



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Bewegende beelden van democratie

*Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*

# Bewegende beelden van democratie

*Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*

Prof.dr. Frank Hendriks, Koen van der Krieken MSc MA, Sabine van Zuydam MSc en Maarten Roelands BSc

Januari 2016

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

# Inhoudsopgave

<b>1. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur in vogelvlucht</b>	<b>4</b>
<b>2. Naar actualisering van de legitimiteitsmonitor</b>	<b>18</b>
<b>3. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015</b>	<b>22</b>
Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit (I)	24
Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit (II)	38
Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit (III)	58
<b>Thematische bijlage: Politici, partijen en participatie</b>	<b>72</b>
Gebruikte literatuur	86
Onderzoeksteam en ondersteuning	89

**Legitimiteitsmonitor  
Democratisch Bestuur  
in vogelvlucht**



## Legitimiteit van democratie vanuit burgerperspectief

Hoe waardeert de Nederlandse bevolking de Nederlandse democratie? Hoe is het gesteld met de legitimiteit van de democratie vanuit het perspectief van de burgerbevolking? – de *demos* die in deze vorm van *kratia* een belangrijke rol heeft als stuwende en oordelende instantie. In hoeverre roepen het democratisch systeem, de actoren daarbinnen en het beleidshandelen dat eruit voortvloeit aanvaarding, vertrouwen en tevredenheid op?

Zulke fundamentele vragen inspireren de opzet en uitwerking van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (hierna: LDB). De LDB biedt een periodiek bijgestelde overzichtsstudie van langjarige survey-onderzoeken die – onder meer – de houding van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de democratie peilen. In 2011 is voor het eerst een LDB opgesteld; de geactualiseerde en thematisch uitgebreide legitimiteitsmonitor ligt nu voor als LDB-2015. Eén reden om een dergelijke Legitimiteitsmonitor te onderhouden is gelegen in het gegeven dat elk jaar weer nieuwe statistieken over elkaar heen buitelen die bedoelden te rapporteren over de houding van burgers ten aanzien van het democratisch bestuur. Het ministerie van BZK had behoefte aan een monitor om systematisch kaf van koren te kunnen scheiden.

Een andere goede reden is de herhaaldelijk opvlammende discussie over de ‘legitimiteitscrisis’ waarmee de Nederlandse democratie te kampen zou hebben (vgl. Thomassen, 2010). Meest recent is het crisisbeeld welbespraakt onder woorden gebracht door David van Reybrouck. Zijn *G1000* – een formule die in 2014 en 2015 razendsnel school maakte in Nederland – is ingegeven door een inktzwart beeld van de hedendaagse democratie. In ‘Tegen verkiezingen’ schrijft hij over een “dramatische systeemcrisis van de democratie” (Van Reybrouck, 2013: 141).<sup>1</sup> In een begeleidend interview met dagblad Trouw (Welgraven, 6 oktober 2013) stelt hij dat het vertrouwen in democratie en politiek in “een vrije val” zijn beland. Andere auteurs en spraakmakende personen hebben zich eerder in soortgelijke bewoordingen uitgelaten (o.m. Van Thijn, 2010; De Hond, 2013).

## Geen algemene legitimiteitscrisis, wel specifieke legitimiteitsproblemen

Als ‘problemen der democratie’ (vgl. Bongers, 1934) zo ernstig zijn dat de situatie nauwelijks nog houdbaar is spreken we van een ‘legitimiteitscrisis’. Welke indicaties en contra-indicaties zijn hiervoor te vinden in de statistieken?

Bij het opmaken van de eerste Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (LDB-2011) moest het beeld van een omvattende ‘legitimiteitscrisis’ al sterk worden bijgesteld. Voor een *generieke* legitimiteitscrisis bleek weinig evidentie te vinden in de langjarige survey-onderzoeken die de houding van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de *democratie* peilen. Tegelijk signaleerden we hardnekkige onvrede ten aanzien van *specifieke* aspecten van het democratisch bestuur, in het bijzonder de als gebrekkig ervaren *responsiviteit van de representatieve politiek* als focuspunt van actorlegitimiteit (Hendriks, Van Ostaaijen & Boogers, 2011: 55-56). Op het vlak van beleidslegitimiteit en systeemlegitimiteit waren specifieke pijnpunten minder prominent aanwezig. Bij vervolgmonitoring bleek dat aanvullend beschikbaar gekomen statistieken het beeld van een brede legitimiteitscrisis niet konden bevestigen (Hendriks, Van Ostaaijen, Van der Krieken, Keijzers, 2013).

Ook andere studies die gebruik maakten van het brede palet aan langjarige statistieken zorgden voor belangrijke correcties op het crisisbeeld. Met de legitimiteitscrisis van de democratie lijkt het nogal mee te vallen, als men de gevalideerde, longitudinale studies onder burgers serieus neemt, concludeerden ook Thomassen, Van der Ham & Andeweg (2014: 87-89). Dat er wel bepaalde onevenwichtigheden zijn, die om gerichte ingrepen vragen in de democratie, drukten de auteurs uit in de titel van hun studie (‘De wankele democratie’).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> “De crisis van de legitimiteit blijkt uit drie onmiskenbare symptomen,” stelt Van Reybrouck (2013: 14-15): “Ten eerste gaan steeds minder mensen stemmen.” Daarnaast: “zij die gaan stemmen vertonen steeds minder loyaliteit met een en dezelfde partij.” En ten derde “zijn steeds minder mensen lid van een politieke partij.”

<sup>2</sup> Eerder hadden Andeweg en Thomassen (2011a), op basis de door hen gecoördineerde Democratic Audit (2011b), geconcludeerd dat onevenwichtigheden in de Nederlandse democratie vragen om een verschuiving ‘van afspiegelen naar afrekenen’.

Een evenzeer rijke studie van het SCP ('Meer democratie, minder politiek?') zorgde afgelopen jaar voor veel aanvullende inzichten – in houdingen ten aanzien van alternatieve vormen van democratie, actuele probleempercepties omtrent de politiek, uitgesplitst naar opleidingsniveau, geslacht, enzovoorts. Het SCP signaleerde op het eind een spanning tussen enerzijds "massale steun voor de democratie" en anderzijds "wijdverbreide afkeer van de politiek als zodanig" (Den Ridder & Dekker, 2015: 101). "De steun voor het principe van democratie is en blijft groot. Over 'de politiek' is men minder positief. De politieke onvrede richt zich vooral op een gebrek aan politieke responsiviteit" (Den Ridder & Dekker, 2015: 8).

De geactualiseerde Legitimiteitsmonitor – de LDB-2015 – sluit aan op deze eerdere studies, inclusief eerdere versies van de LDB, maar voegt er op belangrijke punten ook aan toe. Door wederom systematisch te monitoren hoe Nederlanders zich via survey-onderzoek hebben uitgesproken over de legitimiteit van het democratisch systeem, de centrale actoren daarbinnen, en het beleid dat eruit voortvloeit (respectievelijk deel I, II, III van de hoofdmonitor); en door een thematische bijlage toe te voegen die verder inzoomt op houdingen van burgers ten aanzien van *gezagsdragers, politieke partijen* en een mogelijke eigen rol van *burgers* in democratische processen.

## Andere democratie, andere politiek

De titel van het genoemde SCP-rapport – 'Meer democratie, minder politiek?' – roept een prikkelende vraag op, tegelijk met een mogelijke antwoordrichting. Nederlanders zijn veel positiever over de algemene idee van democratie dan over de politiek die het in praktijk brengt, en zullen dus wel meer van het eerste en minder van het tweede willen. Hoewel het SCP zelf die vervolgonconclusie nergens expliciet trekt, is die stap snel gezet.

De invloedrijke politiek-filosoof John Dewey meende in 1927 al dat '*more democracy*' het beste antwoord was op de problemen van democratie.<sup>3</sup> De Duitse Bondskanselier Willy Brandt wilde '*mehr Demokratie wagen*', aldus zijn beroemde regeringsverklaring uit 1969; veel democratische vernieuwers vanaf de jaren '70 wilden het met hem. En politici kunnen we daarbij prima missen, zo zou men kunnen denken in het licht van invloedrijke studies als '*Why we hate politics*' (Hay, 2007) en '*The end of representative politics*' (Tormey, 2015).

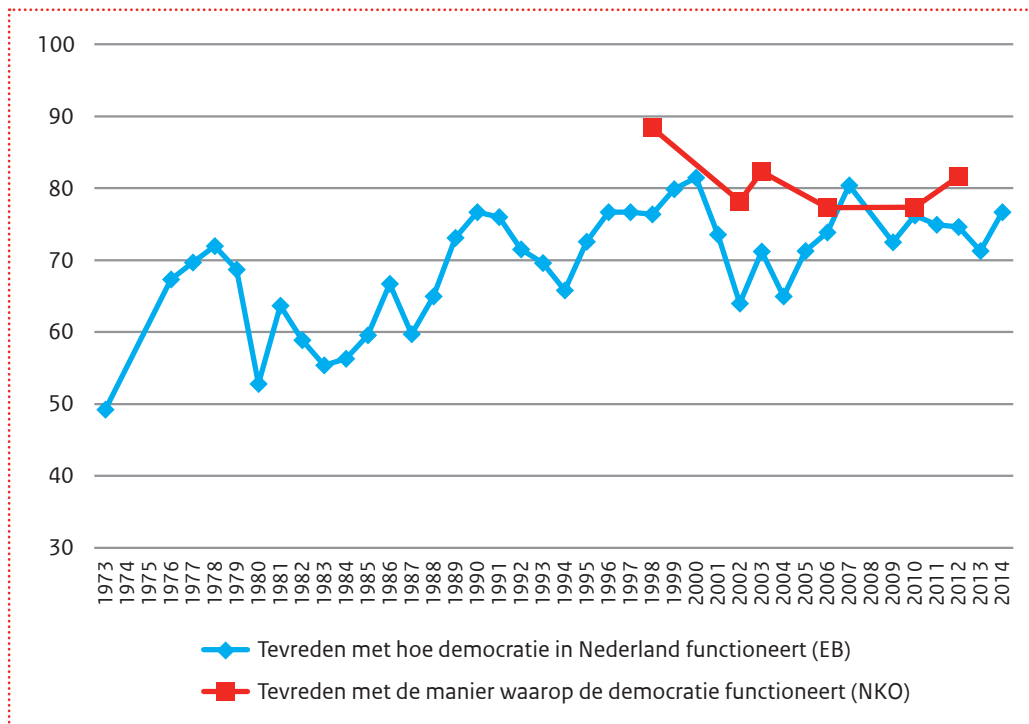
Maar spreken Nederlandse burgers zich ook op die manier uit? De statistieken die in deze Legitimiteitsmonitor bijeen zijn gebracht suggereren dat Nederlanders niet zozeer meer democratie en minder politiek willen, als wel *anders vormgegeven democratie en politiek*. In deze voorbeschuiving 'in vogelvlucht' noemen we enkele van de meest opvallende observaties.

### Meer democratie of *andere* democratie?

Voor wat betreft het *algemene idee van democratie* signaleren we onder Nederlanders eerst en vooral een zeer grote mate van instemming, met steunpercentages van boven de 90% (Figuur 1.1 in de hoofdmonitor). De *concrete (uit)werking van het democratisch idee* in Nederland krijgt een iets lagere en meer wisselende beoordeling, maar staat met 77% tevreden in 2014 toch relatief hoog genoteerd (Figuur 1.3; Figuur A hieronder), ook in internationaal vergelijkend perspectief (Figuur 1.5, 1.6).

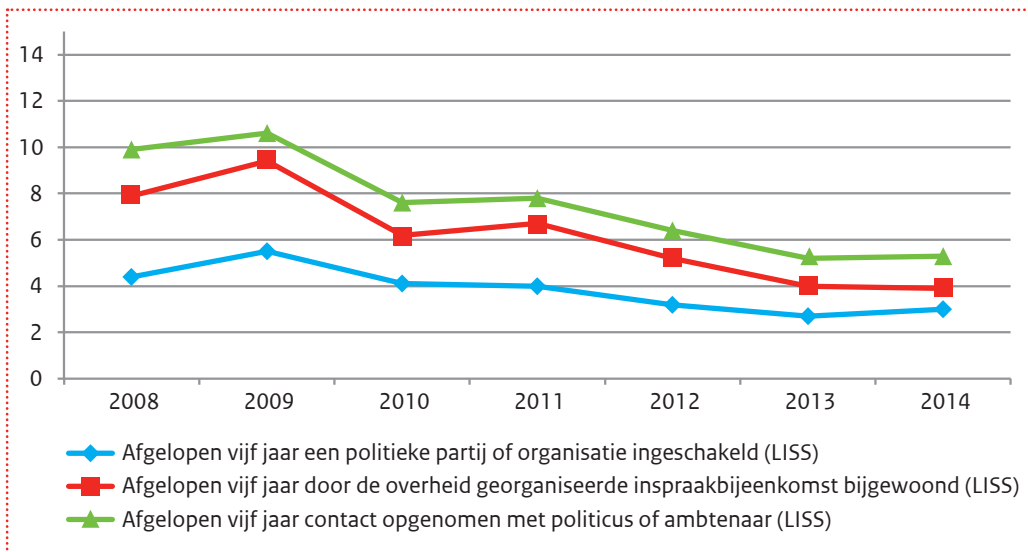
---

<sup>3</sup> "The cure for the ailments of democracy is more democracy," John Dewey, *The Public and its Problems*, 1927: 146

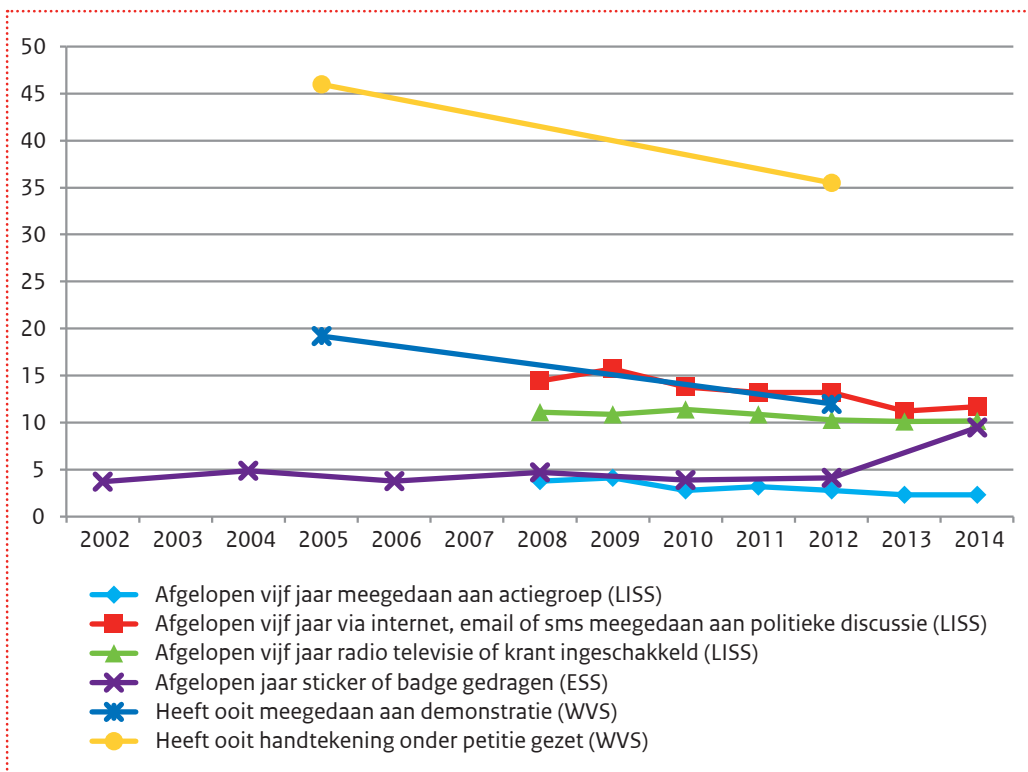


**FIGUUR A** | *Tevreden met de bestaande democratie (1.3 in de hoofdmonitor)*

De forse mate van steun voor verschillende *vernieuwingen van de democratie* (Figuur 1.7; Figuur D hieronder) roept de vraag op hoe dit gegeven moet worden gedeut. Indiceert dit een hang naar 'meer democratie' in de zin van meer burgerbestuur, een sterkere aanwezigheid van de actieve, participerende burger in het publieke domein? Het percentage van de Nederlandse bevolking dat hiervoor warm loopt moeten we niet onderschatten, maar zeker ook niet overschatten (Figuur B, C; zie ook Figuur 3.1 t/m 3.4 in de bijlage). De observatie van het SCP (2015: 53) – dat het merendeel van de Nederlanders de representatieve democratie, waarin zaakwaarnemers een centrale rol spelen, niet zou willen inruilen voor een directe democratie, waarin men zich semipermanent met van alles zou moeten bemoeien – lijkt hier te worden bevestigd (vgl. Tonkens c.s., 2015: 10 e.v.).



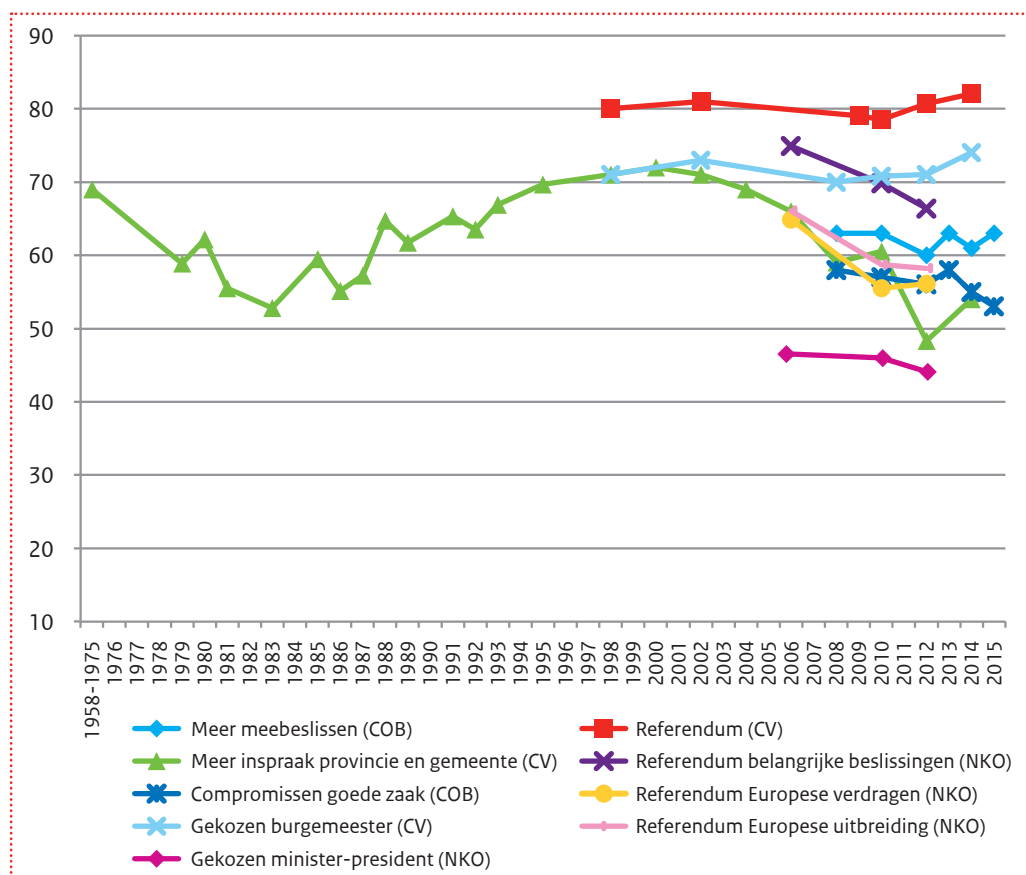
FIGUUR B | Participatie via politieke en ambtelijke kanalen (3.2 in de bijlage)



FIGUUR C | Participatie via maatschappelijke kanalen (3.3 in de bijlage)



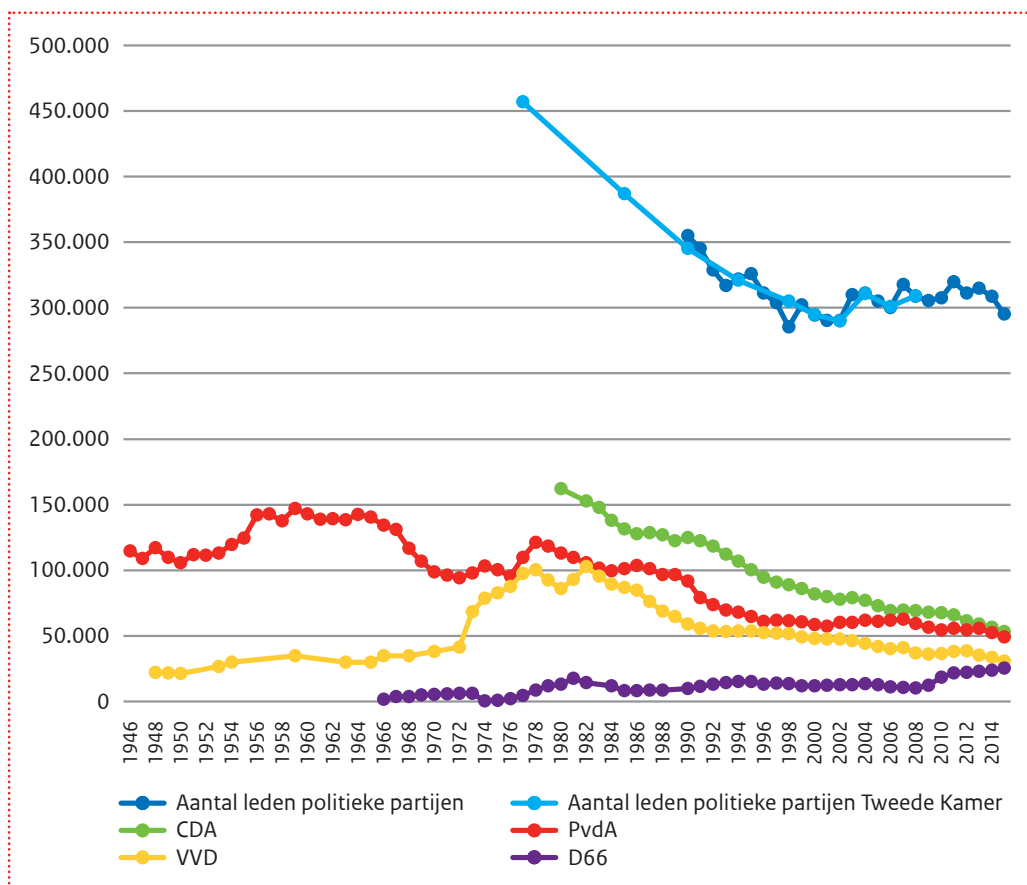
De hang naar democratische vernieuwing kan behalve via het onderscheid tussen representatieve en participatieve democratie ook – en in sommige opzichten beter – worden begrepen via het onderscheid tussen een deliberatieve, op praten en vergaderen ingestelde ‘overlegdemocratie’ en een plebiscitaire, op stemmen en afrekenen gerichte ‘stemmingendemocratie’ (Hendriks, 2012).<sup>4</sup> De duurzaam grote meerderheden van de Nederlandse bevolking die zich uitspreken voor meer referenda en rechtstreeks gekozen bestuurders interpreteren wij als een hang naar stemmingendemocratie, en een aanvulling op overlegdemocratie (Figuur D). De waargenomen hang naar krachtig leiderschap, waar het volk vertrouwen in kan hebben, past hier ook bij (Figuur 1.2)



FIGUUR D | Hang naar democratische vernieuwing (1.7 in de hoofdmonitor)

Stemmingendemocratie belooft ‘andere democratie’, maar niet noodzakelijkerwijs ‘meer democratie’ in de zin van meer burgerparticipatie in de publieke zaak (samen ontwerpen en uitvoeren van publiek beleid). De belofte van stemmingendemocratie is juist dat ze minder tijdrovend is, en met minder omwegen tot beslissingen komt, dan deliberatieve democratie. Dat is voor veel hedendaagse burgers – die wel graag signalen willen afgeven, maar niet per sé veel tijd in vergaderingen en andere publieke deliberaties willen steken – een aansprekende manier van werken. In de hier gepresenteerde statistieken krijgen tijdsefficiënte volksstemmingen meer support dan meer tijdsintensieve vormen van burgerparticipatie (vgl. Figuur B, C, D; zie ook 3.2, 3.3, 3.4 in de bijlage). Gerichte stemmingen voor bestuurders zoals burgemeesters zijn blijvend populair; terwijl de politieke partij als traditioneel selectiemechanisme voor elitevorming binnen de overlegdemocratie allerwegen onder druk staat (vgl. Figuur D, E; zie ook 2.2, 2.3 in de bijlage).

