

WAAR BLEEF HET VERTROUWEN IN DE OVERHEID?

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dat cliché lijkt bij uitstek van toepassing op het vertrouwen van burgers in de overheid in Nederland. Het Sociaal Cultureel Planbureau meet elke twee jaar wat het oordeel van burgers is over het functioneren van de overheid. In de jaren negentig steeg die waardering van de overheid langzaam maar gestaag, zoals blijkt uit figuur 1. In 1998 vond maar liefst tweederde van de bevolking dat de overheid het goed deed. In 2000 bleef dat percentage gelijk, maar vanaf 2002 halveerde het plotseling en in 2004 vond nog maar iets meer dan eenderde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde (Becker en Dekker, 2005:344).

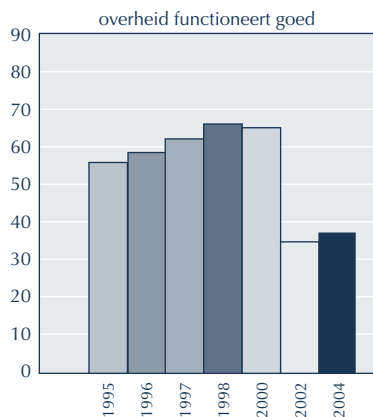
In dezelfde periode liep ook het vertrouwen in andere politieke instellingen terug. De waardering voor de regering daalde met 24 procentpunten en voor de Tweede Kamer met 20 procentpunten. Ook de waardering van de politieke partijen daalde sinds 1999 met 13 procentpunten (Dekker en Van der Meer, 2004). Die recente daling van het vertrouwen in de Nederlandse overheid past in een breder patroon van dalend vertrouwen in publieke instituties dat zich in de afgelopen decennia in bijna alle westerse landen heeft gemanifes-

Mark Bovens en Anchrit Wille

Prof. dr M.A.P. Bovens is hoogleraar bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en organisatiewetenschap;

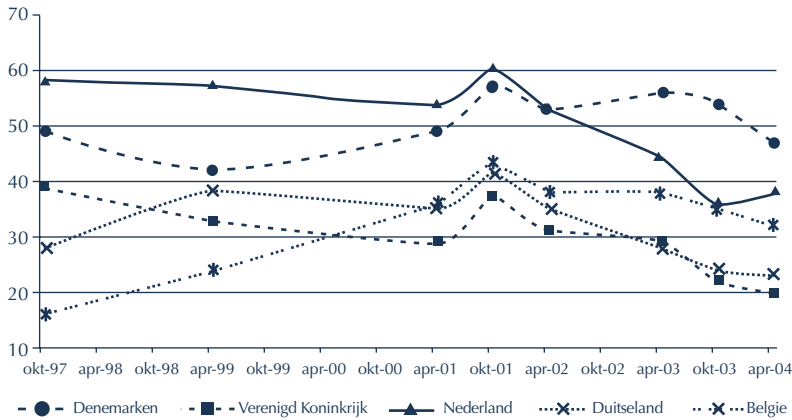
Dr. A.C. Wille is docent en onderzoeker bij het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Figuur 1. Het oordeel over de overheid in het algemeen 1995-2004 (%)



(bron: Becker & Dekker, 2005)

Figuur 2. Vertrouwen in politieke instituties



(bron: Dekker & Van der Meer, 2004)

teerd (Kaase en Newton, 1995; Norris, 1999; Dalton, 2004; Dogan, 2005). Het opmerkelijke is echter dat Nederland jarenlang het buitenbeentje was in de internationale vergelijkingen. Een analyse door Pharr, Putnam en Dalton (2000) van een lange reeks van nationale kiezersonderzoeken liet zien dat in twaalf van de dertien landen waar systematische data beschikbaar waren, het vertrouwen in politici en parlementen in het laatste kwart van de twintigste eeuw terugliep. Nederland was de uitzondering op deze regel; de twee langstlopende opinieonderzoeken in Nederland lieten juist een statistisch significante stijging zien van het vertrouwen in politici en het parlement in de periode 1971-1994¹. Ook als het gaat om de tevredenheid met de democratie in het algemeen was Nederland in veel opzichten een buitenbeentje (Thomassen, 2005:70). Tot het einde van de jaren negentig is er geen sprake van een toenemende onvrede over het functioneren van de democratie. Bovendien is de tevredenheid in vergelijking met andere landen hoog. Pas vanaf 2001 daalt de tevredenheid met het functioneren in de democratie

in Nederland zeer scherp, terwijl in de meeste andere landen juist sprake is van een licht herstel van vertrouwen in de democratie (Dekker en Van der Meer, 2004), zoals ook blijkt uit figuur 2.

De vertrouwenscrisis in de jaren na 2001 is dus in meerdere opzichten zeer opmerkelijk: *tot ver in de jaren negentig steeg in ons land het vertrouwen in overheid en democratie gestaag, geheel tegen de internationale trend in, om plotseling, vanaf 2001, deels ook tegen de trend in, sterk te dalen.* Hoe zou je dit kunnen verklaren?

Op zoek naar verklaringen

De spectaculaire daling van het vertrouwen in de overheid heeft geleid tot handenwringen onder bestuurders en tot brede cultuurpessimistische beschouwingen. In de afgelopen jaren zijn op de opiniepagina's van dag- en weekbladen en in de nieuwsrubrieken op radio en televisie tal van verklaringen naar voren gebracht. Het zou komen door het slechte functioneren van de overheid – 'de puinhopen van Paars' – door de vele schandalen en affaires in ons land, door de komst van de euro en

de verslechtering van de economie, of door de ontzuiling en de individualisering. In dit artikel proberen we wat preciezer te analyseren wat er aan de hand zou kunnen zijn met het vertrouwen in de Nederlandse overheid in Nederland. Wij lopen tien voor de hand liggende verklaringen voor die plotselinge vertrouwensval na.

