



Sociaal en Cultureel Planbureau

Democratie en vertrouwen

Notitie 5 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023



Democratie en vertrouwen

Notitie 5 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023

Lonneke van Noije

Josje den Ridder

Bram Geurkink



Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, april 2023

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2023

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: Tineke Dijkstra

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via

DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

5 Democratie en vertrouwen

5.1 Steun voor de democratische rechtsstaat en zijn instituties

Een voortdurende opgave in een democratische rechtsstaat zoals de onze, is om te zorgen dat er voldoende steun is voor de democratie en haar instituties. Een legitiem bestuur draagt bij aan een stabiel en effectief bestuur, en daarmee aan de kwaliteit van de samenleving, waarin mensen problemen aangepakt, doelen verwezenlijkt en rechten beschermd zien. Zorgen over politiek en democratie zijn van alle tijden. Dat is niet verwonderlijk; de democratie is een breed gedragen ideaal, maar in de praktijk van alledag zijn er voortdurend spanningen, bijvoorbeeld tussen luisteren naar burgers en het nemen van moeilijke beslissingen voor de langere termijn, of tussen het zoeken naar consensus en het waarden van tegengestelde belangen en opvattingen. De wijze waarop politiek en bestuur met dergelijke dilemma's omgaan, beïnvloedt hun legitimiteit. Dit valt deels in kaart te brengen met objectieve indicatoren. Daarbij kan gedacht worden aan indicatoren voor *good governance*, zoals de mate van corruptie en de inrichting van het openbaar bestuur. Maar alle goede intenties en goed gedrag ten spijt, legitimiteit staat of valt met de toekenning ervan door burgers. De subjectieve percepties en aanvaarding door burgers van de democratie en politieke instituties als de regering en het parlement staan daarom centraal in deze notitie.

5.1.1 Legitimiteit als structurele basis voor vertrouwen

Institutioneel vertrouwen verwijst naar het geloof dat 'de overheid' het juiste zal doen, of tenminste de intentie en competentie heeft om het juiste te doen en zich daarvoor inzet (Thomassen et al. 2017). Wat volgens burgers 'het juiste' is, en in hoeverre de overheid daaraan volgens hen tegemoet komt, is bepalend voor de legitimiteit die de overheid in hun ogen geniet (Easton 1957; Netelenbos 2016; Thomassen en Van Ham 2017). De mate waarin de overheid deze legitimiteit kan bevestigen, zorgt voor een structurele basis voor vertrouwen.

Vertrouwen en legitimiteit worden in de literatuur regelmatig door elkaar gebruikt. Ze liggen in elkaars verlengde, maar zijn geen pseudoniemen (Andeweg 2014; Thomassen et al. 2017). Legitimiteit verwijst naar de morele criteria waaraan de overheid steeds moet voldoen om haar bestaansrecht 'te bewijzen', terwijl vertrouwen zowel op morele gronden als op instrumentele motieven (zoals eigenbelang) gebaseerd kan zijn (Thomassen en Van Ham 2017). Als mensen gezagsuitoefening legitiem vinden, aanvaarden zij het vrijwillig op morele gronden: omdat ze het gerechtvaardigd vinden, óók als het niet in hun eigen voordeel is, en óók als ze het er niet mee eens zijn (Andeweg 2014; Beetham en Lord 1998; Dahl 1982; Gilley 2006; Weber 1978 [1922]).

Die morele aanvaarding van gezag is betekenisvol, 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 grilliger. Een legitieme overheid doet gemakkelijker een beroep op een individueel plichtsbesef. Een niet-legitieme overheid kun je eenvoudiger terzijde schuiven, of zien als een vrijbrief voor ondermijnend gedrag (Van Noije 2019). Zo is legitimiteit bepalend voor de stabiliteit van de democratische rechtsstaat (Habermas 1996; Thomassen et al. 2017). Een dip in toegekende legitimiteit is dan ook zorgwekkender dan een dip in vertrouwen, omdat dit laatste ook kan wijzen op een tijdelijke ontevredenheid over actueel overheidsfunctioneren onder gezond kritische burgers (Decreus 2011; Lenard 2008).

5.1.2 Leeswijzer

Een zekere mate van institutioneel vertrouwen en legitimiteit is dus van belang voor een stabiel bestuur en een goed functionerende democratie. Blind vertrouwen in een democratie is niet wenselijk; diep wantrouwen evenmin. Het is vooral van belang dat burgers de instituties van de democratie en de mensen die erin werkzaam zijn kritisch volgen en op relevante aspecten beoordelen (zie o.a. Van der Meer en Zmerli 2017; Norris 2022). In deze notitie kijken we daarom niet alleen naar het niveau van institutioneel – in dit geval politiek – vertrouwen en legitimiteit, maar ook naar achterliggende criteria waarop mensen politieke instituties kunnen beoordelen. Dit wijst ons in de richting van de belangrijkste pijnpunten in het functioneren van de democratie, die het vertrouwen of de legitimiteit kunnen helpen verklaren.

Na een schets van beleid ter verbetering van de democratische rechtsstaat voor herstel van vertrouwen (§ 5.2), bespreken we de ontwikkelingen in de publieke opinie op dit gebied (§ 5.3). Naast tevredenheid met de democratie, politiek vertrouwen en een eerste globale indicator van legitimiteit, gaan we in op drie elementen waarvan bekend is dat ze bijdragen aan een legitiem bestuur, te weten houdingen over 1) responsiviteit, 2) de mate waarin de overheid rechtvaardig optreedt en 3) de mate waarin de overheid presteert. We kijken vervolgens welke van deze elementen het sterkst samenhangen met politiek vertrouwen. In de slotparagraaf (§ 5.4) vatten we de belangrijkste bevindingen samen en doordenken we de beleidsimplicaties. We richten ons in deze bijdrage vooral op de nationale overheid.

5.2 Kabinetsbeleid ter versterking van democratie en rechtsstaat

Vertrouwen van burgers in de overheid is afhankelijk van de zekerheid die de overheid kan bieden bij de oplossing van maatschappelijke problemen; nu, in de komende maanden, in de jaren die voor ons liggen. Zekerheid dat de overheid doet wat ze zegt wat ze doet. De formatie moet in dienst van dat vertrouwen staan.

(TK 2020/2021b: 1)

Deze oproep van informateur Tjeenk Willink vond gehoor in coalitieakkoord dat VVD, D66, CDA en ChristenUnie eind 2021 sloten, met daarin aandacht voor maatregelen ter versterking van de democratische rechtsstaat. De veronderstelling was dat als de democratische rechtsstaat op een aantal pijnpunten zou worden aangepakt, dit randvoorwaarden zou scheppen voor het herstel van vertrouwen onder burgers, dat in de periode vóór 2021 geschonden zou zijn door onder meer de toeslagenaffaire en de afhandeling van de gaswinning in Groningen.

Al het overheidsbeleid kan invloed hebben op het vertrouwen en de legitimiteit. We beperken ons tot het beleid dat gericht is op het verbeteren van het eigen functioneren van de overheid, met als doel vertrouwen (terug) te winnen. Op hoofdlijnen kan dit beleid worden ingedeeld in vier strategieën, te weten:

- 1 rechtvaardiger wetgeving en beleidsuitvoering
- 2 het versterken van tegenmacht
- 3 het vergroten van invloed van burgers op de besluitvorming
- 4 het beschermen van de democratische rechtsstaat tegen antidemocratische krachten

5.2.1 Rechtvaardiger wet- en regelgeving en uitvoering

De toeslagenaffaire en de afhandeling van gaswinning in Groningen hebben het herstel van de democratische rechtsstaat, en daarmee het vertrouwen van burgers, hoog op de agenda van het kabinet gezet. Het kabinet zoekt dat herstel in een betere aansluiting van de beleidsuitvoering op de behoeften en omstandigheden van mensen. Om de menselijke maat terug te brengen, moet wet- en regelgeving eenvoudiger en realistischer worden. Ook moeten evaluaties in het uitvoeringsproces worden ingebouwd. Daarnaast wil het kabinet het voor professionals in de beleidsuitvoering mogelijk maken af te wijken van procedures als zij constateren dat de gevolgen voor mensen onevenredig nadelig of onrechtvaardig uitpakken. Bovendien moet het voor burgers gemakkelijker worden om in contact te komen met de overheid (VVD et al. 2021).

Om een start te maken met deze ambities, heeft het kabinet de staatscommissie Rechtsstaat voor- gesteld. Deze commissie moet adviseren hoe de onderlinge verhoudingen tussen de drie staatsmachten verbeterd kunnen worden, zodat burgers beter beschermd zijn tegen de overheid (TK 2021/2022a).¹ Ook heeft het kabinet ingestemd met de instelling van de staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, die onderzoek gaat doen naar de oorzaken van en effectieve interventies tegen discriminatie en racisme binnen alle sectoren inclusief de overheid.² Begin 2022 werd een internetconsultatie onder de bevolking gehouden om inzicht te krijgen in wetten en regels waardoor mensen disproportioneel in de knel kunnen komen. Er zijn drie wetswijzingen voorgesteld om de politieke en financiële onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak te bevorderen.³ Binnen departementen zijn inmiddels eenheden opgericht om misstanden te voorkomen dan wel op te lossen. Zo kent het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) sinds 2022 de Unit Signalering en Responsiviteit, die tot doel heeft signalen

¹ Hiermee voert het kabinet de motie van Tweede Kamerleden Omtzigt en Van Dam uit, ingediend naar aanleiding van het rapport *Ongekeerd onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (TK 2020/2021a).

² Hiermee voert het kabinet de motie van Tweede Kamerlid Asscher uit.

³ Dit gebeurde op aanbeveling van de Raad van Europa (Group of States against Corruption (GRECO)).

van burgers in de knel op te pikken, op waarde te schatten en er betekenisvolle opvolging aan te geven. Dit moet soms tot individuele oplossingen en soms tot systeemveranderingen leiden. Ook is eind 2021 binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het programma Dialoog en Ethiek opgericht. Dit moet de gesprekscultuur tussen ambtenaren binnen departementen verbeteren, zodat zij signalen van misstanden zoals de kinderopvangtoeslagaffaire vroegtijdig bespreekbaar willen en durven maken.