<sup>4</sup> Net als de deliberatieve overlegdemocratie kent de plebiscitaire stemmingendemocratie een direct-democratische pendant - die inzet op direct-besluitvormende referenda e.a. vormen van ‘direct democratic choice’ (vgl. Kriesi, 2005) - en een indirect-democratische pendant - die een nauwe relatie tussen politiek leiderschap en stemmingen in het land verkiest (vgl. de plebiscitary democracy bij Green, 2009).

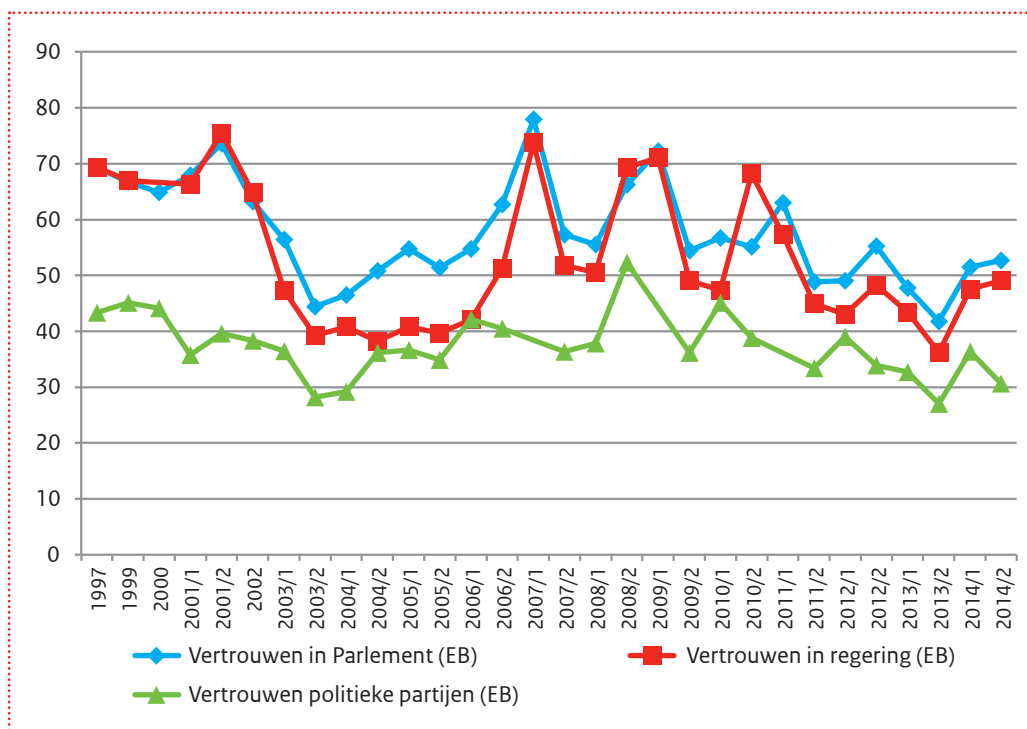


FIGUUR E | Totaal aantal leden politieke partijen/ ervaren regeringspartijen (2.10 in de hoofdmonitor)

Hoewel Nederlanders stemmingendemocratie op onderdelen aantrekkelijk vinden, blijven ze belangrijke aspecten van de gegroeide overlegdemocratie wel degelijk steunen. Een kleine meerderheid blijft het een goede zaak vinden dat in de politiek compromissen worden gesloten (Figuur D). Een grote meerderheid verkiest een coalitieregering boven een éénpartijregering (Figuur 1.9 in de hoofdmonitor), waarbij we helaas niet weten of de vergelijkingsbasis een democratische of een ondemocratische éénpartijregering is. Klassieke kritiek op coalitiebestuur is dat de grote bestuurderspartijen teveel op elkaar gaan lijken en voor de kiezer één pot nat worden. Desondanks meent in 2012 een (kleine) meerderheid dat het wel degelijk uitmaakt wie er aan de macht is, en stellen grote meerderheden dat partijen in Nederland duidelijk verschillend zijn en regeringspartijen ook afgestraft worden als ze slecht werk leveren, hoewel de wens dat dit gebeurt wel groter is dan de observatie dat dit ook gebeurt (Figuur 2.1 in de bijlage).

### Minder politiek of andere politiek?

Dat het vertrouwen in politiek, samen met dat in democratie, in een "vrije val" zou zijn geraakt (Van Reybrouck, geïnterviewd in Trouw, 6/10/2013) moet in ieder geval voor Nederland worden gerelativeerd. Na de beruchte 'Dutch drop', het relatieve laagtij in de jaren 2002-2005, is het vertrouwen in politieke partijen, parlement en regering meerdere keren op en neer bewogen (Figuur 2.11; hier Figuur F). Wel is het zo dat het vertrouwen in regering en parlement vanaf 2011 rond de 50% blijft hangen, wat zo'n 20 procentpunten lager is dan de hoge vertrouwenscijfers waarmee Nederland in de jaren '90 een *high-political trust* reputatie verwierf. Nadien doet Nederland het vergeleken met andere Noord-Europese landen overigens niet slecht qua vertrouwen in het parlement als centrale politieke institutie (Figuur 2.4 en 2.5 in de hoofdmonitor).

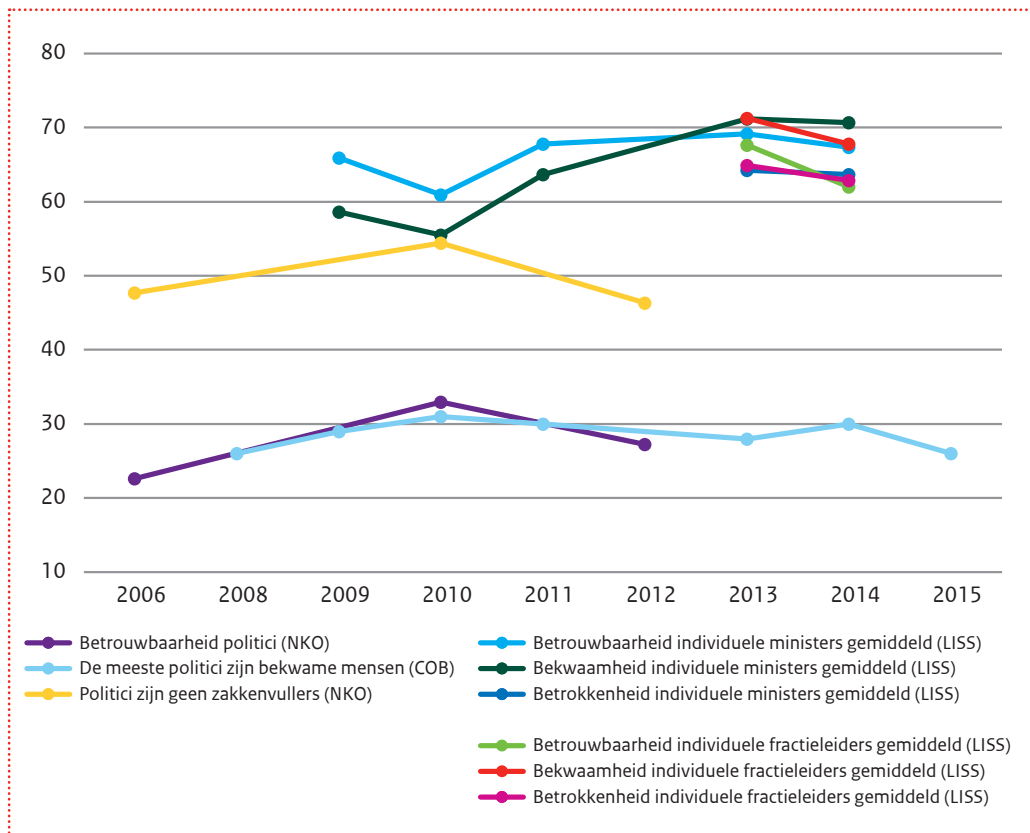


FIGUUR F | Politieke vertrouwenscijfers vergeleken (2.11 in de hoofdmonitor)

De zogenoemde ‘cynisme-items’ die ook in Nederland al sinds de jaren ‘70 worden bijgehouden laten geen patroon zien van hoogoplopend cynisme – als overtreffende trap van wantrouwen – ten aanzien van de Nederlandse politiek (Figuur 1.8, 2.6, 2.8). Desondanks zijn er hardnekkige pijnpunten in het domein van de politiek.

Als we ‘de politiek’ uitsplitsen naar verschillende instituties en aggregatieniveaus valt bovenal op dat de *politieke partij* als institutie relatief sterk onder druk staat. Het aantal partijleden is langdurig gedaald en op niet meer dan 2% van de bevolking gestabiliseerd (Figuur 2.10). Meer dan 70% voelt zich de laatste jaren géén aanhanger van een politieke partij (Figuur 2.8). Als men bij algemene verkiezingen toch een politieke voorkeur moet aangeven komt men bij lokale, provinciale en Europese verkiezingen allengs minder opdagen. Dat bij nationale verkiezingen de opkomst wel op (hoog) niveau blijft, bewijst dat Nederlanders het belangrijk blijven vinden om een politieke stem uit te brengen. Die stem gaat wel minder vaak naar de ervaren coalitiepartijen, die voor de eeuwwisseling nog rond de 85% van de kiezersmarkt verdeelden (Figuur 2.2).

Zoals politieke partijen structureel minder vertrouwen genieten (Figuur 2.7, 2.11), zo krijgen *politici als beroepsgroep* ook minder waardering dan politieke instituties als regering en parlement (Figuur 1.1 in de bijlage). En als we binnen de beroepsgroep van politieke ambtsdragers kijken valt op dat de beroepsgroep als zodanig minder goed scoort op aspecten van geloofwaardigheid dan het gemiddelde van aanwijsbare, *individuele politici* – ministers en fractievoorzitters (Figuur 1.2 in de bijlage, hier Figuur G). De laatsten worden bekwaamer, betrouwbaarder en meer betrokken gevonden dan wanneer naar politici in het algemeen wordt gevraagd.



FIGUUR G | Geloofwaardigheid politieke ambtsdragers (1.2 in de bijlage)

Voor *aanwijsbaar politiek leiderschap* blijkt sinds de eeuwwisseling sowieso veel meer, en voorlopig blijvende, waardering te zijn dan in de decennia ervoor (Figuur 1.2). Zo'n 55% van de Nederlanders tekent in op "meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben". In die zin wordt er eerder om 'meer politiek' – politieke zaakwaarneming voor het volk – dan om 'minder politiek' gevraagd. In samenhang bezien suggereren de cijfers dat het hier dan wel om substantieel andere politiek gaat – meer aanwijsbaar en aanspreekbaar politiek leiderschap – dan die van de partijpolitieke beroepsgroep die men met 'Den Haag' associeert.

## Centrale bevindingen per hoofdonderdeel van de monitor

Verderop in dit rapport wordt de LDB-2015 gedetailleerd uit de doeken gedaan; hieronder vatten we de centrale bevindingen per hoofdonderdeel samen.

### Systeemlegitimiteit

Bij het eerste onderdeel bevat de LDB-2015 legitimiteitsindicatoren op het niveau van het overkoepelend systeem. Abstraherend van de verderop uitgewerkte details zijn dit de kernpunten:

- Allereerst blijkt dat het *algemene principe van democratie* in Nederland nog steeds sterk wordt gesteund; meer dan 90% is nog immer positief over een democratisch systeem, en vindt het ondanks problemen de beste regeervorm (Figuur 1.1 in de monitor; ook 1.9). De LISS-cijfers zitten de laatste drie jaren op een iets lager niveau dan de vier jaren ervoor, maar desondanks blijft de meerderheid die haar vertrouwen in de democratie uitdrukt met een rapportcijfer 6 of hoger een ruime 69% in 2014.
- Daarnaast verkrijgt de *idee van autonome 'sterke leiders'* niet te verwaarlozen support, in ieder geval na de eeuwwisseling (Figuur 1.2). Tussen 2000 en 2004 springt de voorkeur voor "minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben" naar een significant hoger niveau – zo'n 55% opteert hiervoor –, dat meerdere metingen overeind blijft. Met de (geherformuleerde) uitspraak "het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders" is zo'n 37% het eens rond de verkiezingsjaren van 2010 en 2012. Bij de laatste meting in 2015 is 33% het daarmee eens.
- De *tevredenheid met de feitelijke (uit)werking van de democratie* in Nederland is volgens Eurobarometerstatistieken sinds de jaren '70 trendmatig gegroeid, van een kleine 50% tevreden in 1973 tot bijna 77% in 2014 (Figuur 1.3). De trendmatige groei ging gepaard met geprononceerde 'ups' én 'downs', waarbij de 'downs' vaak meer publieke aandacht trokken dan de 'ups'.
- Vergeleken met de 'grote drie' in haar omgeving – VK, Frankrijk, Duitsland – doet Nederland het niet slecht qua tevredenheid met de bestaande democratie: bij de laatste EB-metingen van 2013 stijgt Nederland er zelfs nog iets verder bovenuit (Figuur 1.5). Vergelijken we met de kleinere (consensus) democratieën dan valt op dat Nederland nog steeds iets achter blijft bij Denemarken (erkende topscoorder in dit soort statistieken), maar in 2014 ook dichterbij de buurt is gekomen (Figuur 1.6)
- De *tevredenheid met de manier waarop de democratie zich ontwikkelt* is volgens EVS-statistieken wel relatief sterk gedaald in Nederland (Figuur 1.4). De *hang naar democratische vernieuwingen*, in het bijzonder werkvormen waarin de Nederlandse overlegdemocratie vanouds niet voorziet, is substantieel en structureel. Forse meerderheden dringen aan op meer 'stemmingendemocratie' – via directe volksstemmingen en rechtstreeks om de kiezersgunst dingende bestuurders. Dat wil niet zeggen dat de overlegdemocratie helemaal uit de gratie is. Hoewel de steun licht geslonken blijkt te zijn, vindt een kleine meerderheid van 53% het nog steeds een 'goede zaak dat in de politiek compromissen worden gesloten' (Figuur 1.7).
- Statistieken die de disconnectie met de vertegenwoordigende democratie indiceren laten geen beeld van hoogoplopend cynisme zien (Figuur 1.8). Het is wel zo dat substantiële delen van de onderzochte populaties (weinig) belang stellen in de politiek; en veronderstellen dat de politiek ook weinig belang stelt in hen.
- De rechtsgangen en regels van de democratische rechtstaat worden volop gebruikt en in aanzienlijke mate gerespecteerd (Figuren 1.10, 1.11). Beschikbaar onderzoek naar degenen die kiezen voor intimidatie, agressie en geweld laat zien dat dit verontrustend vaker dan incidenteel voorkomt (Figuur 1.12a en 1.12b).

### Actorlegitimiteit

Bij dit hoofdonderdeel richten we ons op de politiek-bestuurlijke actoren (waaronder collectieve actoren) die de democratie vorm en gezicht geven, en daarbij meer of minder door burgers worden toebedeeld met gezag (macht gecombineerd met legitimiteit).

- Het valt op dat nogal wat *autoriteiten en instanties* min of meer vergelijkbare cijferbewegingen vertonen. Mogelijk is datgene wat in statistieken uit elkaar wordt gehaald voor veel respondenten lastiger te onderscheiden.
- Tot eind jaren '90 is het *vertrouwen in de regering en het parlement* relatief hoog. Hierna volgt een periode met een sterke vertrouwensdaling (de veelbesproken 'Dutch drop' van 2002-2005), waarna zich een periode met veel fluctuaties voordoet, met drie pieken omhoog, gevolgd door drie scherpe bewegingen naar beneden. De laatste paar jaar vertoont het vertrouwen in parlement en regering een wat rustiger beeld, al blijkt uit de laatste COB-statistieken dat het vertrouwen in het parlement sinds de eerste helft van 2015 weer aan het dalen is. Uit COB-cijfers blijkt dat ook het vertrouwen in de regering begin 2015 relatief scherp daalt (Figuur 2.1, 2.3, 2.11).

- Wanneer het *vertrouwen in het Nederlandse parlement* – dat zoals gezegd sterke overeenkomsten vertoont met het vertrouwen in de regering – wordt vergeleken met dat van zes andere Europese landen blijkt dat: Nederland meestal hoger scoort dan Duitsland, Frankrijk en België; de Nederlandse scores na 2002 in de buurt liggen van die van Oostenrijk; en het vertrouwen in het Finse en Deense parlement meestal hoger is (Figuur 2.4, 2.5). Deze vergelijking bevestigt het beeld dat Europese toppositie die Nederland tot en met 2001 bezat vervangen is door een wat meer bescheiden klassering in de subtop. Daarnaast blijkt uit de vergelijking dat de vertrouwenscijfers in de genoemde landen (met uitzondering van Frankrijk) de laatste jaren convergeren. De duurzaamheid van deze opvallende toenadering moet worden bezien.
- Het *vertrouwen in politieke partijen* bevindt zich structureel op een lager niveau dan het vertrouwen in de regering of het parlement (Figuur 2.11). Verder zijn de schommelingen in het vertrouwen van politieke partijen meer afgevlakt. Het lijkt alsof Nederlanders een kritischere grondhouding hebben ten aanzien van politieke partijen en in deze grondhouding ook minder snel van de wijs te brengen zijn (Figuur 2.7, 2.11). Vanaf 2010 volgen de vertrouwenscijfers van parlement en regering elkaar nauwegezet, al is het vertrouwen in de regering steeds iets lager. Politieke partijen in het algemeen, en ervaren regeringspartijen in het bijzonder (met uitzondering van D66), hebben vanaf de jaren '80 steeds minder aanhang gekregen (Figuur 2.10). Niet alleen deze formele, maar ook de informele verbondenheid met politieke partijen zakt steeds verder weg (Figuur 2.2 bijlage). Desondanks blijft de opkomst bij in het bijzonder de Tweede Kamerverkiezingen hoog (ruim 75% in 2012) (Figuur 2.9).
- Indicatoren van *afstand en afkeer van politici* vertonen sinds de jaren '70 een relatief stabiel beeld (Figuur 2.8). Degenen die politici arrogant en ongeïnteresseerd vinden schommelen langjarig rond de 50%. Nederlanders vinden politici eerder hooghartig (onaangedaan door gewone burgers) dan laaghartig (corrupt); slechts 6% van de respondenten het idee heeft dat politici corrupt zijn. Een ruime meerderheid van zo'n 70% voelt zich 'geen aanhanger' van een bepaalde politieke partij (Figuur 2.8).
- *Tevredenheid met het functioneren van de overheid* ontwikkelt zich in een vergelijkbare golfbeweging als de tevredenheid met wat de regering doet (vgl. Figuur 2.12, 2.1). Het functioneren van de overheid wordt echter op een structureel lager niveau gewaardeerd (tussen de 10 à 15 procent lager).
- De relatief hoge waardering voor het *functioneren van regionale en lokale overheden* vertoont tot en 2010 een rustig en stabiel beeld. Vanaf 2010 is een (licht) dalende tendens waarneembaar qua voldoende voor het bestuur van de eigen gemeente. Desondanks geeft een ruime meerderheid van 68% van de burgers in 2013 een voldoende aan het eigen gemeentebestuur. Waarom de vertrouwenscijfers van het lokaal en regionaal bestuur in 2012 en 2014 tegen overige tendensen in omlaag bewegen is een belangrijke vraag (Figuur 2.13).
- In 2015 had een meerderheid van bijna 60% van de Nederlanders vertrouwen in de regionale of lokale overheidsinstellingen. Afgezet tegen de *vertrouwenscores van lokale en regionale autoriteiten in een zevental Europese landen* draait Nederland mee in de middenmoot (Figuur 2.14).
- *Autoriteiten bekleed met bijzondere monopolies en verantwoordelijkheden* binnen de democratische rechtstaat – ambtenarenapparaat, belastingdienst, leger, politie, justitie, rechterlijke macht – lijken zich te kunnen beroepen op een substantiële en redelijk stabiele mate van vertrouwen (Figuur 2.15 tot en met 2.21). Opvallend is dat een sinds 2010 fors gekrompen smaldeel van zo'n 40% het gevoel heeft 'met belastingen bij te dragen' (in eerdere jaren was dit nog tussen de 50 en 60%). Daarnaast is het vertrouwen in het Nederlandse leger – onder invloed van terreurdreiging en internationale spanningen wellicht – iets gestegen (Figuur 2.17).

### Beleidslegitimititeit

Bij dit hoofdonderdeel gaat het om de specifieke beleidsvelden waarop het democratische bestuur in actie komt. Hierbij kan zij (output)legitimititeit verwerven, in meer of mindere mate, maar kan zij die ook weer verliezen.

- Vergeleken met de informatie die beschikbaar is voor systeemlegitimititeit (deel I) en actorlegitimititeit (II) is voor beleidslegitimititeit relatief weinig voorhanden in de geselecteerde grootschalige databestanden. Het aantal nieuwe cijfers op dit terrein is ook vele malen schaarser dan voor beide andere objecten van legitimititeit.
- Net als eerder is de belangrijkste conclusie dat de meeste respondenten 'gematigd tevreden' lijken te zijn met het *beleidsfunctioneren van het democratisch bestuur* op tal van beleidsterreinen. Men zou van een 'zesjes-cultuur' kunnen spreken; het SCP verzamelde voor 15 beleidsterreinen rapportcijfers, waarbij respondenten voor 10 van deze beleidsterreinen een gemiddeld rapportcijfers tussen de 6,0 en 6,3 gaven. De andere vijf beleidsterreinen scoren tussen de 5,7 en 5,9 (vgl. Dekker & Den Ridder, 2011: 46).

- Wanneer we de rapportcijfers voor de brede terreinen van *economie, leefbaarheid en vorming* door de tijd heen vergelijken, valt op dat de tevredenheid een v-vorm kent met een dip rond 2004 (Figuur 3.2, 3.12, 3.14). Deze v-curve is vergelijkbaar met het verloop van de tevredenheidscijfers voor het functioneren van de overheid in het algemeen (Figuur 2.12).
- Het aantal *klachten dat de Ombudsman* voor de verschillende beleidsterreinen ontvangt blijft relatief stabiel tussen 2004 en 2015. Pieken die zich voordeden in 2010 worden meestal verklaard door de samenvoeging van departementen in dat jaar (Figuur 3.5, 3.8, 3.10, 3.13). In 2013 komen daarnaast ook bijzondere stijgingen voor. Deze kunnen echter grotendeels worden verklaard doordat de ombudsman ook mondelinge klachten in behandeling ging nemen. Hier rekening mee houdende valt (desondanks) op dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport evenals het ministerie van Infrastructuur en Milieu het nu beter lijkt te doen dan in voorgaande jaren, terwijl bij OCW en de Bureaus Jeugdzorg het aantal klachten stijgt.
- Het is opmerkelijk dat hoewel Europees beleid steeds belangrijker wordt, tegelijkertijd de *hang naar nationale beleidsvorming* eveneens duidelijker naar voren komt (Figuur 3.1, 3.6, 3.9). Het meest duidelijk is de hang naar nationaal beleid op het terrein van de gezondheidszorg en op het terrein van politie en justitie. Op het terrein van economisch beleid is juist een meerderheid voorstander van Europees beleid, hoewel deze meerderheid wel dalende is ten gunste van een voorkeur voor nationaal beleid. Opvallend is dat sinds de Eurocrisis van 2008 de voorkeur voor nationaal economisch beleid eerst afneemt, om vervolgens weer toe te nemen. Dit laat zien dat burgers lijken te twifelen over het niveau waarop de crisis aangepakt moet worden: met nationaal of Europees beleid.
- De meest recente cijfers hebben betrekking op de vraag of aan bepaalde beleidsterreinen meer geld uitgegeven zou moeten worden en maken een aantal prioriteiten duidelijk. Waar een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat meer geld besteed zou moeten worden aan *werkgelegenheid, gezondheidszorg en onderwijs*, geldt dit niet voor het verminderen van de *staatsschuld en het beleidsterrein kunst en cultuur* (Figuur 3.2, 3.10, 3.14). Wellicht vragen velen zich af waarom Nederland het 'braafste jongetje van de Europese klas' moet zijn bij het nog strakker in toom houden van de staatsschuld. Hoewel velen binnen de sector kunst en cultuur agerden tegen grote bezuinigingen in deze sector, suggereren de cijfers dat het bredere publiek zich beter in deze maatregelen kon vinden.
- Het 'Bread & Butter' terrein blijft een bijzonder punt van zorg, vooral waar het gaat om de ervaren gunstige rol van het regeringsbeleid op de eigen financiële situatie en de werkgelegenheid. Nog slechts 6% van de respondenten ziet een positieve rol van wat de regering doet op de eigen situatie en voor de werkgelegenheid is dit percentage met 10 procent niet veel hoger. Slechts 19% meent dat regeringsbeleid een positieve rol speelt ten aanzien van de economische toestand (Figuur 3.3). De ontevredenheid omtrent sociale verzekering en voorziening is trendmatig gegroeid sinds begin jaren '80; met een opmerkelijke terugval van de ontevredenheid in 2008. Dan neemt het aandeel van Nederlanders die de uitkeringen van voldoende niveau vinden, of zelfs te ruim, ook toe; tot eind jaren '90 was de tevredenheid hierover alleen maar afgenomen (Figuur 3.4).