Tot 2000 steeg het vertrouwen gestaag

Om de verklaringen op hun houdbaarheid te beoordelen, gebruiken we een aantal criteria². Allereerst *timing*. In een goede verklaring moeten dat wat verklaard wordt en de verklarende factoren in de tijd op elkaar aansluiten. In de tweede plaats is een verklaring plausibeler naarmate ze *meer* feiten en waarnemingen in detail kan verklaren (Bird, 1998). Een goede verklaring zal daarom ook iets vertellen waarom het vertrouwen in andere publieke instituties daalde. Een derde criterium is *generaliseerbaarheid*. Verklaringen die de daling in vertrouwen terugvoeren op specifiek Nederlandse oorzaken moeten met enige argwaan worden bezien, omdat de daling van het vertrouwen ook in andere landen zichtbaar is. Tot slot beoordelen we verklaringen, die *empirisch getoetst* en niet gefalsificeerd zijn, voorlopig als houdbaarder dan verklaringen die de toets van de empirie nog niet hebben doorstaan.

Tien verklaringen

De overheid presteert veel slechter

De meest voor de hand liggende verklaring is dat de overheid de laatste jaren veel slechter presteert dan voor-

heen. Je mag immers aannemen dat het algemene oordeel van de burgers over de overheid een optelsom is van hun oordelen over de kwaliteit van de afzonderlijke diensten die de overheid levert. Dit is de dominante verklaring onder bestuurders. Veel burgemeesters en wethouders reageren op de daling van het vertrouwen in de overheid door te stellen dat de overheid nog beter moet presteren en meer moet investeren in, bijvoorbeeld, digitale dienstverlening. Deze verklaring is echter moeilijk houdbaar. Er zijn namelijk nauwelijks aanwijzingen dat de prestaties van gemeenten, provincies en uitvoeringsinstaties vanaf 2000 opeens dramatisch slechter zijn geworden, of, preciezer geformuleerd, dat burgers vinden dat die prestaties sterk achteruit zijn gegaan (Zouridis, 2004). Het Sociaal en Cultureel Planbureau doet ook onderzoek naar de waardering van burgers van de kwaliteit van de publieke sector. De laatste gegevens dateren van 2002, het jaar van de spectaculaire daling. Opvallend is dat burgers juist heel positief oordelen over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Meer dan 90 procent van de burgers vindt de vuilnisophaal en de verlenging van paspoorten en rijbewijzen goed tot zeer goed geregeld en een ruime meerderheid vindt dat ook van het onderhoud van de plantsoenen, de afhandeling van vergunningen en van de dienstverlening door de politie. Recent onderzoek in opdracht van De Nederlandsche Bank laat zelfs zien dat het vertrouwen in de politie in de afgelopen vijf jaar is toegenomen (Prast e.a., 2005:44). Het is een beeld dat je ook in andere landen ziet. Gevraagd naar concrete diensten zijn burgers vaak redelijk tot zeer tevreden, terwijl het algemene oordeel over de overheid soms veel negatiever is (Goodsell, 1994; Nye e.a.,

1997:265). Er is in veel gevallen geen rechtstreeks verband tussen het oordeel van burgers over de kwaliteit van specifieke overheidsprestaties en het algemene vertrouwen van burgers in de overheid (Bouckaert en Van de Walle, 2003; Van de Walle en Bouckaert, 2003). Het oordeel van burgers over *de* overheid wordt veelal niet bepaald door hun concrete ervaringen met specifieke overheidsdiensten, maar vooral door meer algemene maatschappelijke gevoelens van (on)behagen (Van de Walle, 2004:219-220). De vraag is vervolgens, waar die algemene gevoelens van onbehagen in ons land dan vandaan komen.

Het gaat over de kabinetten-Balkenende

Meer aanwijzingen krijgen we als we wat preciezer kijken naar de onderzoeksgegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Aan die ene vraag over het functioneren van de overheid ging een andere vooraf: 'Hoe tevreden bent u over het algemeen met wat de Nederlandse regering doet?' De antwoorden op deze vraag laten zien dat

Figuur 3. Tevredenheid met de regering 1994-2004 (%)



Bron: SCP (CV '95-'04)

(bron: Becker & Dekker, 2005)

in de loop van de jaren negentig de tevredenheid over de regering eveneens gestaag toenam, tot maar liefst 80 procent in 1998. Vanaf 2002, het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende, daalt de tevredenheid echter scherp, tot 49 procent in 2004 (zie figuur 3).

Het is waarschijnlijk geen toeval dat het antwoordpatroon bij deze twee vragen van de SCP-enquêteurs precies hetzelfde is. Weinig respondenten zullen het – bestuurlijk zeer relevante – onderscheid maken tussen regering en kabinet aan de ene kant en rijksoverheid, provincie, gemeenten en uitvoeringsorganen aan de andere kant. Anders dan de krantenkoppen doen vermoeden, gaan de cijfers van het SCP daarom eigenlijk niet over het vertrouwen in de overheid in het algemeen, maar vooral over het lage vertrouwen in de kabinetten van Balkenende.

Dat burgers weinig vertrouwen hadden in het kabinet-Balkenende II blijkt ook uit de 'Belevingsmonitor', een survey die in opdracht van de regering zelf elk kwartaal wordt uitgevoerd, waarbij respondenten zowel wordt gevraagd naar hun vertrouwen in, als naar hun tevredenheid met de regering. In die Belevingsmonitor scoort het kabinet nog slechter dan bij het SCP: de maandelijkse metingen van februari 2003 tot september 2003 registreren een daling van het vertrouwen in de regering van 51 naar 32 procent. Daarna stabiliseert het aandeel van de bevolking dat vertrouwen in de regering heeft zich op ruim eenderde, zoals de gegevens in tabel 1 laten zien. Sinds het voorjaar van 2004 schommelt het percentage burgers dat zegt enige mate van vertrouwen in de regering te hebben of dat tevreden is met de regering tussen de 32 en 37 procent³.

Tabel 1. Ontwikkeling van mening over politiek en regering (in % van bevolking)

	Voorjaar 2004	Zomer 2004	Herfst 2004	Winter 2004	Voorjaar 2005	Zomer 2005
Vertrouwen in de regering	35	32	32	34	37	36
Positieve houding tegenover de politiek	33	31	28	30	32	32
Betrokkenheid bij de politiek	27	26	31	30	27	30
Tevredenheid met de regering	35	35	33	33	33	31

Ongeveer eenderde van het publiek staat positief tegenover regering en politiek.

