

Het onbehagen bij de burger (3)

# Politiek vertrouwen langs de meetlat

MARK BOVENS & ANCHRIT WILLE

Aan het einde van de vorige eeuw bereikte het politieke vertrouwen in ons land ongekende hoogten. In het najaar van 1998, kort na het aantreden van het tweede kabinet-Kok, vond maar liefst twee derde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde en was 80% (zeer) tevreden met de regering — cijfers van welhaast Noord-Koreaanse of Cubaanse proporties. Terwijl elders in de westerse wereld het politieke vertrouwen daalde, nam het hier juist toe. Nederland werd alom gezien als een solide *high trust country*.

Tien jaar later is het politieke vertrouwen ook bij ons een bron van zorg. Vanaf 2002 daalde het vertrouwen in overheid en regering scherp. In 2004 vond nog maar iets meer dan een derde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde en was nog maar 49% tevreden met de regering.<sup>1</sup> Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is Nederland zelfs een *low trust country* geworden, zoals België of Duitsland.<sup>2</sup>

32 Die snelle daling van het politieke vertrouwen roept de nodige vragen op. In dit artikel gaan wij allereerst na wat nu de stand van zaken is. Is het politieke vertrouwen nog net zo laag als

in 2004? Is er sprake van een blijvende daling of van een tijdelijke dip? En hoe zou je die dip of dat dal dan kunnen verklaren? En als het een definitief dal is, hoe er is dat?

## WAT IS POLITIEK VERTROUWEN?

Voordat we ingaan op de cijfers over politiek vertrouwen moeten we stilstaan bij de vraag waar we precies over praten. Politiek vertrouwen is een paraplueterm waar allerlei verschillende fenomenen onder schuilgaan. Onderzoeken zijn vaak onderling niet goed vergelijkbaar omdat ze vertrouwen in ongelijksoortige politieke of bestuurlijke instituties meten. Vertrouwen in de *overheid* is bijvoorbeeld iets anders dan vertrouwen in de *regering* of in het *kabinet*. Je kunt heel goed weinig fiducia hebben in de zittende regeringscoalitie, maar redelijk tevreden zijn over hoe het openbaar bestuur functioneert (een optelsom van honderden publieke instellingen — van gemeenten en provincies tot departementen en zelfstandige bestuursorganen).

Weer andere onderzoeken of uitspraken gaan over vertrouwen in politieke *partijen* of in het *parlement*, instituties met een specifieke rol binnen het politieke systeem. Sommige onderzoeken, zoals het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO), ontlokken respondenten uitspraken over *politici* — waarbij soms wel en soms geen onderscheid wordt gemaakt tussen parlementariërs

**Over de auteurs** Mark Bovens is hoogleraar aan het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Anchrit Wille is docent/onderzoeker aan het departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

**Noten** zie pagina 42

en bewindslieden. En dan zijn er nog onderzoeken die gaan over vertrouwen in de *politiek* of in de *democratie* in het algemeen.

Lang niet alle respondenten zijn in staat om deze subtiele staatsrechtelijke verschillen te hanteren. Zo maken lager opgeleiden vaak geen onderscheid tussen Tweede Kamer en regering.<sup>3</sup> Ook in de berichtgeving over politiek vertrouwen worden instellingen en actoren geregeld op een hoop gegooid. Maar het maakt nogal wat uit of het vertrouwen in de regering of het vertrouwen in de democratie laag is. Van het eerste hoeven alleen bewindslieden en hun spindokters wakker te liggen, het tweede zou voor alle democratisch gezinde burgers reden tot zorg moeten zijn.

Hoe worden de diverse subtypes van ‘politiek vertrouwen’ in de praktijk gemeten? De aanpak verschilt. Zo vraagt het SCP in zijn tweejaarlijkse onderzoek naar culturele veranderingen aan zijn respondenten of ze het eens zijn met de stelling dat de overheid ‘goed functioneert’ en vervolgens of ze ‘tevreden’ zijn met de regering. Voor de Eurobarometer, die in opdracht van de Europese Commissie in alle EU-landen wordt bijgehouden, wordt elk half jaar over een aantal instituties — zoals parlement, politieke partijen en regering — expliciet aan respondenten gevraagd of men ‘geneigd is deze te vertrouwen’. Ook de Belevingsmonitor die het kabinet de afgelopen jaren gebruikte, vroeg expliciet naar vertrouwen in de regering. Ander onderzoek toetst of men tevreden is met het regeringsbeleid — een veel specifiekere en meer politieke vraag — of het meet opvattingen over politieke partijen en politici, zoals het NKO doet.

#### EENMALIGE METINGEN

Hoe staat het momenteel met het vertrouwen in overheid, regering en democratie? De berichten in de media zijn, als altijd, onheilspellend. Enkele voorbeelden uit het lopende jaar:

> In februari 2008 meldde de actualiteitenrubriek *EénVandaag* dat slechts 27% van haar opiniepanel (bestaande uit 23.000 deelne-

mers) vertrouwen had in het kabinet. Over het regeringsbeleid was een magere 13% tevreden, terwijl Balkenende IV een jaar eerder toch met een goed imago was begonnen. Opvallend was het hoge percentage respondenten dat aangaf tevreden te zijn met het functioneren van de democratie: 75%.