5.2.2 Versterking tegenmacht

Een van de klachten over de heersende politiek-bestuurlijke cultuur, is dat de uitvoerende macht binnen de trias politica te veel macht heeft gekregen (Mair 2013; Wille 2022a). Het kabinet-Rutte IV is voornemens om de uitvoerende macht meer aan democratische en staatrechtelijke controle te onderwerpen en de positie van instituties met tegenmacht te versterken.

Het kabinet wil de positie van de Tweede Kamer versterken door een duidelijkere scheiding tussen Kamer en kabinet, meer financiële armslag voor de Kamer en een betere informatiepositie van de Kamer. Ook moeten toezichthouders meer middelen krijgen, met wettelijke verankering van hun onafhankelijke positie. Topambtenaren zouden minder vaak van positie moeten wisselen, waardoor relevante expertise langer behouden blijft. De rechterlijke macht moet worden versterkt en de gang naar de rechter moet voor burgers laagdrempeliger worden gemaakt. Om de positie van de pers als tegenmacht te versterken, heeft het kabinet investeringen in onafhankelijke (ook lokale) media en onderzoeksjournalistiek toegezegd. Persvrijheid moet als democratische kernkwaliteit worden bewaakt, terwijl nepnieuws en desinformatie moeten worden bestreden.

Er worden inmiddels stappen genomen om enkele van deze voornemens in praktijk te brengen. Ter versterking van de Eerste Kamer bereidt de minister van BZK een wetsvoorstel voor invoering van het grondwettelijk terugzendrecht voor.⁴ Ook diende het kabinet het voorstel in om de verkiezingsprocedure voor de Eerste Kamer grondwettelijk aan te passen, waardoor ze op grotere afstand van de dagelijkse politiek komt te staan en meer ruimte moet krijgen voor reflectie over de kwaliteit van wetgeving (TK 2019/2020b). Ter verbetering van haar eigen controlerende, wetgevende en representatieve functie bracht een werkgroep van de Tweede Kamer in december 2021 een rapport uit met praktische suggesties om de eigen werkprocessen te verbeteren (TK 2021/2022g). Het kabinet is op dit punt nog niet met maatregelen gekomen.

Het kabinet wil de positie van de rechterlijke macht versterken via de invoering van constitutionele toetsing, dat wil zeggen dat rechters Nederlandse wet- en regelgeving aan de grondwet mogen toetsen. Nederland is tot op heden een van de weinige landen waar dat niet mogelijk is (zie o.a. Remkes et al. 2018: 195; TK 2021/2022b).

Voor de tegenmacht op decentraal niveau is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022 ingevoerd. Deze geeft lokale raadsleden en statenleden meer controle-instrumenten bij regionale samenwerkingen.

Voor de interne tegenspraak binnen ministeries, wat zo had gefaald bij de toeslagenaffaire, noemden we al het programma Dialoog en Ethiek. Voor de publieke tegenspraak zet het kabinet sterk in op meer *transparantie* van de overheid. Daartoe is op 1 mei 2022 de Wet open overheid (Woo) in werking getreden,⁵ en loopt het actieplan 'Open op Orde' om de informatiehuishouding binnen alle overheidsorganen op orde te krijgen.

5.2.3 Invloed van burgers op besluitvorming

De belangrijkste manier waarop Nederlanders invloed hebben op het beleid is via algemene verkiezingen voor vertegenwoordigende organen, zoals de Tweede Kamer en de gemeenteraad. Daarnaast zijn er – al sinds de jaren zeventig – diverse inspraak- en participatietrajecten om burgers met name op lokaal niveau directere invloed op beleid te geven. Dat gebeurt soms op initiatief van de overheid, maar soms ook op initiatief van burgers zelf (Van Ostaaijen en Drosterij 2012). Als aanvulling op de representatieve democratie is er in het verleden ook gebruikgemaakt van vormen van directe democratie, zoals het referendum.

⁴ Op aanbeveling van de staatscommissie Parlementair Stelsel.

⁵ De Woo (opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)) vergroot het recht op toegang tot overheidsinformatie, bevordert actieve openbaarmaking door de overheid en scherpt regels voor openheid en openbaarheid aan.

Dit is een middel dat op lokaal niveau regelmatig wordt ingezet en op landelijk niveau tot nu toe drie keer is gebruikt. Het vorige kabinet heeft de mogelijkheid voor een nationaal referendum afgeschaft.

Het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging door het parlement blijkt in de praktijk niet zo evenredig, en schiet daarmee voor een grote groep Nederlanders tekort, zoals ook geconstateerd door de staatscommissie Parlementair Stelsel (Remkes et al. 2018) (zie § 5.3.3). Toch is het versterken van de democratie in het coalitieakkoord hoofdzakelijk ingevuld door het versterken van tegenmacht. Er is minder aandacht voor het versterken van de invloed van burgers op de besluitvorming. De coalitie verwijst kortweg naar de voorstellen van het kabinet-Rutte 3 ter uitvoering van de staatscommissie Parlementair Stelsel, waarvan sommige zijn bedoeld om de invloed van burgers op besluitvorming te vergroten (TK 2018/2019, TK 2019/2020a). Als beleidsambitie komt het vergroten van de invloed van burgers dus niet uit verf, maar in de concrete vormgeving van beleid lijkt er toch het een en ander gaande.

Zo werkt het kabinet aan het wetsvoorstel ‘Met een stem meer keus’, waarmee kiezers kunnen stemmen op een partij of op een specifieke kandidaat-parlementariër, waardoor voorkeursstemmen meer gewicht krijgen.⁶ Daarnaast worden vormen van democratische vernieuwing verkend, in het bijzonder het burgerforum; het kabinet verzocht het parlement te bedenken of en onder welke voorwaarden een burgerforum bij het klimaat- en energiebeleid mogelijk en wenselijk is (TK 2021/2022d). Om in het bijzonder jongeren een luider stem te geven in de politieke besluitvorming, liet de minister van BZK zich in 2019 door dertien jongerenambassadeurs adviseren over de vormgeving van een ‘jongerenparlement’. Na kritiek op onder andere de representativiteit ervan, zijn er hiervoor voorlopig geen concrete plannen. Om ongewenste beïnvloeding van de vertegenwoordigende democratie tegen te gaan, heeft de minister van BZK een wijzigingsvoorstel van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) ingediend. Hierin worden beperkingen gesteld ten aanzien van de herkomst van de giften.

Een prominente aanbeveling van de staatscommissie Parlementair Stelsel was de invoering van het bindend correctief referendum onder de juiste randvoorwaarden, om tegemoet te komen aan de behoefte van burgers om parlementaire beslissingen achteraf te kunnen terugdraaien als er geen meerderheid in de bevolking voor is. Het kabinet heeft aangegeven hiervoor zelf geen initiatief te nemen, maar initiatieven van de Tweede Kamer af te wachten. De Tweede Kamer heeft een voorstel tot invoering in behandeling.⁷

5.2.4 Beleidsinitiatief ter bescherming van de democratie en rechtsstaat

De genoemde institutionele veranderingen zijn erop gericht het functioneren van de overheid democratischer en rechtvaardiger te maken, waarmee het kabinet het vertrouwen van burgers hoopt te bevorderen. Daarnaast zoekt het kabinet ook naar maatregelen om te voorkomen dat burgers vertrouwen verliezen en als gevolg daarvan radicaliseren en de democratische rechtsstaat ondermijnen. In reactie op een motie van ChristenUnie-Tweede Kamerlid Segers (TK 2021/2022e), stelde het kabinet in juli 2022 de adviescommissie Versterken weerbaarheid democratische rechtsorde in. Deze commissie moet op basis van breed wetenschappelijk onderzoek tot inzichten komen over processen van radicalisering en politieke polarisatie, hoe de democratie hiertegen geweerde kan worden en welke rol instituties, burgers en maatschappelijk middenveld daarbij kunnen spelen (TK 2021/2022f).

⁶ De Raad van State gaf in juli 2022 een kritisch advies over het wetsvoorstel dat de minister van BZK in overweging heeft genomen (TK 2021/2022c).

⁷ Toenmalig SP-kamerlid Van Raak diende in 2019 een wetsvoorstel tot invoering van het bindend correctief referendum in. De ChristenUnie nam een amendement aan dat de uitkomstdrempel sterk verhoogde, waardoor de kans op een geldig referendum erg klein werd. Daarna is het wetsvoorstel in juli 2022 ook door voorstanders van het instrument in tweede lezing door de Tweede Kamer verworpen. SP-Kamerlid Leijten diende een dag later alweer een nieuw voorstel in voor invoering van een bindend correctief referendum.

Een andere manier om de steun voor de representatieve democratie in kaart te brengen, is te kijken naar het draagvlak voor alternatieven ervan. Mensen zien alternatieve besluitvormingsprocedures zoals directe democratie (bv. een referendum) of deliberatieve democratie (bv. een burgerforum) vooral als een aanvulling op de representatieve democratie en niet als een vervanging ervan (Den Ridder et al. 2021a). 58% zegt er voorstander van te zijn dat de belangrijkste beslissingen worden genomen door burgers via een referendum (Dekker en Den Ridder 2021).⁹ In 2021 geeft 63% na uitleg over burgerfora aan het een goed idee te vinden als er een burgerforum zou worden gehouden, al is er meer steun voor een burgerforum op lokaal dan op nationaal niveau (Den Ridder et al. 2021b).¹⁰

Als er grote problemen spelen, staat een deel van de bevolking open voor niet-democratische procedures, zoals het naast zich neerleggen van geldende wetten, het inperken van rechten van oppositiepartijen en het negeren van uitspraken van rechters of het parlement door de regering. Die ontvankelijkheid voor niet-democratische opties is groter onder aanhangers van PVV en FVD, maar komt over het hele politieke spectrum voor (Van Wonderen 2022).

Breed legitimiteit toegekend aan de wetten van de democratische rechtsstaat

Of de afgenomen tevredenheid met de democratie ook betekent dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat onder druk staat, komt onder meer tot uiting in de bereidheid van mensen om zich aan de spelregels van het systeem te houden. Daarbij gaat het in het bijzonder om het naleven van wetten. Dit lijkt voor bijna driekwart van de ondervraagde mensen onvoorwaardelijk het geval: zij vinden dat burgers zich altijd aan de wet horen te houden. Ruim een kwart vindt dat er omstandigheden zijn waarin mensen hun geweten mogen volgen, ook als dat betekent dat zij de wet overtreden. Dit wil niet zeggen dat een kwart van de ondervraagden de democratie en haar wetten illegitiem vindt; uit de voorbeelden die ze geven van omstandigheden waarin het overtreden van de wet naar hun mening is toegestaan, blijkt dat er in veruit de meeste gevallen sprake moet zijn van een noodsituatie waarbij iemand in levensgevaar is (zie kader 5.1).