### Thematische bijlage

De thematische bijlage bij de LDB-2015 bevat enkele aanvullende verkenningen op het terrein van politieke partijen, ambtsdragers en burgerparticipatie. De grootschalige databestanden die ook voor de hoofdmonitor worden gebruikt (zie Figuur 3 in hoofdstuk 2) zijn hiervoor nogmaals doorgenomen. Ingedikt zijn dit de centrale bevindingen:

- Ten aanzien van het thema *politieke ambtsdragers* vonden we onder meer dat vanaf 2008 de tevredenheid met het functioneren van politici elk jaar steeg, tot ongeveer 60 procent in 2012. In 2013 halveerde deze tevredenheid bijna, om ook in 2014 op het veel lagere niveau van 37 procent te blijven steken. Mogelijk speelt de aanpak van de crisis hier een rol: waar politici de eerste jaren daadkrachtig acteerden, bleek in 2013 dat het economisch herstel in Nederland achter bleef ten opzichte van de rest van Europa. Het vertrouwen in politici lijkt stabiel te zijn dan de tevredenheid, maar komt tussen 2002 en 2015 nauwelijks boven de vijftig procent uit (Figuur 1.1 bijlage). Dit betekent dat vergeleken met regering en parlement (politieke actoren van constitutionele aard), politici consequent lager worden beoordeeld. Deze vertrouwens- en tevredenheidscijfers van parlement, regering en politici volgen elkaar niet netjes, wat suggereert dat burgers wel degelijk onderscheid maken tussen deze actoren (i.t.t. bijvoorbeeld Tiemeijer, 2008; Figuur 1.1 bijlage). Opmerkelijk is verder dat burgers positiever zijn over de geloofwaardigheid van individuele, aanwijsbare

ministers en fractieleiders, dan wanneer hen naar politici als generieke beroepsgroep wordt gevraagd. Zo worden ministers en fractievoorzitters door dertig tot veertig procent meer respondenten bekwaam en betrouwbaar gevonden, dan politici als beroepsgroep (Figuur 1.2 bijlage).

- Ten aanzien van *politieke partijen* is onder meer gekeken naar de ervaren en gewenste onderscheidelijkheid van partijen. Uit de statistieken blijkt dat driekwart van de Nederlanders vindt dat de partijen duidelijk onderscheidend zijn ten opzichte van elkaar; een nog groter deel van bijna 90% van de bevolking geeft daarnaast aan het belangrijk te vinden dat er iets te kiezen valt in de democratie (Figuur 2.1 bijlage). Het is de vraag of dit een behoefte weergeeft aan verdere differentiatie binnen het pluriforme Nederlandse partijlandschap, of juist een zekere clustering van de differentiatie. Verkiezingen worden door een grote meerderheid van 90% van de Nederlanders gezien als een belangrijk mechanisme om regeringspartijen af te straffen wanneer zij slecht werk leveren; een iets kleinere meerderheid van 76% is van mening dat dit ook gebeurt bij verkiezingen (Figuur 2.1 bijlage). Dit is opvallend omdat 'de zweepslag van het electoraat' volgens de democratietheorie bij een consensusedemocratie niet zo heel krachtig is. De verbondenheid van kiezers met politieke partijen is al geruime tijd dalende en bereikte bij de laatste meting in 2014 een historisch dieptepunt. Nog geen 20% van de Nederlanders voelt zich aanhanger van een bepaalde politieke partij. Desondanks voelt zo'n 46% zich meer door de ene dan de andere politieke partij 'aangetrokken' - een minder gecommiteerde vorm dan 'zich aanhanger voelen' (Figuur 2.2 bijlage). De verbondenheid met partijen is eveneens laag wanneer wordt gekeken naar specifieke uitingsvormen daarvan. Geen enkele uitingsvorm – denk hierbij aan vrijwilligerswerk, deelnemen aan een activiteit, lid zijn van een partij en geld schenken – komt boven de 8% uit (Figuur 2.3 bijlage).
- Met betrekking tot het thema *burgerparticipatie* presenteren we onder meer statistieken die aangeven dat de interesse in politieke aangelegenheden sinds de eeuwwisseling op een significant hoger niveau terecht is gekomen. Als de aandacht van geïnteresseerde grondhouding naar concreet gedrag verschuift valt op dat de percentages die zich hiertoe bekennen lager liggen, vooral als het gedrag participatief veeleisender is: frequent praten over politiek doen minder mensen dan regelmatig erover lezen, bijvoorbeeld in de krant; aan een halfuurtje politiek op televisie komen veel meer Nederlanders dan aan een uur of meer (Figuur 3.1 in de bijlage). Kijken we naar systeemgerichte en buitenparlementaire vormen van participatie dan zijn de groepen die verklaren aan zulke participatievormen te hebben deelgenomen nog weer kleiner. Met uitzondering van het plaatsen van een handtekening onder een petitie – een handeling die snel verricht is (3.2 en 3.3 in de bijlage). Kijken we naar indicatoren van doe-democratie (samen met anderen concrete kwesties aanpakken) dan valt op dat lokale kwesties structureel meer mensen op deze manier op de been brengen dan (inter)nationale kwesties, hoewel het ook bij de lokale kwesties om een minderheid gaat: ongeveer een kwart dat zegt de afgelopen twee jaar op dat vlak actief te zijn geweest (3.4 in de bijlage).

## Ten slotte: hoe zorgwekkend zijn de cijfers?

Een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur is niet de plek om remedies aan te dragen, wel om bij te dragen aan een juiste diagnose - die het denken over remedies dan weer kan voeden. De LDB vervult daarbij de rol van een *waarschuwingssysteem*. In welke mate en op welk vlak bevat de LDB-2015 waarschuwingen? Hoe zorgwekkend zijn de hier bijeen gebrachte cijfers?

Hoewel de cijfers het regelmatig opgeroepen beeld van een algehele legitimiteitscrisis niet kunnen schragen, wijzen ze wel op hardnekkige, specifieke legitimiteitsproblemen. Die zijn ten opzichte van eerdere versies van de legitimiteitsmonitor niet veel erger geworden, maar zeker ook niet minder. De specifieke legitimiteitsproblemen zijn even hardnekkig als serieus, en concentreren zich nog steeds op het domein van de (partij)politieke democratie, vooral op de als gebrekkig ervaren responsiviteit van de (partij)politiek en zijn exponenten.



Refererend aan de hoofdonderdelen van de monitor liggen de grootste en hardnekkigste legitimiteitsproblemen meer op het vlak van de actorlegitimiteit (deel II) dan op het vlak van de systeemlegitimiteit en beleidslegitimiteit (deel I en deel III), hoewel op die vlakken ook wel een paar noten te kraken zijn (zie hiervoor). En bij de actorlegitimiteit wringt de schoen zoals gezegd het meest bij de politieke partijen.

Terwijl de politieke partijen nog steeds hofleverancier zijn van het democratisch bestuur, is de basis waarop zij staan steeds verder verschrompeld. Bij de invulling van democratische ambten wordt primair gekeken naar politieke partijleden, die niet meer dan 2% van de bevolking beslaan. Binnen de groep politieke partijleden wordt dan weer geput uit de minderheid van actieve, voor democratische ambten beschikbare leden. Nemen we voor het laatste een ruime schatting van 10% dan kan uiteindelijk het Feyenoord-stadion voor twee derde worden gevuld met actieve, voor politiek-bestuurlijke ambten beschikbare partijleden; voegen we daarbij partijpolitieke sympathisanten die nog geen lid waren, maar het voor een bepaald ambt wel zouden willen worden, dan past het gezelschap nog steeds in dit ene stadion.<sup>5</sup>

De rest van Nederland staat hierbuiten en mag via periodieke, partijlijstgebonden verkiezingen meebepalen wie vanuit deze 'kuip' wordt geselecteerd om een democratisch ambt te vervullen. Op zich willen velen dat nog wel doen – met een opkomst van 75% zien we in ieder geval op nationaal niveau geen massieve weerstand 'tegen verkiezingen'<sup>6</sup> – maar veel burgers zullen daar ook moeite mee hebben gegeven het feit dat 70% zich geen aanhanger voelt van een politieke partij; en zeker de helft meent dat politiek niet zo geïnteresseerd zijn in wat zij denken, en daar ook niet veel mee doen. Politieke partijen genieten structureel minder vertrouwen dan andere politieke instituties als de volksvertegenwoordiging, die naast een politiek ook een statelijk gezicht heeft, en op haar beurt weer minder vertrouwen geniet dan andere sociale instituties (met uitzondering van de kerken).

De cijfers suggereren dat de Nederlanders weliswaar kritisch zijn over de gevestigde politiek, maar dat wil niet zeggen dat ze ook per sé minder politiek willen; veeleer lijkt het erop dat ze anders vormgegeven – anders aangestuurde en aangevoerde – politiek willen: wat meer via aanwijsbaar leiderschap en rechtstreekse stemmingen; wat minder exclusief via de geijkte partijlijnen. Menig Nederlander wil meer kunnen meesturen, en tot op zekere hoogte ook meedoen, zonder daarbij echter het basisidee van taakverdeling in de democratie te willen loslaten. De voorkeur lijkt uit te gaan naar vernieuwing van en aanvulling op het representatief-democratische systeem, dat hier en daar wel aan draagvlak verliest maar volgens de statistieken niet op dramatische wijze.

Om tot gerichte en gewenste vernieuwing van de democratie te komen is dramatische crisistaal, die een 'code rood' voor de legitimiteit van het democratisch bestuur suggereert, niet nodig en behalve voor het aanwakkeren van debat ook niet zo functioneel. Vernieuwing kan beter worden ingegeven door de weliswaar niet generieke, maar wel hardnekkige en serieuze legitimiteitsproblemen die ook echt kunnen worden aangewezen. En ten slotte kan democratische vernieuwing worden ingegeven door het inzicht dat er nieuwe mogelijkheden opdoemen om de democratie beter te laten werken – onder meer door de creatieve inzet van nieuwe en sociale media –, maar dat ligt buiten het bestek van deze legitimiteitsmonitor.

---

<sup>5</sup> Dit is een inschatting die vermoedelijk niet ver naast de werkelijkheid ligt. De laatste LISS-cijfers laten zien dat minder dan 20% zich aanhanger van een bepaalde politieke partij voelt, zonder daar per sé lid van te zijn. Slechts weinigen daarvan zullen zich vrij kunnen/willen maken om voor die partij een democratisch ambt te vervullen.

<sup>6</sup> Aldus de titel van het invloedrijke traktaat 'Tegen verkiezingen', tevens een pleidooi voor loting als democratisch selectieprincipe (Van Reybrouck, 2013). In de gebruikte databestanden wordt helaas (nog) niet gevraagd naar de legitimiteit van loting in de ogen van burgers

# Naar actualisering van de legitimiteitsmonitor



## Opbouw en aanpak

De eerste versie van de Legitimiteitsmonitor besteedde logischerwijs veel aandacht aan ontwerpkeuzes. Alle details daarvan worden hier niet opnieuw gepresenteerd; die kunnen op internet en in rapportvorm (Hendriks, Van Ostaaijen & Boogers, 2011) eenvoudig worden nagelezen.<sup>7</sup> Ook de tweede versie van de Legitimiteitsmonitor – en de aanpassingen en vernieuwingen die daarin zijn gemaakt – is terug te vinden op internet en een rapport (Hendriks, Van Ostaaijen, Van der Krieken & Keijzers, 2013).<sup>8</sup> In deze monitor beperken we ons dan ook tot een overzicht op hoofdlijnen. Daarnaast lichten we de aanpassingen en vernieuwingen in de monitor toe.

### Aspecten van legitimiteit

Democratische legitimiteit is een complex begrip dat vele aspecten kent. De afgelopen jaren stond voor het ministerie van BZK – zoals genoemd in haar strategische kennisagenda 2010-2015 – acceptatie, vertrouwen en tevredenheid in de belangstelling. Dit zijn verwante begrippen, waarachter vervolgens nog weer andere concepten schuilen (vgl. Hertogh, 2007).

Figuur 1 laat een overzicht zien van begrippen die positief of negatief samenhangen met aanvaarding, vertrouwen en tevredenheid. Elk begrip kan daarbij sterker of minder sterk vorm krijgen: bijvoorbeeld van stilzwijgende tot uitdrukkelijke goedkeuring, van specifiek tot algemeen wantrouwen en van stille tot meer openlijke tevredenheid. Overigens is het niet noodzakelijk het geval dat een meer positieve beoordeling op één van deze aspecten samen gaat met een hoger oordeel over de andere elementen. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat meer tevredenheid niet automatisch meer vertrouwen betekent (Van de Walle & Bouckaert, 2003). Voor wat betreft de ‘negatieve’ kolom geldt hetzelfde: politiek cynisme en verbaal verzet wijzen op verschillende zaken. Het overzicht in Figuur 1 is in het onderzoek gebruikt als een ‘sensitizing framework’, als een zoekleus voor het in kaart brengen en actualiseren van relevante indicatoren ten aanzien van democratische legitimiteit.

TABEL 1 | Aspecten van legitimiteit

Aspect	Positief	Negatief
<b>Aanvaarding</b>	<i>acceptatie</i> (van passief tot actief, van schoorvoetend tot van harte) <i>steun/adhesie</i> (van gedoogsteun tot actieve support, van geconditioneerde steun tot algemene steun) <i>instemming/ goedkeuring</i> (van zwak tot sterk, van stilzwijgende tot manifeste goedkeuring) <i>omarming</i> (van stille trots tot expliciet chauvinisme)	<i>kritiek</i> (van optimistisch en opbouwend tot pessimistisch en cynisch) <i>verwerping</i> (al dan niet actief, van specifiek tot algemeen) <i>oppositie</i> (al dan niet ‘loyaal’, van specifiek tot algemeen) <i>verzet</i> (van vreedzaam en verbaal tot fysiek en gewelddadig)
<b>Vertrouwen</b>	<i>fiducie/confidentie</i> (van specifiek tot algemeen, van geclausuleerd delegeren tot onvoorwaardelijk overlaten) <i>geloof/overtuiging</i> (van onbereflecteerd ‘ik geloof het wel’ tot overtuigd ‘ik geloof er rotsvast in’) <i>integratie/communie</i> (opname in het geheel)	<i>argwaan/scepsis/reserve/twijfel</i> (van specifiek tot algemeen) <i>wantrouwen</i> (van specifiek tot algemeen) <i>cynisme</i> (van licht tot donker) <i>vervreemding</i> (afwending van het geheel)
<b>Tevredenheid</b>	<i>positieve beoordeling/evaluatie</i> (hoge cijfers voor/ ruimhartige blijken van tevredenheid) <i>satisfactie/voldoening</i> (van specifieke tot algemene satisfactie, van stille voldoening tot expliciete ‘thumbs up’) <i>content/gelukkig zijn</i> (met een actor of zaak in het openbaar bestuur)	<i>negatieve beoordeling/evaluatie</i> (lage cijfers voor/ zuinige blijken van tevredenheid) <i>ontevredenheid/onbehagen</i> (van specifiek tot algemeen, van stil protest tot expliciete ‘thumbs down’) <i>onvervuld/ongelukkig zijn</i> (met een actor of zaak in het openbaar bestuur)

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/08/17/legitimiteitsmonitor-democratisch-bestuur/legitimiteitsmonitor-democratisch-bestuur.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/09/02/rapport-legitimiteitsmonitor-democratisch-bestuur>

## Objecten van legitimiteit

Naast dat legitimiteit verschillende aspecten omvat zijn ook diverse objecten van legitimiteit aan te wijzen. In de politieke wetenschap wordt in navolging van Easton (1965) een zekere gelaagdheid aan het legitimiteitsconcept toegedicht (Figuur 2; vgl. Dalton, 1999; Norris, 1999; zie ook Thomassen, 2010; Tiemeijer, 2010).

TABEL 2 | Objecten van legitimiteit

Driedeling (Easton)	Vijfdeling (Dalton e.a.)	Waar gaat het over?
Politieke gemeenschap	Gemeenschap	Verbondenheid met het geheel, de nationale staat
Politieke regime	Principes	Steun voor beginselen van de democratische rechtstaat
	Inrichting/werking	Tevredenheid met de manier waarop de democratische rechtstaat werkt
	Instellingen/instituties	Vertrouwen in regering, parlement, partijen als algemene instituties
Politieke actoren	Autoriteiten/actoren	Vertrouwen in specifieke bestuurders, politici, partijen

In deze legitimiteitsmonitor gaat het echter ook om de legitimiteit van democratisch handelen, waardoor een iets andere indeling gewenst is. In aanvulling op de al genoemde objecten van legitimiteit onderscheiden we een categorie 'beleidslegitimiteit'. Verder worden 'instellingen/instituties' en 'autoriteiten/actoren' samengevat onder één categorie. Ten derde is een algemene categorie 'systeem' te onderscheiden waarmee de 'politieke gemeenschap' en het 'politieke regime' (deels) worden afgedekt. We kunnen legitimiteit daarmee ontzeggen van of toekennen aan:

- I) *Het systeem* – het politiek-bestuurlijk systeem, het democratisch bestuur en het openbaar bestuur in algemene zin; het systeem dat de 'gezaghebbende waardoedeling' in banen leidt.
- II) *Actoren* – gezagdragers en gezagdragende instituties; functionarissen en collectieve actoren (in lijn met het 'new institutionalism' vallen deze onder onze brede definitie van actoren) die met 'officieel' gezag bekleed zijn in het openbaar bestuur.
- III) *Beleids-handelen* – beleid, waaronder regelgeving, op verschillende terreinen – de zorg, de economie, de opsporing, et cetera – dat de 'gezaghebbende waardoedeling' concreet maakt.

De legitimiteit die aan deze objecten wordt toegekend noemen we in het kort: 'systeemlegitimiteit', 'actorlegitimiteit', en 'beleidslegitimiteit'.

## Roeien met de riemen die er zijn

Bij het actualiseren van de Legitimiteitsmonitor wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande databestanden die passen bij de doeleinden van het onderzoek. Dit betekent dat we roeien met de riemen die er zijn. Het gaat voornamelijk om de volgende grootschalige, kwantitatieve databestanden:

**TABEL 3** | Databestanden

Databestand	Relevante thema's	Frequentie <sup>9</sup>	Respons <sup>10</sup>	Interviewwijze
Continu onderzoek burgerperspectieven (COB: SCP)	Vertrouwen in instituties, politiek vertrouwen, tevredenheid met overheidsbeleid	Per kwartaal, sinds 2008	1001-1347 respondenten (18+)	Schriftelijke vragenlijst of CASI <sup>11</sup>
Culturele veranderingen in Nederland (CV: SCP)	Vertrouwen in overheid, vertrouwen in parlement, tevredenheid met overheidsbeleid, patriottisme	Tweejaarlijks, sinds 1975	985-2936 respondenten (16+)	Schriftelijke vragenlijst of mondelinge vragenlijst (CAPI) <sup>12</sup>
Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO)	Vertrouwen in instituties, tevredenheid met overheidsbeleid, beleidsvoorkeuren, politiek cynisme, protestbereidheid	Rond iedere Tweede Kamerverkiezing, sinds 1971	850-3175 respondenten (18+)	Mondelinge vragenlijst (CAPI) en schriftelijke drop-off vragenlijst
Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen (LISS)	Tevredenheid met overheidsbeleid, tevredenheid met instituties, politiek vertrouwen, politiek cynisme	Meermaals per jaar, sinds 2008	5287-6811 respondenten (16+)	Internetpanel (CASI); internet verbinding beschikbaar gesteld
Eurobarometer (EB)	Steun voor Europese integratie, tevredenheid met democratie, nationale trots	Over het algemeen halfjaarlijks, sinds 1974	Minimaal 1.000 respondenten (15+)	Mondelinge vragenlijst (CAPI)
European Values Studies (EVS)	Tevredenheid met functioneren democratie, tevredenheid met economisch beleid, vertrouwen in politieke instituties	Ieder decennium, sinds 1981	1003-1554 respondenten (18+)	Mondelinge vragenlijst (CAPI)
World Values Studies (WVS)	Democratische waarden en principes, tevredenheid functioneren democratie, tevredenheid met functioneren democratie, vertrouwen in instituties	Ongeveer ieder decennium, sinds 2005	1050-1884 respondenten (18+)	Mondelinge vragenlijst (CAPI)
European Social Survey (ESS)	Tevredenheid met functioneren democratie, vertrouwen democratische instituties, vertrouwen in politici	Tweejaarlijks, sinds 2002	Minimaal 1.500 respondenten (15+)	Mondelinge vragenlijst (CAPI) en schriftelijke drop-off vragenlijst

In aanvulling op deze grote databestanden zijn er aanvullende overheidsstatistieken om uit te putten. Dit zijn statistieken met relevante gegevens over geweld tegen overheidsfunctionarissen, klachten bij de Ombudsman, burgerlijke 'gehoorzaamheid' richting de belastingdienst, et cetera.

## Demos en kratos

Bij democratisch bestuur gaat het om alles wat een rol speelt in de verbinding tussen de burgerij (demos) en het bestuur (kratos), waaronder: de politieke intermediairs, de verkiezingsmechanismen, de procedures en actoren die de publieke besluitvorming in banen leiden, en publiek beleid tot aan de voordeur (en soms zelfs tot achter de voordeur) van de burger brengen. Hoe burgers tegen dit alles aankijken is wederom de vraag die ten grondslag ligt aan de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. In het volgende hoofdstuk trachten we deze vraag te beantwoorden, gebruikmakend van de eerder genoemde grootschalige databestanden.

<sup>9</sup> Ten opzichte van de Legitimiteitsmonitor 2013 zijn voor deze monitor de databestanden COB, CV, LISS, EB en NKO geactualiseerd. Het databestand van EVS kon niet worden bijgewerkt omdat nog geen nieuwe meting beschikbaar was, terwijl de databestanden WVS en ESS er nieuw bij zijn gekomen.

<sup>10</sup> Minimale en maximale respons op basis van alle metingen van de betreffende enquête.

<sup>11</sup> CASI = Computer Assisted Selfcompletion Interviewing, respondenten vullen de enquête zelf in op de computer

<sup>12</sup> CAPI = Computer Assisted Personal Interviewing, respondenten beantwoorden vragen van een interviewer die antwoorden op computer invoert.

**Legitimiteitsmonitor  
Democratisch Bestuur  
2015**



## Het grote plaatje

De Legitimiteitsmonitor is bewust *niet* opgezet als een 'AEX-index van het democratisch bedrijf'. Het oordeel over de legitimiteit van het democratisch bestuur en de ontwikkelingen daarin kunnen niet worden gereduceerd tot één cijfer. De monitor kan daarentegen wel worden gebruikt om de oordeelsvorming te ondersteunen, te stroomlijnen en van bruikbare inzichten voorzien. Dit maakt de Legitimiteitsmonitor tot een soort 'dashboard' of 'bewakingspaneel' zoals hedendaagse automobilisten of nachtwakers dat voor zich hebben, met een veelheid aan schermen waar ter ondersteuning relevante informatie wordt getoond. Het dashboard geeft niet alles weer, maar wel een aantal belangrijke onderdelen van een auto; de nachtwaker ziet op zijn bewakingspaneel niet het hele gebouw in al zijn facetten, maar wel een aantal belangrijke hoeken.