### *Op losse enquêtes over politiek vertrouwen valt nauwelijks een peil te trekken*

> Een maand later, kort na het Kamerdebat over ‘Fitna’, haalde Maurice de Hond alle voorpagina’s met het bericht dat ruim een derde van de Nederlanders vond dat de regering had gelogen over een gesprek dat ze voerde met Geert Wilders in de aanloop naar de vertoning van de film. Dit cijfer werd gepresenteerd als nieuw bewijs voor het zeer lage vertrouwen in de regering en van de diepe kloof tussen burger en politiek. Weinigen hebben de moeite genomen om het onderzoek van De Hond na te trekken. Wie dat wel doet, zal zien dat het vooral een geval is van *lying with statistics*. In geen enkele antwoordoptie was expliciet de stelling voorgelegd dat de regering had gelogen.<sup>4</sup> Andere, zorgvuldigere onderzoeken kwamen tot veel mildere conclusies, maar kregen geen aandacht in de pers.<sup>5</sup>

> Begin mei berichtte het tv-programma Nova dat het vertrouwen in de regering afnam. Dat bleek uit een nadere analyse van gegevens verzameld voor de Politieke Barometer. Had bij het aantreden van het kabinet nog 43% van de Nederlanders er vertrouwen in, begin mei 2008 was dat nog maar 30%.

> In augustus meldden de media op gezag van het CBS dat het cynisme over de politiek sterk was toegenomen. Wie het persbericht bekijkt ziet dat het hier gaat om stellingen uit het NKO van november 2006, waarbij de respons werd

vergeleken met de uitkomsten van het NKO van 1977. Alle tussenliggende jaren, waarin het cynisme vrijwel even hoog was als in 2006, waren gemakshalve weggelaten. Al met al was het een niet onjuist, maar wel heel mager en gedateerd berichtje.

Wat zijn al deze uitkomsten eigenlijk waard? Het punt met losse enquêtes is dat er nauwelijks een peil op te trekken valt. De vraagstellingen zijn soms suggestief en telkens weer anders, waardoor meetresultaten niet goed met elkaar te vergelijken zijn. Momentopnamen kunnen geen antwoord geven op de vraag of het vertrouwen in de loop der jaren stijgt of daalt.

#### LANGJARIGE METINGEN

Langjarige metingen en doorlopend opinieonderzoek waarin telkens dezelfde vragen worden gesteld laten zien hoe opinies zich ontwikkelen. Dit soort onderzoeken geeft een beeld van de trends en maakt het mogelijk om sociaal-culturele onderstromen te traceren. We bespreken hier de meest relevante.

Het SCP laat elke twee jaar — meestal tussen september en Kerst — de mening van de bevolking op een reeks van terreinen peilen en brengt daarover verslag uit in haar rapporten over de sociale staat van Nederland. Twee vragen gaan over het vertrouwen in de regering, respectievelijk de overheid (zie figuur 1). De laatste peiling dateert van najaar 2006 — de nadagen van het demissionaire kabinet-Balkenende III. Was in 2004 nog niet de helft van de burgers tevreden of zeer tevreden met de regering; in 2006 steeg dit percentage tot 67%, slechts 10% lager dan in de beginjaren van Paars II. Ook het vertrouwen in de overheid was vrijwel terug op het niveau van de jaren negentig: 57% van de respondenten vond dat de overheid goed functioneerde.

Een soortgelijk beeld komt naar voren uit de Belevingsmonitor Rijksoverheid (zie figuur 2), een driemaandelijks peiling onder burgers die in 2003 in opdracht van de regering werd ingesteld. Onbarmhartig registreerde de Bele-

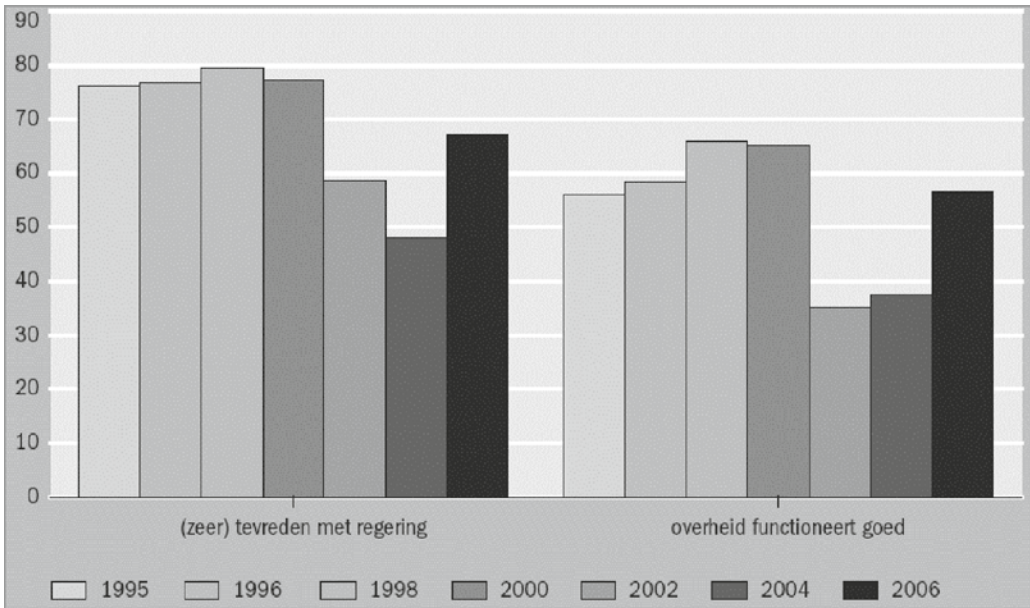
vingsmonitor de afgelopen jaren het zeer lage vertrouwen in de regering. Bij de eerste meting had nog ongeveer de helft van de respondenten er vertrouwen in, daarna daalde de score tot ongeveer een derde en rond dat lage percentage bleef het jarenlang schommelen. In 2007 heeft de regering in arren moede besloten om maar met peilen op te houden. Dat bleek prematuur, want vanaf september 2006 gingen de cijfers ineens omhoog. Bij de laatste peiling die gehouden is, in maart 2007, had ruim 60% van de respondenten vertrouwen in de regering.