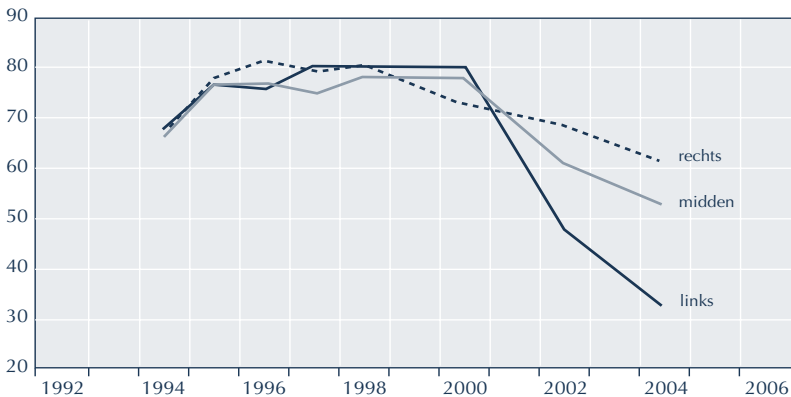
(Bron: Belevingsmonitor zomer 2005)

Deze verklaring, dat de plotselinge daling van het vertrouwen vooral een reactie is op het optreden van de kabinetten-Balkenende, wordt ondersteund door de verdere gegevens van het SCP. Zowel in 2002 als in 2004 valt het oordeel over het functioneren van de overheid namelijk veel negatiever uit onder linkse dan onder rechtse respondenten (Becker en Dekker, 2005:345). Het is niet erg aannemelijk dat alleen linkse respondenten opeens slechte ervaringen met het functioneren van de overheid hebben en rechtse niet. Het suggereert dat het negatieve oordeel over de overheid sterk politiek is gemotiveerd en in belangrijke mate neerkomt op een afkeuring van het beleid van de kabinetten-Balkenende.

It's the economy, stupid

Het is echter de vraag of een ander kabinet zoveel beter zou hebben gescoord in de surveys. Die lage waardering voor het kabinet-Balkenende zou wel eens veel te maken kunnen hebben met de economische malaise na het jaar 2000. Vooral het werkgelegenheidsbeleid, de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de gestegen kosten van levensonderhoud worden zeer negatief beoordeeld door de respondenten van het SCP en de Belevingsmonitor. Dit suggereert dat die plotselinge vertrouwensval letterlijk conjunctureel is bepaald en dat het vertrouwen in de overheid, c.q. het kabinet, sterk afhangt van de toestand van de economie. Tijdens de economische hausse van de jaren negentig steeg

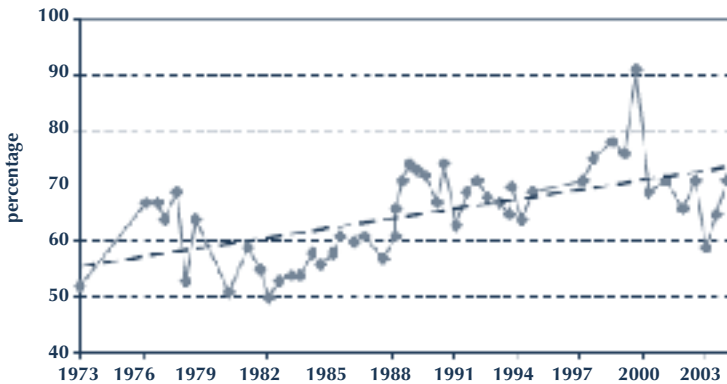
Figuur 4. De tevredenheid met regering naar politieke oriëntatie, 1994-2004 (%)



Bron: SCP (CV '94-'02)

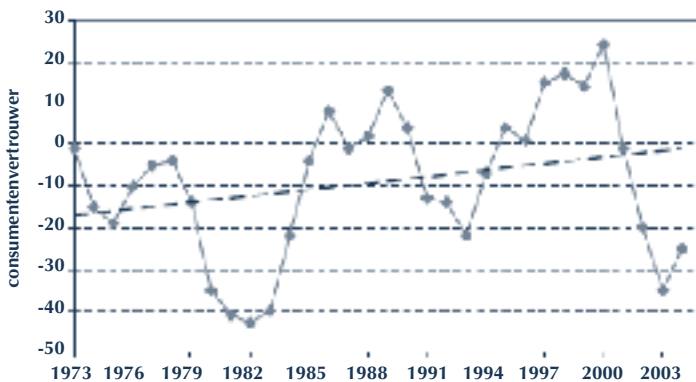
(bron: Becker & Dekker, 2005)

Figuur 5. Tevredenheid met democratie in Nederland (1973-2003)



Bron: diverse Eurobarometers, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standaard_en.htm, in: Tiemeijer, 2006.

Figuur 6. Consumentenvertrouwen in Nederland (1973-2003)



Bron: CBS Statline, in: Tiemeijer, 2006.

het vertrouwen in kabinet en overheid gestaag, om na het uiteenspatten van de *internet-bubble* abrupt te dalen.

Er zijn aanwijzingen dat het vertrouwen in de economie een belangrijke factor is bij het oordeel van burgers over overheid en politiek. Van de Walle (2004:212-216) laat, op basis van een analyse van de Eurobarometers, zien dat er in de meeste EU-landen de afgelopen decennia een sterk verband bestond tussen het consumentenvertrouwen in de economie en de tevredenheid van burgers met de democratie. Ook

voor Nederland wordt gesteld dat er een sterk verband is tussen het consumentenvertrouwen en het vertrouwen in het parlement en in de democratie (Prast e.a., 2005:62). Wanneer burgers optimistisch zijn over hun financiële en economische situatie, dan gaat hun tevredenheid over hoe de democratie werkt eveneens omhoog en vice versa zoals de gegevens in de figuren 5 en 6, afkomstig uit het proefschrift van Tiemeijer (2006), laten zien. De gelijkens tussen de ontwikkeling in het consumentenvertrouwen en de tevreden-

heid over de Nederlandse democratie is opvallend. Als deze verklaring correct is, dan valt er de komende jaren een toename van het vertrouwen in de regering en de overheid te verwachten, aangezien het consumentenvertrouwen sinds 2003 weer aan het stijgen is.