De verschillende 'schermen' (lees: Figuren) die hieronder voorbij komen zijn als volgt geclusterd:

- I) Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit
  - Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie
    - Waardering voor werking democratie
    - Hang naar democratische vernieuwing
    - (Dis)connectie met representatieve politiek
    - Wat verder nog interessant is
- II) Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit
  - Waardering regering en bewindspersonen
  - Waardering volksvertegenwoordiging en Kamerleden
  - Waardering politieke partijen en politici
  - Waardering overheden en ambtenaren
  - Wat verder nog interessant is
- III) Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit
  - Bread & butter: beleid economie, werkgelegenheid, sociale zekerheid
  - Law & order: ordehandhaving, politie, justitie, misdaadbestrijding
  - Care & cure: beleid gezondheidszorg, verpleging, verzorging jong en oud
  - Leefbaarheid: beleid ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer en vervoer
  - Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

### Doorheen de tekst worden afkortingen gebruikt die voor het volgende staan:

<b>COB</b>	Continu Onderzoek Burgerperspectieven
<b>EB</b>	Eurobarometer
<b>ESS</b>	European Social Survey
<b>EVS</b>	European Value Studies
<b>CV</b>	Culturele Verkenningen
<b>IGV</b>	Integrale Veiligheidsmonitor
<b>LISS</b>	Langlopende Internet Studies voor de Sociale Wetenschappen
<b>NKO</b>	Nationaal Kiezersonderzoek
<b>SCP</b>	Sociaal Cultureel Planbureau
<b>SSN</b>	Sociale Staat van Nederland
<b>SCR</b>	Sociaal en Cultureel Rapport
<b>WVS</b>	World Values Survey

### De meeste hieronder genoemde bronnen zijn op internet te raadplegen; de betreffende URL's zijn:

<b>DANS Easy</b>	<a href="https://easy.dans.knaw.nl/ui/home">https://easy.dans.knaw.nl/ui/home</a>
<b>Zacat</b>	<a href="http://zacat.gesis.org">http://zacat.gesis.org</a>
<b>LISS</b>	<a href="http://www.lissdata.nl/dataarchive/">http://www.lissdata.nl/dataarchive/</a> (CentERdata archief = <a href="http://www.centerdata.nl/">http://www.centerdata.nl/</a> )
<b>ESS website</b>	<a href="http://www.europeansocialsurvey.org/">http://www.europeansocialsurvey.org/</a>

## Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit (I)

In de eerste hoofdcategorie kijken we naar legitimiteitsindicatoren op het niveau van het overkoepelend systeem. Het gaat hier om de grondhoudingen van burgers ten aanzien van de grondvormen van het politiek-bestuurlijk systeem – de democratische rechtstaat en zijn constitutie, de parlementaire democratie en haar representatievormen – dat de ‘gezaghebbende waardetoedeling’ in banen leidt. We gaan hieronder in op de steun voor het democratisch principe en het in Nederland gegroeide democratisch systeem. Daarbij kijken we ook naar tekenen van (dis)connectie met - en mogelijk cynisme jegens - de vertegenwoordigende democratie in het algemeen (specifieke instellingen en beleidsterreinen komen in deel II en III aan bod), en naar de mate waarin burgers eventueel systeemveranderingen of -vernieuwingen voorstaan.

### *Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie*

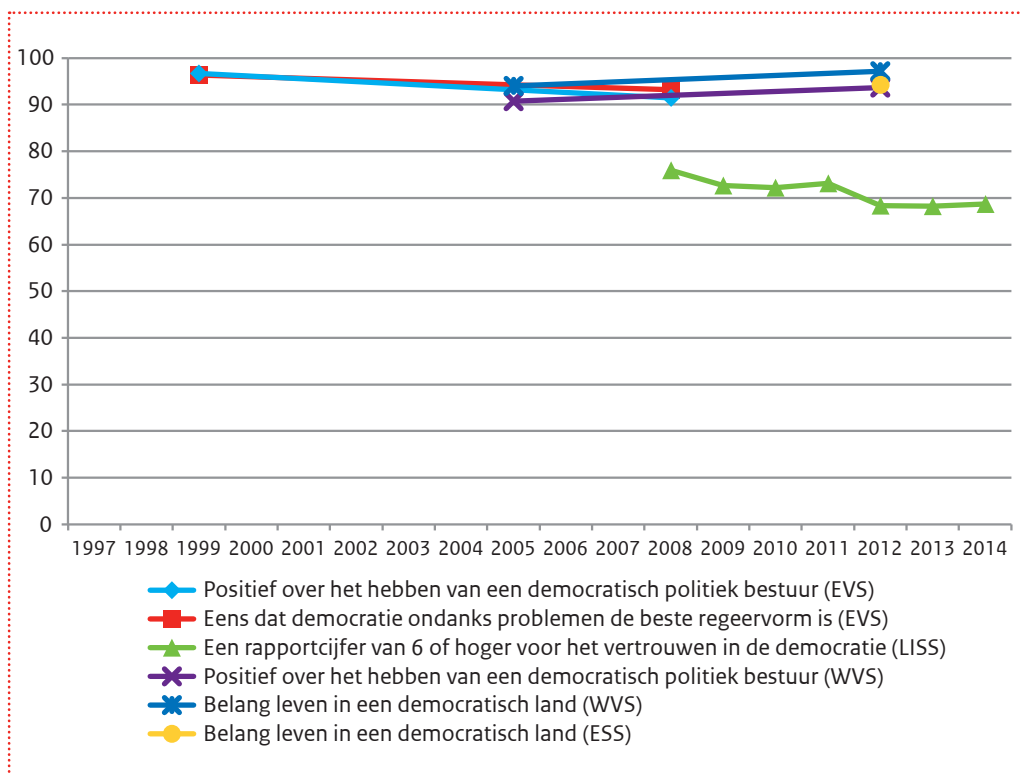
Hoe staan burgers tegenover de democratie (bestuur van velen: het volk) als historisch alternatief voor de oligarchie (bestuur van enkelen: de oligarchen) of de autocratie (bestuur van een eenling: de autocraat)? Vinden ze het de moeite, kosten en onvermijdelijke problemen waard? Of zouden ze wellicht liever een ‘sterke leider’ of meerdere ‘toegewijde leiders’ aan het roer zien?

Het algemene idee van democratie als regeervorm kan in Nederland nog steeds op grote en stabiele steun rekenen. Volgens de laatst bekende meting van WVS is in 2012 93,6 % van de bevolking positief over het hebben van een democratisch systeem (zie Figuur 1.1). Het percentage Nederlanders dat het vertrouwen in de democratie uitdrukt met een rapportcijfer 6 of hoger zakt weliswaar zo’n 5 procentpunten (met de laatste drie metingen rond de 68%, waar voorheen metingen rond de 73% golden), maar blijft daarmee nog steeds op een zeer ruime meerderheid steken.

Naast de massieve steun voor de idee van democratie (Figuur 1.1) valt een kleinere maar toch substantiële steun op voor goeddeels autonome, sterke leiders - in ieder geval vanaf de millenniumwisseling (zie Figuur 1.2). Tot dan toe had de idee van ‘krachtig leiderschap’ in Nederland over een lange reeks van jaren steeds minder steun gekregen. In 2000 noteert SCP/CV nog grofweg dezelfde waarde als in 1996 (zo’n 30%) maar vanaf 2004/2006 beweegt de blauwe lijn zich op een significant hoger niveau (zo’n 55%).

Bezien we EVS en WVS tezamen (niet onlogisch gezien de samenhang tussen de twee bestanden die vergelijkbare metingen doen op Europese respectievelijk wereldwijde schaal) dan zien we na 1999 eveneens groeiende steun voor ‘een sterke leider die zich niet druk hoeft te maken om het parlement en verkiezingen’ - rond de 40% ziet dat wel zitten in 2005 en 2008 -, waarna in 2012 een wat lager maar nog steeds op te merken percentage hier een voorkeur voor blijkt te hebben: zo’n 33%. Dat is niet toevallig ook het niveau waarop de groene COB-lijn zich de afgelopen jaren beweegt. Rond de verkiezingen van 2010 en 2012 werden nog iets hogere percentages genoteerd: 37% procent eens met de uitspraak “het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders.” Hoewel politieke democratie en stevig leiderschap goed kunnen samengaan is het toch een opmerkelijk gegeven, aangezien ‘het bestuur overlaten aan enkele krachtige leiders’ toch een sterke afwijking is van het gegroeide democratisch systeem.

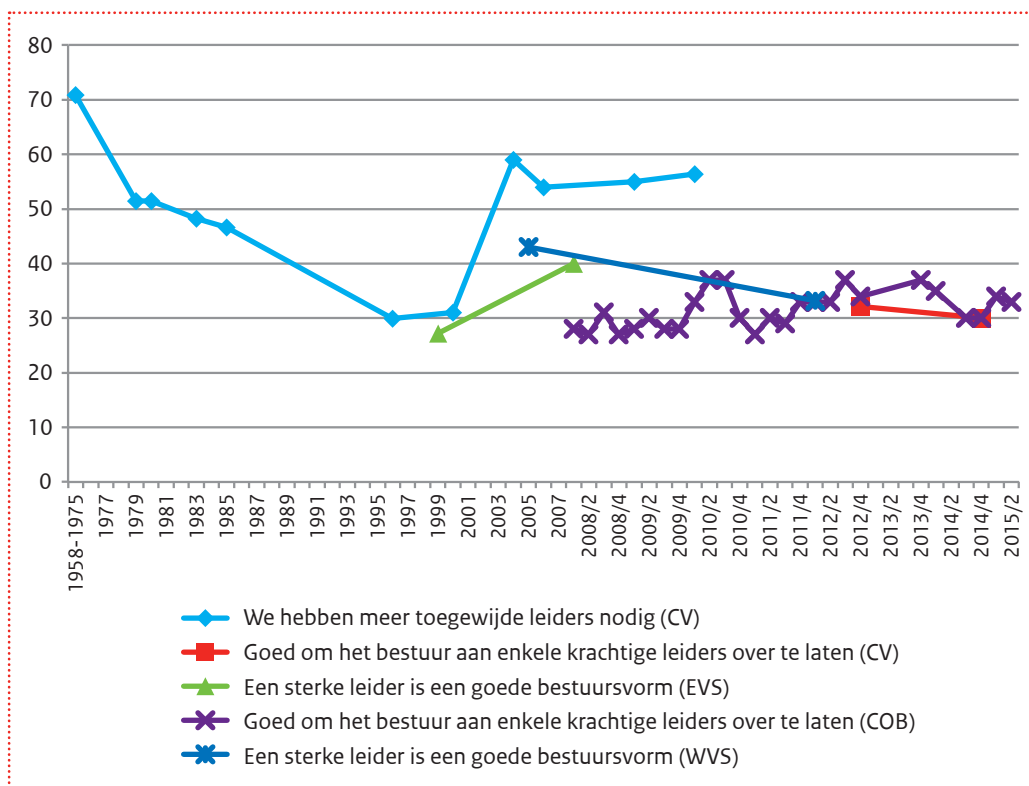




FIGUUR 1.1 | Steun voor democratie<sup>13,14</sup>

<sup>13</sup> In het algemeen drukken de cijfers de positieve beantwoording op de vragen uit (soms worden daarvoor categorieën gecombineerd). Bij vragen naar een rapportcijfer combineren we, tenzij anders vermeld, de categorieën '6' en hoger. Hoewel dit in tegenstelling tot de eens/oneens vragen technisch gezien een kleinere categorie is, gaan we er van uit dat het oordeel vanuit respondenten pas vanaf een '6' positief is en dus beter vergelijkbaar met de vragen waar het percentage 'eens' of 'tevreden' is gegeven. De EVS, Eurobarometer en ISSP data komen uit ZACAT, indien niet anders vermeld in de voetnoot is de CV data afkomstig van DANS (voor de periode 1958-1975 is er één gemiddeld cijfer), ESS van de ESS website en de LISS gegevens uit het CentERdata archief. Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn zoveel mogelijk de ongewogen data geanalyseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de valid percentages, de antwoord categorie 'weet niet' buiten beschouwing latend. Waar er meerdere metingen per jaar waren, is de eerste meting gebruikt. Indien in de Figuur een interval kleiner dan 1 jaar (bijv. één kwartaal of één half jaar) is er gebruik gemaakt van gewogen gemiddelden over de metingen. Opvallend: de gegevens uit SSN 2011, SSN 2009 en SSN 2007 verschillen onderling, we hebben data uit de laatste meting gebruikt. De gegevens voor het COB komen uit verschillende COB kwartaalverslagen van het SCP. De ruwe data zijn onbewerkt geanalyseerd, missende waarden als 'weet niet' of 'ongeldig' buiten beschouwing gelaten. Hierbij is altijd gebruik gemaakt van de cijfers uit de meest recente verslagen waarbij indien nodig cijfers uit het verleden op basis van deze gegevens zijn gecorrigeerd. De NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (NKO), gegevens van 2010, 2011 en 2012 uit NKO 2010, 2011 en 2012. De cijfers van de ombudsman komen uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman), de cijfers van de belastingdienst zijn afkomstig uit de fiscale monitoren van de belastingdienst. De overige bronnen staan bij de betreffende Figuren vermeld.

<sup>14</sup> 'Ik ga een aantal politieke systemen beschrijven en vragen wat u van elk vindt als een manier om dit land te besturen. Geef aan in hoeverre het volgens u een goede of slechte manier is om dit land te besturen. Een democratisch politiek bestuur hebben' (EVS). 'Democratie kan misschien problemen hebben maar het is beter dan enige andere vorm van regeren'. Opgeteld zijn degenen die hierop met (zeer) eens antwoorden (EVS). Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? (1 = geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen) Democratie (Bij de cijfers is uitgegaan van het jaartal waarop het rapport is afgerond, ook al vonden er ook metingen plaats in december van het jaar ervoor) (LISS). 'Hoe belangrijk is het voor u dat u in een land leeft dat democratisch wordt bestuurd' (WVS); 'Hoe belangrijk is het voor u om te wonen in een land dat democratisch bestuurd wordt' (ESS).



FIGUUR 1.2 | Hang naar sterke leider<sup>15</sup>

## Waardering voor werking democratie

Als burgers kijken naar de democratie zoals die op enig moment functioneert, hoe waarderen zij die dan? Hoe tevreden zijn ze ermee? Hoeveel vertrouwen hebben ze erin? En hoe verhoudt de tevredenheid met het democratisch systeem in Nederland zich tot die in andere landen?

In Figuur 1.3 staat de tevredenheid met de waargenomen democratie centraal. De blauwe lijn, die de tevredenheid uitdrukt met hoe de democratie in Nederland functioneert, gaat over een langere periode bezien trendmatig omhoog, van een kleine 50% tevreden in 1973 tot bijna 77% in 2014. Thomassen, Van der Ham en Andeweg (2014: 78) stellen terecht dat deze trendlijn contrasteert met het in dezelfde periode vaak geschetste beeld van een om zich heen grijpende democratische legitimiteitscrisis.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben' (CV); Vanaf 2012 is de stelling veranderd in 'Het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders.' (CV, De cijfers van CV 2014 zijn afkomstig uit SNN 2015 en betreffen gewogen cijfers); 'Geef aan in hoeverre het volgens u een goede of slechte manier is om dit land te besturen. Een sterke leider hebben die zich niet druk hoeft te maken om het parlement en verkiezingen' (EVS); Tot 2011 luidde de stelling 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben' en vanaf 2011 luidde de stelling 'Het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders' (COB).

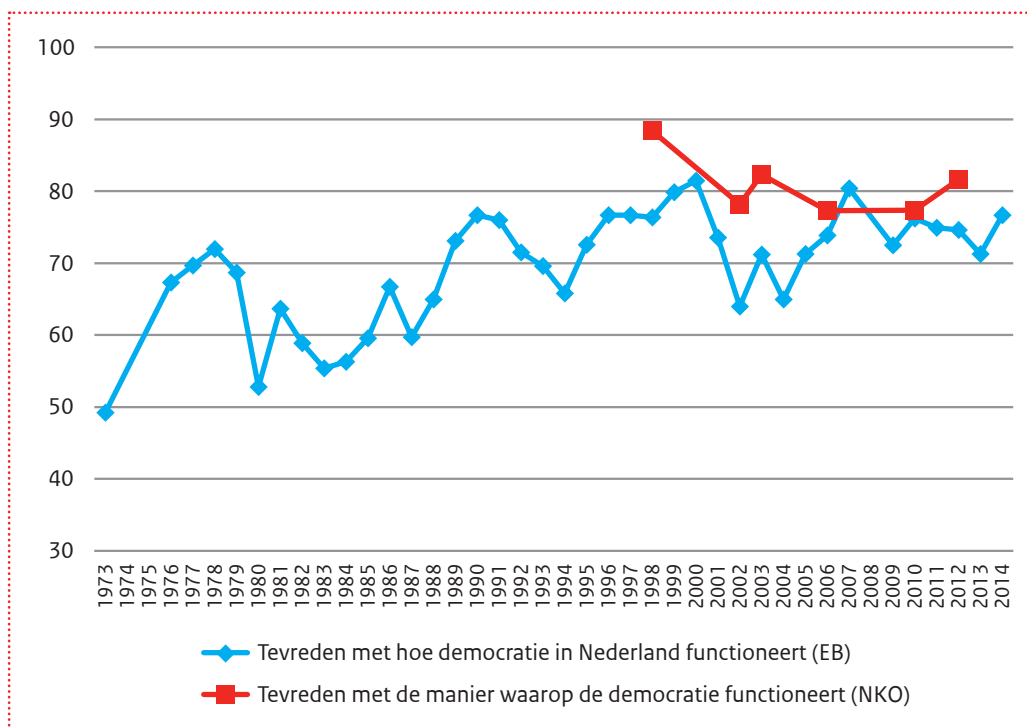
<sup>16</sup> Bij deze Eurobarometerindicator past wel een kanttekening. Tiemeijer (2010) heeft bijvoorbeeld aannemelijk gemaakt dat achter de generieke Eurobarometervraag eigenlijk twee verschillende vragen verscholen liggen: een vraag naar de tevredenheid met het democratische proces in engere zin, en een vraag naar de tevredenheid met de politieke vrijheden die met democratie worden geassocieerd. De eerste vraag wordt volgens zijn onderzoek minder positief beantwoord dan de tweede: Nederlanders lijken vooral tevreden te zijn met de politieke vrijheden, en het is mogelijk, hoewel niet zeker, dat dit de 'tevredenheid met de democratie' voor een belangrijk deel verklaart. Deze uitsplitsing is helaas niet langjarig beschikbaar.

De Eurobarometer-trendlijn laat naast vele 'ups' overigens ook stevige 'downs' zien: de meest opvallende tussen 1978 en 1980, 1990 en 1994, 2000 en 2002, en meest recentelijk tussen 2007 en 20013. Bij de meest recente meting van 2014 gaat de score weer omhoog naar een 76,7% tevreden. De 'downs' vallen op omdat de 'ups' in de tijdreeks er vaak kort voor zitten (de meest recente in 2000 en 2007); we kunnen dus spreken van een aanzienlijke volatiliteit.

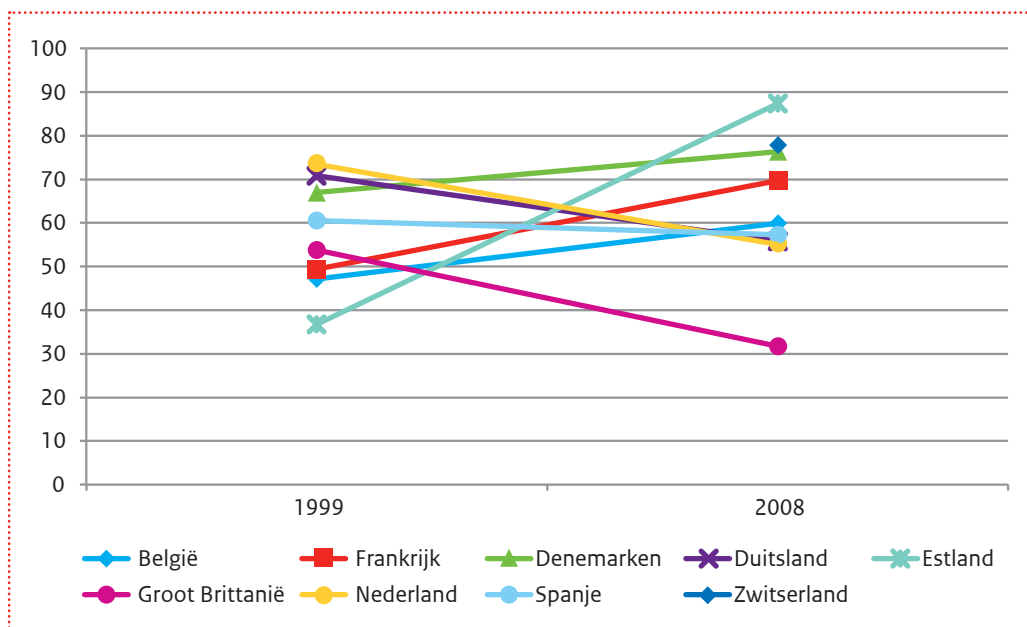
Vergelijkbare NKO-en EVS-indicatoren laten na 1998, respectievelijk 1999, een lichte, respectievelijk stevige, daling zien van de tevredenheid met de bestaande democratie. Bij de EVS-indicator is de vraagstelling net iets anders: meer gericht op de ontwikkeling van de democratie dan op het functioneren in het hier en nu. De EVS-bestanden maken internationale vergelijking mogelijk (zie Figuur 1.4). Duitsland blijkt een nagenoeg zelfde daling te vertonen als Nederland tussen 1999 en 2008, en ook Groot-Brittannië blijkt een sterke daler, zij het op een substantieel lager niveau van tevredenheid; in Spanje gaat de tevredenheid met de democratie volgens EVS heel licht omlaag tussen 1999 en 2008. Een stijgende lijn zien we bij de nieuwe democratie Estland, bij Denemarken, België en Frankrijk. Voor Noorwegen en Zwitserland is alleen een meting in 2008 beschikbaar, maar die ligt duidelijk boven de 2008-score van Nederland. In dit 'Europese klasje' scoort feitelijk alleen Groot-Brittannië in 2008 lager dan Nederland.

Eurobarometer maakt internationale vergelijking mogelijk met meer metingen, over een langere periode. Nederland hebben we in Figuur 1.5 vergeleken met de drie klassieke grootmachten in haar directe omgeving en in Figuur 1.6 met drie kleinere, consensuele democratieën waarmee het land vaak wordt vergeleken. In de laatste categorie gaat Denemarken nog steeds boven Nederland voor wat betreft de tevredenheid met de werking van de democratie, maar het verschil is met de nieuwe beschikbare metingen wel kleiner geworden. Ook het verschil met België lijkt kleiner te worden, tot 2014 althans. Het contrast is hoe dan ook een stuk kleiner dan in de jaren '90, toen Nederland zich wendde in het poldermodel en België in de ban was van de witte marsen. Net als Denemarken komt Noorwegen (in de helaas beperkte serie beschikbare metingen voor dat land) hoger uit dan Nederland.

Met de meest recente metingen na 2013 stijgt Nederland - als het gaat om tevredenheid met de wijze waarop de democratie werkt - nog duidelijker uit boven de majoritaire democratieën van Groot-Brittannië en, vooral, Frankrijk (zie Figuur 1.5). Nederland neemt in 2014 ook weer wat meer afstand van Duitsland. Terwijl Duitsland vóór 1990 stevast hogere tevredenheidscijfers boekt, noteert Nederland nadien bijna altijd een wat hogere tevredenheid met de werking van de democratie. In de Duitse cijfers na 1990 gaat de samenvoeging met voormalig Oost-Duitsland door, samen met de in die jaren veelbesproken 'Politikverdrossenheit' (de ontgoocheling omtrent de politiek). Vanaf 2002 liggen de Duitse en Nederlandse tevredenheidscijfers dicht bij elkaar. Duitsland kent een hybride democratie met zowel een stevige dosis consensusdemocratie (vanwege het 'samenwerkingsfederalisme') als een aanzienlijk element van pendule-democratie (vanwege het 'twee-en-een-half-partijstelsel'). Sommigen zouden ook wel andere ingrediënten aan de Nederlandse consensusdemocratie willen toevoegen, zo blijkt in de volgende paragraaf.



