

Vertrouwen in de overheid onder druk

Aan het begin van de coronapandemie had bijna 70 procent van de Nederlandse bevolking vertrouwen in de landelijke overheid. Anderhalf jaar later is dat nog maar een krappe 30 procent. Wat is de achtergrond van dit afbrokkelende vertrouwen? In wie hebben mensen nog wel veel vertrouwen? En hoe kan het vertrouwen in de overheid hersteld worden?

DOOR MARIANNE VAN BOCHOVE, BTISSAME EL FARISI EN KATJA RUSINOVIC



Marianne van Bochove is socioloog en als senior onderzoeker verbonden aan De Haagse Hogeschool en onderzoeks- en adviesbureau EMMA.



Btissame el Farisi is kwantitatief methodoloog en als wetenschappelijk onderzoeker werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.



Katja Rusinovic is socioloog en lector grootstedelijke ontwikkelingen aan De Haagse Hogeschool.

Het vertrouwen in de Nederlandse overheid staat onder druk. Diverse onderzoeken laten zien dat van de hoge mate van vertrouwen aan het begin van de coronapandemie nu, ruim anderhalf jaar later, nog maar weinig over is.¹ In dit artikel, gebaseerd op het recent verschenen rapport *De laag-vertrouwensamenleving*, gaan we allereerst in op de cijfers: hoe heeft het vertrouwen in de overheid en andere instanties en personen zich de afgelopen tijd ontwikkeld? We besteden ook aandacht aan de verschillen hierin tussen sociale groepen. Vervolgens gaan we in op de vraag wat er nodig is om vertrouwen in de overheid te herstellen. Op basis van gesprekken met professionals, beleidsmakers en vertegenwoordigers van verschillende doelgroepen bieden we concrete aanbevelingen.²

Wetenschappelijke literatuur

Uit sociologische literatuur over politiek vertrouwen weten we dat mensen er in het algemeen toe neigen om zich in tijden van crisis en externe dreiging achter de leiding van het land te scharen. Dit wordt wel het *rally 'round the flag'*-effect genoemd.³ Mensen hebben behoefte aan saamhorigheid en stabiliteit en vertrouwen erop dat de zittende machthebbers hen door de crisis kunnen loodsen. Dat was ook in Nederland het geval aan het begin van de coronapandemie. Uit resultaten van het onderzoeksproject *De maatschappelijke impact van COVID-19* blijkt dat het vertrouwen in de landelijke overheid in april 2020 hoog lag: 69 procent van de respondenten had daarin (veel) vertrouwen. Vergeleken met cijfers uit 2018 lag het vertrouwen in allerlei instanties aan het begin van de pandemie hoger: of het nu ging om het parlement, politieke partijen, de gezondheidszorg of de politie.⁴ Uit de wetenschappelijke literatuur weten we

echter ook dat dit effect vaak weer wegebt. Burgers worden naarmate een crisissituatie langer duurt weer kritischer ten aanzien van hun leiders. Bij de aanpak van de coronacrisis kwam er steeds meer kritiek op de – door velen als ‘zwabberend’ omschreven – koers van de regering. In anderhalf jaar tijd daalde het aandeel mensen met (veel) vertrouwen in de overheid met 40 procentpunten: van 69 procent in april 2020 naar 29 procent in september 2021. We zien ook dat vertrouwen of wantrouwen in de ene instantie gevolgen heeft voor andere instanties. Niet alleen het vertrouwen in de landelijke overheid nam tijdens de pandemieperiode af, ook het vertrouwen in de lokale overheid daalde, zij het minder scherp: van 60 naar 37 procent.

Oorzaken voor gedaald vertrouwen

In hoeverre is het coronabeleid de bron van het gedaalde vertrouwen in de landelijke overheid? Aan de ene kant zien we dat mensen die ontevreden zijn met het coronabeleid significant minder vertrouwen in de overheid hebben dan mensen die het coronabeleid steunen.⁵ Aan de andere kant blijkt echter dat gering vertrouwen in de overheid veel wijder verbreid is dan kritiek op het coronabeleid. Ons onderzoek laat zien dat de afname van vertrouwen in de overheid in de periode maart-september 2021 niet gepaard ging met toenemende kritiek op het coronabeleid. Sterker nog, die kritiek nam juist af. Waar in maart 40 procent het (helemaal) eens was met de stelling dat de coronamaatregelen van de overheid meer schade aanrichtten dan zij voorkomen, was dit in september 35 procent.⁶ Ook is het vertrouwen in overheidsinstanties die nauw betrokken zijn bij het bestrijden van de verspreiding van het coronavirus – het