Problematisch aan deze verklaring is wat de richting van dat verband is: hebben mensen meer vertrouwen in de democratie omdat ze vertrouwen hebben in de economie, of hebben burgers vertrouwen in de economie omdat ze

Sterk verband tussen consumentenvertrouwen en politiek vertrouwen

vertrouwen hebben in de democratie? Hadden mensen in Nederland de laatste jaren weinig vertrouwen in het kabinet-Balkenende omdat het slecht ging met de economie, of ging het de afgelopen jaren extra slecht met de economie vanwege de moord op Fortuyn en de grote politieke turbulentie die daarop volgde? Van de Walle suggereert dat beide indicatoren de uitdrukking zijn van een meer algemeen, onderliggend maatschappelijk gevoel van welbevinden of onbehagen (Van de Walle, 2004:219; Van de Walle en Kampen, 2004).

Het consumentenvertrouwen of de stand van de economie kan bovendien niet verklaren waarom in de meeste westerse landen het vertrouwen in politieke instituties in de afgelopen decennia geleidelijk is gedaald. In de meeste westerse landen is de welvaart

in die periode toegenomen en het verband lijkt dus eerder omgekeerd te zijn (Elchardus en Smits, 2002:53). De toestand van de economie verklaart wellicht conjuncturele fluctuaties in het vertrouwen in de regering, maar niet de onderliggende structurele trend van afnemend vertrouwen in publieke instituties (Pharr, 2000:173-201).

Het komt door de 'dramademocratie' na de moorden op Fortuyn en Van Gogh

We zagen dat vanaf 2001 ook het vertrouwen in het parlement en in de politieke partijen sterk is gedaald. De teruggang van het vertrouwen in regering en in andere politieke instituties is bij ons bovendien veel groter dan in de meeste andere Europese landen. Dat suggereert dat er toch meer aan de hand is dan een kabinet met economische tegenwind en een zwakke uitstraling. Het kan toch geen toeval zijn dat het vertrouwen in regering, parlement en politieke partijen scherp terugloopt vanaf het voorjaar van 2002. Dat moet toch iets te maken hebben met de opkomst en ondergang van Pim Fortuyn. Een vergelijking met onze zuiderburen is hier verhelderend. België heeft zo'n sterke val van het vertrouwen in overheid en politiek al eens eerder meegemaakt, in het midden van de jaren negentig. Met name in de jaren 1996-1998 was het vertrouwen in de democratie en in publieke instellingen in België zeer laag, terwijl het consumentenvertrouwen redelijk groot was (Van de Walle, 2004:212, 216). De belangrijkste verklaring hiervoor is de enorme maatschappelijke impact van de affaire-Dutroux. De ontvoering van de meisjes, het gestuntel rond de opsporing en vervolging van Dutroux en de witte marsen deden het land op zijn grondvesten schudden en resulteerden

in een ongekennde politieke en maatschappelijke crisis.

Het zou kunnen zijn dat de moorden op Fortuyn en Van Gogh in ons land een soortgelijke schok hebben veroorzaakt. Tijdens zo'n maatschappelijke schoktoestand wordt elk falen van Kamer en kabinet enorm uitvergroot. Een crisis is door de media zo geconstrueerd en de bevolking is vervolgens nauwelijks nog geneigd maatschappelijke instituties en politici het voordeel van de twijfel te geven. De Belgische socioloog Elchardus (2002) heeft dat trefend de dramademocratie genoemd. De media storten zich en masse op een dramatische gebeurtenis die burgers emotioneel raakt en verheffen die als het even kan tot een trend. Er ontstaat al gauw een mediagolf die even alle aandacht opeist, om vervolgens weer snel te doven of plaats te maken voor de volgende golf. Het resultaat is een politiekpublicitaire achtbaan waarin politici en burgers in een razend tempo over hoge toppen en door diepe dalen worden gevoerd.

Volgens Dekker en Van der Meer (2004) is er in ons land echter geen sprake van een direct Fortuyn-effect. Angst voor internationaal terrorisme zou hebben geleid tot een 'rally round the flag' en dit heeft ertoe geleid dat steun en vertrouwen in regering en parlement ook elders in Europa hoog waren, met name in de peiling van oktober 2001⁴. De daling daarna wordt eerder gezien als een terugkeer naar het oude niveau dan als een gevolg van het optreden van Fortuyn. De meeste West-Europese landen laten inderdaad een vertrouwenspiek zien in oktober 2001. Opvallend is echter wel dat de daling van het vertrouwen in Nederland langer duurt dan in de andere landen en ook veel verder gaat dan een terugkeer

naar het niveau van voor 9/11 (zie figuur 2).

Of deze verklaring hout snijdt, zal de tijd leren. In een dramademocratie is een politieke vertrouwensval meestal tijdelijk. In België is het effect van de witte marsen uitgewerkt en is het vertrouwen in de overheid en in parlement en politieke partijen al lang weer terug op het niveau van vóór de affaire-Dutroux (Van de Walle, 2004:78-80). De meer recente peilingen laten in ons land inderdaad een lichte stijging van het vertrouwen in parlement en politieke partijen zien (zie figuur 2).

Het komt door de vele schandalen en affaires

Pharr (2000:199) stelt dat er in de meeste westerse landen een sterk verband is tussen het dalend vertrouwen in de overheid en publieke instellingen en het aantal berichten in de media over corruptie, machtsmisbruik en falen in de publieke sector. Ook Bowler en Karp (2004) laten zien, op basis van een analyse van politieke schandalen in Amerika en Engeland, dat deze van invloed zijn op de oordelen van burgers over de overheid.

Er zijn in ons land geen aanwijzingen dat het feitelijke aantal gevallen van corruptie de afgelopen jaren is gestegen, maar de politieke en maatschappelijke aandacht voor corruptie en integriteit is daarentegen wel sterk toegenomen en dat lijkt inderdaad het beeld van een corrupte overheid te hebben versterkt (Bovens, 2006). Het zou ook kunnen zijn dat een al te frequent gebruik van de democratische 'checks and controls' (en de uitkomsten hiervan) het vertrouwen van de burger in de overheid hebben ondermijnd. Misschien zijn het groeiende aantal vragen (Wille, 2005), de vele moties van wantrouwen, parlementaire onderzoeken (sinds 1990

maar liefst 17, waarvan er zelfs 6 in 2000 of later werden georganiseerd), parlementaire enquêtes (in 2002 maar liefst twee: Srebrenica en Bouwfraude), en de diverse kabinetcrises (in 2002 ook maar liefst twee: Srebrenica-crisis en LPF-crisis), en de tussentijdse verkiezingen, te veel van het goede om als burger nog geloof in de politiek te houden.