We zien hierin niet veel verschil naar achtergrondkenmerken van mensen, zoals opleiding, leeftijd of sekse. 65+-plussers vinden iets minder vaak dat er zulke omstandigheden zijn dan 35- tot 55-jarigen. Vooral mensen die bij de vorige verkiezingen op een partij aan economisch-linkse, cultureel-conservatieve zijde hebben gestemd (BBB, FVD, JA21 of PVV), vinden veel vaker dan alle andere (niet-) stemmers dat er omstandigheden zijn waarin je je niet aan de wet hoeft te houden (zie tabel A.2 in bijlage A, te vinden via www.scp.nl bij deze publicatie).

Kader 5.1 Omstandigheden waarin je je volgens burgers niet aan de wet hoeft te houden

Mensen die vinden dat er omstandigheden zijn waarin mensen hun eigen geweten mogen volgen en zich niet aan de wet hoeven te houden, is gevraagd aan welke situaties zij dan denken. Van alle gegeven voorbeelden (775) ging een kleine 20% over gevallen van eigenrichting uit zelfverdediging of bescherming van mogelijke slachtoffers. 17% ging over het overtreden van overwegend verkeersregels voor het redden van levens. Lang niet alle voorbeelden leken strafbaar. Aanvullend noemt zo'n 6% dat mensen mogen stelen, zwartwerken of anderszins frauderen in het geval van ernstige armoede en honger. Zeker als het kinderen in nood betreft, is dit volgens de ondervraagde mensen toegestaan. Ook medisch-ethische kwesties, meestal euthanasie, zouden we tot ervaren noodsituaties kunnen rekenen; dit betrof 5%. Weinig in deze antwoorden wijst erop dat mensen de wet geen legitimiteit toekennen.

De omstandigheden in ruim 10% van de antwoorden kunnen worden samengevat als aanvaardbare burgerlijke ongehoorzaamheid om op te komen voor politieke idealen of verdrukte rechten. In meer dan de helft van deze antwoorden werd begrip getoond voor de protesten van de boeren tegen het stikstofbeleid. Ook hier geldt dat de genoemde voorbeelden niet altijd strafbaar zijn: demonstreren is een grondrecht. Af en toe werd benadrukt dat grenzen mogen worden opgezocht, maar dat geweld ontoelaatbaar is. Ook wetten die onrechtvaardig voor mensen uitpakken, achterhaald zijn of geen realiteitszin hebben ('computer says no'), mogen mensen volgens sommigen naast zich neerleggen. Dit betreft een kleine 10% van de antwoorden. Men denkt hier ook aan de slachtoffers van de

⁹ De steun voor een referendum was in Nederland altijd hoog, maar daalde sterk na het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne in 2016 (zie o.a. Den Ridder en Dekker 2019: 58). Vooral onder mensen met een hbo- of wo-diploma daalde de steun voor dit instrument.

¹⁰ Zonder uitleg over wat een burgerforum is, ligt die steun lager – onder meer omdat een groot deel van de respondenten aangeeft het antwoord niet te weten. In het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 geeft 49% aan het een goed idee te vinden als burgers kunnen meepraten in een lokaal burgerforum (21% neutraal, 7% oneens, 17% weet niet) (Den Ridder en Dekker 2023).

toeslagenaffaire en aan klokkenluiders die gesteund moeten worden. Mensen beschrijven hoe een *specifieke* wet illegitiem gevonden kan worden, waardoor deze terzijde geschoven mag worden. Er blijkt geen afwijzing van de wet of de rechtsstaat in algemenere zin uit. Die afwijzing blijkt meer uit de antwoorden waarin de regering of de overheid slechte intenties wordt verweten. In zo'n 5% van de antwoorden wordt gesteld dat de regering of overheid zich niks van mensen aantrekt, zich niet aan afspraken houdt, wanbeleid maakt en regels zelf ook aan haar laars lapt. Dus waarom zouden burgers zich dan wel aan de regels moeten houden?

Expliciete uitingen van illegitimiteit zijn zeldzaam. Slechts volgens 1% van de antwoorden hoeven mensen zich sowieso niks van de wet aan te trekken, maar moeten ze doen wat hun goeddunkt of waar ze zin in hebben. Ook is de legitimiteit van God en de Bijbel voor sommigen sterker dan die van onze democratische rechtsstaat. In 3% van de antwoorden werden zij boven de wet gesteld.

Concluderend: nood breekt wet volgens velen, maar zo'n negen op de tien mensen aanvaardden de wet in principe als democratisch ordeningsinstrument van onze samenleving. Wel kunnen belangrijke idealen en onrecht burgerlijke ongehoorzaamheid in specifieke gevallen rechtvaardigen. Dit wijst erop dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat voor Nederlandse burgers nog niet in het geding is, ondanks duidelijke ontevredenheid over het functioneren van zijn instituties. Het ontbreekt ons aan trendgegevens om te kunnen signaleren of hierin de laatste jaren iets verschoven is.

5.3.2 Politiek vertrouwen laag, vertrouwen in rechtspraak blijft hoog

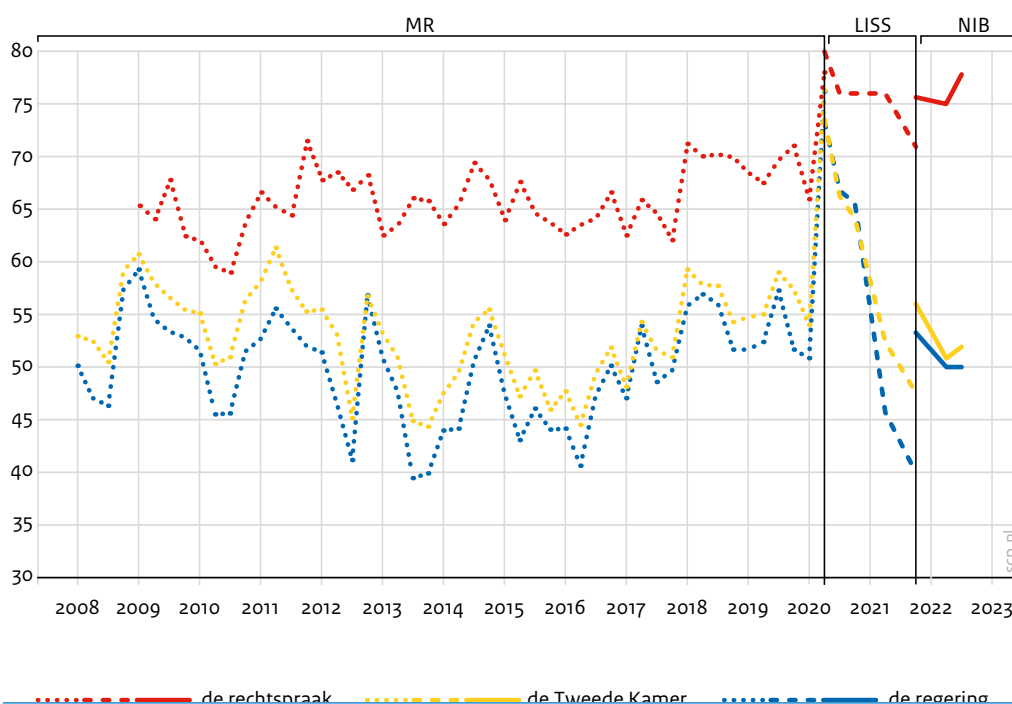
Dat mensen minder tevreden zijn over de praktische invulling van de democratie – met de politiek dus – blijkt ook uit ontwikkelingen in het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. Het aandeel dat deze instituties een voldoende voor vertrouwen geeft, ligt lager dan het aandeel dat tevreden is met de democratie. Vanaf eind 2021 is het vertrouwen in de regering en Tweede Kamer relatief laag in vergelijking met de vijftien jaar ervoor (figuur 5.2) – iets wat extra opvalt vanwege de vertrouwenspiek aan het begin van de coronacrisis. Er waren eerder vergelijkbaar lage niveaus in politiek vertrouwen, bijvoorbeeld tijdens de vluchtelingen crisis in 2016, de economische crisis in 2012-2013 en in 2004 tijdens de lange nasleep van de Fortuyn-revolte.¹¹ De oorzaak daarvan werd gezocht in de combinatie van een economische recessie en politieke instabiliteit (Bovens en Wille 2008). De oorzaak van het lage vertrouwen in de politiek sinds 2021 ligt eveneens in een combinatie van factoren. De lange formatie na de verkiezingen van 2021 die leidde tot een kabinet van dezelfde partijen en met dezelfde politieke hoofrolspelers, de cumulatie van uitdagingen die burgers waarnemen (denk aan de stikstofcrisis, de wooncrisis en de asielcrisis) en enkele grote voorslepende schandalen (het toeslagenschandaal en de nasleep van de gaswinning in Groningen) maken burgers zeer kritisch of zelfs wantrouwend over de wil en het vermogen van de politiek om problemen op te lossen. Ze maken zich zorgen over de voortgang en koers op grote maatschappelijke problemen en over de politiek-bestuurlijke cultuur. Ze vinden dat politici niet luisteren en niet de waarheid spreken (zie Den Ridder et al. 2022: 24-42 en Miltenburg et al. 2022: 32-46).

We weten uit eerder onderzoek dat zich grote verschillen voordoen binnen de bevolking in houdingen tegenover democratie en politiek, bijvoorbeeld tussen mensen met verschillende opleidingen en politieke voorkeuren. Hbo-/wo-opgeleiden en aanhangers van regeringspartijen hebben meer vertrouwen in de politiek en zijn vaker tevreden met de democratie dan mensen met een mbo-opleiding en met name aanhangers van rechtse oppositiepartijen (tabel A.1 in bijlage A). Verschillen naar politieke voorkeur zijn de afgelopen tien jaar toegenomen (Van der Meer 2022: 104). Politieke onvrede is een thema geworden waarmee partijen hun achterban mobiliseren, en daarmee bestaat de kans dat de politiek en het democratische proces zelf onderdeel worden van politieke strijd (Van der Meer 2022: 110).