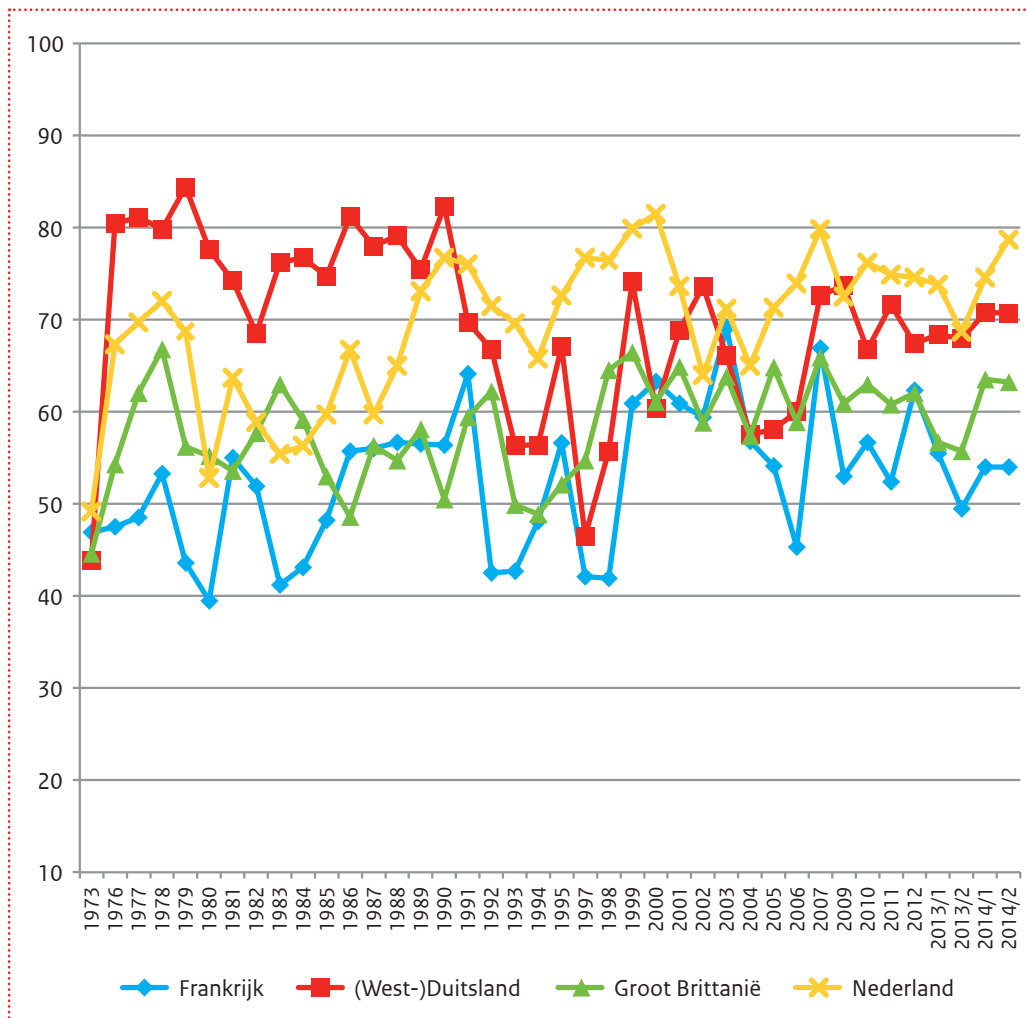
FIGUUR 1.3 | Tevreden met de bestaande democratie<sup>17</sup>



FIGUUR 1.4 | Tevreden met de ontwikkeling van de democratie (EVS)<sup>18</sup>

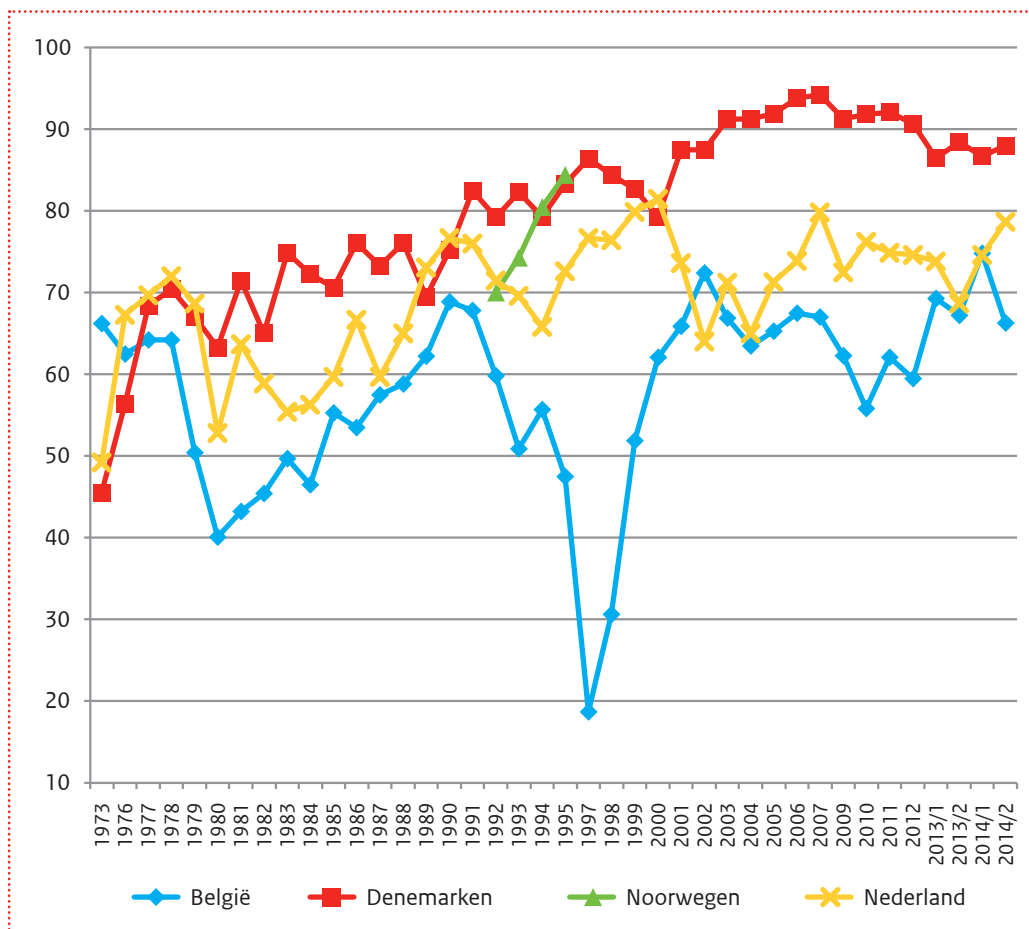
<sup>17</sup> 'De wijze waarop de democratie in Nederland functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' (EB) gewogen gemiddelde berekend; 'Bent u over het algemeen genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert?' (NKO); 'Bent u over het geheel genomen zeer tevreden, behoorlijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie zich ontwikkelt in uw land?' (EVS).

<sup>18</sup> 'Bent u over het geheel genomen zeer tevreden, behoorlijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie zich ontwikkelt in uw land?' (EVS)



FIGUUR 1.5 | Tevreden met werking democratie – vergelijking I (EB)<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Zou u zeggen dat u, in het algemeen, zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden bent met de wijze waarop de democratie in [land x] werkt? Tot 1991 vertegenwoordigt Duitsland alleen West-Duitsland. Voor de vergelijking van landen is gebruik gemaakt van de 'compare groups' functie in SPSS waardoor respondenten met een dubbele nationaliteit buiten beschouwing zijn gelaten.



FIGUUR 1.6 | Tevreden met werking democratie – vergelijking II (EB)<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Zou u zeggen dat u, in het algemeen, zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden bent met de wijze waarop de democratie in [land x] werkt? Voor de vergelijking van landen is gebruik gemaakt van de 'compare groups' functie in SPSS waardoor respondenten met een dubbele nationaliteit buiten beschouwing zijn gelaten.

## Hang naar democratische vernieuwing

Hoe zeer verlangen burgers naar democratische vernieuwing, naar verandering van het bestaande systeem? Zouden ze meer directe democratie of meer rechtstreeks gekozen bestuurders willen zien dan het huidige systeem te bieden heeft? De hang naar vernieuwing is in zekere zin te beschouwen als kritiek op het bestaande systeem, zij het als een vorm van constructieve kritiek die verbeteringen van het democratisch systeem mogelijk en wenselijk acht.

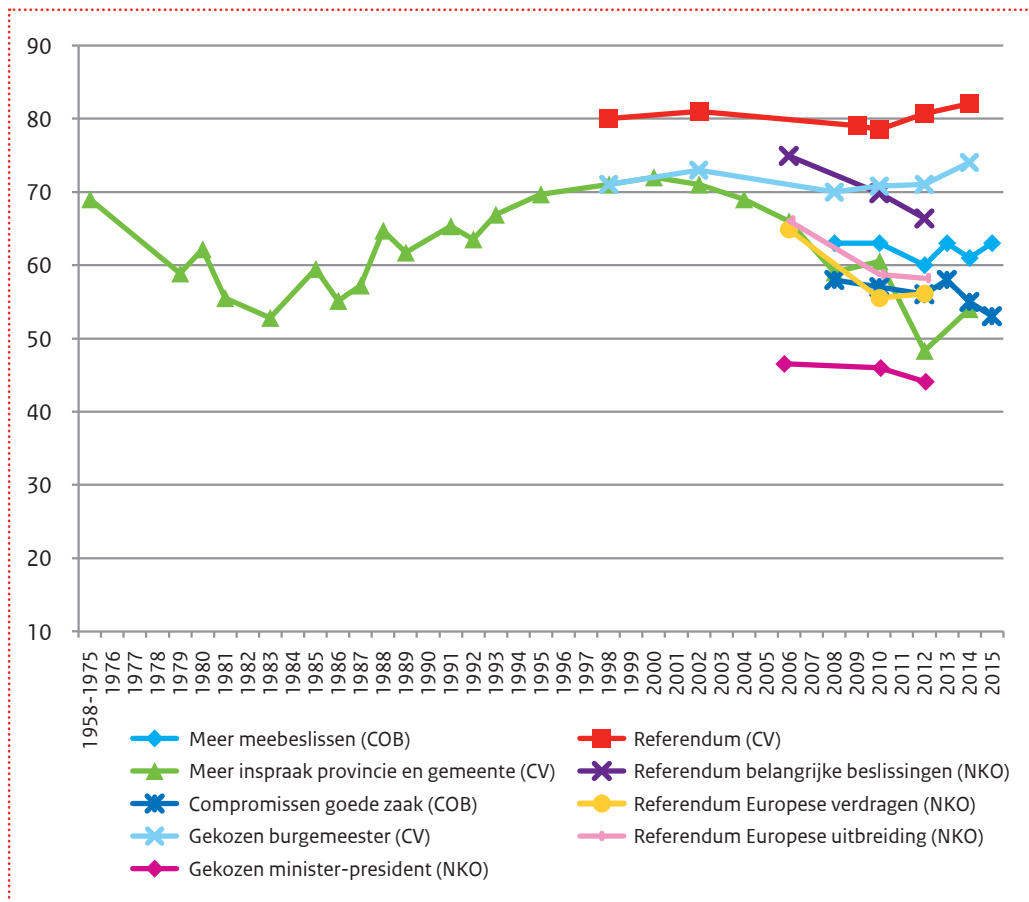
De statistieken bijeen gebracht in Figuur 1.7 laten een dubbel beeld zien. Enerzijds valt op dat er duurzaam veel steun is voor expressie van stemmingendemocratie (Hendriks, 2012), waarvoor in de traditioneel dominante consensusdemocratie van Nederland geen plek was ingeruimd. Een ruime meerderheid van zo'n 70% spreekt zich meermaals uit voor een door de inwoners gekozen burgemeester - een Figuur die afwijkt van de huidige benoemde burgemeester, en ook verder gaat dan het alternatief van een door de raad gekozen burgemeester. Een rechtstreeks door de kiezers aangewezen premier spreekt minder aan, maar krijgt met zo'n 45% toch een grote minderheid achter zich.

Een grote, stabiele meerderheid van zo'n 80% geeft aan het SCP mee voorstander te zijn van referenda over 'voor ons land belangrijke beslissingen'. Hetzelfde item scoort bij NKO iets lager, maar toch ook tussen de 65 en 75%. NKO vraagt ook naar de steun voor referenda bij Europese verdragen en uitbreidingen - interessant gezien het recente burgerinitiatief van GeenPeil waarmee een referendum over het associatieverdrag met de Oekraïne is afgedwongen. Kleinere meerderheden zijn daar voorstander van.

Hoewel het gegroeide democratisch systeem - dat vanouds weinig op heeft met electoraal 'afrekenen' via directe volksstemmingen en rechtstreekse bestuurdersverkiezingen (Andeweg & Thomassen, 2011a, 2011b) - door de hang naar zulke vormen van stemmingendemocratie ontegenzeggelijk wordt uitgedaagd, lijkt het er anderzijds niet op dat Nederlanders de consensusdemocratie volledig zouden willen omturnen. Verderop in dit deel (Figuur 1.9) signaleren we dat 97% een coalitieregering verkiest boven een éénpartijregering; hoewel het alternatief hier niet duidelijk is omschreven (een éénpartijregering van het democratische, of van het ondemocratische type?) is dit toch een opmerkelijk grote pluim voor coalitiebestuur. Een lager percentage, maar nog steeds een meerderheid, vindt het een 'goede zaak dat in de politiek compromissen worden gesloten' - een onvermijdelijk gevolg van coalitiebestuur en consensusdemocratie. Hoewel de steun daarvoor licht is gedaald, en de piek van 2013 een eenmalige uitschieter lijkt te zijn, stemt in 2015 nog zo'n 53% daarmee in.

Een wat grotere en licht gegroeide groep - zo'n 64% in 2015 - tekent daarbij aan dat burgers meer zouden moeten kunnen 'meebeslissen over belangrijke politieke kwesties'. Velen zeggen dus 'politieke compromissen oké', maar velen zeggen tegelijk 'burgers laten meebeslissen'. Het is de vraag of men daarbij denkt aan de klassieke 'inspraak' bij bestuurlijke beslissingen op lokaal en provinciaal niveau. Bij de laatste metingen is zo'n 60% daar nog steeds wel voorstander van, maar in een reeks van jaren is de steun hiervoor toch ook afgenomen. In dezelfde periode werd de klassieke inspraak ook steeds meer vervangen door nieuwere vormen - volgens sommigen zelfs een nieuwe generatie - van burgerparticipatie; naar die nieuwere vormen wordt helaas nog niet gevraagd bij de opbouw van de onderhavige databestanden.

We zien, kortom, een onmiskenbare hang naar alternatieve vormen van stemmingendemocratie, gecombineerd met deels blijvende steun voor overlegdemocratie; Nederlanders lijken de laatste niet volledig te willen omturnen, als wel te willen kruiden met nieuwe ingrediënten.



FIGUUR 1.7 | Hang naar democratische vernieuwing<sup>21</sup>

<sup>21</sup> 'Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties' (COB); 'Het is een goede zaak dat in de politiek compromissen worden gesloten' (COB); 'Vindt dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie veel of een beetje groter moet worden' (CV – deze formulering komt uit SSN 2009); 'De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente' (CV); 'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezer zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum' (CV) 'Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum' (NKO); 'De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen' (NKO); 'Toekomstige Europese verdragen moeten in de vorm van een referendum aan de kiezers worden voorgelegd' (NKO); 'Eventuele toekomstige uitbreidingen van de Europese Unie moeten in de vorm van een referendum aan de kiezers worden voorgelegd' (NKO). De CV/DansEasy bevat nog gegevens uit 1971 en 1972. In beide jaren was 61% van de bevolking het eens met de stelling.

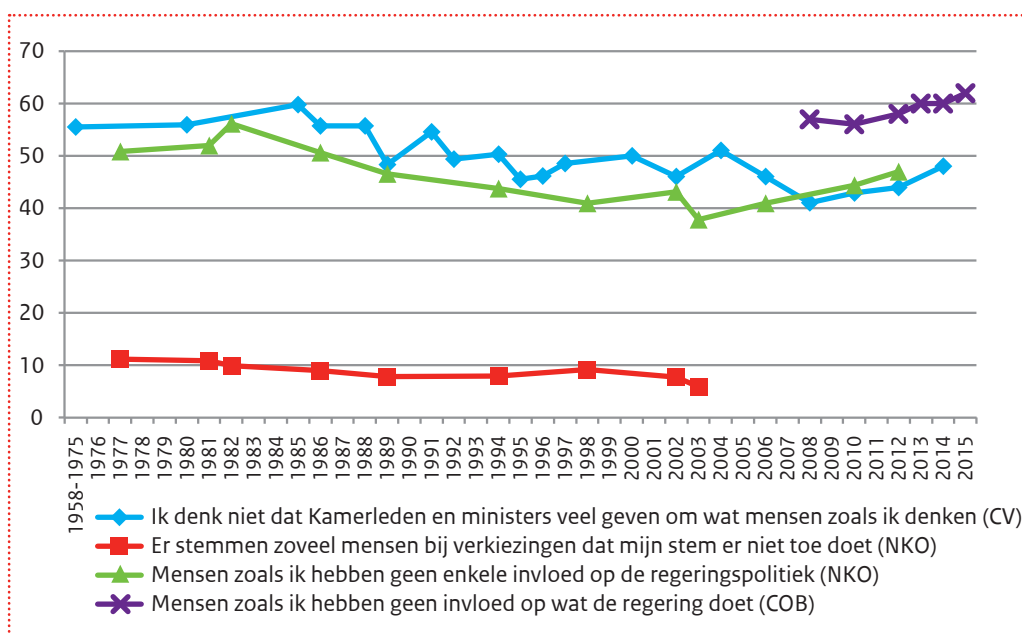


## (Dis)connectie met representatieve politiek

In de statistieken zijn verschillende items te vinden die 'politiek cynisme' bedoelen te meten. Verderop in de monitor komen cynisme-items aan bod die zich richten op specifieke autoriteiten (Kamerleden, politieke partijen e.d.); hier gaat het om de houding ten aanzien van de representatieve politiek als zodanig.

Stellen burgers een zekere mate van belang in politiek? Denken ze dat politici omgekeerd belang stellen in hun mening? Geloven ze dat hun in verkiezingen uitgebrachte stem ertoe doet, dat het uitmaakt om te gaan stemmen, dat het verschil maakt voor wie er aan de macht komt, en voor welk beleid er uiteindelijk wordt gevoerd? Als dat idee niet aanwezig is, of sterk afneemt, is de legitimiteit van de representatieve democratie in het geding.

In Figuur 1.8 blijkt dat iets meer Nederlanders het eens zijn met de stelling dat mensen zoals zij geen invloed hebben op wat de regering doet: 62% in 2015. Dat druist in tegen een grondgedachte van representatieve politiek. Het vergelijkbare NKO-item - de groene lijn - laat vanaf 2003 ook een voorzichtige beweging omhoog zien; op een iets lager niveau, misschien omdat 'geen enkele invloed' nog minimalistischer klinkt. Over een langere periode bezien neemt de groene lijn echter niet trendmatig toe. Hetzelfde geldt voor de groep die 'niet denkt dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken': waar deze groep in de jaren '80 tot zo'n 60% aanwol, noteert 2009 zo'n 20% minder. Zeer weinigen zijn het ook eens met de stelling dat het weinig zin heeft om te gaan stemmen. Dat relativeert dan weer de disconnectie met de representatieve politiek (in het algemeen).



FIGUUR 1.8 | (Dis)connectie met representatieve politiek<sup>22</sup>

<sup>22</sup> 'Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken' (CV, De cijfers van CV 2014 zijn afkomstig uit SNN 2015 en betreffen gewogen cijfers); 'Er stemmen zoveel mensen bij verkiezingen dat mijn stem er niet toe doet' (NKO); 'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek' (NKO); 'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet.'(COB); 'Hoe geïnteresseerd bent u in politiek?' (EVS). De Figuren geven de positieve antwoorden op de vragen, m.u.v. EVS waarin de waarden 'niet erg geïnteresseerd' en 'helemaal niet geïnteresseerd' zijn gecombineerd.

## **Wat verder nog interessant is**

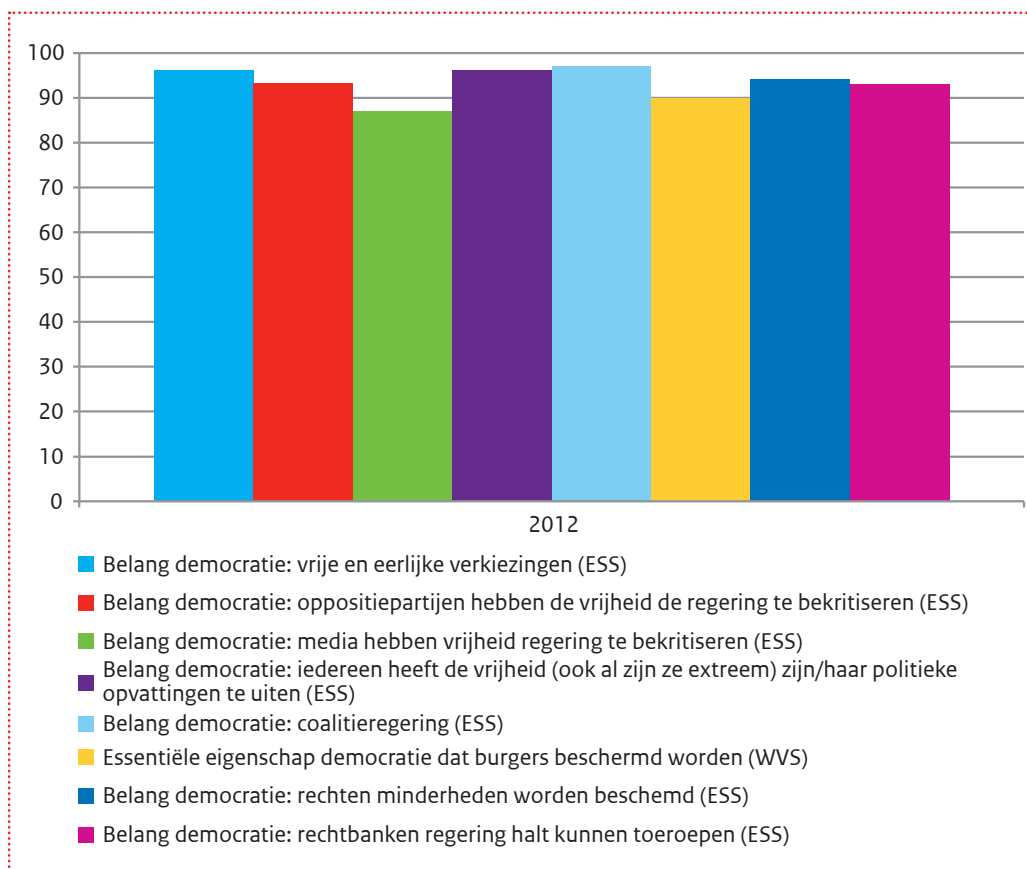
Hoewel dit een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur is - en geen 'Legitimiteitsmonitor rechtsstelsel' - mogen enkele algemene vragen die raken aan de relatie tussen democratie en rechtstaat, oftewel het respect voor de democratische rechtstaat, niet ontbreken. De democratie is in Nederland ingebed in het kader van een rechtstaat die ook grenzen stelt aan meerderheidsbestuur, die rechten geeft aan individuen en minderheden, die een onafhankelijke rechterlijke macht in het spel der machten koestert, et cetera. De aloude vrees voor de uitwassen van democratie – ochlocratie: de heerschappij van de onderbuik – is gedempt door de uitbouw van de rechtstaat met zijn regels, rechten en rechtsgangen. Hoeveel vertrouwen hebben burgers daarin, hoe tevreden zijn zij ermee, en hoeveel respect kunnen ze er, meer in het algemeen, voor opbrengen?

Figuur 1.9 maakt duidelijk dat cruciale rechten en vrijheden die bij de democratische rechtstaat horen op een grote mate van steun kunnen rekenen onder de Nederlandse bevolking. Bij de laatst bekende EVS-meting had bijna 95% respect voor politieke instituties en wetgeving, een belangrijk gegeven voor een democratische rechtstaat (Figuur 1.10). Het strafproces tegen PVV-voorman Geert Wilders, gevoerd in 2010-2011, ging gepaard met verwoed publiek debat over vermeende partijdigheid van de rechtsgang, maar in de LISS-cijfers van die jaren (rapportcijfer 6 of hoger voor tevredenheid met het rechtstelsel) is daar weinig van terug te zien. De langjarige EVS/WVS cijfers voor vertrouwen in het justitieel apparaat (en de rechtsspraak) laten ook geen trendmatige daling zien. De Eurobarometer-statistiek voor vertrouwen in het rechtssysteem gaat in 2009 fors omlaag, maar is bij de laatste meting van 2014 weer op het oude niveau van rond de 65%.

Als burgers ontevreden zijn met het overheidshandelen kunnen ze zich op verschillende manieren weren en 'aan de bel trekken'. De geactualiseerde tijdreeksen in Figuur 1.11 lijken te suggereren dat het beroep op de Ombudsman en de Raad van State (afdeling Bestuursrechtspraak) zich sterk verschillend ontwikkelen: een sterke stijging versus een lichte daling. Achter de kwantumsprong in de statistieken van de Ombudsman zit echter het meenemen van mondelinge klachten, terwijl voor 2013 alleen schriftelijke klachten werden meegeteld. Verdisconteren we dit effect dan zien we verder een rustig patroon, dat met het oog op de systeemlegitimiteit niet ongerust hoeft te stemmen. Burgers die langs 'koninklijke weg' aan de bel trekken hebben weliswaar een probleem met een specifieke gang van zaken in de democratische rechtstaat, maar kiezen er ook voor om dit 'via het systeem' aan te kaarten. Is dat omdat ze hier toch meer fiducia in hebben dan in een alternatieve manier van geschilbeslechting, of omdat er voor de zaken die ze willen aankaarten geen redelijk alternatief is? Nader onderzoek, voorbij de statistieken, zou hier antwoord op moeten geven.

