de bijdrage van Van den Anker). Maar Frits van der Meer stelt wel in zijn bijdrage: ‘Gewaakt moet worden burgers vanuit de politiek in alles te willen plezieren. Spreek soms ook tegen. Maar uitleg, onderbouwing en verantwoording van daden is dan wel essentieel.’

Tot slot: dit zijn slechts enkele mogelijke oplossingen. Uit de bundel kunnen er nog veel meer gedestilleerd worden. Vertrouwen is niet statisch, vandaar ook de titel ‘continu bouwen aan vertrouwen’. Dat vraagt ook om verdere discussie en verdere activiteiten in de toekomstige fase van het project ‘Bouwen aan vertrouwen’.



Auteursregister

Anker, Marianne , M. van den, drs.
Ombudsvrouw Rotterdam Rijnmond

Berg, Caspar, C.F. van den, prof. dr.
Hoogleraar Universiteit Leiden
Stichting CAOP

Boer, Mariet, A.M.M. de, MSc
Raad voor het Openbaar Bestuur

Brom, Frans, F.W.A., prof. dr.
Hoogleraar Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht
Directeur/secretaris Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Dijkstra, Gerrit, G.S.A., mr. dr.
Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Geurkink, Bram, B., dr.
Sociaal Cultureel Planbureau

Huijts, Tim, T.H.M., prof. dr.
Hoogleraar Universiteit Maastricht
Stichting CAOP

Meer, Frits, F.M. van der, prof. dr.
Hoogleraar Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden
Stichting CAOP

Meer, Marc, M.J.S.M. van der, prof. dr.
Hoogleraar Tilburg Law School

Meer, Tom, T.W.G. van der, prof. dr.
Hoogleraar Universiteit van Amsterdam

Meijboom, Franck, L.B., prof. dr.
Universiteit Utrecht

Miltenburg, Emily, E.M., dr.
Sociaal Cultureel Planbureau

Musters, Daan, D.J.H., MA
Raad voor het Openbaar Bestuur

Noije, Lonneke, L.L.J. van, dr.
Sociaal Cultureel Planbureau

Ridder, Josje, J.M. den, dr.
Sociaal Cultureel Planbureau

Termeer, Katrien, C.J.A.M., prof. dr. ir.
Raad voor het Openbaar Bestuur, Wageningen Universiteit

Wal, Zeger, Z. van der, prof. dr.
Hoogleraar Universiteit Leiden
Stichting CAOP

Wille, Anchrit, A.C., prof. dr.
Hoogleraar Universiteit Leiden
Stichting CAOP

Winter, Heinrich, H.B., prof. dr.
Rijksuniversiteit Groningen



Colofon

ISBN 978-90-75256-13-0

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

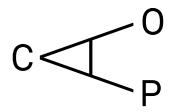
Eindredactie: **Paul Kattestaart** (Het Nederlands Tekstbureau)

Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

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

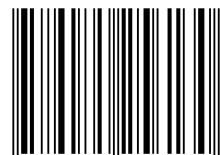
Druk: G3M

© 2023 CAOP



Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2023

Nummer 55



9 789075 256130 >