Ook het vertrouwen in de rechtspraak schommelt – maar op een veel hoger niveau dan het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. In de zomer van 2022 geeft 78% de rechtspraak een voldoende voor vertrouwen. Een mogelijke verklaring voor dit aanhoudend hoge vertrouwen is dat de rechtspraak als institutie meer op de voorgrond staat dan de personen die er uitvoering aan geven (Van Noije en Putters 2017). Vertrouwen in instituties (*confidence*) is robuuster dan vertrouwen in personen (*trust*) (Luhmann 1979). Meer dan Tweede Kamerleden of ministers worden rechters gezien als ambtsdragers. Het sterke geloof in de beroepsethiek van mensen die dit ambt vervullen, is een belangrijke factor gebleken voor het vertrouwen in de rechtsspraak (Dekker en Van der Meer 2007).

¹¹ In de Eurobarometer wordt het vertrouwen in de regering en het parlement sinds 1997 op een min of meer vergelijkbare manier gevolgd. Ook daar zien we dat het vertrouwen in de regering in de zomer van 2022 laag is en vergelijkbaar laag als bij eerdere dips in 2004 en 2013 (in de economische crisis).

Figuur 5.2 Vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering, personen van 18 jaar en ouder, 2008-2022 (in procenten)^a



a Weergegeven is het aandeel dat de betreffende instituties een 6 of hoger geeft op een schaal van 1-10 voor vertrouwen waarbij 0 = helemaal geen vertrouwen en 10 = alle vertrouwen. Deze figuur is gebaseerd op identieke vraagstellingen in drie verschillende dataverzamelingen. Voor meer uitleg over de achterliggende gegevens, zie de documentatie bij Den Ridder et al. 2022 (te vinden via www.scp.nl).

Bron: SCP (COB 2008/1-2020/4); SCP/CBS (NIB '21 en '22)

De tevredenheid met de democratie en het vertrouwen in de politiek liggen in 2022 dus relatief laag in vergelijking met de afgelopen twintig jaar. Mensen geven aan dat ze vinden dat de politiek niet luistert, niet rechtvaardig handelt en dat de overheid belangrijke problemen niet oplost. Om te kijken hoe breed deze zorgen worden gedeeld en of er een element is dat er voor burgers in negatieve of positieve zin uitspringt, hebben we in een enquête in het LISS-panel van Centerdata vragen voorgelegd over ervaren responsiviteit (§ 5.3.3), procedurele rechtvaardigheid (§ 5.3.4) en percepties van overheidsprestaties (§ 5.3.5).¹²

5.3.3 Responsiviteit en vertegenwoordiging

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.

Responsiviteit betekent niet dat burgers ‘vragen’ en politici ‘draaien’. Een responsieve politicus hoeft niet reactief te zijn, maar kan ook voor de troepen uitlopen (Mansbridge 2003; Severs 2010). Politici kunnen een eigen afweging maken over hoe zij het beste tegemoet komen aan de belangen en behoeften van burgers. Volgens een driedeling van Esaiasson et al. (2015) die wij hier volgen, behoren politici voeling te houden met de achterban (‘to listen’), hun opvattingen en beslissingen af te stemmen op de voorkeuren van de achterban (‘to adapt’) en vooral – in het geval van afwijkende beslissingen – deze actief te verantwoorden (‘to explain’).

¹² Zie de toelichting over de gebruikte databestanden op www.scp.nl voor meer informatie over het speciaal voor *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* uitgevoerde onderzoek.

Ervaren responsiviteit: kritisch over luisteren, aanpassen en uitleggen

Het eerste dat opvalt is dat de responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering voor zowel luisteren, aanpassen als uitleggen ongeveer even kritisch wordt beoordeeld. Zo'n een op de zeven vindt dat Kamerleden en de regering meestal of altijd responsief zijn. Dat is vooral geen opsteker voor de volksvertegenwoordiging, wier kerntaak het is om responsief te zijn.¹³ Eerder bleek het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering nauwelijks van elkaar te verschillen (figuur 5.2). Mensen lijken beide instituties over een kam te scheren en als 'de politiek' te beoordelen.

Tabel 5.1 Ervaren responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Tweede Kamerleden...					
...zorgen dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	12	25	48	14	1
...leggen hun standpunten en besluiten uit	11	29	47	12	1
...proberen te voldoen aan de wensen van burgers	13	27	47	12	1
de regering...					
...zorgt dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	15	28	44	12	1
...legt haar standpunten en besluiten uit	13	28	44	14	1
...probeert te voldoen aan de wensen van burgers	15	30	44	10	1
...houdt vast aan haar plannen, ongeacht wat de meeste mensen ervan vinden	6	12	38	32	12

a Vraagstelling: 'Zijn de volgende uitspraken volgens u van toepassing, als u denkt aan Tweede Kamerleden/de regering buiten verkiezingstijd?'

Bron: SCP (SCO'22)

Ook de oordelen over de verschillende aspecten van responsiviteit ontlopen elkaar weinig tot niets. De mate waarin Tweede Kamerleden en de regering zich op de hoogte stellen van de wensen van burgers, aan die wensen proberen te voldoen en hun eigen standpunten en besluiten uitleggen, wordt door de grootste groep zuinig (soms wel, soms niet) of ongunstig (meestal niet) beoordeeld.

Sommige burgers zijn beduidend kritischer over de responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering dan andere burgers (tabel A.3 in bijlage A). De grootste verschillen zien we naar politieke voorkeur. Mensen die bij de vorige verkiezingen hebben gestemd op een van de cultureel-conservatieve partijen BBB, FVD, JA21 en PVV zijn negatiever dan andere stemmers en dan niet-stemmers. Zij zeggen bijna vijf keer zo vaak dat de Tweede Kamer en de regering zich meestal niet of nooit responsief opstellen als kiezers van coalitiepartijen. Vergeleken met kiezers van de centrum-linkse oppositiepartijen PvdA en GroenLinks zeggen zij dat zelfs ruim zeven keer vaker. Ook niet-stemmers, mensen die hun stemvoorkeur niet aangeven en kiezers van de linkse oppositiepartijen PvdD en SP zijn negatiever dan zowel coalitie-stemmers als PvdA- of GroenLinks-kiezers. Daarnaast hangt een oordeel over responsiviteit samen met het type opleiding. Mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden vinden veel vaker (zo'n 2,5 keer) dat politici meestal niet of nooit responsief zijn dan hbo-/wo-opgeleiden. Ten slotte tekent zich een kleiner verschil naar leeftijd af.

¹³ Pitkin omschreef de essentie van het vertegenwoordigen als 'acting in the interests of the represented, in a manner responsive to them' (1967: 209).

Mensen ouder dan 35 jaar oordelen gemiddeld genomen negatiever dan mensen jonger dan 35 jaar. Daarbij zijn het vooral de mensen van middelbare leeftijd (35-54 jaar) die relatief vaak uitgesproken zijn dat politici meestal niet of nooit responsief zijn.

De (ervaren) kwaliteit van politieke vertegenwoordiging

De groepen die minder dan gemiddeld te spreken zijn over politieke responsiviteit, zijn grofweg dezelfde groepen waarvan we al weten dat ze zich minder goed vertegenwoordigd voelen en ook feitelijk minder goed politiek vertegenwoordigd worden. Vooral mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden hebben maar weinig overeenkomstige standpunten met Tweede Kamerleden en dit verschil is in de afgelopen decennia toegenomen (Bovens en Wille 2011; Andeweg 2019). Dit werkt door in de politieke besluitvorming, en ook in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020). Ook de standpunten van mensen met cultureel rechtse én sociaal-economisch linkse voorkeuren (wat ook relatief veel mensen zijn die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden) zijn ondervertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Schakel en Hakhverdian 2018).

Dit zijn ook de groepen die zelf bovengemiddeld vaak zeggen dat ze de opvattingen van Tweede Kamerleden geen representatieve afspiegeling vinden en dat er voor hen geen geschikte politieke partij is (40% resp. 50% van de economisch links, cultureel rechts georiënteerden). Een derde van alle Nederlanders is dezelfde mening toegedaan (Hakhverdian en Schakel 2017). In het geval van mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afrondden en economisch links, cultureel rechts georiënteerd zijn hangt het negatieve oordeel over representatie samen met de afwezigheid van deze groepen in vertegenwoordigende organen (Giger et al. 2009; Hakhverdian en Schakel 2017).

Een meerderheid van de ondervraagden met een migratieachtergrond uit een Afrikaans, Aziatisch, Midden- of Zuid-Amerikaans land ervaart dat ze zowel inhoudelijk als demografisch slecht worden vertegenwoordigd (Lubbers en Spierings 2021). Toch zijn zij niet ondervertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Mügge et al. 2019).¹⁴

5.3.4 Percepties van rechtvaardig handelen door de overheid

Om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan ieders belangen en om verdenkingen van willekeur, privilege of corruptie te voorkomen, kent de democratische rechtsstaat wettelijk vastgelegde procedures 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 (bv. Habermas 1975; Lind en Tyler 1988; Tyler 2003). 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.

Er zijn ten minste zeven criteria van procedurele rechtvaardigheid te onderscheiden die in principe voor alle overheidsinstanties gelden. Deze ontleen we aan diverse lijstjes met criteria voor *good governance*,¹⁵ aan rechtsstatelijke principes (Burkens et al. 2017) en aan sociaalwetenschappelijk onderzoek (Scharpf 2006; Van den Bos 2009).

- 1 Het criterium van *transparantie* vraagt om een proactieve rol van de overheid door alle relevante informatie tijdig en begrijpelijk aan te reiken, zonder mensen te overspoelen met informatie.
- 2 De overheid *consistent* te handelen: niet ineens anders dan in het verleden, en niet ineens anders dan was afgesproken. Een betrouwbare overheid is een voorspelbare overheid en sluit willekeur uit.
- 3 De overheid is wettelijk en moreel verplicht iedereen *gelijk te behandelen*. Elke schijn van ongelijke behandeling of willekeur moet worden uitgesloten.
- 4 Mensen willen daadwerkelijk gehoord worden en *invloed* hebben op de besluitvorming. Schijninspraak of -participatie kan averechts werken.
- 5 De overheid moet *alle relevante belangen* van betrokkenen evenredig in haar overwegingen meewegen.
- 6 Het criterium van legaliteit houdt 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?
- 7 Verantwoording moet worden afgelegd via adequate *checks and balances*. Kunnen mensen erop vertrouwen dat als er toch fouten worden gemaakt, deze worden gesignaleerd, erkend en rechtgezet?