In maart 2008 is het SCP begonnen met het Continue Onderzoek Burgerperspectieven (COB), de opvolger van de Belevingsmonitor. Ongeveer 50% van de respondenten geeft daarin aan veel tot zeer veel vertrouwen in de regering te hebben. Dat is lager dan het cijfer van de Belevingsmonitor uit maart 2007, maar nog altijd beduidend hoger dan de score in de jaren ervoor.<sup>6</sup> Ook de tevredenheid over de overheid is gemeten: 59% is neutraal tot zeer tevreden over het functioneren van de overheid. Dat percentage is vergelijkbaar met de SCP-meting uit 2006.<sup>7</sup>

Een van de meest gebruikte politieke surveys is de Eurobarometer. Twee maal per jaar, in november en april, wordt daarvoor het vertrouwen in een reeks van instituties in alle EU-lidstaten gemeten. De vertrouwenscijfers voor parlement, regering en politieke partijen in Nederland staan in figuur 3. De grafiek laat goed zien hoe vanaf april 2002 het vertrouwen in parlement en regering sterk terugloopt. In 2003 en 2004 blijft het laag, om dan weer geleidelijk op te lopen. Vanaf najaar 2006 stijgt het vertrouwen sterk; bij het aantreden van het kabinet-Balkenende/Bos in april 2007 is het zelfs hoger dan aan het einde van de vorige eeuw. Daarna zakt het vertrouwen echter weer in.

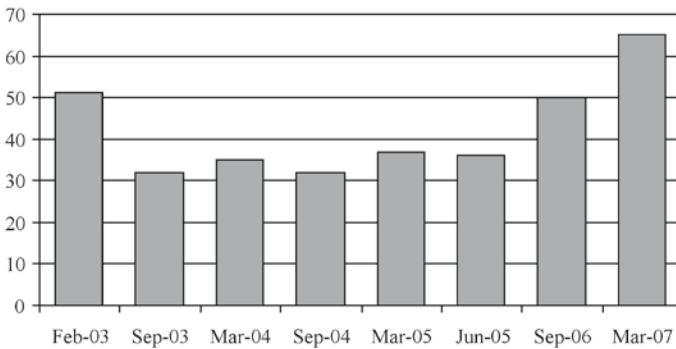
Het Nederlands Kiezersonderzoek biedt vooral inzicht in de waardering van kiezers voor politieke partijen en politici. Gegevens uit onder meer de Eurobarometer (zie figuur 3) laten zien dat politieke partijen aanmerkelijk minder vertrouwen genieten dan het parlement

**Figuur 1** Vertrouwen in de regering en de overheid 1996-2006



Bron: SCP, *De sociale staat van Nederland 2007*

**Figuur 2** Vertrouwen in de regering 2003-2007

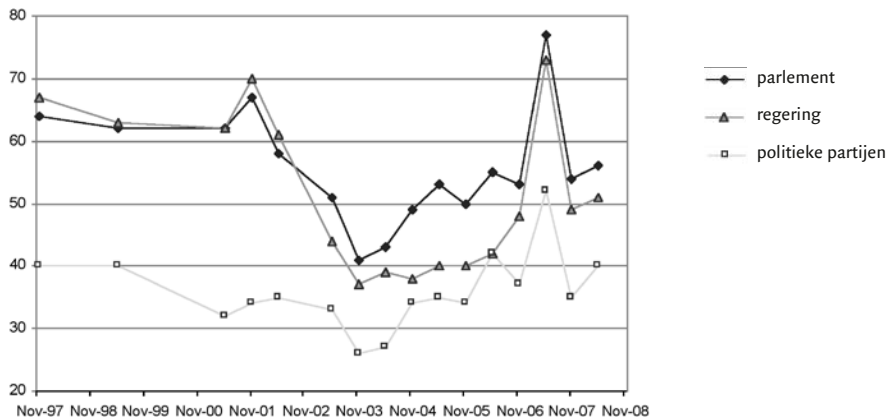


Bron: Belevingsmonitor Rijksoverheid

en de regering. Opvallend is dat uit het nko geen grote toename of fluctuaties in anti-partij-sentimenten blijken. Figuur 4 laat zien dat in de afgelopen dertig jaar het negatieve beeld over politieke partijen wat is versterkt, maar 2002 vormt geen duidelijke trendbreuk. Interessant

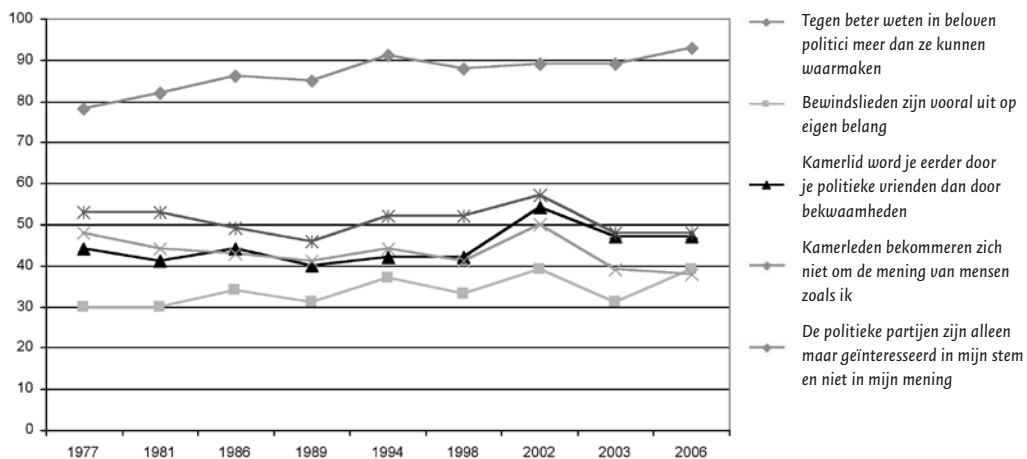
is ook dat, in weerwil van het eerdergenoemde alarmerende persbericht van het CBS, het percentage respondenten dat vindt dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken al sinds 1994 — toch een van de jaren van het grote vertrouwen — schommelt rond de 90%.

