



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vertrouwen: een essentiële voorwaarde voor de democratie of juist haar vijand?

Volkers, K.

Citation

Volkers, K. (2022). Vertrouwen: een essentiële voorwaarde voor de democratie of juist haar vijand? *Bestuurskundige Berichten*, 37(1), 7-10. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3303729>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3303729>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Vertrouwen: een essentiële voorwaarde voor de democratie of juist haar vijand?



Kyra Volkers

Ten tijde van de Koude Oorlog keken de westerse samenlevingen, waaronder Nederland, vol afschuw naar de totalitaire regimes onder leiding van de Sovjet-Unie. De totalitaire, en ten tijde van de Koude Oorlog communistische, staatsvormen onderdrukten hun bevolking die vol angst hun leiders volgde. Angst en repressie als mechanismen om de staat te laten functioneren keurde men ten strengste af in onze democratische staatsbestellen. Echter, hoe zorgen Nederland en andere democratische systemen er dan voor dat burgers zich aan de geldende regels in die staat blijven houden? Op welke wijze wordt een democratisch land gereguleerd? Een bestuur dient haar macht te behouden en te kunnen toepassen. Anders gezegd, op welke manier laten overheden in democratische landen met een sterke rechtsstaat, waarvoor mechanismen als angst en repressie geen optie zijn, burgers in de pas lopen?

Iedere staat heeft een bepaald mechanisme nodig wat ervoor zorgt dat enerzijds de bevolking het bestuur accepteert en geen weerstand biedt tegen de uitvoerders ervan. En anderzijds ertoe leidt dat de uitvoerders van het overheidsbeleid, waaronder de street-level bureaucraten zoals Lipsky deze beschreef, het beleid op de juiste manier zullen blijven uitvoeren.¹ Dit met de afwezigheid van al te veel verzet en tegenspraak. Zoals totalitaire staten angst en repressie als mechanismen noodzakelijk achtten, maken democratische landen met een sterke rechtsstaat gebruik van het volgende concept: vertrouwen.² Na een grondige analyse blijkt vertrouwen echter te fragiel om een geheel bestuurlijk systeem op te baseren. Op welke wijze kan de overheid er dan voor zorgen dat de bestaande rechtsorde door burgers gerespecteerd zal blijven?

Is vertrouwen in het bestuur echt zo noodzakelijk als men veronderstelt?



De kwetsbaarheid van vertrouwen

De bevolking heeft vertrouwen in de democratie en het bestuur en op deze manier is inzet van het geweldsmonopolie, waar de overheid over beschikt, normaliter overbodig. Vertrouwen is namelijk een essentieel onderdeel van de legitimiteit van democratische instellingen en faciliteert hun functioneren.³ Zolang de bevolking legitimiteit en daarmee gezag toekent aan deze democratische instellingen, zal ze ook niet in opstand komen. De macht van de overheid hoeft op die wijze niet terug te vallen op het klassieke geweldsmonopolie.

Toch maakt juist dit vertrouwen, als basis voor het functioneren van onze samenleving, ons systeem ook uitermate kwetsbaar. Wanneer het vertrouwen in de politiek onder de burgers namelijk sterk afneemt, zal de gehele beleidsuitvoering in gevaar komen.⁴ Democratische instellingen zullen aan legitimiteit verliezen waardoor hun functioneren bedreigd wordt.³ Vertrouwen vormt een belangrijke factor voor de stabiliteit van het politiek systeem zelf en zorgt ervoor dat burgers ook de wetten, voortgebracht door die overheid, vertrouwen en respecteren. Een afname aan politiek vertrouwen zou in dat opzicht desastreus kunnen zijn.

Het proces van beleid- en besluitvorming is het domein van de politieke bestuurders, waarbij zij in de uitvoering van dat beleid worden bijgestaan door een complex ambtelijk apparaat. Echter, net als iedereen kunnen ook deze politici en ambtenaren fouten begaan waardoor zij het vertrouwen van de burger verliezen. Zodra het vertrouwen in hen begint af te nemen, zullen de bestuurders onder druk komen te staan en daarmee ook hun beleid. Een dalend vertrouwen in de politiek heeft namelijk meerdere negatieve gevolgen. Allereerst zorgt politiek wantrouwen voor volatiliteit onder bestuurders waardoor er onzekerheid over hun macht, en daarmee beleid, in de toekomst ontstaat.^{6,7} Hierdoor zal er vooral van een korte termijn visie uitgegaan kunnen worden, beleid op de lange termijn komt derhalve in gevaar. Daarnaast breekt natuurlijk ook het draagvlak voor het ontwikkelde beleid in het betreffende land af.⁴

Wanneer er nauwelijks draagvlak is voor het beleid is een politicus zich constant bewust van de onzekerheid van zijn macht.

Slechts één, of enkele, bestuurlijke tekortkomingen leiden tot meerdere toekomstige tekortkomingen, gevoed door een alsmaar dalend vertrouwen in de overheid.

We zien dan dat de gehele beleidsuitvoering in het geding komt. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat politici erg onder druk komen te staan waardoor ze hun functie niet meer optimaal kunnen uitoefenen.⁴ Besturen wordt namelijk erg lastig wanneer er nauwelijks draagvlak is voor het gemaakte beleid. Een politicus is zich dan constant bewust van de onzekerheid van zijn macht.

Door al deze ontwikkelingen zal de kwaliteit van het openbaar bestuur ook kunnen afnemen. Als gevolg daarop zal het vertrouwen van de burgers in de politiek hoogstwaarschijnlijk opnieuw teruglopen waardoor de huidige situatie zich alleen maar verergert. We bevinden ons dan in een soort neerwaartse spiraal vol kwalitatief slecht bestuur, een gebrek aan vertrouwen en een grote druk op de overheid. Op die manier kan slechts één, of enkele, bestuurlijke tekortkomingen leiden tot meerdere toekomstige tekortkomingen, gevoed door een alsmaar dalend vertrouwen in de overheid. Zodra het bestuur eenmaal aan vertrouwen verloren heeft, is het ook erg moeilijk om dit op korte termijn terug te winnen.⁸ Crises omtrent het politiek vertrouwen, maar ook verdere bestuurlijke fouten, zijn dan niet enkel te wijten aan de overheid maar ontstaan in deze neerwaartse spiraal.

De aan- of afwezigheid van politiek wantrouwen is erg aan schommelingen onderhevig. Op de korte termijn is een afname van het vertrouwen in de politiek dan ook niet problematisch. Wanneer er echter een lange periode vol politiek wantrouwen plaatsvindt, zou dit erg schadelijk kunnen zijn voor de democratische rechtsstaat.^{9,10,11} Onder andere ten gevolge van de eerder genoemde ontwikkelingen. Onderzoekers op het gebied van politiek vertrouwen veronderstellen dan ook regelmatig dat er een bepaalde basis aan vertrouwen noodzakelijk is om een efficiënte werking van het democratisch systeem te bewerkstelligen.¹² Een bestuurlijk systeem dat gebouwd is op vertrouwen is in dat opzicht erg kwetsbaar. Zodra het vertrouwen in de overheid begint te dalen, zal het functioneren van het volledige democratisch systeem in



gevaar komen. Wellicht vormt vertrouwen geen goede basis om een geheel bestuurlijk systeem op te baseren en blijkt vertrouwen dus niet het meest wenselijke mechanisme om burgers mee in de pas te laten lopen. Hoe zorgen we er nu voor dat de bevolking de bestaande rechtsorde blijft respecteren?

Zonder scepsis geen democratie: de inzichten van Tom van der Meer

Vertrouwen blijkt dus te fragiel om een bestuurlijk systeem op te baseren, maar hoe kan het dat vertrouwen zo kwetsbaar is in de moderne democratische rechtsstaten zoals Nederland? Van der Meer, hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, onderscheidt in zijn college, 'zonder scepsis geen democratie', vier noodzakelijke aspecten van politiek vertrouwen; competentie, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en voorspelbaarheid.¹³ Als we onze samenleving willen bouwen op vertrouwen, moeten we oog hebben voor ieder van deze vier aspecten. In het huidige bestuur is er te weinig aandacht voor betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Burgers voelen zich nauwelijks betrokken bij het bestuur.¹⁴ De groeiende afstand tussen politiek en burger, waar veel politici tegenwoordig naar verwijzen, is hier een klaarblijkende indicator voor. Verantwoordelijkheid is nauw verbonden met deze betrokkenheid, of eerder het gebrek eraan. Verantwoordelijk voelen voor iets waar je geen betrokkenheid bij voelt is immers lastig.

De vraag is nu of er een manier is binnen de democratie om aan deze aspecten meer eer te doen. Is onze democratie waarbij we eens in de vier jaar vertegenwoordigers kiezen die namens de bevolking het land besturen namelijk niet tegenstrijdig aan betrokkenheid? Volgens Van der Meer moeten we de representatieve democratie zien als een systeem van georganiseerd wantrouwen.¹⁵ Vertrouwen en democratie gaan volgens de hoogleraar Politicologie niet samen en dit is ook niet wenselijk. De democratie heeft er namelijk baat bij wanneer burgers vertrouwen in de werking van het systeem koppelen aan scepsis over de machthebbers. Een democratie draait notabene

om controle van de macht, scepsis is in dit opzicht dan juist heel gezond. Kritische en betrokken burgers zijn noodzakelijk voor deze controle. De regering verleent haar macht aan de kiezers en deze kiezers dienen haar dan ook te controleren, blindelings vertrouwen draagt hier niet aan bij. De beklagde vertrouwenscrisis bestaat derhalve volgens Van der Meer dan ook niet.¹⁵

Verantwoordelijkheden zullen kiezers en gekozenen samen dragen

Wanneer vertrouwen als basis van het bestuurlijk systeem enerzijds erg kwetsbaar lijkt, en anderzijds niet samengaat met de democratie zoals wij hem kennen, is vertrouwen als mechanisme om de samenleving te reguleren dan nog wel wenselijk?

Steeds vaker, zeker ten tijde van de coronacrisis, spreken we van een dalend vertrouwen in de overheid als een negatieve ontwikkeling.¹⁶ Echter, wantrouwen maakt ons kritisch, actief en betrokken, alles wat juist van burgers zou moeten worden verwacht in een democratie. In een democratie heeft het bestuur het vertrouwen van de burger niet nodig. Überhaupt enig mechanisme om burgers mee 'in de pas te laten lopen' is overbodig, burgers volgen de wetten namelijk uit zichzelf. Onder de voorwaarde dat de bestuurders de wensen van hun kiezers blijven volgen. Burgers bepalen immers zelf de koers of verkiezen hen, wiens koers ze vrijwillig zullen volgen. De focus moet dus niet liggen op vertrouwen in de politiek, maar enkel op vertrouwen in de democratie en haar werking, zoals Van der Meer beschrijft. Op die wijze kunnen burgers betrokken worden en zich verantwoordelijk voelen voor het bestuur van hun land. Twee noodzakelijke aspecten van politiek vertrouwen die we enkel kunnen verwezenlijken zodra we juist dit vertrouwen loslaten. Burgers worden dan in grotere mate zelf bewust en verantwoordelijk voor bestuurlijke misstappen waardoor niet enkel de politici de lasten hoeven te dragen maar ook hun kiezers. De negatieve spiraal vol wantrouwen, druk op het bestuur en een kwalitatieve daling van dat bestuur, kan zo doorbroken worden. Verantwoordelijkheden zullen kiezers en gekozenen samen dragen, enkel zo zal de democratie haar werk kunnen doen.

“De representatieve democratie moeten we zien als een systeem van georganiseerd wantrouwen.”

- Tom van der Meer



Bronnenlijst

- [1] Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy*, 30th Ann. Ed. SAGE Publications.
- [2] Harbers, H., "Vertrouwen. Ter inleiding", *Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie* 2003, 1, 3-7.
- [3] Pleysier, S., Pauwels, L., & Van Damme, A. (2010). Het debat geopend: vertrouwen als toetssteen van de democratie. *De orde van de dag*. <https://biblio.ugent.be/publication/1102438/file/6745719.pdf>
- [4] Meer F.M. Van Der (2021), Openbaar bestuur, burgers en de vertrouwenscrisis: Paper voor CAOP Conferentie Bouwen aan Vertrouwen. September 2021. In: *Bouwen aan Vertrouwen*. Den Haag: CAOP. 1-5
- [5] Zmerli, S., & Hooghe, M. (2013). *Political Trust: Why Context Matters*. ECPR Press.
- [6] Voogd, R., Meer, Van Der, F., & Brug, Van Der, W. (2019). Political Trust as a Determinant of Volatile Vote Intentions: Separating Within- From Between-Person Effects. *International Journal of Public Opinion Research*, 31(4), 669–693. <https://academic.oup.com/ijpor/article-abstract/31/4/669/5298561?redirectedFrom=fulltext>
- [7] Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. (2020). Bij afnemend vertrouwen rekenen kiezers politici af. NWO. Published. <https://www.nwo.nl/bij-afnemend-vertrouwen-rekenen-kiezers-politici-af>
- [8] Easton, David. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York. 1975. *A Re-Assessment of the Concept of Political Support*. *British Journal of Political Science* 5(4):434-57.
- [9] Blind, P. K. (2006) 'Building trust in government in the twenty-first century: Review of Literature and Emerging Issues' op: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf> op 3 februari 2010.
- [10] Norris, P. (1997) 'Representation and the democratic deficit', in: *European Journal of Political Research*, Vol. 32, p 273-282.
- [11] Tamara, P. T. (2008) 'Trust Your Compatriots, but Count Your Change: The Roles of Trust, Mistrust and Distrust in Democracy', in: *Political Studies*, Vol. 56, p 312-332.
- [12] Mishler, W., Rose, R. (2005) 'What Are the Political Consequences of Trust? A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia', in: *Comparative Political Studies*, Vol. 39, p 1050.
- [13] Meer T., Van Der (2016, 17 oktober). Zonder scepsis geen democratie [Presentatieslides]. prodemos. <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/06/Collegereeks-Gezond-wantrouwen-motor-van-de-democratie-najaar-2016-ProDemos.pdf>
- [14] Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2012, mei). *Vertrouwen in burgers*.
- [15] Meer T., Van Der (2017, 18 januari). Democratische doemdenkers hebben het mis. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op 15 december 2021, van <https://www.google.com/url?q=https://www.socialevraagstukken.nl/democratische-doemdenkers-hebben-het-mis/>
- [16] De Jager, N. (2021, 1 november). Vertrouwen in overheid enorm gezakt: 'Coronacrisis, toelagenaffaire, de formatie: het telt op'. *de Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vertrouwen-in-overheidenorm-gezakt-coronacrisis-toelagenaffaire-de-formatie-het-telt-op~b92bc731/>