¹⁴ Vooral het aandeel vrouwen met een migratieachtergrond steeg (Mügge et al. 2019), met de kanttekening dat de aanwezigheid van intersectionele groepen geen garantie is voor inhoudelijke insluiting (Mügge en Erzeel 2016).

¹⁵ Zoals geformuleerd door de Verenigde Naties (UNESCAP 2009) en door de Raad van Europa (COE 2008).

We hebben mensen gevraagd naar hun percepties van de mate waarin de regering, de Tweede Kamer en soms de overheid in het algemeen aan deze criteria voldoen.¹⁶

Besluit- en beleidsvorming in hoge mate intransparant, in mindere mate ook onvoorspelbaar

Op het criterium transparantie scoren politiek en bestuur volgens onze ondervraagden niet goed. Ruim twee vijfde vindt dat politieke besluiten (43%) en beleid (44%) soms transparant zijn; nog eens ruim twee vijfde vindt zelfs dat dit meestal niet of nooit het geval is (45% resp. 43%). Slechts 11% respectievelijk 14% vindt dat dit meestal wel of bijna altijd zo is. Over de voorspelbaarheid van overheidsbeleid, als indicator van consistentie, is een iets grotere groep positief: 26% voelt zich niet vaak overvallen door nieuw beleid. Alsnog een duidelijke minderheid.

Niet altijd sprake van gelijke behandeling door de overheid

Over gelijke behandeling door de overheid oordelen mensen in vergelijking met andere criteria genuanceerd. Ongeveer de helft van de mensen is van mening dat Nederlandse overheidsorganisaties iedereen soms wel, soms niet gelijk behandelen (48%). Maar ook hier geldt dat meer mensen vinden dat overheidsorganisaties dit meestal niet of nooit doen (33%), dan meestal of altijd wel (19%). De toeslagenaffaire die veel mensen scherp op het netvlies hebben, maar mogelijk ook de behandeling van Groningers en van de boeren, of etnische profilering door de politie, kunnen tot een kritisch oordeel over gelijke behandeling hebben geleid.

Tabel 5.2 Oordelen over politieke belangenafweging, voorspelbaarheid en controle, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}

	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
de Nederlandse regering beschermt de rechten van groepen die in de minderheid zijn	25	36	29	10
de Nederlandse regering weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten	40	31	20	9
de Nederlandse Tweede Kamer weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten	37	33	22	8

a De percentages 'eens' en 'helemaal eens' en de percentages 'oneens' en 'helemaal oneens' zijn samengenomen.

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

Bron: SCP (SCO'22)

Ervaren belangenafweging: grote twijfel of met iedereen rekening wordt gehouden

Relatief veel mensen zijn van mening dat de regering de rechten van minderheidsgroepen beschermt: 29% is het daarmee eens; een kwart is het ermee oneens. Of mensen het beschermen van deze rechten in alle gevallen een verdienste vinden, is niet met zekerheid te zeggen. In eerder onderzoek zagen we dat sommigen vinden dat er te veel rekening wordt gehouden met minderheden – ten koste van de meerderheid (Dekker et al. 2017: 27). Meer mensen zijn in ieder geval negatief over de mate waarin zowel de regering als de Tweede Kamer de belangen van alle burgers in hun besluiten meewegen (tabel 5.2). Voor beide instanties vindt een vijfde dat ieders belang wel wordt meegewogen; zo'n twee vijfde vindt echter dat de regering en Tweede Kamer dat niet doen. Een grote groep heeft dus het idee dat er met sommige mensen minder rekening wordt gehouden.

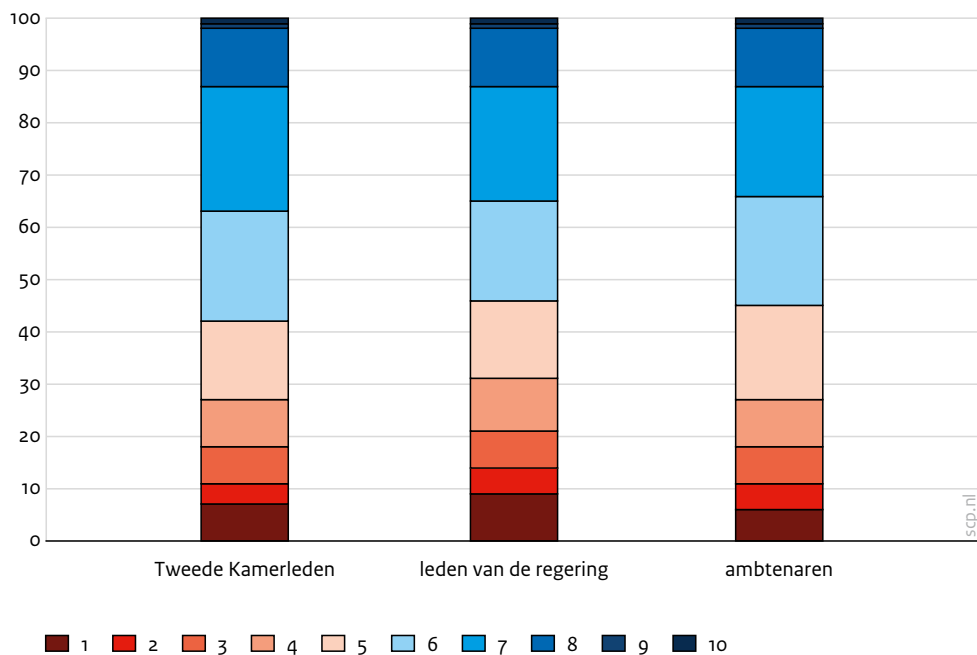
¹⁶ Met uitzondering van het criterium 'inspraak' dat overlapt met het input-criterium responsiviteit en in de vorige paragraaf al aan bod is gekomen.

Perceptie van integriteit: vriendjespolitiek van ambtenaren meer regel dan uitzondering

Een basisvoorwaarde voor procedurele rechtvaardigheid is dat de overheid integer handelt. Er kunnen fouten gemaakt worden en processen kunnen suboptimaal zijn, door bijvoorbeeld tijdgebrek of complexiteit, maar de beste intenties van politici en ambtenaren moeten boven elke twijfel verheven zijn. Iets meer dan de helft van de mensen zegt er voldoende vertrouwen in te hebben dat de meeste Kamerleden, de meeste ambtenaren en de meeste leden van de regering hun best doen voor de Nederlandse samenleving (figuur 5.3). De oordelen over de intenties van Kamerleden, leden van de regering en ambtenaren ontlopen elkaar niet veel.

Wat integriteit betreft blijken ambtenaren zeker niet boven elke twijfel verheven. De helft van de mensen (51%) denkt dat Nederlandse ambtenaren zich zo nu en dan schuldig maken aan vriendjespolitiek, en 39% denkt zelfs dat ze dit vaak of altijd doen. Slechts een op de tien denkt dat dit zelden of nooit gebeurt. Daarnaast denkt de helft van de mensen dat ambtenaren zich zo nu en dan laten betalen voor diensten (49%); nog eens 18% denkt dat dit vaak of altijd gebeurt. Volgens een derde gebeurt dit daarentegen zelden (29%) of nooit (3%). De verdenking van omkoping is dus wat lager dan de verdenking van vriendjespolitiek, maar alsnog opmerkelijk hoog en ook iets kritischer dan in het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO 2021). Daar is gevraagd hoe wijdverspreid corruptie in Nederland is. Ruim een vijfde gaf aan dat corruptie tamelijk of erg veel voorkomt; volgens ruim twee vijfde komt het niet vaak of zelden voor. Mogelijk draagt de harde term 'corruptie' in het NKO eraan bij dat mensen iets minder vaak aangeven dat dit voorkomt.

Figuur 5.3 Vertrouwen in de intenties van Tweede Kamerleden, leden van de regering en ambtenaren, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}



a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven in hoeverre u erop vertrouwt dat de meeste [...] hun best doen voor de Nederlandse samenleving?' Hierbij werd respectievelijk gevraagd naar Tweede Kamerleden, leden van de regering en de meeste ambtenaren.

b De categorie 'ik weet het niet' (4-6%) is buiten deze figuur gelaten.

Bron: SCP (SCO'22)

Vertrouwen in goede intenties en oordelen over vriendjespolitiek hangen samen: mensen die een onvoldoende geven voor vertrouwen in intenties, denken veel vaker dat er ‘vaak’ of ‘altijd’ sprake is van vriendjespolitiek. Opvallender is misschien dat ook een ruime meerderheid van de mensen die een voldoende geeft voor vertrouwen in de intenties van ambtenaren, vindt dat er ‘zo nu en dan’ sprake is van vriendjespolitiek. Ten slotte: als er fouten door uitvoeringsorganisaties worden gemaakt, gelooft de grootste groep (41%) niet dat er voldoende controle is om dit te kunnen bijsturen; 19% denkt wel dat er voldoende controle is en ruim een kwart zit hier tussenin.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid: soortgelijke verschillen tussen groepen

Mensen hebben in de regel hetzelfde oordeel over de verschillende criteria van procedurele rechtvaardigheid: wie negatief is over het ene element is dat vaak ook over het andere (zie tabel A.2 in bijlage A). De grootste verschillen tussen groepen tekenen zich af naar politieke voorkeur, gevolgd door opleiding en leeftijd. Mensen die bij de verkiezingen van 2021 hebben gestemd op een van de cultureel-conservatieve partijen PVV, FVD, BBB of JA21 oordelen veel vaker en in de breedte negatief dan alle andere (niet-)stemmers. Kiezers van coalitiepartijen en de oppositiepartijen PvdA en GroenLinks zijn minder negatief dan de meeste andere (niet-)stemmers.

Deze consistentie geldt ook voor opleidingsverschillen. Mensen die een hbo- of wo-opleiding afronden oordelen zonder uitzondering minder negatief op alle procedurele criteria dan mensen met een andere opleiding. Soms zijn mensen met een havo-, vwo- of mbo-diploma ook minder negatief dan mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden. Hun oordelen over gelijke behandeling, inclusieve belangenafweging en controlemechanismen wijken onderling echter niet betekenisvol af. Minder eenduidig zijn de verschillen naar leeftijd. Over het algemeen oordelen jongeren het minst negatief. De 65-plussers zijn het vaakst kritisch over transparantie en voorspelbaarheid; de 35-54-jarigen over controlemechanismen.