**Figuur 3** Vertrouwen in parlement, regering en politieke partijen 1997-2008



Bron: Eurobarometer

**Figuur 4** Instemming met opvattingen over politici en politieke partijen, gemeten rond de Kamerverkiezingen (%)

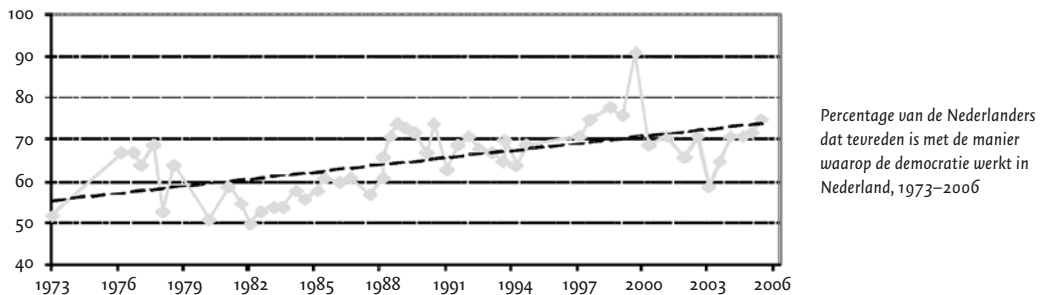


Bron: NKO 1977-2006

In het Eurobarometer-onderzoek en bij het NKO wordt ook gevraagd of men tevreden is met hoe de democratie functioneert. Dit is een vraag die al decennialang voorkomt en die dus een goed beeld geeft van de lange-termijntrend. Bij de Eurobarometer manifesteert zich opnieuw

het bekende patroon (zie figuur 5). Aan het einde van de vorige eeuw, tijdens Paars, stijgt het aantal mensen dat tevreden is met het functioneren van de democratie tot een ongekend hoog niveau: meer dan 90% is tevreden. Daarna daalt dit tot zo'n 60% in 2003 — een cijfer dat

**Figuur 5** Vertrouwen in de democratie 1973-2006



Bron: Eurobarometer

overigens nog beduidend hoger is dan de scores uit de 'loden jaren' na 1980. De laatste jaren groeit de tevredenheid weer en inmiddels is ze vrijwel terug op het niveau van de jaren negentig. Eenzelfde beeld rijst op uit het NKO. Na een terugval in 2002 gaf in 2006 77% van de respondenten aan tevreden of heel tevreden te zijn met hoe de democratie functioneert.<sup>8</sup> Opvallend in de Eurobarometer-grafiek is de stijgende lijn in de afgelopen drie decennia: de algemene trend is positief.

Is er nu sprake van een blijvende daling van het politieke vertrouwen of eerder van een tijdelijke dip? Op basis van de hiervoor besproken onderzoeken vallen de volgende conclusies te trekken:

- 1) Het vertrouwen in de *overheid* is, na de dip begin deze eeuw, in 2008 weer terug op het niveau van de jaren negentig. Van een permanente daling lijkt vooralsnog geen sprake.
- 2) Ook de ontevredenheid over de *regering* is na 2002 niet structureel laag gebleven. Tussen zomer 2006 en zomer 2007 liep de tevredenheid weer fors op — en was ze zelfs even hoger dan in de jaren negentig. In 2008 is de tevredenheid met het kabinet en zijn beleid echter weer sterk afgenomen.
- 3) Opvallend is ook dat het vertrouwen in de *democratie* zeer hoog is. Na een dip rond 2003 is tegenwoordig meer dan 75% van de bevolking tevreden met hoe de democratie functioneert.

De positieve trend van de laatste 35 jaar is in 2006 weer opgepikt.

4) *Politieke partijen* kunnen daarentegen op veel minder vertrouwen rekenen. Maar dat is geen nieuws. Na een dip rond 2003 is het vertrouwen bijna weer terug op het — tamelijk lage — niveau van de jaren negentig.

5) De meeste reden tot zorgen hebben *politici*. De afgelopen jaren is er sprake van een lichte toename van het cynisme over Kamerleden en bewindslieden.

#### WAT VEROORZAAKTE DE DIP?

Voorlopig lijkt er dus eerder sprake te zijn van een forse dip dan van een definitief dal.<sup>9</sup> Hoe valt die dip, die optrad tussen 2002 en 2006, te verklaren? Elders hebben wij een tiental mogelijkheden uitgebreid nagelopen.<sup>10</sup> Hier volstaan we met het noemen van de meest plausibele. Met het feitelijke functioneren van de overheid, de vermeende 'puinhopen van Paars', had de dip in ieder geval niet veel te maken. De publieke sector deed het in 2002 niet veel slechter dan anders en in 2006 ook niet ineens veel beter. De echte oorzaak schuilt in een samenloop van conjuncturele factoren.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de verwikkelingen rond Pim Fortuyn een belangrijke oorzaak zijn geweest voor de plotselinge daling. Het kan toch geen toeval

