



## Bouwen aan vertrouwen

Visie Caspar van den Berg  
1 juni 2022

# Inhoudsopgave

De betrouwbare overheid door de ogen van gevestigden en buitenstaanders .	3
Politiek en institutioneel vertrouwen van Nederlanders .....	3
Bron van wantrouwen.....	3
Verschillende groepen mensen te onderscheiden .....	4
Grotere waardering voor inhoudelijke expertise en verstevigen van rechtstatelijke democratie.....	6

Visie Caspar van den Berg  
Bijzonder hoogleraar leerstoel Transitie in de Publieke  
Sector

# De betrouwbare overheid door de ogen van gevestigden en buitenstaanders

## Politiek en institutioneel vertrouwen van Nederlanders

In december 2021 presenteerde het SCP nieuwe cijfers over het politiek en institutioneel vertrouwen van Nederlanders. Hieruit kwam onder andere naar voren dat het percentage Nederlanders dat tevreden is met de Haagse politiek, was gedaald van 75% in het tweede kwartaal van 2020 tot 37% in het vierde kwartaal van 2021. Het percentage Nederlanders dat tevreden is met het gemeentebestuur daalde van 80 naar 67% in dezelfde periode. Daarnaast gaf 36% van de ondervraagden aan het eens te zijn met de stelling 'De overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik' en maar liefst 44% was het eens met de stelling 'Kamerleden en ministers geven niet veel om wat mensen zoals ik denken'. Ten slotte werd in dit onderzoek 'politiek en bestuur' gemiddeld genomen als het grootste probleem van Nederland benoemd, boven inhoudelijke vraagstukken zoals gezondheid, economie, veiligheid en klimaat.<sup>1</sup> Deze cijfers klinken verontrustend, maar geven tegelijkertijd weinig houvast voor analyse of handelingsperspectief, omdat onduidelijk blijft welke verschillende groepen, motivaties en mechanismen achter deze cijfers schuilgaan.

## Bron van wantrouwen

Naast onvrede over de coronamaatregelen, de lange formatie en politieke omgangsvormen, wordt ook het functioneren van de overheid zelf vaak als een bron van wantrouwen genoemd. De Toeslagenaffaire, de hantering van de aardbevingsschade in Groningen en de problemen op de woningmarkt zijn enkele in het oog springende voorbeelden. De politiek en de overheid lijkt zichzelf de opdracht te hebben gegeven om te bouwen aan vertrouwen.<sup>2</sup> Terecht wijzen verschillende experts erop dat een schommelend of dalend vertrouwen van burgers in de overheid op zichzelf niet het centrale probleem is, maar eerder een symptoom van het werkelijke probleem: dat de overheid burgers onrechtvaardig behandelt of in ieder geval dat de overheid onbetrouwbaar is in de ogen van groepen burgers. Het wantrouwen is dan eigenlijk niets meer dan een uitvloeisel van de onbetrouwbaarheid van de overheid waar men last van ondervindt.<sup>3</sup>

Toch schuilt hierin een puzzel die het ontrafelen meer dan waard is: de laatste jaren is de overheid onbetrouwbaar geworden in de ogen van steeds meer Nederlanders, terwijl die onbetrouwbaarheid over de breedte gezien en in internationaal-vergelijkend perspectief moeilijk waar te nemen is. In de *Rule of Law Index* van het onafhankelijke *World Justice Project*, staat Nederland consistent op plek 5 of 6 in de wereld als het gaat om een hoge mate van rechtsstatelijkheid<sup>4</sup>. Nederland scoort 83 punten van de maximaal 100 te behalen punten en van de 139 landen die in de index zijn opgenomen, hebben jaar in jaar uit alleen de Scandinavische landen en Duitsland een nog betere status dan Nederland. Juist op de

---

<sup>1</sup> SCP, Burgerperspectieven 2021-4.

<sup>2</sup> Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021

<sup>3</sup> Onder andere: Schakel, W. (2022) "Betrouwbaarheid, niet vertrouwen, is het codewoord voor het nieuwe kabinet" *De Volkskrant* 01-02-2022. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-betrouwbaarheid-niet-vertrouwen-is-het-codewoord-voor-het-nieuwe-kabinet~bc1c4221/>

<sup>4</sup> World Justice Project (2021) Rule of Law Index 2021.

aspecten tegenmacht (*constraints on government powers*), integriteit (*absence of corruption*) en transparantie (*open government*), veel gehekeld onderwerpen in het huidige publieke en parlementaire debat, springt Nederland er in positieve zin uit.

Verskillende verklaringen voor deze schijnbare tegenstrijdigheid zijn denkbaar, bijvoorbeeld dat de methodologie van het World Justice Project niet toereikend is. Maar het valt ook niet uit te sluiten dat het juist het publieke en parlementaire debat en de politieke omgangsvormen zijn, die een opstuwend effect hebben op de onbetrouwbaarheid van de overheid in de ogen van mensen. Jesse Frederik typeerde het recente debat over de verwijderde sms-berichten van premier Rutte als een ‘wedstrijdje wantrouwen’ en een ‘soap voor hoogopgeleiden’, waarbij parlementariërs in de omgang met de regering niet langer redeneren van normaal basaal vertrouwen. Zij bedienen zich van *onderzoekspopulisme*, dat wil zeggen het afvuren van een hagelschot aan vragen van een duizelingwekkend detailniveau, waarbij het bijna onvermijdelijk is dat een deel van die vragen niet goed of onvolledig wordt beantwoord. Onvermijdelijk rijst het beeld van verdachte praktijken en/of obstructie op. Het is dan voor buitenstaanders niet meer te volgen of de vragen relevant zijn en de antwoorden van het kabinet houtsnijden. In de ogen van Frederik is het parlement dan op zoek naar een ‘canvas om wantrouwen op te projecteren’<sup>5</sup>. Op deze wijze lijkt het toch al tanende betrouwbaarheid van de overheid in de ogen van burgers ook in de parlementaire arena verder onder druk gezet te worden.