Percepties van de prestaties van het bestuur

Uiteindelijk is het bestaansrecht van de overheid dat zij collectieve doelen verwezenlijkt die mensen individueel niet kunnen realiseren. De mate waarin ze daarin slaagt, is dan ook een belangrijke bron van haar legitimiteit, de zogenoemde outputlegitimiteit (Scharpf 2006). Voor deze evaluatie van prestaties kunnen mensen verschillende criteria laten meewegen. Bijvoorbeeld of het bestuur überhaupt een duidelijke visie op problemen en oplossingen heeft en zich hier ook voldoende voor inspant. Idealiter wordt deze visie gedeeld en wordt de ingezette aanpak als noodzakelijk en nuttig ervaren. Ten tweede kunnen mensen meewegen of het beleid dan ook tot een gewenste oplossing van problemen heeft geleid: de ervaren effectiviteit van beleid. Een derde criterium is de vraag of de kosten en baten van beleid wel eerlijk zijn verdeeld. Daarbij kan het zowel gaan om het gevoel dat mensen zelf hun eerlijke of gewenste deel (kunnen) krijgen, als om de perceptie dat ook anderen hun eerlijke deel kunnen krijgen: de distributieve rechtvaardigheid van beleidsuitkomsten (zie bv. UNESCAP 2009; COE 2008). Hoewel ook andere criteria denkbaar zijn (zie bv. Rothstein en Teorell 2012), kijken wij hier naar het globale oordeel over de visie, inspanningen, effectiviteit en distributieve rechtvaardigheid van bestuur.

Visie regering: beperkt waargenomen over doelen, nog minder over oplossingen

Een regering met een visie gaat voorop in het formuleren van doelen en strategie. Bijna de helft van de mensen (48%) vindt dat het de huidige regering ontbreekt aan een visie over hoe grote maatschappelijke problemen aan te pakken. Volgens 13% heeft de regering deze visie wel. Over de stelling ‘ik heb een algemeen beeld van waar de regering met Nederland heen wil’ zijn de meningen verdeeld: 27% heeft hiervan geen beeld, en eveneens 27% heeft dat beeld wel. Het lijkt erop dat de regering er beter in slaagt een visie over doelen dan over oplossingen over te brengen – maar in beide gevallen wordt die visie maar beperkt waargenomen.

Inzet en effectiviteit: negatief over oplossend vermogen en prestaties van de overheid

Niet alleen heeft de regering volgens veel mensen geen visie op hoe grote maatschappelijke problemen op te lossen, de overheid slaagt er volgens een meerderheid ook niet in om grote maatschappelijke problemen op te lossen (tabel 5.3). Over de effectiviteit van de overheid oordelen mensen het meest uitgesproken negatief. Het waargenomen gebrek aan effectiviteit wordt bevestigd in een hoge mate van ontevredenheid over de prestaties van de overheid: de helft van de mensen is hierover ontevreden, slechts een op de zeven is tevreden. Over de inspanningen van de regering zijn de ondervraagden iets milder. Ze zijn eveneens iets milder – maar nog altijd overwegend negatief – over daadkracht in tijden van crisis, waarbij mensen naar verwachting vooral aan de coronapandemie gedacht zullen hebben. Maar waargenomen inspanningen en daadkracht lijken dus geen garantie voor resultaten waarover mensen tevreden kunnen zijn.

Tabel 5.3 Oordelen over oplossend vermogen en overheidsprestaties, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^{a,b}

	(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	(zeer) tevreden	weet niet
...inspanningen van de Nederlandse regering	40	34	20	5
prestaties van de Nederlandse regering	49	32	14	5

a De percentages eens en helemaal eens (tevreden en zeer tevreden) en de percentages oneens en helemaal oneens (ontevreden en zeer ontevreden) zijn samengenomen.

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

Bron: SCP (SCO'22)

Rechtvaardige verdeling: tevredener over toegang tot zorg en onderwijs dan over verdeling rijkdom

In een tot dusver vrij somber oordeel over overheidsfunctioneren zien we wel tevredenheid over de mate waarin iedereen in Nederland toegang heeft tot goede zorg, onderwijs en een veilige leefomgeving. Over de verdeling van deze basisvoorzieningen zijn meer mensen tevreden dan ontevreden. Dat geldt voor zorg en onderwijs (41% vs. 30%), en in mindere mate ook voor een veilige leefomgeving (34% vs. 27%). 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: 29). De verdeling van rijkdom wordt echter niet als iets positiefs van Nederland gezien: hierover is 56% ontevreden, en slechts 11% tevreden.

Ervaren overheidsprestaties: de inmiddels bekende verschillen tussen groepen

Het oordeel over prestaties van de regering en de overheid verschilt eveneens het sterkst naar politieke voorkeur (tabel A.2 in bijlage A). Mensen die bij de vorige verkiezingen op een van de rechts-conservatieve partijen PVV, FVD, BBB of JA21 hebben gestemd, oordelen het vaakst negatief over het ontbreken van visie, het uitblijven van effectiviteit en een onrechtvaardige verdeling in Nederland; ook negatiever dan niet-stemmers. Wel valt op dat we geen verschillen met SP- en PvdD-kiezers op de laatste twee punten vinden, die ook relatief negatief zijn vergeleken met coalitie-, PvdA- of GroenLinks-stemmers. Kiesers van coalitiepartijen zijn op alle punten het minst negatief, vaak samen met PvdA- en GroenLinks-kiezers; de laatsten zijn echter kritischer op de distributieve rechtvaardigheid.

Jonge mensen oordelen minder vaak negatief dan andere leeftijdsgroepen over de visie, de effectiviteit van bestuur en over de verdeling van rijkdom en voorzieningen in Nederland. Mensen met een hbo- of wo-diploma oordelen minder vaak negatief over de effectiviteit van beleid en de rechtvaardige verdeling dan anderen. Ze zijn echter even kritisch over het ontbreken van visie.

Tevredenheid met resultaten telt het zwaarst, maar niet uitsluitend

In deze notitie bekeken we burgerpercepties van overheidsfunctioneren op drie dimensies. Aan de inputkant van politiek en beleid keken we naar de invloed van burgers, afgemeten aan ervaren responsiviteit.¹⁷ Aan de proceskant van politiek en beleid keken we naar criteria van ervaren procedurele rechtvaardigheid. En aan de output- of outcomekant van beleid keken we naar ervaren prestaties. Mensen toonden zich op vrijwel alle dimensies kritisch. Drukken sommige van deze punten van kritiek een groter stempel op het politieke vertrouwen dan andere? Dat bekijken we voor vertrouwen in de regering.¹⁸

Tabel 5.4 Samenhang van vertrouwen in de regering met ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en percepties van overheidsresultaten, personen van 18 jaar en ouder, 2022 (in ongestandaardiseerde coëfficiënten)^{a|b|c|d}

responsiviteit	0,44 *
procedurele rechtvaardigheid	
transparantie	-0,13
voorspelbaarheid	0,18 *
inclusieve behandeling	0,89 *
integriteit	0,14
<i>checks and balances</i>	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/vmbo (ref.)	
opleiding havo/vwo/mbo	0,07
opleiding hbo/wo	0,17
R ²	0,66
n	2483

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

- Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft?' Op een schaal van 1 (helemaal geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen). De antwoordoptie 'ik weet het niet' is hier buiten beschouwing gelaten.
- Alle variabelen zijn op een gelijke schaal gemeten, waardoor de coëfficiënten onderling te vergelijken zijn.
- Sommige onafhankelijke variabelen correleren sterk; de gemiddelde VIF-waarde voor het model is 3,20. Voor inclusieve behandeling, *checks and balances* en effectiviteit is de waarde hoger dan 5, wat maakt dat de betrouwbaarheidsintervallen voor deze effecten groter zijn. Aanvullende tests met het weglaten van deze variabelen hebben geen substantieel effect op de interpretatie van de andere effecten. Ook heeft geen van de onafhankelijke variabelen een VIF-waarde hoger dan 10. Daarom is besloten ze in het model te houden.
- Zie tabel B.1 in bijlage B voor een overzicht van de samenstelling van elk van de gebruikte variabelen.

Bron: SCP (SCO'22)

¹⁷ Hoewel wij responsiviteit hier verbinden aan de mate waarin burgers gerepresenteerd worden of anderszins politieke invloed kunnen uitoefenen, verwijst responsiviteit in feite ook naar gedrag van politici en bestuurders en is het daarmee een kenmerk van procedurele rechtvaardigheid. Onze keuze om responsiviteit tot de inputkant van beleid te rekenen en niet bij procedurele rechtvaardigheid te bespreken, is daarmee theoretisch arbitrair.

¹⁸ We bespreken hier alleen vertrouwen in de regering, vanwege de sterke samenhang met vertrouwen in de Tweede Kamer. De resultaten van beide modellen zijn in hoge mate vergelijkbaar; zie tabel C.1 in bijlage C voor de resultaten ten aanzien van het vertrouwen in de Tweede Kamer.

Alle onderscheiden criteria hangen significant samen met vertrouwen in de regering (zie bijlage B.4 in bijlage B). Gecontroleerd voor sterke onderlinge samenhang tussen de verschillende criteria (zie tabel B.3 in bijlage B), hangt tevredenheid met de prestaties van de overheid het meest samen met vertrouwen in de regering. Hoe tevredener met de prestaties van de overheid, des te meer vertrouwen mensen hebben. De perceptie dat mensen gelijk worden behandeld en ieders belang wordt meewogen en de ervaren responsiviteit van politici hangen ook positief samen met vertrouwen in de regering. Op enige afstand doet ook de voorspelbaarheid van beleid ertoe, een indicator van een betrouwbare overheid (tabel 5.4).

Doorgaans wordt aangenomen dat de procedurele rechtvaardigheid een voorwaarde is voor de aanvaarding van onwelgevallige beleidsuitkomsten. Als beleidsmakers en -uitvoerders zorgvuldig, inclusief en volgens het boekje te werk gaan, zou dit de teleurstelling en de kritiek van de groep mensen die aan het kortste eind trekken, verzachten. Esaiasson et al. (2017) laten hierbij echter zien dat procedurele rechtvaardigheid geen waterdichte oplossing is, omdat mensen die een gewenst resultaat hebben gekregen, het proces eerder als rechtvaardig beoordelen dan mensen die een ongewenst resultaat kregen. Kortom: hetzelfde correcte proces wordt niet door iedereen als even correct beoordeeld. Empirisch onderzoek komt tot wisselende bevindingen over de wisselwerking tussen de proces- en outputfactoren (zie bv. Arnesen 2017; Tyler 2003; De Blok en Brummel 2022).