zijn dat het vertrouwen in regering, parlement en politieke partijen scherp terugloopt vanaf het voorjaar van 2002? Toch aarzelen wij om de opkomst en ondergang van Fortuyn centraal te stellen. Analyse van de Eurobarometer-cijfers (zie figuur 6) laat zien dat in alle EU-landen het vertrouwen in de nationale regering piekt in het najaar van 2001, vervolgens sterk daalt, om dan weer op te lopen vanaf 2006. Al die andere landen hadden geen Pim Fortuyn en toch zie je er hetzelfde patroon als in Nederland. Hoogstens zou je kunnen stellen dat het drama van de moord op Fortuyn ervoor heeft gezorgd dat de daling in ons land scherper en dieper was dan elders. Er moeten dus andere factoren in het spel zijn. Dekker en Van der Meer verklaren de vertrouwenspiek in november 2001 vanuit een 'rally around the flag'-effect na de aanslagen in de VS op 11 september. Nadien keren de meeste landen terug naar het oude niveau.<sup>11</sup> Deze redenering verklaart wel de piek van 2001, maar niet de diepe dip in de jaren 2003-2004 en de stijging vanaf 2006.

38 Het is niet uitgesloten dat de diepte van de dip in ons land ook te maken had met de signatuur en het optreden van de verschillende kabinetten-Balkenende. De paarse kabinetten hadden een zeer brede politieke basis en er was nauwelijks verschil in vertrouwen tussen linkse, midden- en rechtse kiezers.<sup>12</sup> De scherpe daling in de tevredenheid met de regering na 2002 kwam in hoge mate voor rekening van linkse kiezers die zeer ontevreden waren over de eerste twee (centrum-rechtse) kabinetten-Balkenende.<sup>13</sup> Vooral het sociaal-economische beleid kon op weinig waardering rekenen. Het verbaast daarom ook niet dat in het voorjaar van 2007, na het aantreden van een meer centrumgeoriënteerd kabinet-Balkenende IV, de vertrouwenscijfers aanvankelijk oplopen.

De diepte van de dip in Nederland na 2002 valt deels ook te verklaren uit een verandering in politieke mores. Onderzoek in andere landen laat zien dat een polariserende politieke cultuur en een verruwing van het politieke spel een negatieve invloed hebben op het politieke

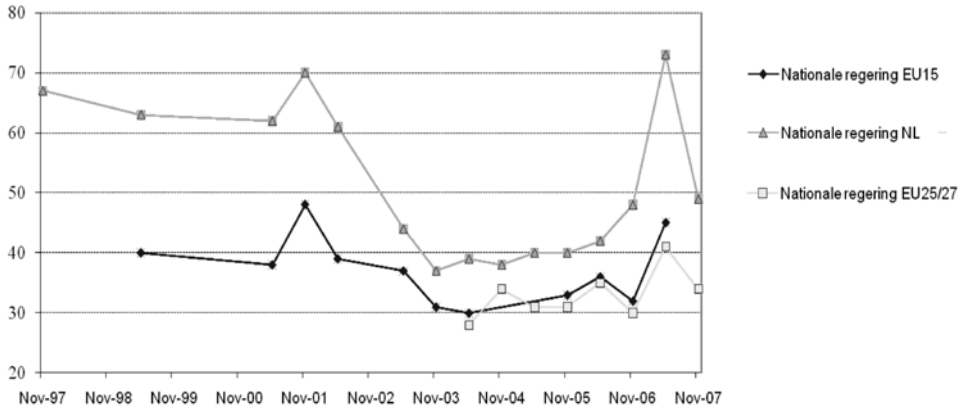
vertrouwen van burgers.<sup>14</sup> In Nederland werden de rustige jaren van polderen onder de paarse kabinetten — een periode waarin het vertrouwen gestaag steeg — gevolgd door een turbulente periode van politisering en polarisatie. De ingetogen en zakelijke stijl van Paars maakte plaats voor een populistische ambiance waarin felle, persoonlijke aanvallen niet langer taboe waren. Dat heeft het aanzien van de politiek geen goed gedaan. (De peilingen van het SCP uit 2002 werden nota bene gehouden in de weken

### *Er bestaat een zeer sterke correlatie tussen consumentenvertrouwen en politiek vertrouwen*

nadat het tamelijke bizarre kabinet-Balkenende I uit elkaar was gespat — herinnert u zich de ruzies tussen Bomhof en Heinsbroek nog?). Met het aantreden van het kabinet-Balkenende/Bos lijkt de toon van het politieke debat milder geworden. De regering trok honderd dagen uit om met de samenleving te praten en de verhouding met de sociale partners kwam in rustiger vaarwater. Die terugkeer van de polderaanpak zou een verklaring kunnen zijn voor de aanvankelijk goede rapportcijfers voor het huidige kabinet.

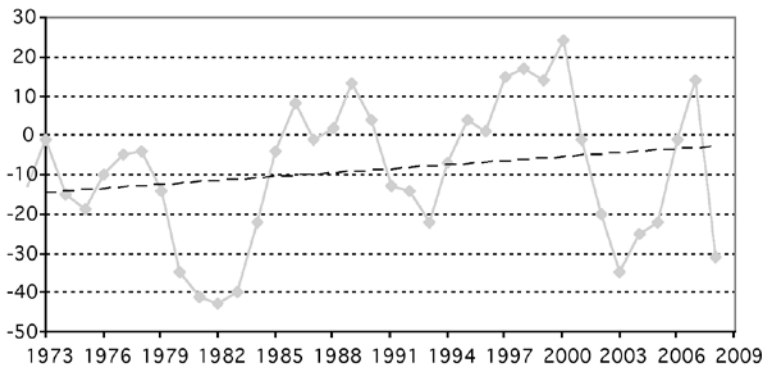
Verreweg de meest plausibele verklaring voor de geconstateerde trends in politiek vertrouwen vinden wij echter de toestand van de economie. Er bestaat een zeer sterke correlatie — in ons land zowel als in de meeste andere Europese landen — tussen het consumentenvertrouwen en het politieke vertrouwen.<sup>15</sup> In 2000 bereikte het consumentenvertrouwen een ongekend hoog peil, net als het vertrouwen in overheid, regering en democratie. Na het uiteenspatten van de internetluchtbel en de economische recessie van begin deze eeuw daalde het consumentenvertrouwen zeer scherp, met als dieptepunt het jaar 2003. Daarna nam het