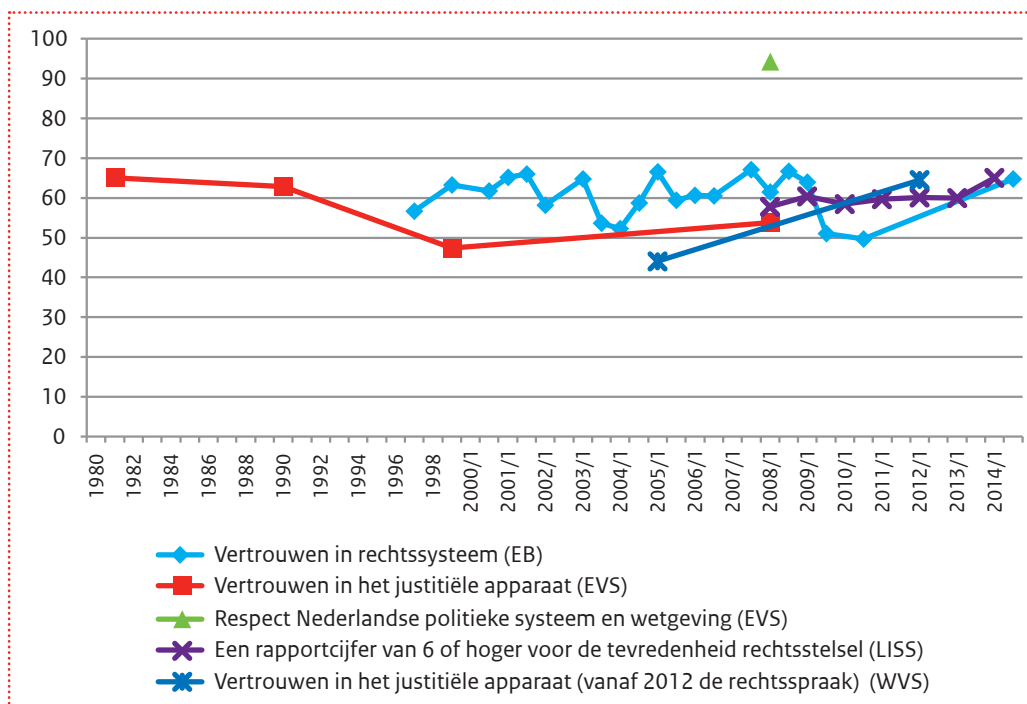
In plaats van de koninklijke weg van beroep en bezwaar kiezen sommige ontevreden burgers voor het 'onredelijk alternatief' van intimiderend, agressief of gewelddadig optreden jegens functionarissen en professionals met een publieke taak. Het is goed om dit (ongewenst) gedrag te blijven monitoren, omdat het iets zegt over de mate waarin burgers geneigd zijn om hun zaak niet volgens de regels van het systeem – de omgangsvormen van de democratische rechtstaat – aan te kaarten, maar op een systeemondergravende manier, met dwang en geweld in plaats van met overtuigingskracht en argumenten.

Figuur 1.12a en 1.12b laten zien dat de aard en omvang van agressie en geweld tegen overheidsmedewerkers en politieke ambtsdragers in 2014 over de gehele linie zijn gedaald ten opzichte van 2012. Overheidsmedewerkers zijn in 2014 vooral minder het slachtoffer geworden van verbale agressie, hoewel ook de overige vormen van agressie en geweld een daling noteren. Bij politieke ambtsdragers is het beeld vergelijkbaar. In vergelijking met 2012 en 2010 is in het bijzonder het aantal gevallen verbale agressie tegen deze groep afgenomen. Ondanks de dalingen hebben ambtsdragers en overheidsmedewerkers nog vooral te maken met verbale agressie, met bedreiging/intimidatie op de tweede plaats.

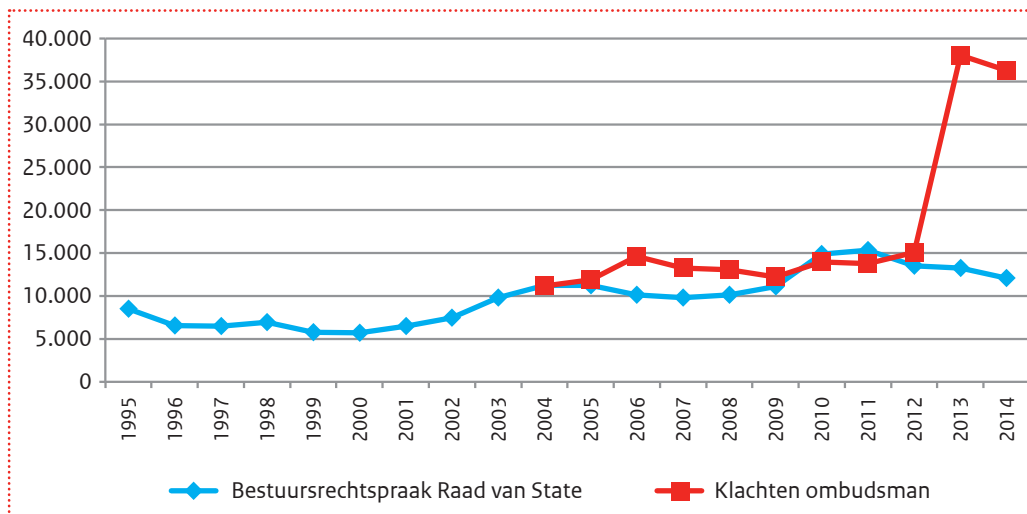


FIGUUR 1.9 | Waarden bij de democratische rechtstaat<sup>23</sup>

<sup>23</sup> 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt voor de democratie in het algemeen. Dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verlopen' (ESS); 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt voor de democratie in het algemeen. Dat oppositiepartijen de vrijheid hebben om de regering te bekritisieren' (ESS); 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt voor de democratie in het algemeen. Dat de media de vrijheid hebben om de regering te bekritisieren' (ESS); 'Welke van de uitspraken denkt du dat het beste is voor de democratie in het algemeen. Iedereen zou vrij moeten zijn om zijn/haar politieke opvattingen te uiten, zelfs als deze extreem zijn' (ESS); 'De regering wordt in sommige landen gevormd door één enkele partij; in andere landen door twee of meerdere partijen die samen een coalitie vormen. Welke optie op deze kaart beschrijft wat u denkt dat het beste is voor de democratie in het algemeen?' (ESS). Het percentage dat denkt dat een coalitie regering het beste is voor de democratie in het algemeen wordt weergegeven; 'Veel zaken zijn wenselijk, maar ze zijn niet allemaal essentiële eigenschappen van een democratie. Kunt u me van de volgende zaken zeggen hoe essentieel u denkt dit is als eigenschap van een democratie. Burgerrechten beschermen de vrijheid van mensen tegen onderdrukking' (WVS). Weergegeven worden de percentage die dit een essentiële eigenschap vinden; 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk het is voor de democratie in het algemeen. Dat de rechten van minderheden worden beschermd' (ESS); 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt dat voor de democratie in het algemeen. Dat de rechtbanken in staat zijn om de regering een halt toe te roepen wanneer ze buiten haar bevoegdheden handelt' (ESS).



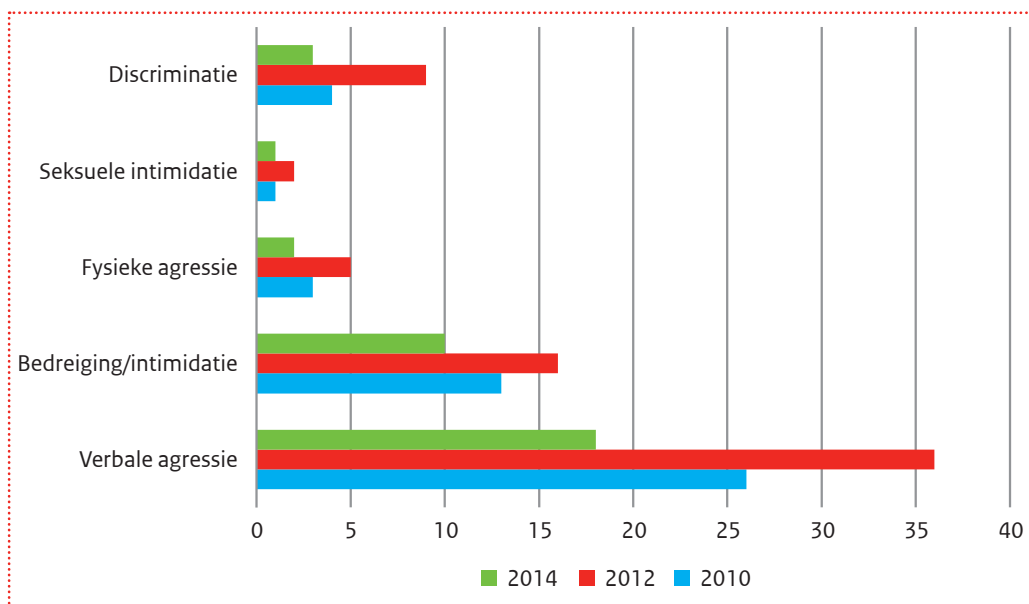
FIGUUR 1.10 | Waardering rechtsstelsel en rechtstaat<sup>24</sup>



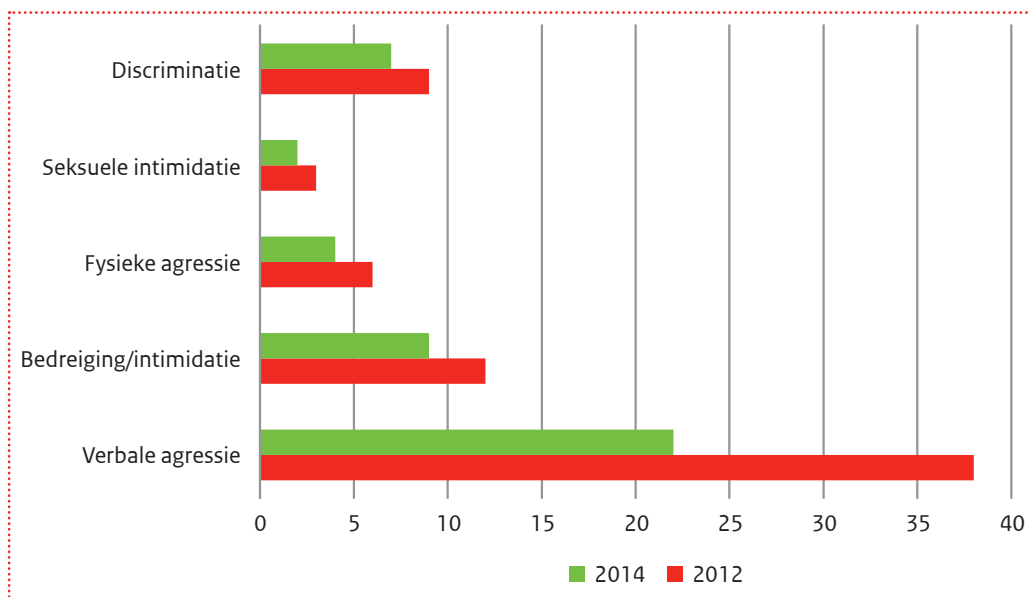
FIGUUR 1.11 | Bestuursrechtspraak Raad van State en klachten ombudsman<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 'Ik wil u een vraag stellen over hoeveel vertrouwen u hebt in bepaalde instituties. Vertelt u mij voor elk van de volgende instituties of u geneigd bent deze te vertrouwen of geneigd bent deze niet te vertrouwen. Justitie, het Nederlandse rechtssysteem' (EB); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Het justitiële apparaat' (EVS); 'Sommige mensen zeggen dat de volgende zaken belangrijk zijn om een echte Nederlander te zijn. Anderen zeggen dat ze niet belangrijk zijn. Hoe belangrijk vindt u elk van de volgende zaken om echt Nederlander te zijn? Men moet het Nederlandse politieke systeem en zijn wetgeving respecteren' (EVS). De waarden 'Zeer belangrijk' en 'Tamelijk belangrijk' zijn gecombineerd. Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? 0 betekent dat u helemaal geen vertrouwen hebt in een instelling en 10 betekent dat u volledig vertrouwen hebt. Het rechtsstelsel (LISS). Bij de LISS cijfers is uitgegaan van het jaartal waarop het rapport is afgerond, ook al vonden er ook metingen plaats in december van het jaar ervoor.

<sup>25</sup> Bij de bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat het om de ingekomen beroepschriften eerste aanleg en hoger beroep, inclusief verzoeken om voorlopige voorzieningen en schorsingen. Alle cijfers zijn bij elkaar opgeteld (jaarverslagen Raad van State, website Raad van State). Het aantal klachten dat bij de ombudsman is ingediend. De ombudsman nam tot 2013 alleen schriftelijke klachten in behandelingen en vanaf 2013 naast schriftelijke ook mondelinge klachten.



FIGUUR 1.12A | Aard en omvang agressie en geweld politieke ambtsdragers (slachtofferschap)<sup>26</sup>



FIGUUR 1.12B | Aard en omvang agressie en geweld overheidsmedewerkers (slachtofferschap)<sup>27</sup>

<sup>26</sup> De cijfers in Figuur 1.12a en 1.12b zijn afkomstig uit Bouwmeester et al. 2014 (tabellenboek). Het betreft een 2-meting na een eerdere 0-meting in 2010 en een 1-meting in 2012. Van deze eerdere metingen zijn afzonderlijke rapporten verschenen, welke terug te vinden zijn op de website <http://www.agressievrijwerk.nl>. De cijfers geven een beeld over de afgelopen twaalf maanden. Bij de categorie 'politieke ambtsdragers' gaat het om bestuurders en volksvertegenwoordigers bij waterschappen, provincies en gemeenten. Dit zijn in concreto: Commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, Statenleden, burgemeesters, wethouders, raadsleden, dijkgraaf, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur bij de waterschappen. Politieke ambtsdragers op rijksniveau zijn dus niet meegenomen. De groep 'overheidsmedewerkers' bestaat uit ambtenaren bij de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen.

<sup>27</sup> Een vergelijking met de cijfers van 2010 is voor overheidsmedewerkers niet mogelijk vanwege een gewijzigde vraagstelling.

## Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit (II)

Bij deze tweede hoofdcategorie zoomen we nader in op de politiek-bestuurlijke actoren (ook collectieve actoren als politieke partijen zien we in lijn met het neo-institutionalisme als actoren) die in een vitale democratie een zekere mate van legitimiteit zouden mogen bezitten. Om te beginnen gaat het om de trits regering, parlement en politieke partijen die in legitimiteitsonderzoek veelvuldig terugkeert. Daarnaast gaat het om de twee grote beroepsgroepen die het democratisch bestuur vorm en gezicht geven: de politieke klasse en het ambtelijk personeel dat de overheidsorganen bevolkt.

### Waardering regering en bewindspersonen

Hebben burgers vertrouwen in de regering? Zijn ze tevreden met wat de regering doet en brengt voor het dagelijks leven? En hoe cynisch zijn ze over de beweegredenen van bewindslieden?

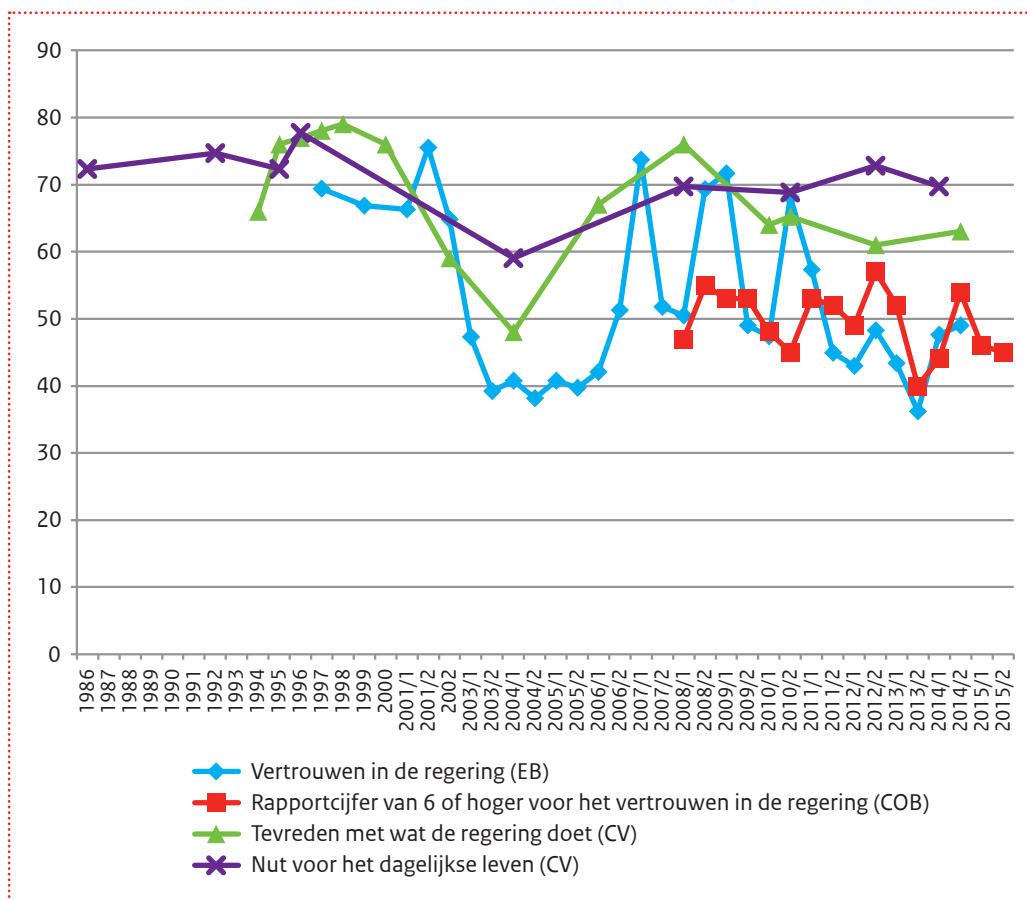
Eind jaren '90 noteren het vertrouwen in en de tevredenheid met de regering relatief hoge scores. Hierna volgt een periode met een relatief sterke daling op beide legitimiteits-indicatoren, vooral rond de jaren 2002-2005, waarna een periode van slechts gedeeltelijk herstel volgt (vgl. Hendriks, 2009; Figuur 2.1). Vooral de vertrouwenslijn blijft na 2005 een grillig patroon vertonen, met drie sterke pieken omhoog, gevolgd door drie sterke bewegingen omlaag. De eerste piek komt na de uitgebreide honderd-dagen-luisteren-tour van het kabinet Balkenende-IV in 2007. De tweede piek volgt na de financiële crisis die 2008 zichtbaar wordt, en het even zichtbare crisismanagement van met name minister Bos van Financiën. De derde piek wordt gesignaleerd in de laatste meting van 2010, wanneer een nieuwe VVD/CDA-regering, met gedoogsteun van de PVV, nieuw regeringsbeleid belooft. Vlak na het aantreden van het kabinet-Rutte II stijgt het vertrouwen in de regering, om in 2013 scherp te dalen. In 2014 herstel het vertrouwen in de regering weer en schommelt net rond de 50%.

De vertrouwensmeting van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) laat de laatste jaren een vergelijkbaar beeld zien als de meting van de Eurobarometer (EB). Bij Eurobarometer daalt het vertrouwen in de regering tussen meetmoment 2012/2 (48,3%) en 2013/2 (36,2%) met ruim 12 procentpunten. COB noteert met 40% iets hoger op meetmoment 2013/2. In deze periode besloot het kabinet, vanwege de aanhoudende recessie, te komen tot een aanvullend pakket van 6 miljard aan bezuinigingen. In het begin van 2014 stijgen de vertrouwenscijfers weer en komen hiermee terug op het niveau van 2011-2012.

Figuur 2.1 laat ook zien dat Nederlanders het in groten getale oneens zijn met de stelling dat het voor het dagelijks leven weinig nut heeft wat de regering doet (70%). Bij een enkele meting in 2004 zijn wat minder mensen het daarmee eens, maar dan nog suggereert een ruime meerderheid van bijna 60% dat het voor het dagelijks leven wél uitmaakt wat de regering doet.

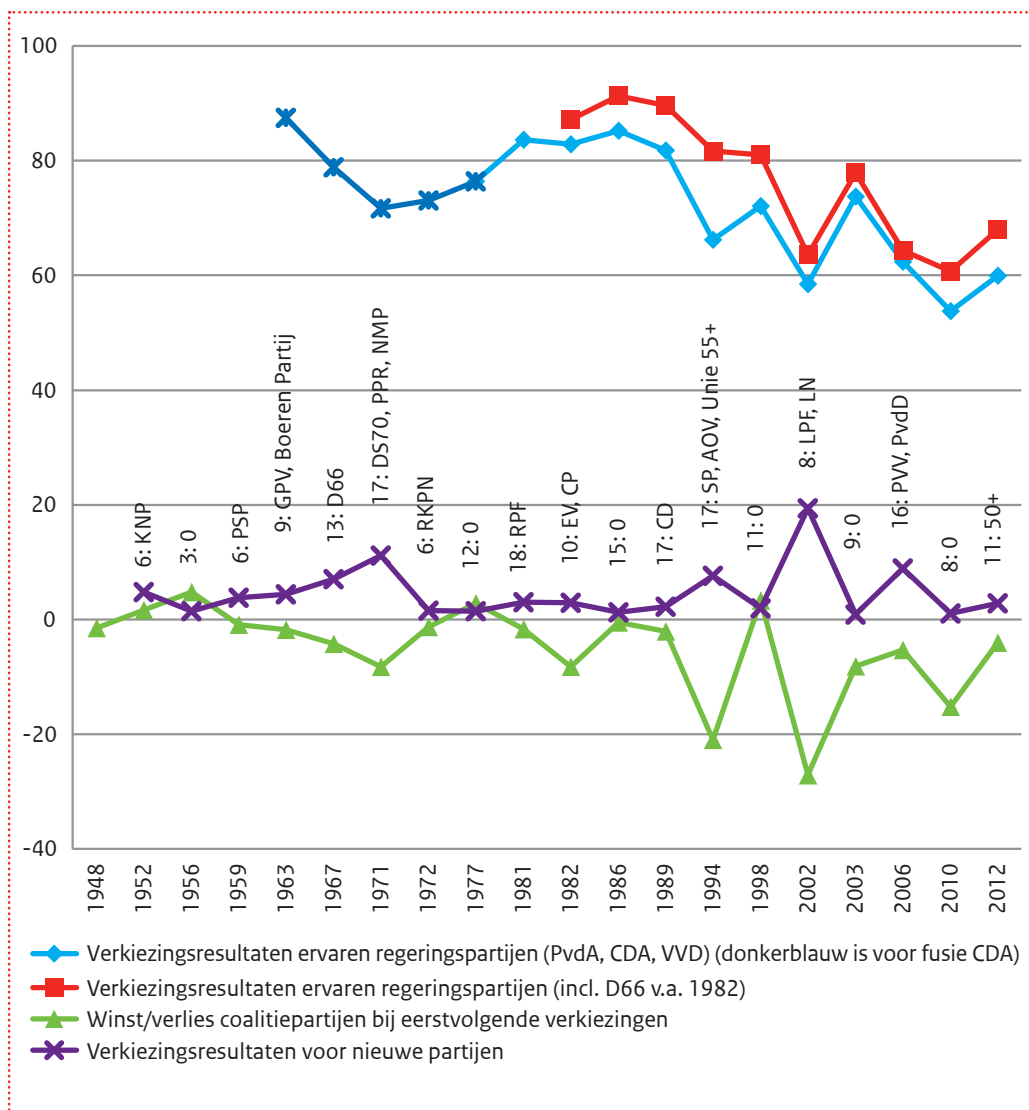
De waardering voor de regering wordt ten dele ook uitgedrukt in de verkiezingsresultaten die regeringspartijen weten te boeken. In Figuur 2.2 is te zien dat na 1956 alle coalitieregeringen bij de eerstvolgende verkiezingen een electorale rekening moeten betalen, met uitzondering van het kabinet Den Uyl en het kabinet Kok-I (bron: Andeweg & Thomassen, 2011a: 61). Ook het kabinet Rutte-I komt bij de verkiezingen van 2012 (net) onder de nullijn uit.

Figuur 2.2 laat zien dat de ervaren regeringspartijen – partijen die meer dan eens deel hebben uitgemaakt van een coalitieregering: CDA, PvdA, VVD & D66 – in de loop van de tijd een kleiner aandeel van de stemmen (en dus zetels) hebben weten te bemachtigen. In 2012 deed de gevestigde orde het weer iets beter dan in 2010, maar nog steeds veel minder dan in de jaren '90, toen tussen de 80 à 90% voor een van de ervaren regeringspartijen stemde. Dat sommige partijen aanhang verliezen en andere aanhang winnen is een normaal verschijnsel in een representatieve democratie. Hier is het wel opvallend dat de partijen die ervaren dragers van de coalitiepolitiek zijn, en ook lange tijd het gezicht van de politiek vormden, verliezen.