Het lastige van deze verklaring is alleen dat de timing niet klopt. Zij verklaart niet de gestage toename van het vertrouwen in de jaren negentig en de abrupte daling vanaf 2001. Het toegenomen parlementaire activisme dateert immers al van de jaren tachtig en al ver vóór 2001 was er in de media een grote aandacht voor schandalen en integriteitskwesaties.

Het is de schuld van de media

Bij de informatie, beelden en oordelen die burgers hebben over de betrouwbaarheid van overheid en politiek spelen de media een belangrijke rol. Media zijn voortdurend bezig met het ontmaskeren van politici. Ze creëren op die manier een cynisch publiek dat niet meer in de integriteit en vakbekwaamheid van politici kan geloven. Volgens deze 'media-malaise'-theorie moet het dalende vertrouwen in de overheid in veel landen geïnterpreteerd worden als het effect van de veranderende wijze van verslaggeving in de media en de nadruk op 'horse race'-nieuws. Vooral bij de televisie legt de inhoudelijke berichtgeving het af tegen de amusementswaarde en heeft de verslaggeving alleen oog voor schandalen en hypes. In ons land zou het 'lange jaar 2002', zoals columnist Jan Blokker de periode van opkomst en ondergang van Pim Fortuyn en de LPF heeft betiteld, de relatie tussen politiek en journalistiek op scherp hebben gezet, met als gevolg een *cynis-*

me spiraal, waarin de berichtgeving in de media een dalend vertrouwen in de overheid in gang heeft gezet.

De mediamalaise theorie vindt vooralsnog geen bevestiging in empirisch onderzoek. Van der Brug en Van der Eijk (2005) vonden dat precies in de maanden vóór de verkiezingen van 2002, als de media intensief (maar steeds minder inhoudelijk) over de politiek berichten, het vertrouwen in partijen en politici onder nagenoeg de hele bevolking in Nederland stijgt. Deze stijging van de brede en diffuse steun doet zich voor onder alle burgers, ongeacht hun mediagebruik. Ook in ander recente studies wordt het bestaan van een cynismespiraal niet gevonden (De Vreese, 2005; Newton, 2006) of wordt juist een positief verband tussen mediagebruik en politieke betrokkenheid gevonden (Norris, 2000; Newton, 1999).

Over de rol van de media is het laatste woord echter nog niet gezegd. Het is heel moeilijk om de precieze invloed van de media op gedrag en houdingen van burgers in kaart te brengen met het standaard politicologische onderzoek (Aarts, 2005:17). Elchardus en Smits (2002:68) stellen bovendien dat niet de hoeveelheid televisiekijken, maar de mediavorkeur de impact van de media bepaalt. Zij constateren in Vlaanderen een zeer sterk direct effect van het kijken naar de commerciële zenders, met hun grote aanbod van sensatiegerichte nieuwsuitzendingen, cynische detectiveseries en grimmige films, op de mate van maatschappelijk onbehagen. Zij achten het dan ook waarschijnlijk dat vooral de commercialisering van de media een belangrijke oorzaak is geweest van de structurele daling van het maatschappelijk vertrouwen in de meeste westerse landen.

Het is de veranderende politieke cultuur: van polderen naar polariseren

Het negatieve beeld van veel burgers over overheid en politieke instituties kan ook een gevolg zijn van de manier waarop de laatste jaren politiek wordt bedreven. In de internationale literatuur wordt met name de opkomst van een polariserende politieke cultuur en de daarmee gepaard gaande verruwing van het politieke spel als een mogelijke factor gezien bij het verminderen van het vertrouwen in politieke instituties (Mutz en Reeves, 2005). Experimentele studies hebben laten zien dat proefpersonen die waren blootgesteld aan negatieve politieke campagnes significant veel minder vaak hun vertrouwen uitspreken in het politieke proces dan proefpersonen die alleen maar positieve campagnes te zien en te horen kregen (King, 2000:96-97).

De analyses van het SCP suggereren inderdaad dat, naast het oordeel over het beleid, de manier van politiek bedrijven en het imago van politici een oorzaak kunnen zijn voor het afnemende vertrouwen (SCP, 2005:356). Met de stormachtige entree van Pim Fortuyn en de LPF werd de ingetogen en zakelijk politieke stijl die decennialang dominant was, gedeeltelijk vervangen door een expressieve en emotievolle stijl, waarin felle, persoonlijke aanvallen niet langer taboe waren (Brants en Van Praag, 2005). Niet de opkomst en de ondergang van Fortuyn, maar de stijl die door Fortuyn en de LPF werden geïntroduceerd zou daarmee een verklaring kunnen bieden voor de plotselinge vertrouwensval na 2001. De rustige jaren van polderen onder de Paarse kabinetten waarin het vertrouwen gestaag steeg, werden abrupt gevolgd door een voor Nederland ongekend turbulente periode van politisering en polarisatie,

die het aanzien van de politiek geen goed hebben gedaan.

De vraag is of de Nederlandse politieke cultuur fundamenteel is veranderd. Was het fortuynisme slechts een

Vertrouwen daalt door politieke verruwing

korte oprisping of is er sprake van een structurele trendbreuk in de consensusedemocratie? Als de politieke elite in ons land steeds meer afstand gaat nemen van een van de hoofdregels van de consensusedemocratie, het op zakelijke toon en met respect voor elkaar uitvechten van politieke meningsverschillen, dan zal dit vermoedelijk bijdragen aan een structureel minder positief beeld van overheid en politiek onder burgers. Want, zoals Mutz en Reeves (2005) laten zien: 'incivility in public discourse adversely affects trust in government'. Het is echter te vroeg om nu al te constateren dat de Nederlandse politieke cultuur blijvend is veranderd en dat dit vervolgens ook leidt tot een blijvend lager niveau van vertrouwen in politieke instituties.