**Figuur 6** Vertrouwen in de regering in Nederland vergeleken met de andere EU-landen 1997-2007



Bron: Eurobarometer

**Figuur 7** Consumentenvertrouwen in Nederland 1973-2008



Bron: CBS

vertrouwen in de economie geleidelijk weer toe. Met enige vertraging volgden het vertrouwen in de overheid en het vertrouwen in de democratie, volgens hetzelfde patroon. Vooral vanaf 2006, als de economie in de lift zit, lopen het consumentenvertrouwen en vervolgens ook het politieke vertrouwen sterk op. De opleving van het vertrouwen in de regering in het najaar van 2006 en het voorjaar van 2007, zoals dat zichtbaar wordt in de Eurobarometer en Belevingsmonitor, valt precies samen met de uitstekende

economische vooruitzichten in die periode. Zo presenteerde het demissionaire kabinet-Balkenende III in september 2006 een juichende troonrede met veel ‘zoet’ voor de kiezers. Vanaf de zomer van 2007 begint de internationale kredietcrisis zich te manifesteren en daalt het consumentenvertrouwen sterk. We zien dan in de hele EU, inclusief Nederland, het vertrouwen in de regering dalen.

De vraag of hier behalve van een correlatie ook van een causaal verband sprake is, is een



apart artikel waard. Theoretisch gezien kan het vertrouwen in de regering het consumentenvertrouwen beïnvloeden — al is dat in een open economie wel heel erg veel eer voor een zittende regering en bovendien onwaarschijnlijk gezien het feit dat in alle EU-landen, ongeacht het nationale beleid en de signatuur van de regering, het vertrouwen in de regering meebeweegt op het consumentenvertrouwen. Ook is het goed mogelijk dat het vertrouwen in de economie en het vertrouwen in de politiek meebewegen met meer algemene gevoelens van maatschappelijk (on)behagen.<sup>16</sup>

#### WAT NU ALS DE DALING TOCH STRUCTUREEL BLIJKT?

De stelling van het SCP dat Nederland een *low trust country* is geworden lijkt ons, als het om politiek vertrouwen gaat, tamelijk prematuur. Het vertrouwen in de regering ligt in ons land nog steeds ruim boven het gemiddelde van de EU-landen. Ook is de tevredenheid met de democratie zeer groot en is de langjarige trend positief. De fluctuaties in het vertrouwen in regering en kabinet zijn bovendien zo fors dat het te vroeg is om te kunnen spreken van een blijvende daling van het politieke vertrouwen. De daling van de afgelopen jaren lijkt eerder een correctie op de extreem hoge cijfers van rond de eeuwwisseling.

Toch valt niet uit te sluiten dat over een aantal jaren zal blijken dat het politiek vertrouwen in ons land structureel lager ligt dan het geval was in de 'gouden' jaren negentig. In sommige andere westerse landen is al sinds decennia sprake van een geleidelijke daling van het vertrouwen in politieke instituties, dus waarom zou Nederland daarvan verschoond blijven?<sup>17</sup> Een dergelijke structurele daling valt niet te verklaren uit conjuncturele factoren, zoals een politieke crisis of de stand van de economie. Structurele veranderingen zijn vooral te verklaren aan de hand van structurele factoren.

De belangrijkste verklaringen die in de internationale literatuur worden aangevoerd voor

structurele dalingen van politiek vertrouwen zijn demografisch van aard: vergrijzing (oudere mensen zijn wantrouwend), secularisatie (niet-kerkelijke burgers zijn minder gezagsgetrouw), stijgend opleidingsniveau (hoger opgeleiden zijn kritischer) en generatiewisselingen (opkomst van post-materialisten).<sup>18</sup> Tot nu toe snijden die verklaringen voor Nederland weinig hout. Secularisatie, post-materialistische waarden en vergrijzing manifesteren zich hier al sinds de jaren zeventig en tachtig, terwijl het vertrouwen daarna toch tot grote hoogte steeg. Bovendien zijn er vooralsnog geen grote verschillen tussen ouderen en jongeren te constateren als het gaat om de mate van vertrouwen. Sterker nog, voorlopig koesteren hoger opgeleiden en post-materialisten in ons land juist meer politiek vertrouwen dan lager opgeleiden en meer materialistisch ingestelde groepen in de samenleving.

### *Politiek is vaak een 'zero sum game': het compromis stelt iedereen teleur*

Als het in ons land ooit tot een structurele daling van het vertrouwen komt, dan zou dat vermoedelijk eerder het gevolg zijn van de steeds hogere verwachtingen over wat de politiek vermag en van de teleurstellingen die daar onherroepelijk uit voortvloeien. Dalton spreekt over een 'expectations spiral'.<sup>19</sup> In de laatste decennia zijn er naast de traditionele sociaal-economische issues tal van andere culturele en sociale issues op de politieke agenda verschenen — milieu, immigratie en integratie bijvoorbeeld. Dit heeft nieuwe verwachtingen gecreëerd, en ook nieuwe teleurstellingen. Omdat deze nieuwe issues niet gemakkelijk te integreren zijn in de traditionele politieke-conflict-dimensie, wordt het voor politieke partijen vrijwel onmogelijk om burgers met hun multi-

dimensionale preferenties allemaal tevreden te stellen. In Daltons woorden: ‘...the expanding diversity of policy goals may create a dynamic in which dissatisfaction easily develops. Spatial analysis of social choice suggest that, as politics becomes more complex and the government must act on several distinct policy dimensions this makes it difficult for government to find a median position on an overarching programme that simultaneously satisfies most voters.’<sup>20</sup> Denk voor het gemak maar aan de PvdA die al jaren worstelt met de vraag hoe klassieke sociaal-economische thema’s en nieuwere onderwerpen zoals milieu en integratie kunnen worden verbonden in één coherent programma dat voor een brede achterban aantrekkelijk is.