RIVM en de GGD – een stuk hoger dan het vertrouwen in ‘de overheid’ in het algemeen. Het vertrouwen in die gezondheidsinstanties is in de periode maart-september 2021 ook juist weer wat gestegen. Er lijkt dus iets anders aan de hand dan toenemende kritiek op het coronabeleid. Dat blijkt ook uit gesprekken die we hebben gevoerd met professionals, ambtenaren en vertegenwoordigers van kwetsbare groepen op lokaal niveau. Zij merken dat vooral de toeslagenaffaire een grote impact heeft gehad op het vertrouwen: instanties die er voor de burgers zouden moeten zijn, hebben zich tegen hen gekeerd.⁷ Daarnaast heeft de moeizame formatie – inclusief de uitgelekte memo en debatten over de zinsnede ‘positie Omtzigt, functie elders’ – het vertrouwen in de politiek, en daarmee de overheid, geschaad.⁸

Een tweede belangrijke vraag: zijn er verschillen in achtergrondkenmerken tussen mensen die veel of weinig vertrouwen in de overheid hebben? We baseren ons hierbij op de resultaten ten aanzien van ‘institutioneel vertrouwen’, dat wil zeggen het vertrouwen in diverse overheidsinstanties samen genomen: de landelijke en lokale overheid en de gezondheidsinstanties RIVM en GGD. Uit ons onderzoek blijkt dat mensen met een lagere sociaaleconomische status – een combinatie van een lager opleidingsniveau en een lager inkomen – minder institutioneel vertrouwen hebben dan mensen met een hogere sociaaleconomische status.⁹ Ook leeftijd speelt een rol: jongere generaties hebben meer vertrouwen dan oudere generaties. Daarnaast is politieke voorkeur een belangrijke voorspeller van institutioneel vertrouwen: mensen die zichzelf in het midden of gematigd links positioneren op het politieke spectrum hebben meer institutioneel vertrouwen dan mensen die rechtser georiënteerd zijn. Niet geheel verrassend blijkt dat vooral aanhangers van rechts-populistische partijen weinig institutioneel vertrouwen hebben.¹⁰ Tot slot is er een sterk verband tussen mediagebruik en institutioneel vertrouwen: mensen die sociale media als belangrijkste informatiebron gebruiken over het coronavirus, hebben minder vertrouwen in de overheid en andere instituties. Hun bereidheid tot vaccinatie tegen het coronavirus ligt ook een stuk lager dan gemiddeld.¹¹

Wél veel vertrouwen in de huisarts

Het vertrouwen in de overheid staat momenteel dus behoorlijk onder druk. Dat is een bijzondere situatie voor Nederland, dat in internationale studies altijd tot de ‘hoog-vertrouwensamenlevingen’ (*high trust societies*) behoort.¹² Kenmerkend voor laag-vertrouwensamenlevingen is dat mensen gemiddeld weinig vertrouwen hebben in personen die niet tot hun directe familiekring behoren. Hoewel we al aangaven dat het vertrouwen in sommige overheidsinstanties relatief hoog is gebleven, zien we in de onderzoeksresultaten duidelijk terug dat Nederlanders het meeste vertrouwen hebben in personen met wie zij een persoonlijke band hebben. Het percentage dat (veel) vertrouwen heeft in familie en vrienden lag in september 2021 op 87 procent. Ook de huisarts scoort opvallend hoog: 86 procent heeft daar (veel) vertrouwen in. Het vertrouwen in deze personen is zeer stabiel; er zijn nauwelijks schommelingen door de tijd (zie ook figuur 1, waarin de trends van vertrouwen in diverse instanties en personen staan afgebeeld).