Veranderde verwachtingen

De afname in vertrouwen zou ook te maken kunnen hebben met de toegenomen heterogeniteit onder de burgers en de hogere verwachtingen die meer geëmancipeerde burgers van de overheid hebben (Pharr e.a., 2000:24). Wanneer de verwachtingen van de burger over de prestaties van overheid en politiek sneller toenemen dan de prestaties van de overheid verbeteren, dan kan het vertrouwen dalen, ook al

doet de overheid het beter. Ook een toename in de heterogeniteit onder de burgers kan ertoe leiden dat de overheid meer moeite heeft om grote groepen tevreden te stellen. Winst voor de ene groep burgers brengt dan al gauw verlies en ontevredenheid voor andere groepen burgers.

Zo stelt Dalton (2000) dat de opkomst van postmateriële waarden ertoe heeft geleid dat burgers in veel westerse landen andere eisen stellen aan het politieke proces en meer ruimte verlangen voor participatie en betrokkenheid. Postmaterialisten hebben vertrouwen in democratische basisprincipes, maar

Het komt niet door postmaterialisme of generatie X

politici en instituties kunnen, op basis van hun formele gezagspositie, niet automatisch rekenen op steun, maar dienen die te verdienen.

De opkomst van postmateriële waarden kan een rol spelen bij het verklaren van de geleidelijke daling van het vertrouwen in de traditionele politieke instituties in de meeste westerse landen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Ze is alleen geen erg waarschijnlijke verklaring voor de Nederlandse situatie. In Nederland was er immers een gestage stijging van het vertrouwen in overheid, regering en democratie in die periode. Dalton (2000:258) constateert dan ook dat het verband tussen postmateriële waarden en wantrouwen in politieke instituties in Nederland verhoudingsgewijs zeer gering is. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat in Nederland vanaf 2002 de postmate-

riële oriëntaties onder burgers opeens sterk zijn gestegen.

Het komt door de 'coming of age' van de generatie Nix

Elke generatie heeft haar eigen achtergrond, haar eigen karakter. De komst van een nieuwe generatie wordt als een belangrijke factor gezien om veranderingen in de houdingen tegenover overheid en politiek te kunnen verklaren (Hooghe, 2004). Zoals de babyboomers in de jaren zeventig van de vorige eeuw zorgden voor een opleving aan postmaterialistische waarden en politiek protest, zo zou de generatie Nix nu haar invloed doen gelden⁵. Genot, gemakzucht en gebrek aan engagement zouden deze generatie typeren en deze generatie zou zich hebben afgekeerd van de traditionele politieke instituties, van het verenigingsleven en van het vrijwilligerswerk.

In de jaren vijftig liet multivariate analyse zien dat er een negatieve relatie was tussen leeftijd en politiek vertrouwen, waarbij oudere mensen significant minder vertrouwen hadden. In de meest recente studies is deze relatie echter omgedraaid; de jongere cohorten hebben nu duidelijk minder vertrouwen dan de oudere respondenten (Dalton, 2004). De generatie Nix begint haar politieke leven reeds als politieke cynici en men kan speculeren dat deze gevoelens alleen maar versterkt worden door de ervaringen met de politiek van alledag. Het normale proces waarbij de ene generatie de andere vervangt, zal volgens deze verklaring in de komende jaren de neerwaartse trend van tanend vertrouwen in de overheid verder versterken (Hooghe, 2004:334).

Ook voor deze verklaring geldt dat zij wellicht de brede trend van dalend vertrouwen in westerse landen kan verklaren, maar dat zij geen antwoord

biedt op de vraag waarom die daling in Nederland zo plotseling en zo abrupt was. Deze verklaring scoort slecht op het criterium van de timing: het is niet erg waarschijnlijk dat een dergelijke generatiewisseling zich zo abrupt manifesteert. Bij de SCP-enquêtes is deze generatie (de respondenten van 16-30 jaar) dan ook niet opvallend negatiever over de regering en overheid dan de oudere generaties (Becker en Dekker, 2005:345).

Het komt door het onbehagen van de lagere middenklasse

Misschien is het echter geen generatie- maar een klassenkwestie. Het vertrouwen in politiek en bestuur is in ons land, net als in veel andere landen, niet gelijk over de bevolking verspreid. Hoogopgeleide, actieve burgers blijven in Nederland een redelijk groot vertrouwen in politiek en overheid houden. Datzelfde geldt voor de gezagsgetrouwe, veelal wat oudere en kerkelijke burger. Het grootste wantrouwen in de overheid vind je bij de relatief laagopgeleide, onkerkelijke lagere middenklasse – bijna eenderde van de bevolking (Becker en Dekker, 2005:351; Van Praag en Van der Brug, 2006).

Volgens de WRR-studie 'Vertrouwen in de buurt' zijn vooral de bewoners van de voorheen homogene, sociaal hechte arbeiders- en middenstandswijken hun vertrouwen in overheid en politiek in de afgelopen jaren in hoog tempo kwijtgeraakt. Zij zijn 'moderniseringsverliezers' voor wie de maatschappelijke veranderingen te snel gaan. Door ontkerkelijking en ontzuiling is hun sociale wereld de afgelopen jaren gekrompen en verbrokkeld; de omvangrijke immigratie heeft hen tot vreemdeling in eigen buurt gemaakt; europeanisering beroofde hen van de vertrouwde nationale symbolen, zoals de gulden,

en zij voelen zich overvraagd door de ingrijpende veranderingen in de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs. Maatschappelijk onbehagen en politiek wantrouwen gaan bij deze grote groep burgers hand in hand. Zij hebben verreweg het minste vertrouwen in andere mensen en in de overheid en bij hen vind je de luidste roep om leiderschap en de meest negatieve opvattingen over regering, Kamerleden en politieke partijen. Zij hebben sterk het gevoel dat er naar hen toch niet wordt geluisterd en blijven het vaakst thuis bij verkiezingen (WRR, 2005:169-170).

Elchardus en Smits (2002:57) komen tot een soortgelijke conclusie voor Vlaanderen: 'Laaggeschoolden voelen zich onbehaaglijk en staan daarom wantrouwig ten opzichte van maatschappelijke instellingen. Het lijkt plausibel dit effect toe te schrijven aan statusverlies in de kennismaatschappij, gekoppeld aan het gevoel dat de kwetsbare status en de onzekere welvaart ook nog worden bedreigd door immigranten, illegalen en asielzoekers'.