FIGUUR 2.1 | Waardering regering<sup>28</sup>

<sup>28</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. De Nederlandse regering (EB)'; Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? De regering (COB). Het betreft halfjaarlijkse gemiddeldes (dus het gemiddelde van 2008/1 en 2008/2 vormt samen het eerste half jaar van 2008); 'Wilt u met behulp van deze kaart aangeven hoe tevreden u over het algemeen bent met wat de Nederlandse regering doet? Zeer tevreden, min of meer tevreden, nogal ontevreden, erg ontevreden?' (CV, De cijfers van CV 2014 zijn afkomstig uit SNN 2015 en betreffen gewogen cijfers); wat de regering ook doet, voor het dagelijkse leven heeft het weinig nut (CV), het gaat hier om de ontkennende antwoorden. Het cijfer voor 2014 is verkregen van Paul Dekker, SCP, en betreft een gewogen cijfer. bij de COB gaat het om het percentage dat op een schaal van 0 tot 10 een 6 of hoger gaf dit komt uit de COB rapportage 'Burgerperspectieven', het gaat hier om een zeer nauwkeurige benadering uit een Figuur (pagina 44, aangenomen dat de metingen de punten tussen de rasterlijnen betreft), aangezien het COB per kwartaal rapporteert, zijn het telkens gemiddelden over twee kwartalen. Let op: De horizontale as verandert in 2001 en vanaf 2003 in twee meetmomenten. Als er geen meerdere metingen zijn, wordt op de as de eerste 'meting' aangehouden.



FIGUUR 2.2 | Ervaren regeringspartijen en nieuwe partijen in de Tweede Kamer<sup>29</sup>

We zien daarnaast in Figuur 2.2 dat er meerdere momenten in de naoorlogse geschiedenis zijn dat nieuwe partijen succesvol weten te zijn. Sinds 1952 hebben 21 nieuwe partijen de kiesdrempel gehaald (waarvan er momenteel nog vijf – ongefuseerd – in de Tweede Kamer aanwezig zijn). Doorgaans gaat winst voor nieuwe partijen gepaard met verlies voor gevestigde partijen en coalitiepartijen.

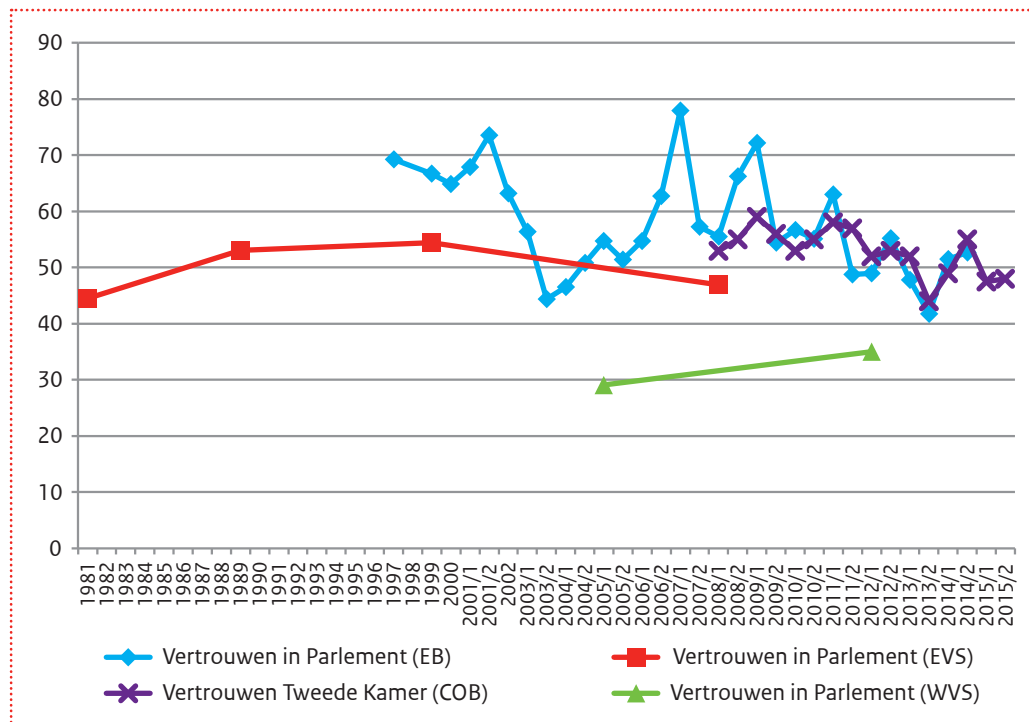
<sup>29</sup> De verkiezingsresultaten van de ervaren regeringspartijen zijn gebaseerd op gegevens van de Kiesraad, eigen bewerking. De resultaten van de coalitiepartijen komen uit Andeweg & Thomassen 2011a, exacte cijfers met dank ontvangen van Rudy Andeweg (persoonlijke communicatie). De lijn van ervaren regeringspartijen begint vanaf 1963 als ook VVD, net als PvdA en de KVP/ARP/CHU meer dan eens aan de regering heeft deelgenomen. De lijn met D66 begint vanaf 1982, na de tweede regeringsdeelname van D66. Nieuwe partijen worden hier gedefinieerd als partijen die meedoen aan de verkiezingen zonder bij de eerdere Tweede Kamerverkiezingen een zetel te hebben behaald. Bij de opeenvolgende jaartallen staat vermeld: het percentage van de stemmen die de nieuwe partijen bij de betreffende verkiezingen behaalden; met daarachter de partijen die daadwerkelijk zetels in de nieuwe TK bemachtigen. De cijfers komen van de Kiesraad ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)). De fusies tot het CDA (1977), GL (1989), AOV/Unie55+ (1998) en CU (2002) zijn buiten beschouwing gelaten.



Bij de grootste electorale pieken voor nieuwe partijen (in 1971 en 2002), maar ook bij twee wat kleinere (1994 en 2006) valt op dat er bij de verkiezingen die daarop volgen een stuk minder succesvol zijn voor deze partijen. Dat kan deels te maken hebben met het feit dat sommige verkiezingen erg kort op de vorige zaten (1971-1972 en 2002-2003), maar desondanks doen er nog voldoende nieuwe partijen mee. Naast het mogelijk minder aansprekende karakter van die partijen kan een ‘return to normalcy’ houding van de kiezer een rol spelen. Na de eerste praktijkervaringen met nieuwe politieke partijen zoekt de kiezer mogelijk weer voor ‘zekerheid’ in de vorm van gevestigde coalitiepartijen.

## Waardering volksvertegenwoordiging en Kamerleden

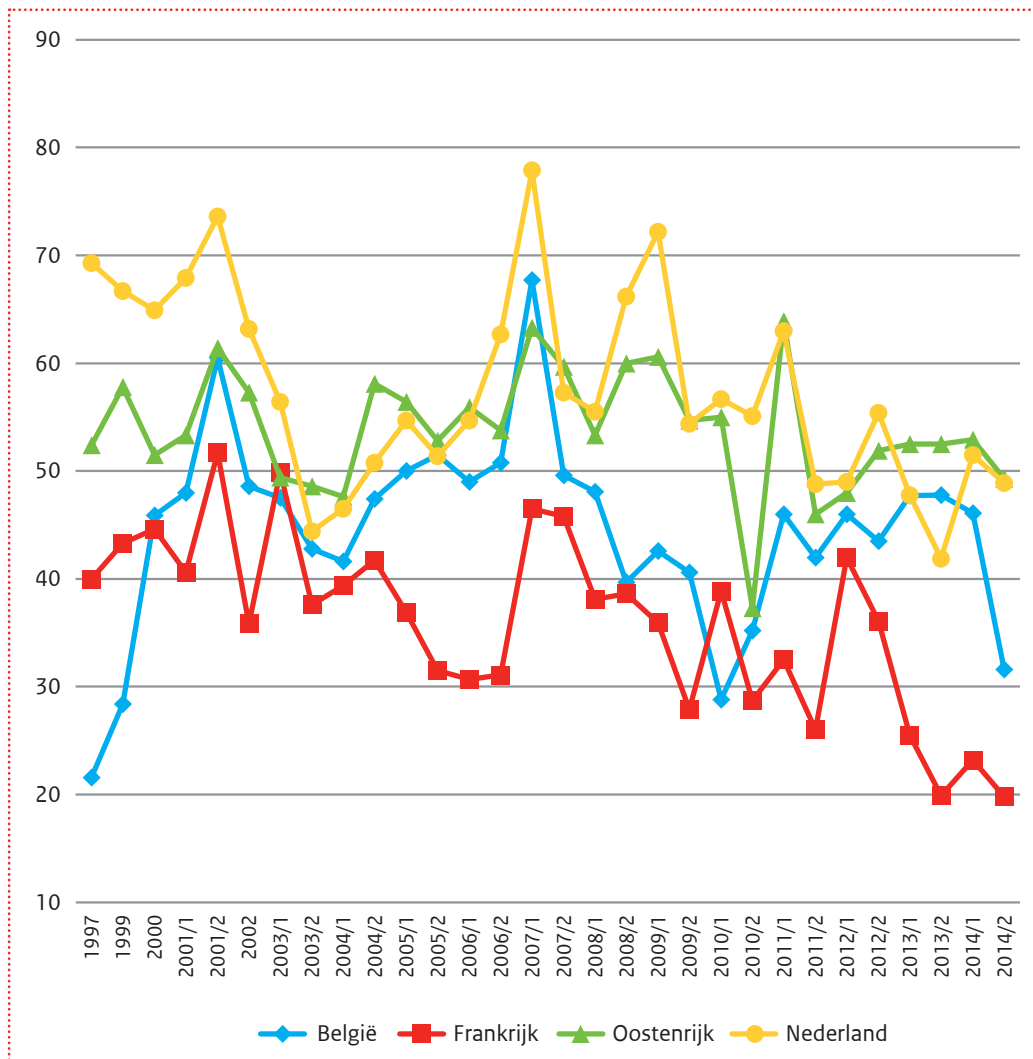
Hebben burgers vertrouwen in het parlement? Zijn ze te spreken over dat wat gekozen vertegenwoordigers in een parlementaire democratie een deel van hun tijd geacht worden te doen: op de hoogte blijven van wat er onder de bevolking speelt, belang stellen in de mening van burgers, contact houden met mensen in het land?



FIGUUR 2.3 | Vertrouwen in Tweede Kamer<sup>30 31</sup>

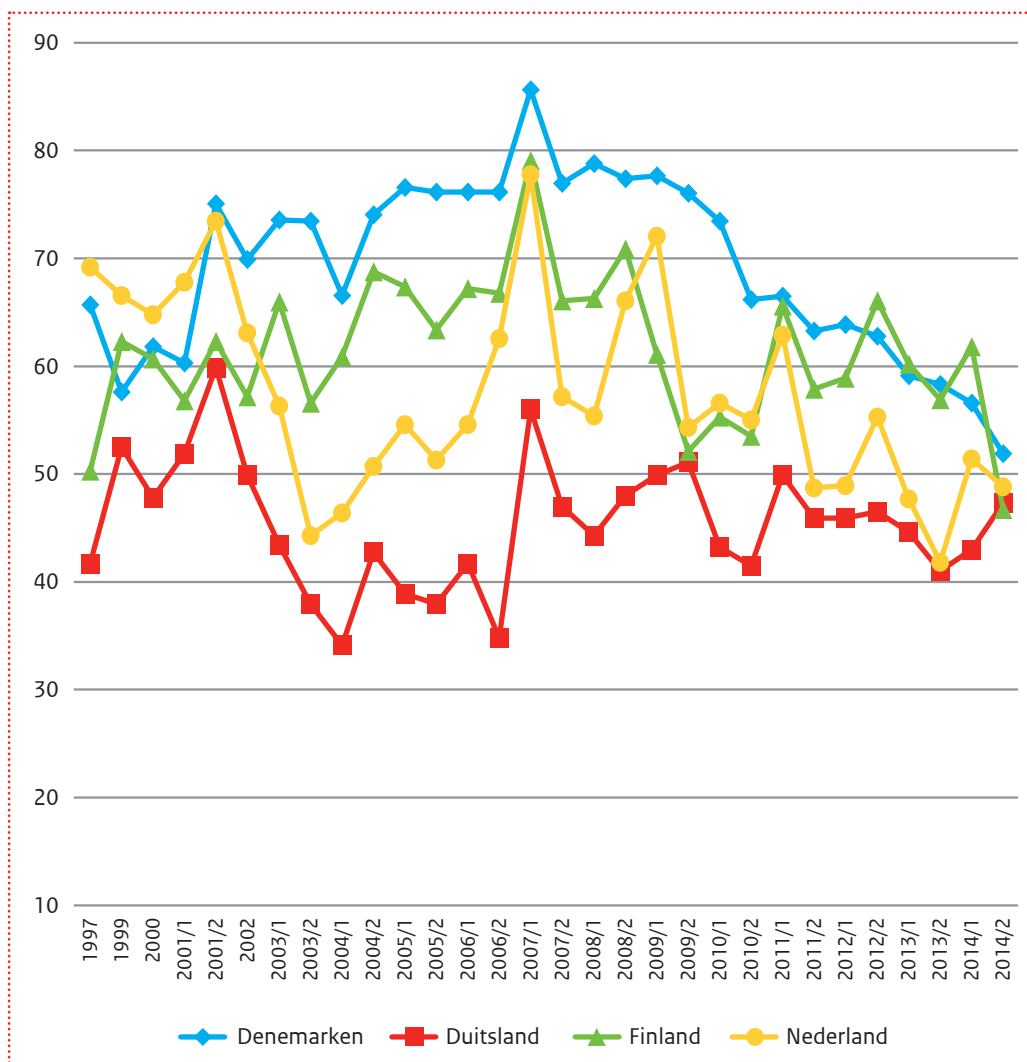
<sup>30</sup> ‘Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Het Nederlandse Parlement’ (EB); ‘Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Het parlement (EVS); ‘Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? De Tweede Kamer’ (COB).

<sup>31</sup> In een artikel van Dekker en Van der Meer (2004) staan ook nog gewogen EB cijfers; zij laten daar ook een cijfer uit 1997 zien (66%); de trend en de cijfers die zij tot 2007 weergegeven zijn verder ongeveer gelijk (inclusief de flinke piek in 2007); bij de COB gaat het om het percentage dat op een schaal van 0 tot 10 een 6 of hoger gaf – dit komt uit de SCP rapportage ‘Stemming Onbestemd’ – het gaat hier om een zeer nauwkeurige benadering uit een Figuur (p. 44). Aangezien het COB per kwartaal rapporteert, zijn het telkens gemiddelden over twee kwartalen, m.u.v. 2011, daar is alleen nog het eerste kwartaal bekend.



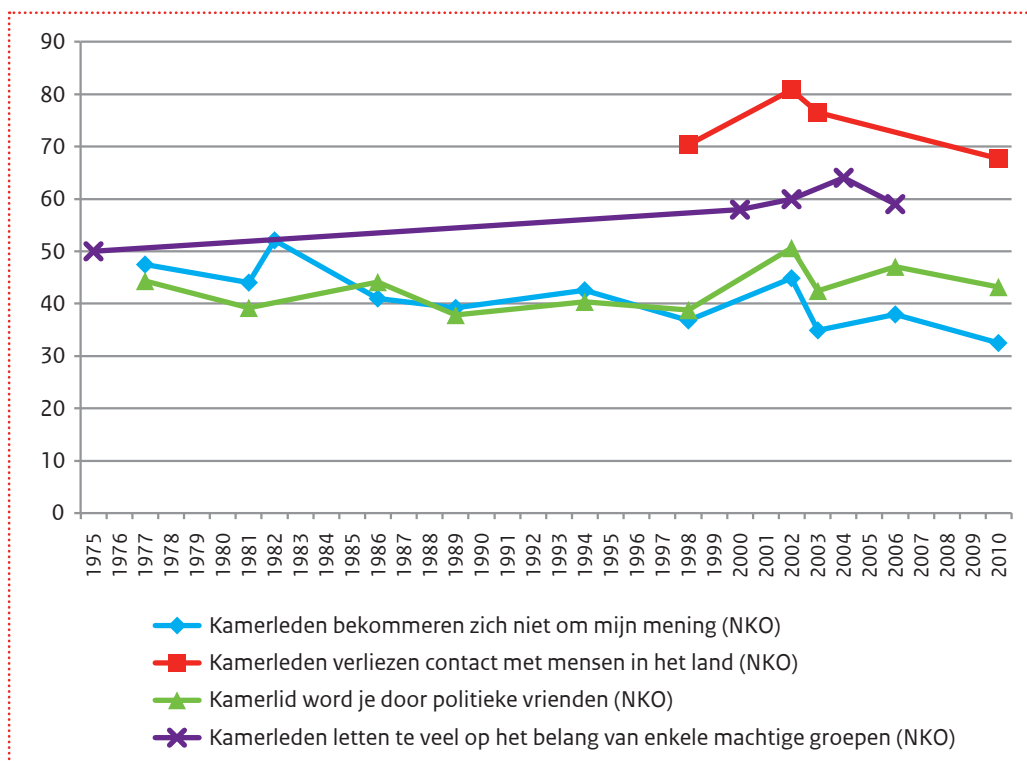
FIGUUR 2.4 | Vertrouwen in het parlement vergeleken I (EB) <sup>32</sup>

<sup>32</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel of geen vertrouwen in heeft. Het parlement'. Voor de vergelijking van landen is gebruik gemaakt van de 'compare groups' functie in SPSS waardoor respondenten met een dubbele nationaliteiten buiten beschouwing zijn gelaten.



FIGUUR 2.5 | Vertrouwen in het parlement vergeleken II (EB) <sup>33</sup>

<sup>33</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel of geen vertrouwen in heeft. Het parlement'. Voor de vergelijking van landen is gebruik gemaakt van de 'compare groups' functie in SPSS waardoor respondenten met een dubbele nationaliteiten buiten beschouwing zijn gelaten.



FIGUUR 2.6 | Cynisme jegens Kamerleden <sup>34</sup>

De vraag in de Eurobarometer naar het vertrouwen in de volksvertegenwoordiging vertoont ongeveer hetzelfde patroon als de Eurobarometervraag naar het vertrouwen in de regering: tot eind jaren '90 vrij hoog; een relatief scherpe val vanaf 2002; daarna drie keer stevig omhoog en even stevig weer omlaag (Figuur 2.3). Vanaf 2013 is het vertrouwen in het parlement, alsmede de regering, weer aan een opmars bezig, al laten de COB cijfers zien dat het vertrouwen in het parlement sinds de eerst helft van 2015 weer dalende is (-7 procentpunten).

Ook in andere Europese landen liggen de vertrouwenscores voor regering en parlement relatief vaak dicht bij elkaar. In de Figuren 2.4 en 2.5 vergelijken we Nederland longitudinaal met zes van deze landen (want we willen het overzichtelijk houden) voor wat betreft het vertrouwen in het parlement (want daarover gaat het in deze paragraaf). Twee van deze landen – Denemarken en Finland – scoren sinds 2002 meestal hoger dan Nederland als het gaat om het vertrouwen in de volksvertegenwoordiging. Bij de laatste metingen buigen de vertrouwenscijfers van deze twee landen, en in het bijzonder die van Denemarken, echter af in de richting van het niveau van Nederland. De scores van Oostenrijk zitten op dit punt vaak in de buurt van Nederland, zij het meermaals een stuk lager. In vergelijking met België valt op dat opgaande en neergaande bewegingen vaak in dezelfde periodes optreden, maar in België doorgaans wel op een duidelijk lager niveau. Opvallend is ook de scherpe daling van vertrouwen in het Belgische parlement in 2014: ruim 13 procentpunten. Landen als Frankrijk en Duitsland scoren structureel lager op dit item, hoewel het vertrouwen in de Duitse volksvertegenwoordiging sinds 2011 stijgende in de richting van de Nederlandse cijfers beweegt.

<sup>34</sup> 'Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik' (NKO); 'Meestal verliezen onze vertegenwoordigers in de Tweede Kamer al snel het contact met de mensen in het land' (NKO); 'Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden' (NKO); 'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang' (NKO). De NKO vraag over hoe je Kamerlid wordt en over het algemeen belang komen uit het artikel 'Onveranderlijk Onvrede' van Dekker en Van der Meer uit 2008, gewogen resultaten.

Bovenal bevestigt deze vergelijking het beeld dat de Europese toppositie die Nederland tot en met 2001 bezat vervangen is door een wat meer bescheiden klassering in de subtop. Daarnaast blijkt uit de vergelijking dat de vertrouwenscijfers in Nederland, Oostenrijk, Finland, Denemarken en Duitsland de laatste jaren convergeren. De duurzaamheid van deze opvallende toenadering moet worden gezien.

Een vrij stabiele en forse minderheid van tussen de 30% en 40% is het (zeer) eens met de stelling dat Kamerleden zich niet bekommeren om gewone mensen én dat je eerder Kamerlid wordt door je politieke vrienden dan je bekwaamheden. Deze indicatoren van cynisme scoren bij de laatst beschikbare meting van 2010 opvallenderwijs wat lager. Bij de stelling 'Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik' is sowieso een licht dalende trend waar te nemen over een lange reeks van jaren. Ook de stelling dat Kamerleden snel het contact verliezen met de mensen in het land kent een dalende trend, hoewel in 2010 nog steeds circa twee derde van de respondenten achter de stelling staat. Vraag is hoe erg de hoge score bij deze laatste stelling is. Is het nemen van enige afstand verantwoord (effectiviteit verhogend) of onverantwoord (responsiviteit verkleinend)? Kamerleden die in plaats van op het algemeen belang meer letten op het belang van enkele machtige groepen in de samenleving, wijken duidelijker af van de gebruikelijke functieomschrijving van het Kamerlidmaatschap. Een meerderheid die in de loop der tijd aangroeit tot zo'n 60% procent ziet deze 'afwijking' optreden; na 2006 is hiervan helaas geen nieuwe meting beschikbaar.

## Waardering politieke partijen en politici

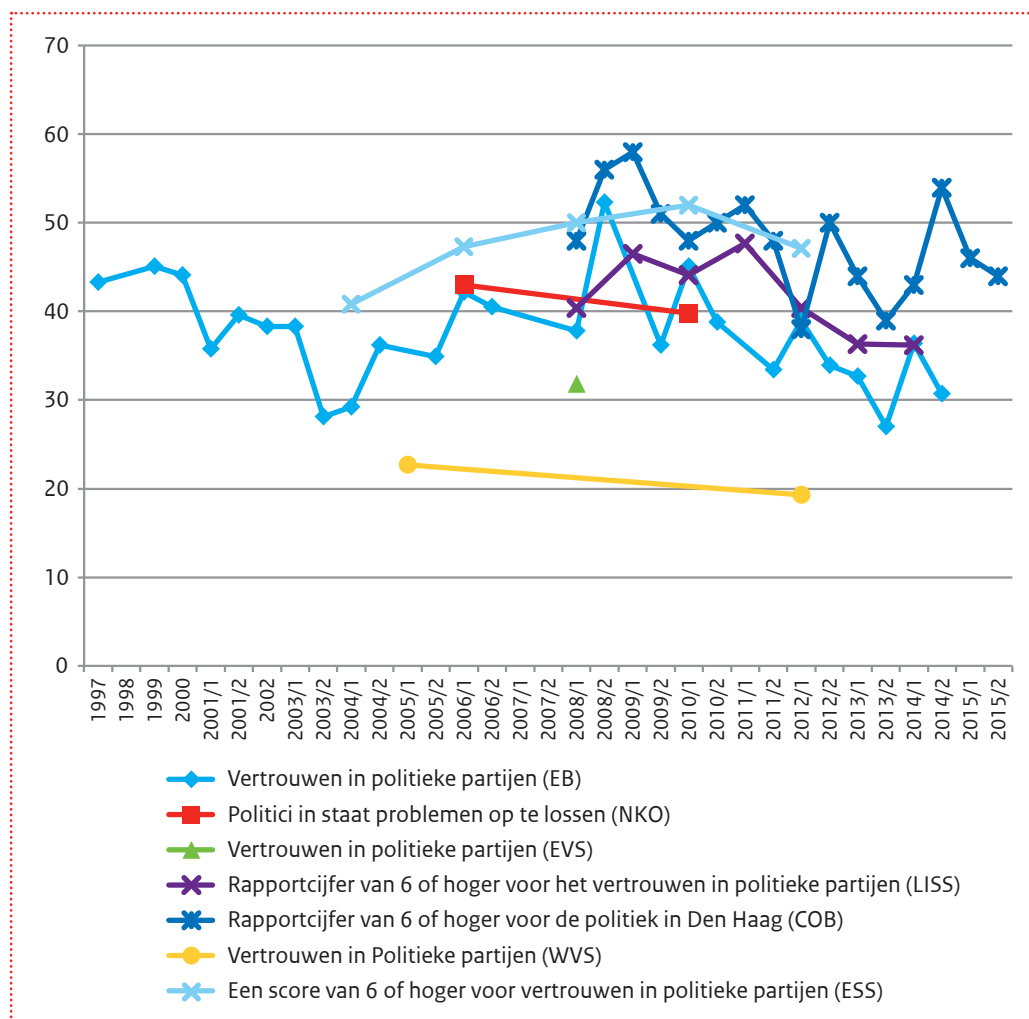
Hebben burgers vertrouwen in de politieke partij als kerninstitutie van de gegroeide vertegenwoordigende democratie, als dé leverancier van politiek personeel voor regering én parlement, als intermediair tussen de burgerij en de statelijke instituties? Stellen burgers belang in politieke partijen, verbinden ze zich ermee door op te komen dagen bij verkiezingen? In welke getale zijn burgers lid van politieke partijen, of zien ze zich anderszins als aanhanger van een partij? Hebben ze het idee dat partijen geïnteresseerd zijn in meer dan enkel hun stem bij verkiezingen? Vinden burgers politici in het algemeen betrouwbaar, of misschien juist corrupt? Gedragen politici zich in de ogen van burgers hooghartig of juist begaan?