Naast deze problemen ten aanzien van de politieke omgangsvormen, zijn de uitdagingen op het vlak van de ervaren politieke vertegenwoordiging ook wezenlijk. In 2018 trok de Staatscommissie-Remkes, die zich boog over het Parlementair Stelsel, de vrij harde conclusie dat de parlementaire democratie (en daarmee ook de overheid) op dit moment niet voor iedereen even goed werkt.<sup>6</sup> Of je behoort tot een groep voor wie de parlementaire democratie beter of slechter werkt, wordt bepaald door zowel sociaaleconomische factoren (hoe hoger het opleidingsniveau en hoe hoger het inkomen, hoe beter men zich vertegenwoordigd en bediend voelt door de overheid) als van geografische factoren (bruis- en krimpgebieden).<sup>7</sup>

### Verskillende groepen mensen te onderscheiden

Langs deze lijnen zijn verschillende groepen grofweg te onderscheiden. De eerste groep is de groep van mensen voor wie ‘het systeem’ eigenlijk erg goed werkt. Zij zijn hoogopgeleid en oververtegenwoordigd in politieke, bestuurlijke en beleidsfuncties en de kwaliteitsmedia zijn hun venster op de wereld. Zij betalen relatief veel belasting, maar hebben zelf vaak weinig met de overheid te maken, laat staan dat ze op die overheid aangewezen zijn om rond te komen of

---

<sup>5</sup> Frederik, J. (2022) #smsgate: het zoveelste wedstrijdje wantrouwen. *De Correspondent* 20 mei 2022.

<sup>6</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, Eindrapport*, Den Haag: Boom Uitgeverij

<sup>7</sup> Cordeweners, T. (2020), *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld*, Den Haag: Ministerie van BZK; Voogd, J. de en R. Cuperus (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van BZK.

om verder te komen in het leven. Ook hebben zij vaker een gezondere levensstijl, een goede gezondheid en een hogere levensverwachting. In de grote steden en de zogenoemde burgerschapszone treffen we een hogere concentratie van deze mensen aan dan aan de randen van het land.<sup>8</sup> Deze mensen hebben geen last van aardbevingsproblematiek in Groningen of van de Toeslagenaffaire en waren deze gebeurtenissen ook geen reden om bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen anders dan anders te stemmen.<sup>9</sup>

Uit de analyse van de Staatscommissie-Remkes en anderen volgt dat er een tweede groep is, die minder goed vertegenwoordigd en bediend wordt door de overheid en de afgelopen decennia is afgehaakt. Dit zijn vaak mensen met relatief laag sociaal en financieel kapitaal (werk, inkomen en gezondheid zijn lager) en mensen die ofwel in oudere stadswijken wonen of in gebieden aan de randen van het land. Deze mensen hebben niet langer het vertrouwen dat 'het systeem' aan het eind van de dag ook in hun voordeel werkt.<sup>10</sup> Een groeiend aantal empirische studies laat ook zien dat hun gevoelens op feitelijkheid berust: het systeem is de laatste decennia aantoonbaar minder in hun voordeel gaan werken.<sup>11</sup> In die zin zijn de grieven en de gekrenktheid van deze mensen dus ook rationeel en legitiem. In de analyse van De Voogd en Cuperus zijn zij als gevolg van politieke keuzes en overheidsoptredens, tot buitenstaanders van het systeem gemaakt.

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

---

<sup>8</sup> Berg, C.F. van den en A. Kok (2021) *Regionaal Maatschappelijk Onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Groningen: RuG.

<sup>9</sup> Zie de ingezonden brief 'Best tevreden' van Annet Eeltink in de Volkskrant van 6 februari 2021: 'Mijn partner en ik werken beiden ons hele leven fulltime, hebben een koophuis, betalen onze inkomsten-, vermogens, en gemeentelijke belastingen en ontvangen jaarlijks een klein stukje hypotheekrenteaftrek. Verder hebben wij nooit toeslagen ontvangen en geen gebruikgemaakt van overheidsinstanties zoals Jeugdzorg. Als je momenteel de Volkskrant leest, lijkt het of elke Nederlander gevechten heeft met de overheid over uitkeringen, toeslagen en gemeenten, terwijl er in werkelijkheid ook veel mensen zijn zoals wij: mensen die over het algemeen best tevreden zijn over onze overheid, omdat veel zaken in Nederland wél goed geregeld zijn.'

<sup>10</sup> Berg, C.F. van den (2018) *Van zuilen naar bubbels: De toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving*. Groningen: RuG

<sup>11</sup> Van den Berg en Kok (2021), [www.kansenkaart.nl](http://www.kansenkaart.nl), De Voogd en Cuperus (2021), Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021) *Een eerlijke kans op gezond leven*

en financieel kapitaal, maar lang niet alleen maar: onder complotdenkers blijken mensen uit alle sociaaleconomische lagen vertegenwoordigd.

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

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

### Grotere waardering voor inhoudelijke expertise en verstevigen van rechtstatelijke democratie

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



CAOP  
Postbus 556, 2501 CN Den Haag  
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:  
[redactie@caop.nl](mailto:redactie@caop.nl)