Of deze verklaring ook buiten de specifieke context van de lage landen opgaat, valt nog te bezien. In een internationaal vergelijkende studie laat Dalton (2004) zien dat het vertrouwen onder hoogopgeleiden juist sterker daalt dan onder veel andere groepen. In de Verenigde Staten is deze daling zelfs zo sterk dat het positieve verband tussen opleiding en vertrouwen in belangrijke politieke instituties in veertig jaar is omgeslagen in een negatief verband.

Waar bleef het vertrouwen in de overheid?

In tabel 2 hebben we tien mogelijke verklaringen voor de plotselinge afname van het vertrouwen in de overheid samengevat. Sommige verklaringen (1, 2, 5, & 7) zijn *endogeen*: de oorzaak

Tabel 2. Plausibiliteit verklaringen voor afname vertrouwen in de overheid

Verklaring	Plausibiliteit	Commentaar
1. De prestaties en dienstverlening van de overheid zijn achteruitgegaan	--	Verband tussen algemeen oordeel en individuele tevredenheid van burgers is zwak. Geen verklaring abrupte daling.
2. Het gaat over het beleid van de kabinetten-Balkenende	++	Aantreden Balkenende I valt samen met abrupte daling. Sterke daling vertrouwen onder links-georiënteerde kiezers.
3. Het is de economie	-/+	Verklaart niet de langere trend in de meeste landen; wel conjuncturele schommelingen.
4. Fortuyn & Dramademocratie	-/+	Alle landen lopen op in najaar 2001 en vallen dan terug. Dit zou wel de diepte van de teruggang kunnen verklaren.
5. Schandalen en affaires	-/+	Lijkt factor in een aantal landen; timing is voor Nederland echter problematisch.
6. Schuld van de media	-/+	Geen eenduidig beeld; wellicht opkomst commerciële zenders een factor.
7. Verandering politieke cultuur: opkomst polarisatie	+	Timing klopt; langetermijntrend voor Nederland nog niet helder.
8. Veranderde verwachtingen	--	Wellicht factor in andere landen, onwaarschijnlijk voor Nederland. Timing klopt niet.
9. Opkomst generatie Nix	--	Timing klopt niet: verklaart niet de abrupte daling. Ook geen aanwijzingen in SCP-gegevens.
10. Lagere middenklasse als moderniseringsverliezers	-/+	Duidelijk zichtbaar in SCP- en WRR-gegevens; timing past redelijk. Ook geldig buiten Lage Landen?

van de daling wordt vooral gezocht in het functioneren van overheid en politiek zelf. De andere verklaringen zijn *exogeen*: de oorzaak wordt gezocht in ontwikkelingen buiten de politieke instituties. Op basis van de criteria die we eerder formuleerden, vallen enkele verklaringen als minder waarschijnlijk weg te strepen in het lijstje van mogelijke oorzaken (zie tabel 2).

Bewegingen in de publieke opinie zijn meestal niet terug te brengen op één enkele oorzaak: 'complex problems seldom have simple explanations'. Ook voor het afnemende vertrouwen in de overheid geldt dat dit waarschijnlijk niet het resultaat is van één factor, maar een combinatie van factoren. Sterker nog, verschillende factoren die elk slechts een gering effect hebben, zouden in combinatie over een langere pe-

riode zelfs grote consequenties kunnen hebben. Aan de hand van een combinatie van de meer houdbare verklaringen, vallen twee valide interpretaties van de vertrouwenscrisis te geven die elkaar aanvullen.

De meest plausible verklaring voor de abrupte daling van het vertrouwen in de overheid, zoals gemeten door het SCP, is dat deze een reactie is op het aan- en optreden van de kabinetten-Balkenende. Het algemene oordeel over de overheid valt samen met een sterk negatief oordeel over het beleid van met name het tweede kabinet-Balkenende. Opvallend is ook dat het negatieve oordeel het sterkst is onder linksgeoriënteerde kiezers en vooral te maken heeft met onvrede over het sociaaleconomische beleid.

Dat doet vermoeden dat de abrupte daling van het vertrouwen in de eerste plaats 'conjunctureel' van aard is. Zij hangt samen met de plotselinge verslechtering van de Nederlandse economie na het jaar 2000, met het algemene maatschappelijk onbehagen na de moorden op Fortuyn en Van Gogh en ook met een afkeer van de sterke politieke polarisatie van de afgelopen jaren. De vergelijking met België suggereert dat de naschokken van de politieke moorden op Fortuyn en Van Gogh geleidelijk minder zullen worden en dat, in combinatie met een economische opleving en het aantreden van een ander kabinet, de waardering voor de regering en daarmee ook voor de overheid de komende jaren weer zal toenemen.

Er zijn echter ook factoren in het spel die meer structureel van aard zijn en er vermoedelijk toe zullen leiden dat het vertrouwen niet meer terugkeert naar het zeer hoge niveau van de late jaren negentig. De meest waarschijnlijke oorzaken hiervoor zijn de commercialisering van de media en de onevenredige aandacht voor schandalen en affaires die daarmee samenhangt. Mocht de vervanging van de Paarse polderpolitiek door een sterk gepolitiseerde politieke cultuur blijvend zijn, dan zal dat eveneens bijdragen aan een permanent lager niveau van vertrouwen. Op de langere termijn zal Nederland zich dan waarschijnlijk voegen in het patroon dat in de meeste westerse landen al veel langer zichtbaar is: een geleidelijke, structurele terugloop van het vertrouwen in overheid en in maatschappelijke en politieke instituties.

Een blijvend lager vertrouwen van burgers in overheid en politiek betekent niet automatisch slecht nieuws voor de democratie. Cook en Grongke (2005:785) laten voor de Verenigde

Staten zien dat het lage vertrouwen in de overheid niet hetzelfde hoeft te zijn als politiek wantrouwen, cynisme of vervreemding. Gebrek aan vertrouwen staat daar veeleer voor een gezonde dosis politieke scepsis: een houding waarbij politieke gezagsdragers niet meer bij voorbaat het voordeel van de twijfel krijgen en hun gezag telkens weer moeten waarmaken. Voor bestuurders geldt derhalve dat maatschappelijk vertrouwen geen rustig bezit meer is; meer dan ooit tevoren komt het te voet, maar gaat het te paard.