Of het effect van resultaattevredenheid op vertrouwen zwakker is voor mensen die tevreden zijn over de procedurele rechtvaardigheid dan voor mensen die ontevreden zijn over de procedurele rechtvaardigheid, is een beleidsrelevant inzicht. We hebben deze hypothese daarom getoetst, maar er geen aanwijzingen voor gevonden. Samenvattend doet de tevredenheid met resultaten er het sterkst, maar niet uitsluitend toe voor het politiek vertrouwen. Ook de perceptie dat inclusief met verschillende groepen en belangen wordt omgegaan en dat politici responsief zijn naar burgers, blijken niet te onderschatten factoren voor vertrouwen-wekkend overheidshandelen.

5.4 Beter beleid is een voorwaarde voor vertrouwen, maar niet de belangrijkste

Tevredenheid met de democratie en vertrouwen in de politiek waren in 2022 laag vergeleken met de afgelopen twee decennia. Na de verkiezingen van 2021 zagen mensen een moeizame formatie van een kabinet dat uit dezelfde partijen en dezelfde hoofdrolspelers bestond, alsof er geen probleem was met een gesloten en oneerlijke bestuurscultuur, gepersonifieerd door juist deze mensen. Mensen zagen Nederland tegelijkertijd geconfronteerd met verschillende crises op het gebied van wonen, energie, stikstof, asiel of inflatie, en met onopgeloste schandalen. Burgers twijfelen aan het vermogen en soms ook aan de wil van de politiek om deze problemen op te lossen. Vooral mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden en kiezers van cultureel-conservatieve partijen zijn negatief.

Er spelen dus duidelijke problemen die kunnen verklaren waarom het politieke vertrouwen momenteel laag is. Of het vertrouwen weer opveert als deze problemen naar de achtergrond verdwijnen, zoals in het verleden steeds gebeurde, is mogelijk, maar niet zeker. De huidige dip is inmiddels hardnekkig. We vonden echter geen aanwijzingen dat het lage vertrouwen op dit moment wijst op een fundamenteel probleem met de legitimiteit van de democratische rechtsstaat. De overgrote meerderheid trekt de waarde van wetten niet in twijfel: zij vindt dat mensen zich daar onder alle omstandigheden aan moeten houden. Van de mensen die wel verzachtende omstandigheden voor het overtreden van de wet zien, hebben de meesten het over levensbedreigende noodgevallen; legitimiteitsargumenten zijn schaarser en gaan over heel specifieke of hypothetische situaties. Het is wel van belang de legitimiteit in de gaten te houden naarmate het vertrouwensprobleem voortduurt of verdiept; hiertoe ontwikkelt het SCP een beter meetinstrument.

In hun percepties van de responsiviteit van politici, de procedurele rechtvaardigheid van overheidshandelen en de door het bestuur geleverde resultaten zijn mensen overwegend negatief of neutraal. Het meest negatief zijn ze over het probleemoplossend vermogen van de overheid; het meest positief (zelfs in meerderheid) over verworvenheden als de gelijke toegang tot zorg en onderwijs. Een opvallend punt van zorg zijn de negatieve percepties van integriteit: twee derde van de mensen denkt dat Nederlandse ambtenaren zich soms of vaker laten omkopen, en maar liefst negen op de tien gaat ervan uit dat ze soms of vaker aan vriendjespolitiek doen. Dit botst met het (zelf)beeld van Nederland als een land met weinig corruptie, waardoor ons relatief hoge vertrouwen van oudsher mede werd verklaard (Van der Meer en Zmerli 2017). Alle hier onderscheiden criteria van overheidsfunctioneren hangen samen met politiek vertrouwen, maar de percepties van

effectiviteit, inclusieve belangenafweging en responsiviteit door politici bleken de belangrijkste pijnpunten.

5.4.1 De bescheiden rol van beleid in de politieke realiteit

Het actuele beleid richt zich grofweg op een rechtvaardigere wetgeving en beleidsuitvoering, een sterkere tegenmacht en een grotere invloed van burgers op de besluitvorming. Het is in het algemeen veelbelovend dat het kabinet zich richt op structurele verbeteringen van democratie en rechtsstaat om daarmee het vertrouwen terug te verdienen, en het vertrouwen niet tot direct doel van beleid maakt. In een gezonde democratie horen mensen namelijk kritisch te zijn en mogen ze ontevreden zijn. Uit de plannen klinkt het besef dat vertrouwen moet volgen uit een overheid die te vertrouwen is. Maar omdat de maatregelen voornamelijk overwegend intern- en systeemgericht zijn, moeten hiervan geen snelle wonderen voor het vertrouwen worden verwacht. Wettelijke en procedurele aanscherpingen zijn weliswaar nodig om aangetoonde tekortkomingen te compenseren, maar onttrekken zich grotendeels aan het zicht van burgers. Of de Eerste Kamer wel of geen terugzendrecht heeft, zal op de gemiddelde burger weinig indruk maken.

Ook overstijgt het vraagstuk van vertrouwen vaak concrete dossiers en portefeuilles. Dit kan niet met een enkele maatregel worden opgelost, maar vraagt veranderingen van processen, patronen en de politiek-bestuurlijke cultuur, die soms ingesleten, soms grondwettelijk verankerd zijn. De institutionele inrichting is dus belangrijk, maar het gaat ook om de manier waarop instituties in de praktijk werken én om het gedrag van politici. Nóg een vergeten herinnering van een bewindspersoon heeft meer negatieve invloed op het vertrouwen dan welk beleidsvoornemen dan ook zal kunnen keren.

Wie de staat van de democratie wil begrijpen, moet daarom niet alleen kijken naar formeel beleid, maar zich ook richten op de aanbodkant van de politiek: dat wat er gebeurt in politieke partijen; wat vertegenwoordigers en bestuurders doen, zeggen en op welke toon; verkiezingen; het beleidsproces; en de context van dit alles (vgl. Diamond en Morlino 2005). Zo wordt in overwegend Amerikaanse studies aandacht gevraagd voor de opkomst van populistische en autoritaire politici en partijen die de democratie van binnenuit uithollen, bijvoorbeeld door hun politieke tegenstanders in een kwaad daglicht te stellen, vrije oppositie te ondermijnen, of zich niet expliciet uit te spreken tegen politiek geweld en zo te polariseren (Levitsky en Ziblatt 2018). In een volgende editie van *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* willen we daarom naast het beleids- en burgerperspectief meer aandacht besteden aan studies die aandacht vragen voor deze aanbodkant van de politiek.

5.4.2 Aandachtspunten bij het huidige beleid

Met de voorgaande relativering van beleid in gedachten, kijken we nu welke aandachtspunten de burgerpercepties van overheidsfunctioneren aanreiken voor het ingezette beleid. Ten eerste zagen we dat de ervaren effectiviteit het sterkst samenhangt met vertrouwen. Dit aandachtspunt raakt ál het overheidsbeleid met de ambitie om maatschappelijke problemen aan te pakken, niet alleen het hier beschreven beleid ter versterking van de democratische rechtsstaat. Het is een evidentie: beleid dient verschil te maken voor de samenleving en in de levens van burgers. Verwachtingen die de overheid niet waarmaakt – realistische of onrealistische – doen afbreuk aan het vertrouwen.

Ook de perceptie van de mate waarin met verschillende groepen en belangen inclusief wordt omgegaan, blijkt sterk samen te hangen met het politieke vertrouwen. Enkele beleidsinitiatieven geven blijk van de ambitie om dit aspect van procedurele rechtvaardigheid te verbeteren, zoals de instelling van de commissie Discriminatie en racisme, waarmee institutioneel racisme wordt erkend en tegengaatregelen worden verkend. Dit is specifiek gericht op de gelijke behandeling van diverse minderheden; het gevoel dat besluiten niet worden genomen op basis van een inclusieve belangenafweging geldt breder in de samenleving. Dit is enerzijds een probleem van ongelijke vertegenwoordiging, anderzijds een probleem van intransparantie.

In beide gevallen speelt de Tweede Kamer een belangrijke rol. Haar macht is echter afgenomen, bijvoorbeeld door versnippering van partijen, beperkte middelen en internationale verdragen. Ook het lobbycircuit binnen en buiten het parlement maakt de belangenafweging ondoorzichtiger (Koole 2019; Wille 2022b). De Kamer heeft suggesties gedaan om de eigen werkprocessen te verbeteren. In het regeerakkoord wordt ook een duidelijk voornemen uitgesproken om de Tweede Kamer beter voor haar taken toe te rusten, maar dit heeft zich nog niet vertaald in concrete acties. Wel wordt actief gewerkt aan transparantie met de nieuwe Wet open overheid (Woo) en het actieplan 'Open op Orde' om informatie binnen alle overheidsdiensten te bewaren, ordenen en voor burgers te ontsluiten. Deze enorme operatie kan de transparantie van beleidsvorming en -uitvoering ten goede komen, mits het doel ervan, het afleggen van publieke verantwoording, niet uit het oog wordt verloren. De uitdaging zit in het toegankelijk aanbieden van relevante informatie; het risico zit in het overvoeren met informatie, waardoor transparantie eerder

af- dan toeneemt. Een punt van aandacht is dus dat deze openbaarheid ertoe leidt dat burgers ook echt meer inzicht kunnen krijgen in de betrokken belangengroepen en -afwegingen achter het beleid.

De perceptie dat niet ieders belang wordt meegewogen in de besluitvorming is niet alleen een probleem van transparantie, maar vooral ook een probleem van politieke invloed van burgers. De standpunten van sommige groepen, vooral mensen die alleen basisonderwijs of vmbo afronden en mensen met een economisch links, cultureel rechts profiel, dringen slechter door tot het parlement en tot beleid. Zij ervaren dat ook zo. Mensen zijn in het algemeen slecht te spreken over de responsiviteit van politici: ze laten zich te weinig gelegen liggen aan de behoeften en wensen van burgers. Omdat de ervaren responsiviteit sterk samenhangt met het politieke vertrouwen, is ook dit een punt van aandacht.