Intussen zijn in de samenleving de belangen-tegenstellingen groot en is de speelruimte klein, wat maakt dat politiek vaak een *zero sum game* is: het compromis stelt iedereen teleur. Neem het onderwerp immigratie. Op dat terrein zijn de maatschappelijke tegenstellingen zeer fors. Bij het Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP uit maart 2008 blijkt bijvoorbeeld dat 33% het (zeer) oneens is met de stelling dat Nederland een prettiger land zou zijn als er minder immigranten zouden wonen, terwijl 38% het daar juist (zeer) mee eens is. Ga er maar aan staan als regering: elke maatregel, of deze de immigratie nu beperkt of verruimt, zal leiden tot frustratie bij een aanzienlijk deel van de bevolking. Bij veel andere onderwerpen — de multiculturele samenleving, natuur en milieu, de aanpak van files, criminaliteitsbestrijding — werkt het net zo. De winst van de ene groep betekent verlies voor de andere groep: meer asfalt voor de automobilisten komt neer op minder natuur voor de natuurliefhebbers. (En om het nog lastiger te maken: veel burgers zijn zowel automobilisten als natuurliefhebbers.)

Een belangrijke rol speelt ook de fragmentatie van het maatschappelijk middenveld, die leidt tot fragmentatie in de politieke beeldvorming.<sup>21</sup> Door het wegvallen van generieke kaders, zoals die bestonden in de periode van de verzuiling, vindt er geen pacificatie meer plaats

van allerlei deelbelangen en trekt er in de media en rond het Binnenhof een eindeloze stoet langs van teleurgestelde actie- en belangengroepen.

#### ‘VOORWAARDE’ ZOWEL ALS ‘UITKOMST’

Hoe belangrijk is het politieke vertrouwen? Sinds Almond en Verba’s beroemde studie over ‘civic culture’<sup>22</sup> wordt een bepaalde mate van vertrouwen gezien als een voorwaarde voor een stabiele democratie. Hoewel onduidelijk is hoeveel vertrouwensverlies een democratie kan verdragen voordat we in de gevarezone komen, zijn na de vertrouwensval in Nederland veel bezorgde beschouwingen verschenen over de staat van onze democratie. De vraag is echter of we een hoge mate van politiek vertrouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor goed functionerende politieke instituties moeten blijven zien.

Om te beginnen maakt het nogal wat uit waar het vertrouwen in daalt. Een lager vertrouwen in regering en politieke partijen kan gezien worden als een gezonde dosis politieke scepsis: in een land waar coalities en compromissen onvermijdelijk zijn, kunnen politici nu eenmaal niet alles waarmaken wat ze beloven. Veel zorgelijker zou het zijn als het vertrouwen in de democratie sterk en blijvend zou afnemen, zoals in de jaren dertig overal in Europa het geval was, maar daar is in ons land nu geen sprake van. De vertrouwensbasis van de democratie is zeer stevig en lijkt door de decennia heen eerder sterker dan zwakker te worden.

Voorts valt op dat er in het gevarieerde cijfermateriaal sprake lijkt te zijn van een zeker patroon: of we het nu hebben over het vertrouwen in politieke instituties, tevredenheid met het regeringsbeleid of meer algemene oordelen over het functioneren van overheid en democratie, alle statistieken laten door de jaren heen vrijwel identieke schommelingen zien — niet alleen in Nederland, maar in de hele EU. De mate van vertrouwen in deze verschillende instituties verschilt nogal — zo ligt het vertrouwen in de democratie systematisch veel hoger dan het ver-

trouwen in kabinet of politieke partijen — maar het lijkt wel of ze onderhevig zijn aan dezelfde soort stemmingswisselingen. De Amerikaanse politicoloog Stimson stelt dan ook dat we hier te maken hebben met een meer algemeen gevoel van vertrouwen en (on)behagen: ‘What we are observing is generic approval and trust, a spirit that moves up and down overtime and seems to respond to generalized satisfaction or dissatisfaction with the state of things.’<sup>23</sup> Dit meer algemene gevoel van welbevinden reageert op wereldgebeurtenissen, economische schommelingen en politieke omstandigheden en is sterk aan fluctuaties onderhevig.

Daarnaast lijkt de rol die politiek vertrouwen in ons politiek systeem vervult fundamenteel te zijn veranderd in de afgelopen jaren. Sinds diverse media — en in hun kielzog politici en bestuurders — aan het begin van deze eeuw besloten om meer aandacht te gaan besteden aan de geluiden van de straat, zijn opinieonderzoeken op radio, televisie en internetsites steeds populairder geworden.<sup>24</sup> Er worden steeds

meer peilingen gegenereerd, gepubliceerd en tot zelfstandig nieuwsfeit gemaakt.<sup>25</sup> Daarmee heeft de stem van ‘het volk’ een prominenter plaats in de openbaarheid gekregen.<sup>26</sup> Het regelmatig peilen van het vertrouwen in de overheid en in de regering past in deze trend. De grote hoeveelheid gepubliceerde resultaten oefent zelfs een zelfstandige invloed uit op ‘het opinieklimaat’. Moest men tot aan het midden van de twintigste eeuw verkiezingen houden, protestmarsen organiseren, handtekeningen verzamelen om de grootte van de aanhang aan te tonen, nu kan men verwijzen naar de jongste opiniepeiling.<sup>27</sup>

Politiek vertrouwen lijkt er zo een nieuwe rol bij te hebben gekregen. Gold het voorheen als een *voorwaarde* voor een stabiele democratie, tegenwoordig wordt het ook als een indicatie gehanteerd, als de *uitkomst* van een actief oordeel van burgers over hoe de regering functioneert. Behalve als cement van de democratie dient het politieke vertrouwen nu dus meer en meer als een barometer voor beleid, regering en politiek.

#### Noten

- 1 J. Becker en P. Dekker, ‘Beeld van beleid en politiek’, in: SCP, *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: SCP, 2005; p. 344.
- 2 SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2008/1, p. 1.
- 3 Idem, p. 25.
- 4 De panelleden van De Hond kregen de volgende vraag voorgelegd: ‘In het debat kwam een gespreksverslag naar boven uit oktober/november 2007. Daarin stond dat Wilders o.a. gezegd zou hebben dat hij in de film pagina’s uit de Koran wilde scheuren. Dat is in de uiteindelijke versie van Fitna niet gebeurd. Wilders ontkent dat hij deze informatie met ministers heeft gedeeld. Hij zegt dat het gespreksverslag een leugen is. Wat denkt u?’ Vervolgens kreeg men vier antwoordmogelijkheden (waarvan slechts één positief voor de regering was). Van de respondenten koos 18% voor de optie: ‘Het gespreksverslag is geen goede weergave van wat Wilders toen met de regering heeft besproken, de informatie kwam via onderzoek van de AIVD’, terwijl 14% koos voor de optie: ‘Het gespreksverslag is geen goede weergave van wat Wilders toen met de regering heeft besproken, want Wilders was nooit van plan om pagina’s uit de Koran te scheuren’. Nergens werd gesteld: ‘Gelooft u dat de regering heeft gelogen?’
- 5 Vergelijk het rapport *Wie jukt er nu eigenlijk over Fitna?*, van het bureau Synovate/Interviewn s.s.
- 6 SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2008/1, p. 14.
- 7 Idem, p.16. Lastig is dat het SCP niet precies dezelfde antwoordmogelijkheden heeft voorgelegd als bij zijn eerdere metingen; tussen ‘ontevreden’ en ‘tevreden’ is de categorie ‘neutraal’ toegevoegd.
- 8 Ter vergelijking: bij de verkiezingen van 1998 gaf 88% van de NKO-respondenten aan (heel) tevreden te zijn met hoe de democratie functioneert, in 2002 was dit slechts 49%, in 2003 alweer 71% en in 2006 dus 77%.
- 9 Van der Brug en Van Praag komen tot eenzelfde conclusie. Zie

- W. van der Brug en P. van Praag, 'Erosion of Support for Political Institutions in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note', in: *Acta Politica*, 2007, 42(4); p. 443-58.
- 10 Mark Bovens en Anchrit Wille, 'Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands', in: *International Review of Administrative Sciences*, 2008; 74; p. 283-305.
- 11 Paul Dekker en Tom van der Meer, 'Politiek Vertrouwen', in: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, december 2004; p. 33-35.
- 12 Zie hiervoor: Becker, J. en P. Dekker, 'Beeld van beleid en politiek', in: *SCP, De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005, p. 345-346 en W.L. Tiemeijer, *Het geheim van de burger: Over staat en opinieonderzoek*, Amsterdam: Aksant, 2006; p. 482-483.
- 13 Becker, J. en P. Dekker, p. 346, figuur 13.11.
- 14 Zie bijvoorbeeld: D. Mutz, en B. Reeves, 'The new videomalaise. Effects of televised incivility on political trust', in: *American Political Science Review*, 2005, 99(1); p. 1-15.
- 15 Zie verder Steven van de Walle, *Perceptions of administrative performance: The key to trust in governments?*, Dissertatie K.U. Leuven, 2004; W.L. Tiemeijer (ibid.).
- 16 Van de Walle, p. 219.
- 17 Vergelijk S. Pharr en R. Putnam (red.), *Disaffected democracies. What is troubling the trilateral countries?*, Princeton: Princeton University Press, 2000; R. Dalton, *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2004. Anderen betwisten of er sprake is van een daling van het politieke vertrouwen. Zie Steven van de Walle, Steven van Roosbroek en Geert Bouckaert, 'Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline?', in: *International Review of Administrative Sciences*, 2008, 74(1); p. 47-64.
- 18 Zie hiervoor: M. Elchardus en W. Smits, *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: VUB press, 2002; R. Dalton (ibid.); S. Pharr en R. Putnam (ibid.).
- 19 Dalton, p. 143.
- 20 Dalton, p. 152.
- 21 Dalton, p. 205.
- 22 G. Almond en S. Verba, *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- 23 J. Stimson, *Tides of consent. How public opinion shapes American politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; p.154.
- 24 W.L. Tiemeijer (ibid.); p. 273.
- 25 A. van Dixhoorn, *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*, Den Haag: SCP, 2006; p.16.
- 26 Niet alleen politiek en media zijn verantwoordelijk voor deze opmars van meningen uit het volk in het publieke domein. Mensen zijn zelf blijkbaar ook erg geïnteresseerd in de meningen van anderen en velen hebben ook de behoefte om hun mening publiek te uiten. Het wemelt op het internet van de websites, weblogs en fora waar men kan discussiëren en waar mensen hun ongecensureerde en ongeredigeerde mening kunnen geven. Zie A. van Dixhoorn, p. 15.
- 27 A. van Dixhoorn, p.44.