Noten

- 1 Zie ook Dalton, 2004 voor recentere gegevens met eenzelfde conclusie.
- 2 Deze zijn deels gebaseerd op Nye e.a., 1997:264-268.
- 3 Zie voor de rapporten: http://www.regering.nl/actueel/dossieroverzicht/42_15165.jsp.
- 4 Zie voor een stijgend vertrouwen in de overheid na 9/11 in US ook Herrington, 2005 en Dalton, 2004.
- 5 De term generatie Nix wordt in 1994 ontleend aan de roman *Generation X* (1991) van de Canadese schrijver Douglas Coupland. In deze roman signaleert Coupland een jonge generatie die zich 'doelbewust verscholen houdt'. Deze generatie wordt in de sociologie ook wel de Verloren generatie genoemd: de generatie die net na de babyboom opkomt en die door de massaliteit van de vorige generatie weinig kansen heeft op de arbeidsmarkt en in de cultuur.

Literatuur

- Aarts, K., *Dwarse Kiezers*, Inaugurale rede, Universiteit Twente, 2005.
- Becker, J. en P. Dekker, Beeld van beleid en politiek, in: *SCP, De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005, pp. 328-362.
- Belevingsmonitor Zomer 2005. *Onderzoek naar de beleving van maatschappelijke onderwerpen door de Nederlandse bevolking*, Voorlichtingsraad, Den Haag, januari 2006, www.regering.nl.
- Bird, A., *Philosophy of Science*, Routledge, Cornwall, 1998.
- Bouckaert, G. en S. Van de Walle, Comparing Measures of citizens trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, 2003, pp. 329-343.

- Bouckaert, G., S. Van de Walle en J. Kampen, Potential for comparative public opinion research in public administration, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 (2), 2005, pp. 229-240.
- Bovens, M., Het ongelijk van Ien Dales: over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid, *Bestuurskunde*, april 2006.
- Bowler, S. en J. Karp, Politicians, Scandals, and Trust in Government, in: *Political Behavior*, Vol. 26 (3), 2004, pp. 271-287.
- Brants, K. en P. van Praag, De Media hebben het gedaan, in: Brants, K. en P. van Praag (red.), *Politiek en Media in Verwarring: de verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2005, pp. 1-20.
- Brug, W. van der en C. van der Eijk, Welke effecten hadden de campagnes nu eigenlijk?, in: Brants, K. en P. van Praag (red.), *Politiek en Media in Verwarring: de verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2005, pp. 244-267.
- Citrin J. en C. Muste, Trust in Government, In: J. Robinson, P. Shaver en L. Wrightsman (red.), *Measures of Political Attitudes*, Vol. 2, Academic Press, San Diego, 1999, pp. 465-532.
- Cook, T. en P. Grongke, The sceptical American, in: *The Journal of Politics*, Vol. 67 (3), 2005, pp. 784-803.
- Dalton, R., Value Change and Democracy, in: Pharr, S. en R. Putnam (red.), *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 252-269.
- Dalton, R., *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Dekker, P. en T. van der Meer, Politiek Vertrouwen, in: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, dec. 2004, pp. 33-35.
- Dekker, P., L. Halman en T. van der Meer, Ontwikkelingen in politiek vertrouwen in Europa, 1981-2004, in: A. Korsten (red.) *Vertrouwen in het Openbaar Bestuur*, 2006, nog te verschijnen.
- Dogan, M., Erosion of Confidence in Thirty European Democracies, in: *Comparative Sociology*, Vol. 4, issue 1-2, 2005, pp. 11-53.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Lannoo, Tiel, 2002.
- Elchardus, M. en W. Smits, *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, VUB-Press, Brussel, 2002.
- Goodsell, C., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham House, Chatham, 1994.
- Hardin, R., The Public Trust, in: Pharr, S. en R. Putnam (red.), *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 31-51.
- Herrington, M., *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- Holsteyn, J. en J. de Ridder, *Alles blijft anders: Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21e eeuw*, Aksant, Amsterdam, 2005.
- Hooghe, M., Political Socialization and the Future of Politics, in: *Acta Politica*, Vol. 39, No. 4, 2004, pp. 331-341.
- Kaase, M. en K. Newton (red.), *Beliefs in Government*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- King, A., Distrust of Government: Explaining American Exceptionalism, in: Pharr, S. en R. Putnam (red.), *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 74-98.
- Mutz, D. en B. Reeves, The New Videomalaise Effects of Televised Incivility on Political Trust, in: *American Political Science Review*, Vol. 99(1), 2005, pp. 1-15.
- Newton, K., Politics and the news media: Mobilization or media malaise?, in: *British Journal of Political Science* 29, 1999, pp. 577-599.
- Newton, K., May the weak force be with you: the power of the mass media in modern politics, in: *European Journal of Political Research* (45), 2006, pp. 209-234.
- Norris, P. (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Norris, P., *A virtuous circle: Political communications in a postindustrial societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Nye, J., P. Zelikow en D. King (red.), *Why people don't trust government*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1997.
- Pharr, S. en R. Putnam (red.), *Disaffected Democracies. What is troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- Praag, P. van en W. van der Brug, *Dalend vertrouwen: tijdelijk of blijvend?* Paper gepresenteerd op politicogenetmaal 18-19 mei 2006 in Den Haag.
- Prast, H., R. Morsch en W. van Raaij, *Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie*, De Nederlandsche Bank/Universiteit van Tilburg, Amsterdam, 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 2002: De kwaliteit van de quatrijke sector*, SCP, Den Haag, 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005.
- Thomassen, J., Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde, in: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese grondwet*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2005.
- Tiemeijer, W.L., *Het geheim van de burger: Over staat en opinieonderzoek*, Akant, Amsterdam, 2006.
- Vreese, C. de, The Spiral of Cynicism Reconsidered, in: *European Journal of Communications* Vol. 20 (3), 2005, pp. 283-301.