In het huidige beleid worden enkele aanpassingen van en aanvullingen op de representatieve democratie voorgesteld om de invloed van burgers op de besluitvorming te vergroten. Via het wetsvoorstel 'Een stem meer keuze' zou de connectie tussen individuele parlementariërs en hun kiezers versterkt kunnen worden. Het instellen van burgerfora kan de inhoudelijke invloed van (ingelote) burgers op beleid vergroten en door de inbreng van nieuwe perspectieven de verbinding tussen burgers en beleid vergroten, maar het lost het probleem van onevenredige vertegenwoordiging niet op; slechts een kleine groep kan meedoen, en van die groep kan of wil niet iedereen deelnemen (Hendriks et al. 2021; Den Ridder et al. 2021b).

Het kabinet blijft weg van het bindend correctief referendum, wat een directer middel kan zijn om de huidige selectiviteit in de politieke vertegenwoordiging te corrigeren: het is een laagdrempelig instrument en gericht op alle Nederlanders. Deze directe vorm van democratie heeft steun onder de bevolking en geeft mensen de mogelijkheid om aan de noodrem te trekken als de politiek iets besluit waarvoor onvoldoende steun in de samenleving bestaat (Remkes et al. 2018). Het heeft mogelijk ook een zelf-regulerend effect; anticiperend op mogelijk gebruik van een referendum, zullen politici eerder geneigd zijn responsief met vraagstukken om te gaan.

Wie de democratie wil aanvullen of verbeteren, zou steeds moeten kijken welk instrument geschikt is voor welk doel, bijvoorbeeld het vergroten van de invloed van burgers of het verbeteren van beleid. Soms zal dat een burgerforum zijn, soms een referendum, soms combinaties van beide of andere instrumenten (De Koning et al. 2023). Voor elk van deze aanvullingen geldt dat zij goed moeten zijn ingebed in het bestaande representatieve systeem, omdat anders weinig wordt gedaan met de uitkomsten (Commissie-Brenninkmeijer 2021).

5.4.3 Tot slot

Diverse auteurs stellen dat zorgen over de staat van de democratie onvermijdelijk zijn: in een democratie worden principes verenigd die moeilijk verenigbaar zijn (Diamond 1990; Burkens et al. 2017). Er zal altijd spanning zijn tussen conflict en consensus. Politiek is strijd; het gaat over het omgaan met conflict en dit zien te overbruggen (Dahl 1982; Mouffe 2000). Het compromis heeft daarbij een belangrijke functie, maar wordt ook wel gezien als verraad aan de kiezer; vlees noch vis; pappen en nathouden. Ook is er spanning tussen responsiviteit en bestuurbaarheid. Lang niet alles wat burgers willen is mogelijk. Ten eerste omdat zij onderling van mening verschillen. Ten tweede omdat politici geen onbeperkte middelen hebben en aan internationale verdragen gebonden zijn (vgl. Mair 2013; Wille 2022b). Ten slotte noemen we de spanning tussen overwegingen voor de korte en langere termijn. Electorale (en politieke) haalbaarheid op korte termijn kan leiden tot het vooruitschuiven van moeilijke dossiers. Het vak van politicus en bestuurder is dus niet gemakkelijk. De hier uitgelichte aandachtspunten voor politiek en beleid komen voort uit teleurgestelde verwachtingen van burgers. Waar soms relativerend gesteld kan worden dat verwachtingen onrealistisch zijn en oordelen te kritisch, overheersen nu signalen dat het vertrouwen ook te lijden heeft van een werkelijk tekortschietend politiek en bestuurlijk bedrijf, en dat er werk aan de winkel is.

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. In: *Political Studies*, jg. 65, nr. 15, p. 146-161.
- Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union. In: M. Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (p. 15-33), Londen/New York: Routledge.
- Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser* (p. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bovens, M. en A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 74, nr. 2, p. 301-325.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Blok, L. de, en L. Brummel (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen. Onderzoek naar de relaties tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (8^e druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat. Geraadpleegd 8 december 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- COE (2008). *12 Principles of Good Democratic Governance*. Straatsburg: Council of Europe. Geraadpleegd 28 november 2022 via [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*, jg. 40, nr. 1, p. 31-46.
- Dekker, P. en T. van der Meer (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2021). Afkeer van de Haagse politiek. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 28-36). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Dekker, P., J. den Ridder en P. van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017*[1]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Diamond, L.J. (1990). Three paradoxes of democracy. In: *Journal of democracy*, jg. 1, nr. 3, p. 48-60.
- Diamond, L. en L. Morlino (red.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Easton, D. (1957). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Esaiasson, P., A. Kölln en S. Turper (2015). External efficacy and perceived responsiveness – similar but distinct concepts. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 27, nr. 3, p. 432-445.
- Esaiasson, P., G. Gilljam en M. Persson (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? In: *Comparative Political Studies*, jg. 50, nr. 6, p. 739-765.
- Giger, N., K. Kissau, G. Lutz, en 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. In: *European Journal of Political Research*, jg. 45, p. 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. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Hendriks, F., A. Michels en C. van Ham (2021). *Democratische innovaties: een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*. Tilburg: REDRESS.
- Koning, F. de, J. den Ridder, W. Blijleven en S. Peters (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koole, R. (2019). *Het is de schuld van de partij! Politieke partijen in een onvolmaakte democratie. Afscheidsrede*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy, In: *Political Studies*, jg. 56, nr. 2, p. 312-332.
- Levitsky, S. en D. Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Lubbers, M. en N. Spierings (2021). Nederlanders met een migratieachtergrond: onvoldoende vertegenwoordigd? In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 125-139). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
- Mair, P. (2013). *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*. New York/Londen: Verso Books.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, jg. 97, nr. 44, p. 515-528. Geraadpleegd via www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055403000856.
- Meer, T. van der (2022). Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt. In: Paul Dekker (red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (p. 101-112). Utrecht: Het Wereldvenster.
- Meer, T. van der en S. Zmerli (2017). The deeply rooted concern with political trust. In: S. Zmerli en T. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. New York: Verso.
- Mügge, L. M., en Erzeel (2016). Double Jeopardy or Multiple Advantage? Intersectionality and Political Representation. In: *Parliamentary Affairs*, jg. 69, nr. 3, p. 499-511 (doi.org/10.1093/pa/gsv059).
- Mügge, L.M., D.J. van der Pas, D. J. en M. van de Wardt (2019). Representing their own? Ethnic minority women in the Dutch Parliament. In: *West European Politics*, jg. 42, nr. 4, p. 705-727.
- Netelenbos, B. (2016). *Political legitimacy beyond Weber. An analytical framework*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, p. 39-57.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. New York: Oxford Academic.
- Ostaaijen, J.J.C. van en G. Drosterij (2012). Tussen woorden en daden: De Bredase wijktafels en de vraag naar goed bestuur. In: F. Hendriks, & G. Drosterij (red.), *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid* (p. 47-63). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton 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 en 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 en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019). Publieke opinie. In: A. Wennekers, J. Boulhouwer, C. van Campen en J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019* (p. 53-78). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2023). Lokale betrokkenheid en participatiebereidheid. In: H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente. Lokaal kiezersonderzoek 2022* (p. 31-45). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021a). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers* (startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS)). Geraadpleegd via redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf?portfolioCats=9%2C11%2C10%2C8
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021b). *Draagvlak voor het burgerforum*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Rothstein, B. en J. Teorell (2012). Defining and measuring quality of government. In: S. Holmberg en B. Rothstein (red.), *Good Government. The relevance of political science* (p. 13-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
- Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research*, jg. 60, nr. 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? In: *Representation*, jg. 46, nr. 4, p. 411-423.
- Schyns, P. en T. van der Meer (2009). De publieke opinie. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns (red.), *De sociale staat van Nederland 2009* (p. 65-95). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thomassen, J. en C. van Ham (2017). A Legitimacy Crisis of Representative Democracy. In: C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts en R. Andeweg (red.), *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis. Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies* (p. 3-165). Oxford: Oxford University Press.
- Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p.509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- TK (2018/2019). *Kabinetsstandpunt eindrapport staatscommissie parlementair stelsel*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 juni 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34430, nr. 10.
- TK (2019/2020a). *Staatscommissie Parlementair Stelsel*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 juli 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 34430, nr. T.
- TK (2019/2020b). *Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*. Memorie van toelichting door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35532-VII, nr.3.
- TK (2020/2021a). *Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag*. Brief van de Parlementaire ondervragingscommissie van 17 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 2.
- TK (2020/2021b). *Eindverslag van de informateur dhr. Tjeenk Willink over zijn informatiewerkzaamheden*. Brief van 30 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35788, nr. 24.
- TK (2021/2022a). *Voorbereiding staatscommissie rechtsstaat*. Brief van de ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 29279, nr. 715.
- TK (2021/2022b). *Hoofdpijnen constitutionele toetsing*. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925-VII, nr. 169.
- TK (2021/2022c). *Vervolg wetsvoorstel Met één stem meer keus*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juli 2022. Tweede kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925-VII, nr. 172.
- TK (2021/2022d). *Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 4 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 32813, nr. 1084.
- TK (2021/2022e). *Kabinetsformatie 2021*. Motie van het lid Segers c.s. over onderzoek door een breed samengestelde commissie naar de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie van 19 januari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35788, nr. 136.
- TK (2021/2022f). *Instelling en benoeming adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde n.a.v. van de motie van het lid Segers (Kamerstuk 35788-136)*. Brief van de Commissie voor Binnenlandse Zaken van 16 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 2022Z15147/2022D36192.
- TK (2021/2022g). *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*. Rapport van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer van 16 december 2021. vergaderjaar 2021/2022, bijlage 1011476 bij 35992, nr. 1.
- 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. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
- UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd 28 november 2022 via www.unescap.org/resources/what-good-governance.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

- Weber, M. (1978 [1922]). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wille, A. (2022a). Laat Kamer kandidaten keuren. In: *NRC Handelsblad*, 3 januari 2022. Geraadpleegd 8 december 2022 via www.nrc.nl/nieuws/2022/01/03/laat-kamer-kandidaten-keuren-a4075487
- Wille, A. (2022b). *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek* (oratie uitgesproken aan de Universiteit Leiden, 21 november 2022). Leiden: Universiteit Leiden.
- Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland*. Tweede meting. Utrecht/Amsterdam: Verwey Jonker Instituut en Anne Frank Stichting. Geraadpleegd via www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2022/04/121360_Democratisch_bewustzijn_in_Nederland-2de-meting.pdf.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving