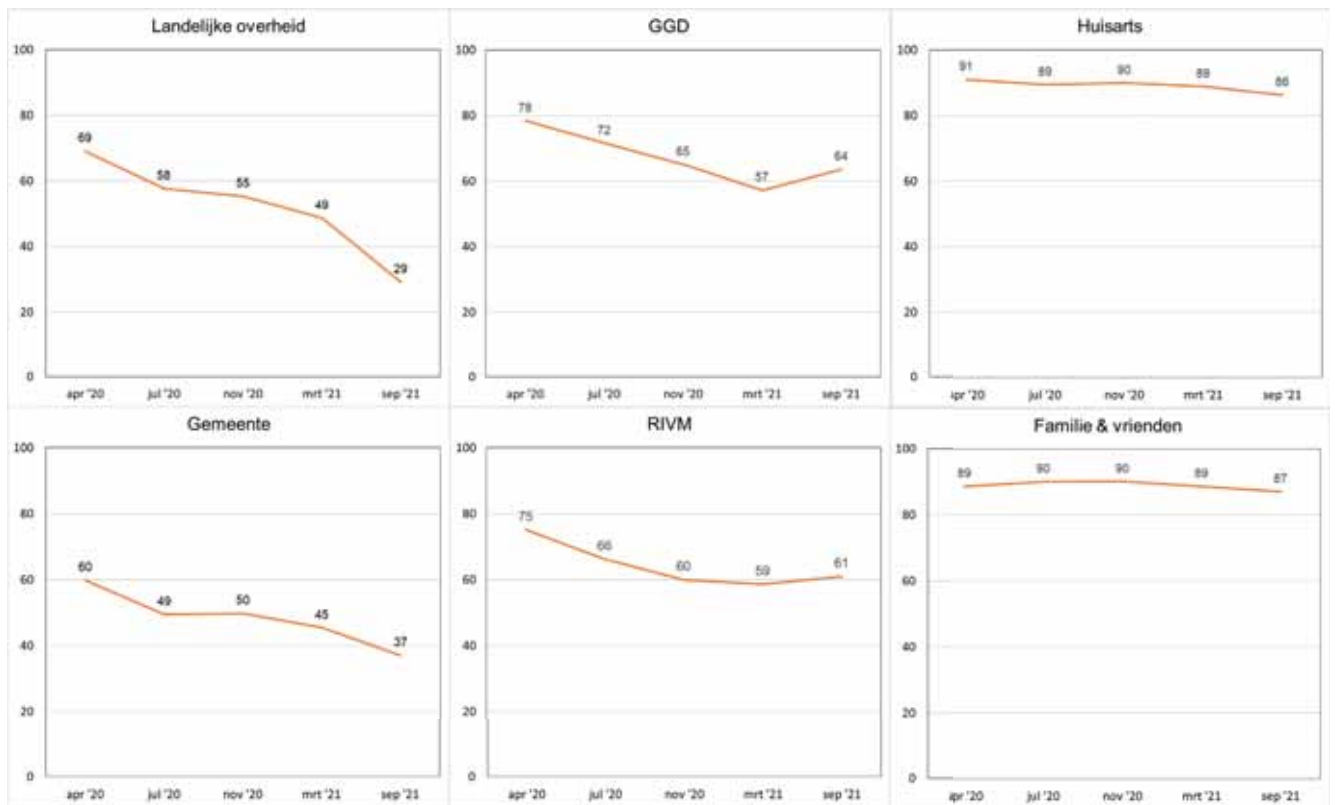
Het belang van de vertrouwensband met de huisarts bleek ook uit gesprekken die we voerden met een groep gezondheidsprofessionals in Den Haag en Rotterdam, onder wie negen huisartsen. De huisartsen, actief in wijken waar de vaccinatiegraad laag ligt, gaven aan dat ze merkten dat mensen die kritisch staan tegenover de coronavaccins het oordeel van hun huisarts vaak wél vertrouwen. Veel meer dan het oordeel van politici, maar ook meer dan dat van ‘anonieme’ deskundigen van GGD of RIVM. Zo zei een huisarts uit Den Haag: ‘Ja, ik ken die mensen toch vaak al bijna dertig jaar en dan hebben ze over het algemeen toch wel vertrouwen in je. En als je dan zegt ‘ik zou adviseren om het wel te doen want het is beter dan het niet te doen’, dan kan je ze wel overtuigen.’

Kenmerkend voor een laag-vertrouwensamenleving is een gering vertrouwen in personen buiten de directe familiekring

De huisarts heeft een uitzonderlijke positie door de combinatie van abstracte deskundigheid en persoonlijke nabijheid. Toch kunnen we hier belangrijke lessen uit trekken voor het herstel van vertrouwen tussen burger en overheid.

Wat is er nodig voor herstel?

Schommelingen in institutioneel vertrouwen zijn er altijd geweest en meestal stabiliseren die zich weer naar het gemiddelde niveau. Maar dit keer moet de overheid wel van erg ver komen. We bespraken met professionals, ambtenaren en vertegenwoordigers van kwetsbare groepen wat er volgens hen nodig is om het vertrouwen te herstellen. Opvallend daarbij is dat velen aangaven dat herstel van vertrouwen in de overheid geen doel op zich moet zijn. Ze pleiten niet voor een *quick fix* om scores te verbeteren, maar voor een mensgerichte aanpak van problemen, waarvan herwonnen vertrouwen een bijproduct kan zijn.



Figuur 1. Trends van vertrouwen in instanties en personen.

Op basis van de gevoerde gesprekken komen we tot zes aanbevelingen die indirect kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen in de overheid:

1. Zichtbare en benaderbare bestuurders en ambtenaren

Het hebben van een direct aanspreekpunt binnen de gemeente blijkt belangrijk te zijn voor mensen die hard geraakt worden door de coronacrisis, zoals ondernemers in de horeca of evenementenbranche. Iemand die het beleid kan uitleggen, maar ook een luisterend oor kan bieden. Die band kan en hoeft niet zo persoonlijk te zijn als die met de huisarts, maar elkaar kennen en je in elkaar kunnen verplaatsen is van groot belang.

'De overheid' wil nogal eens alles zelf oplossen

2. Vanaf de start samenwerken met sleutelfiguren en maatschappelijke organisaties

De deelnemers aan de gesprekken geven aan dat 'de overheid' nogal eens de neiging heeft zelf alles te willen oplossen en voorbij te gaan aan de ervaringskennis en expertise die in de samenleving aanwezig is. Te vaak is er een kloof tussen het op persoons- of wijkniveau ervaren probleem en de door de overheid bedachte oplossing. Sleutelfiguren zoals huisartsen en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld gericht op migranten, ouderen of jongeren, weten wat er speelt en vormen een onmisbare schakel tussen de overheid en verschillende doelgroepen.¹³

3. In dialoog gaan met diverse doelgroepen en passende communicatie gebruiken

Naast het benutten van sleutelfiguren en -organisaties is directe communicatie met verschillende doelgroepen van belang. Om elkaar te verstaan en te begrijpen moet je dezelfde taal spreken. Dat betekent niet alleen het bieden van informatie in verschillende talen voor diverse migrantengroepen. Ook richting Nederlandstaligen moeten verschillende kanalen gebruikt worden en moet de communicatie laagdrempelig zijn. Zoals een van de deelnemende huisartsen het verwoordde: 'Je moet je niet alleen richten tot het NPO1-kijkende publiek.'¹⁴

4. De veerkracht en het zelf-organiserend vermogen van burgers benutten

Enerzijds onderschat de overheid burgers soms, vinden de deelnemers. De overheid gaat ervan uit dat mensen ingewikkelde besluitvorming en procedures begrijpen, terwijl dat lang niet altijd het geval is. En soms blijkt het ook terecht dat zij het niet begrijpen, met de toeslagenaffaire als extreme casus. Anderzijds onderschat de overheid burgers ook. Zo zijn er tijdens de coronapandemie veel initiatieven van onderop ontstaan die lokale antwoorden bieden op lokale problemen. Initiatiefnemers hebben dit grotendeels op eigen kracht georganiseerd en verwachten slechts een faciliterende rol van de overheid. In de praktijk zijn zij echter veel tijd kwijt met het voldoen aan allerlei voorwaarden en kaders, die duurzaam succes van de initiatieven in de weg kunnen staan.

5. Leren van het positieve en het momentum benutten

Hoewel het vertrouwen in de overheid gedurende de coronapandemie sterk is gedaald, biedt de pandemie volgens de

Over het onderzoek



Sinds het begin van de coronapandemie doen we binnen een groot consortium onderzoek naar de maatschappelijke gevolgen van het coronavirus en de getroffen maatregelen. Door middel van een vragenlijst halen we informatie op over de gevolgen van de pandemie voor werk en inkomen, mentaal welbevinden, onderlinge solidariteit en het

vertrouwen in instanties en de medemens. Inmiddels hebben we vijf metingen verricht, steeds onder zo'n twintigduizend respondenten. Daarnaast organiseren we per meting verdiepende focusgroepgesprekken, waarin we met (vertegenwoordigers van) kwetsbare groepen, professionals en beleidsmedewerkers in gesprek gaan over wat er nodig is om de negatieve gevolgen van de pandemie te verminderen. De bevindingen van het onderzoek worden gepubliceerd in rapporten, infographics en de podcast *Studio Corona*. Meer informatie over het onderzoek en een overzicht van alle publicaties zijn te vinden op www.impactcorona.nl.

deelnemers juist ook kansen. Zo zijn er onverwachte samenwerkingsverbanden ontstaan tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. Bijvoorbeeld tussen gemeenten en schoolbesturen, of tussen de GGD en organisaties die zich inzetten voor kwetsbare migranten. Het is belangrijk dat momentum te benutten en positieve samenwerkingsverbanden te verduurzamen. Tegelijkertijd zien betrokkenen ook dat hoewel 'onder druk alles vloeibaar' wordt, het gevaar dreigt dat waar de druk van de pandemie wegvalt, ook de innovatie en flexibiliteit weer verloren gaan.

Herstel van vertrouwen van burgers in de overheid vereist een overheid die haar burgers vertrouwt

6. Aandacht besteden aan de verhalen achter de cijfers

In dit artikel hebben we inzicht geboden in de ontwikkelingen in vertrouwen in instanties en personen. Maar om echt te snappen wat er speelt moet je ook voorbij de percentages kijken. In gesprek gaan met burgers en hun verhalen serieus nemen. Mensen als persoon zien, in plaats van als een verzameling van verschillende problemen die elk door een

andere afdeling opgelost moeten worden. Zoals een beleidsmedewerker het verwoordde: 'Trek mensen niet door de patatsnijder.'

Herstel van vertrouwen van burgers in de overheid vraagt volgens de professionals, ambtenaren en vertegenwoordigers die wij spraken dus vooral het omgekeerde: een overheid die haar burgers vertrouwt, die aansluit bij initiatieven van onderop en die niet alleen reguleert maar vooral faciliteert. ■

NOTEN

1. Zie bijvoorbeeld SCP (2021). *Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
2. De auteurs van dit artikel maken deel uit van het onderzoeksconsortium 'De maatschappelijke impact van COVID-19', onder leiding van prof. dr. Godfried Engbersen. Het onderzoek wordt gefinancierd door ZonMw. De kwantitatieve resultaten van dit artikel zijn grotendeels gebaseerd op het meest recente onderzoeksrapport: Engbersen, G., Van Bochove, M. De Boom, J., Bussemaker, J., El Farisi, B., Krouwel, A., Van Lindert, J., Rusinovic, K., Snel, E., Van Heck, L., Van der Veen, H. & Van Wensveen, P. (2021) *De laag-vertrouwsamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
3. Kritzinger, S., Foucault, M., Lachat, R., Partheymüller, J., Plescia, C. & Brouard, S. (2021). 'Rally round the flag': the COVID-19 crisis and trust in the national government. *West European Politics*, 44:5-6, 1205-1231.
4. Krouwel, A., De Vries, O., Van Heck, L., Kutiyski, Y. & Etienne, T. (2021). COVID-19 en institutioneel vertrouwen. *Working Papers Maatschappelijke Impact COVID-19*, #08 - oktober 2021. In dit onderzoeksproject is overigens niet gekeken naar vertrouwen in de rechterlijke macht. Uit data van het CBS blijkt echter dat het vertrouwen in de rechters ongeveer gelijk is aan het vertrouwen in politie.
5. Snel, E., El Farisi, B., Engbersen, G. & Krouwel, A. Sociaal-economische status en institutioneel vertrouwen in een tijd van corona (nog niet gepubliceerd artikel).
6. Engbersen e.a. 2021, p. 22.
7. Zie <https://www.ioresearch.nl/actueel/vooral-toeslagenaffaire-schaadt-vertrouwen-in-overheid>.
8. Zie <https://www.ru.nl/nieuws-agenda/meer-info/2021/april/geloofwaardigheid-essentieel-vertrouwen-democratie>.
9. Snel e.a. (nog niet gepubliceerd artikel).
10. Krouwel e.a. 2021.
11. Engbersen e.a. 2021, hoofdstuk 3: Sociale media en de laag-vertrouwsamenleving.
12. Perlstein, S.G. & Verboord, M. (2021). Lockdowns, lethality, and laissez-faire politics. Public discourses on political authorities in high-trust countries during the COVID-19 pandemic. *PLoS ONE* 16(6): e0253175.
13. Zie ook Bussemaker, J. & Engbersen, G. (2021). Voor herstel van vertrouwen is niet alleen politiek aan zet. *NRC*, 28 november 2021.
14. Zie ook Van Bochove, M., Kraaijeveld, B., Van der Veen, H., El Farisi, F., Bussemaker, J. & Rusinovic, K. (2021). 'Voor mij geen corona-vaccin': Inzicht in beweegredenen van vaccinatieweigeraars en handelingsopties voor beleidsmakers en professionals. *Working Papers Maatschappelijke Impact COVID-19*, #06 - september 2021.