Het vertrouwen in de politieke partijen bevindt zich structureel op een lager niveau dan het vertrouwen in de regering of het parlement, zo blijkt uit items in de Eurobarometer (Figuur 2.11). De grondhouding ten aanzien van politieke partijen is kennelijk kritischer en ook minder snel van de wijs te brengen gezien de relatief vlakke groene lijn in Figuur 2.11. Interessant is dat na de 'vertrouwenspiek' in 2008 – ten tijde van het uitbreken van de financiële crisis – vooral een dalende trend is te zien voor zowel politieke partijen, de politiek in Den Haag, de regering als het parlement. Verder valt op dat de vertrouwenscijfers van het parlement en regering vanaf 2011 een vergelijkbaar patroon volgen. Bij de twee metingen in 2011 dalen de vertrouwenscijfers; in 2012 stijgen de cijfers weer; in 2013 dalen ze beide; en in 2014 is er wederom sprake van een stijging. Het lijkt alsof de regering en het parlement langzaam aan steeds vaker als een geheel worden gezien bij dit type vragen, al is het vertrouwen in de regering de voorbije jaren lager dan het vertrouwen in het parlement.

Vaak uitgevraagde indicatoren van afstand en afkeer van politici en politieke partijen vertonen sinds de jaren '70 een meer stabiel beeld (Figuur 2.8). Politici zijn in de ogen van burgers eerder hooghartig (arrogant, ongeïnteresseerd) dan laaghartig (corrupt): ook in 2012 denkt slechts 6% dat politici corrupt zijn. Bijna de helft van de Nederlanders is daarentegen van mening dat politici arrogant zijn, en alleen in de stem van burgers geïnteresseerd en niet in hun mening of inbreng. Een ruime en langzaam groeiende meerderheid is het (zeer) eens met de stelling dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken (91,7% in 2010). Dit lijkt op het eerste gezicht ernstig, maar kan eveneens worden gezien als een realistische inschatting van het verschil tussen verkiezingscampagnes en regeerperiodes (in coalitieverband).

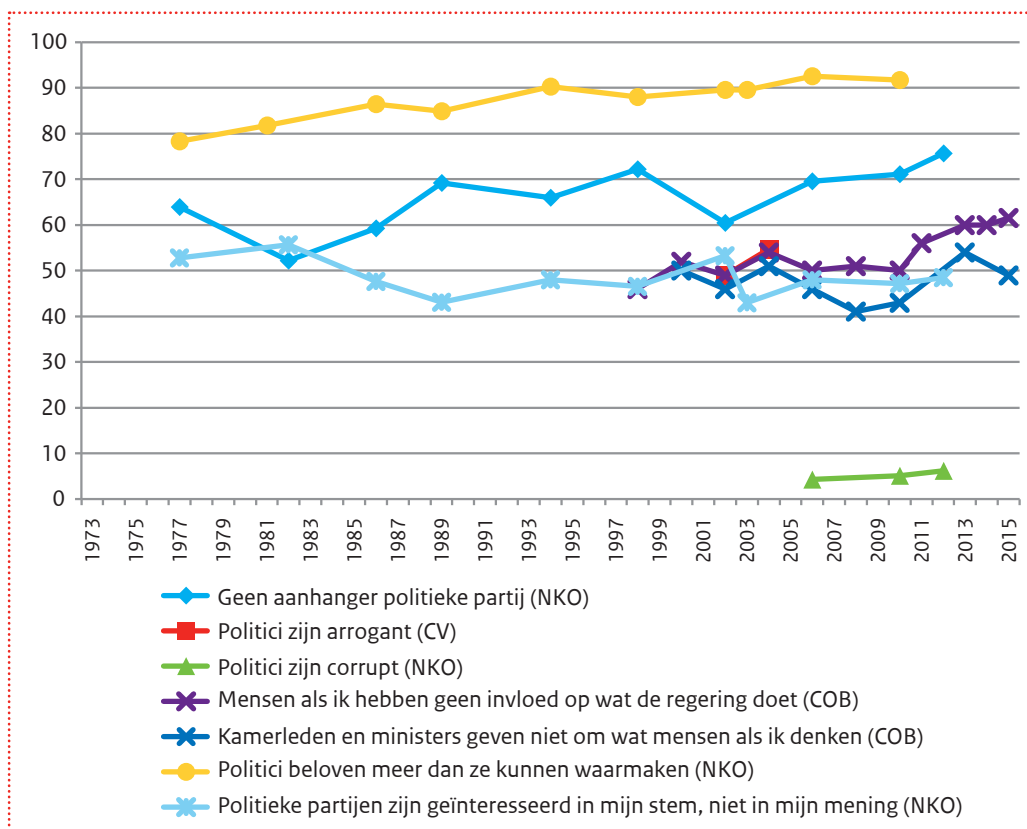
Een ruime en sinds 1982 trendmatig gegroeide meerderheid heeft niet het gevoel aanhanger te zijn van een politieke partij. In 2002 voelden iets minder mensen zich op die manier onthecht (vermoedelijk door de sterke polarisatie van dat politiek onstuimige jaar), maar in 2010 en 2012 heeft opnieuw ruim 70% het gevoel geen aanhanger te zijn van bepaalde politieke partijen (zie de donkerblauwe lijn in Figuur 2.8).

Sinds de jaren zeventig is het aantal leden van politieke partijen dalende; vandaag de dag is minder dan 2% van de Nederlanders formeel lid van een politieke partij (Figuur 2.10). De vijver waar uit gevist wordt voor politieke functies raakt al maar leger. De ledenaantallen van de ervaren regeringspartijen bewegen langzaam naar eenzelfde niveau. Het CDA, de PvdA en VVD verliezen hierbij steeds meer leden; D66 valt al enige jaren op met een tegen de stroom in groeiend ledenaantal (Figuur 2.10). Desondanks is een grote groep kiezers nog altijd bereid om de gang naar de stembus te maken bij Tweede Kamerverkiezingen (zo'n 75% in 2010 en 2012). Vergeleken met algemene verkiezingen op andere bestuursniveaus is en blijft de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen relatief stabiel en hoog. Bij Europese en provinciale verkiezingen blijft de opkomst sinds het begin van de jaren '90 onder de psychologische grens van 50%, met uitzondering van de PS-verkiezingen van 2011 (Figuur 2.9). De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is al decennia dalende – enkele uitzonderingen daargelaten – al lijkt de dalende trend zich iets meer te stabiliseren.

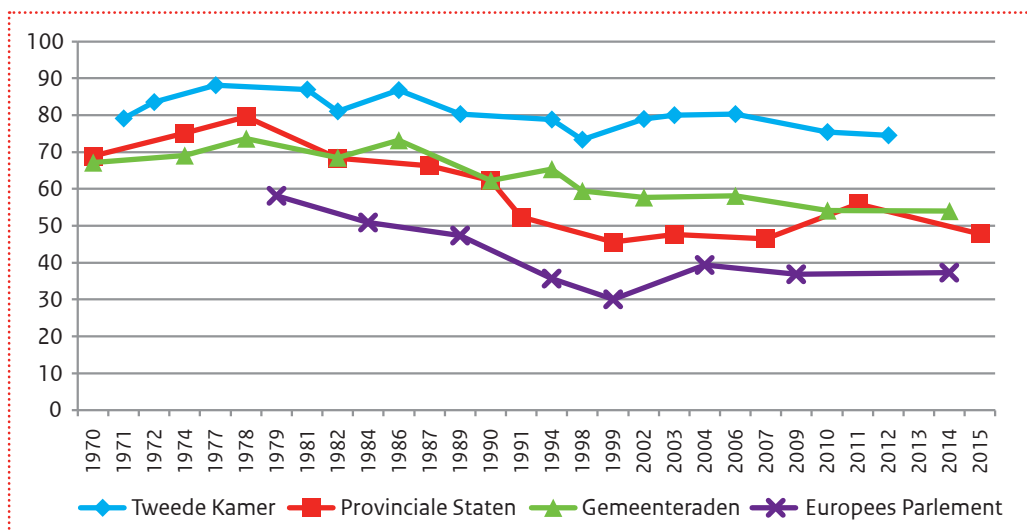


FIGUUR 2.7 | Waardering politieke partijen en politici<sup>35</sup>

<sup>35</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Politieke partijen' (EB); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Politieke partijen' (EVS); 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? Politieke partijen' (LISS); 'Politici zijn in staat om problemen in de maatschappij op te lossen (NKO). Kunt u aangeven hoe tevreden u bent met de politiek in Den Haag' (de tevredenheid wordt uitgedrukt in een score van 1 t/m 10) (COB); 'Wilt U mij voor elk van de instellingen die ik u nu ga noemen, aangeven of U er heel veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Politieke partijen' (WVS); 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk heeft in elk van de instellingen die ik oplees? o betekent dat u helemaal geen vertrouwen heeft in een instelling en 10 dat u volledig vertrouwen heeft. Politieke partijen' (ESS).



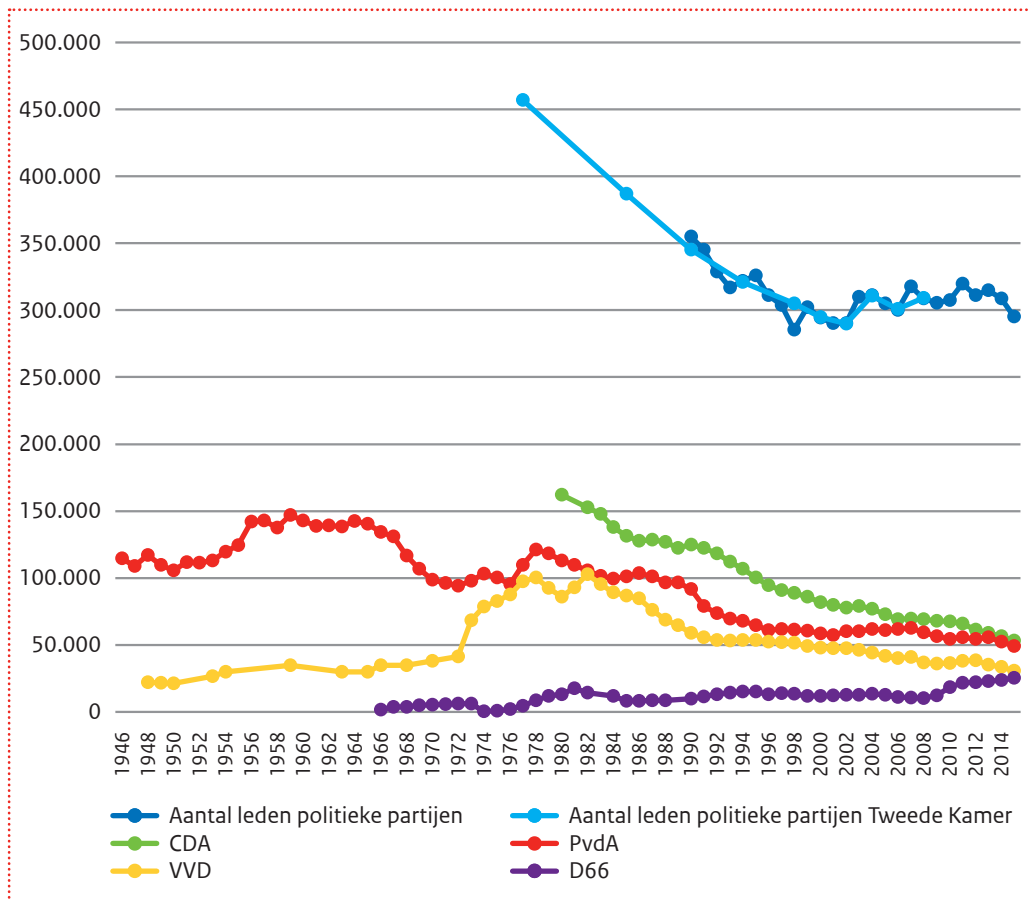
FIGUUR 2.8 | Afstand en afkeer van politici en partijen <sup>36</sup>



FIGUUR 2.9 | Opkomstpercentages bij verkiezingen <sup>37</sup>

<sup>36</sup> 'Als ik de politici zo bezig zie, vind ik ze arrogant. In hoeverre bent u het hiermee eens of oneens?' (CV); 'Politici zijn corrupt (NKO); mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet' (COB); 'Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken' (COB); 'Tegen beter weten in, beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken' (NKO); 'De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening' (NKO). De NKO gegevens voor beloften van politici en interesse partijen in mening komen uit het artikel Onveranderlijk onvrede van Dekker en Van der Maar uit 2008, gewogen resultaten.

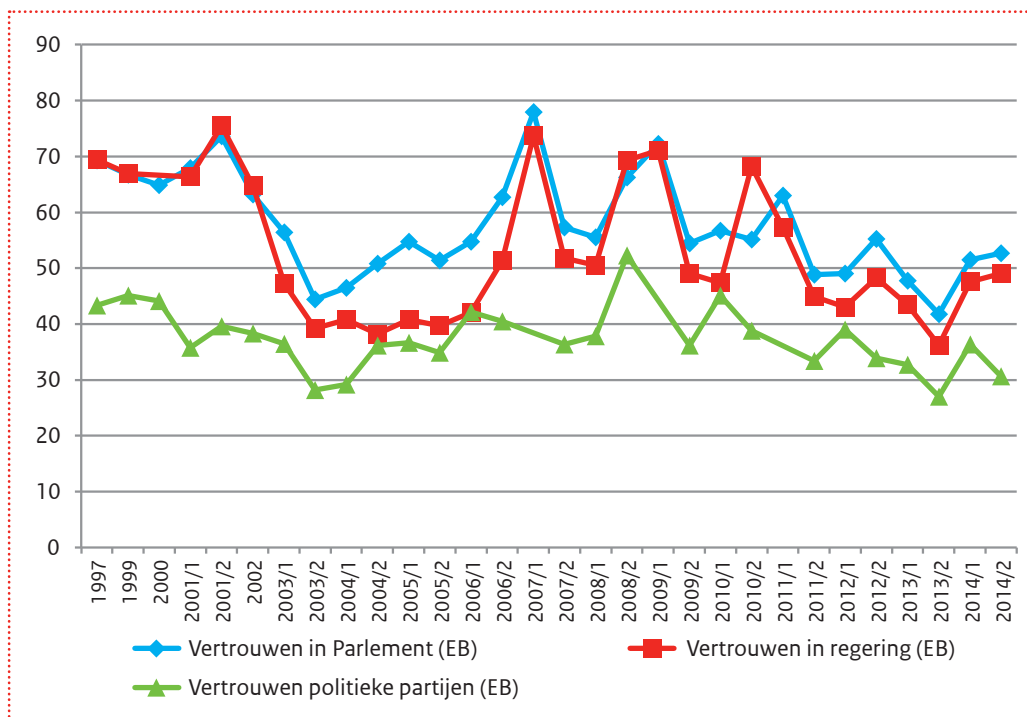
<sup>37</sup> Cijfers komen uit het artikel 'Gemeenteraadsverkiezingen 2010. Kiezer mist oriëntatie en informatie', uit het tijdschrift 'De Onderbouwing. Kennismagazine voor openbaar bestuur en veiligheid' (uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), oktober 2010, aangevuld met cijfers van de Kiesraad ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)).



FIGUUR 2.10 | Totaal aantal leden politieke partijen/ervaren regeringspartijen<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Cijfers zijn afkomstig van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). De lijn over het totaal aantal leden politieke partijen in de Tweede Kamer is overgenomen uit SSN 2009 (SCP). Cijfers over ledenaantallen van het CDA, PvdA, VVD en D66 zijn afkomstig van de website van het DNPP.





FIGUUR 2.11 | Politieke vertrouwenscijfers vergeleken <sup>39</sup>

## Waardering overheden en ambtenaren

Vinden burgers dat de Nederlandse overheid goed functioneert? Hoe staat het met de tevredenheid met het functioneren van de Nederlandse overheid? In hoeverre heeft men vertrouwen in de overheid? Zijn burgers tevreden met hun lokale en regionale bestuur? Geven burgers een voldoende aan gemeentelijk bestuur? Hoeveel vertrouwen hebben Nederlanders in ambtenaren?

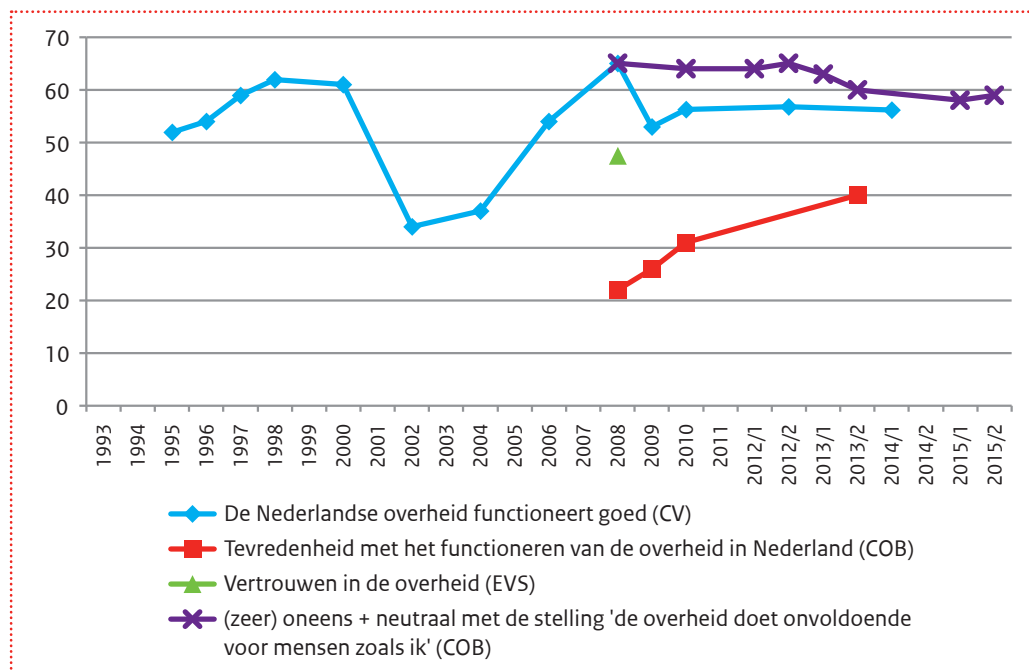
De tevredenheid met het functioneren van de Nederlandse overheid (Figuur 2.12) ontwikkelt zich volgens de betreffende SCP-statistieken op ongeveer gelijke wijze als de tevredenheid met wat de Nederlandse regering doet (Figuur 2.1). We zien eenzelfde 'V-curve', alleen op een wat lager niveau – structureel zo'n 10 à 15 procent lager. Deze curve loopt van relatief hoog eind jaren '90 (boven de 60%), tot een stuk lager omtrent 2002-2004 (rond de 35%), tot opnieuw hoger dan 50% en een enkele keer 60% vanaf 2006. Vanaf 2008 vraagt het SCP op ietwat andere wijze naar de tevredenheid met het functioneren van de overheid. De minderheid die zich (zeer) tevreden verklaart groeit van zo'n 20% bij het aanbreken van de financiële crisis tot zo'n 40% in 2013. Tevredenheid met de overheid komt eveneens tot uitdrukking in de COB-stelling 'de overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik'. Ongeveer veertig procent van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling. Desondanks is dus een kleine meerderheid van respondenten neutraal of positief over wat de overheid doet 'voor mensen zoals zij'.

De relatief hoge waardering voor de regionale en lokale overheden – veelal de meest zichtbare 'eerstelijns-overheden' – vertoont tot en met 2010 een rustig en stabiel beeld. Sinds 2010 is er een (licht) dalende tendens waar te nemen qua 'voldoendes' voor het bestuur van de eigen gemeente. Opvallend is de korte stijging van de waardering van de eigen gemeente aan het einde van 2012 (+ 5 procentpunten tot 71%). Na deze korte opleving zakte de waardering in 2013 iets, maar is met 68% in 2013 nog altijd hoog te noemen.

<sup>39</sup> 'Ik wil u graag een vraag stellen over hoeveel vertrouwen u hebt in bepaalde instituten. Vertelt u mij voor elk van de volgende instituten of u er eerder wel vertrouwen in heeft of er eerder geen vertrouwen in heeft. Het parlement, politieke partijen en de regering' (EB).

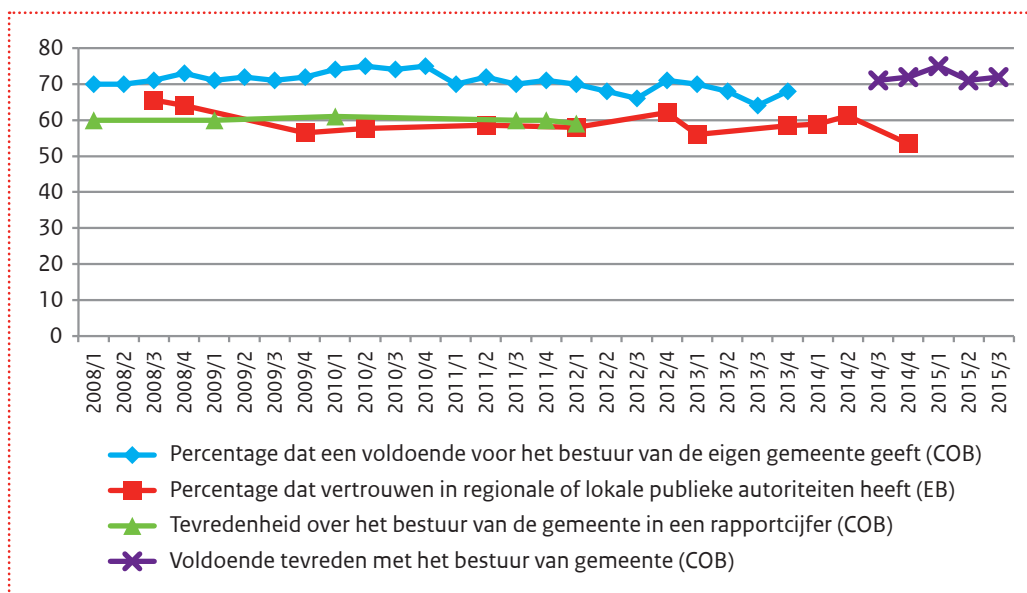
Waarom de vertrouwenscijfers van het lokaal en regionaal bestuur in 2012 en 2014 tegen overige positieve tendensen in omlaag bewegen is een belangrijke vraag. Ondanks deze daling heeft nog altijd een meerderheid van de respondenten waardering voor het lokaal/regionaal bestuur (Figuur 2.13). Afgezet tegen de vertrouwenscores van lokale en regionale autoriteiten in enkele andere Europese landen doet Nederland mee in de middenmoot. De Nederlandse scores (58,9% in 2015) zijn vaak veel hoger dan in Spanje (23,3% in 2015) en relatief gezien hoger dan in het Verenigd Koninkrijk (51,6% in 2015), Frankrijk (51,3% in 2015) en Estland (53,1 in 2015). In Denemarken (71,7% in 2015), (West-)Duitsland (71,2% in 2015) en België (60,5% in 2015) is het vertrouwen in de lokale en regionale autoriteiten hoger dan in Nederland. Mogelijk speelt de grotere mate van lokale en regionale autonomie in deze landen een verklarende rol voor de hogere scores (Figuur 2.14).

Het vertrouwen in ambtenaren (Figuur 2.15) laat bij de European Values Study (EVS) een redelijk stabiel beeld zien. Tussen 1980 en 2008 is het vertrouwen in ambtenaren met nog geen 4 procentpunten gedaald. CV noteert in de periode 2004-2010 zelfs een lichte stijging van circa 5 procentpunten in het vertrouwen in ambtenaren. Het verschil in het vertrouwensniveau tussen de CV en EVS/WVS-items is opvallend te noemen; de CV scores liggen structureel op een veel hoger niveau (circa 30 procentpunten). Vergeleken met andere Nederlandse instituties scoort het ambtenarenapparaat in 2012 (WVS) iets hoger qua vertrouwen dan de kerken en vergelijkbaar met de Tweede Kamer en de media. Het justitiële apparaat, de politie, de vakbonden en grote bedrijven scoren hoger in dit jaar (zie Figuur 2.20 & 2.21 verderop).



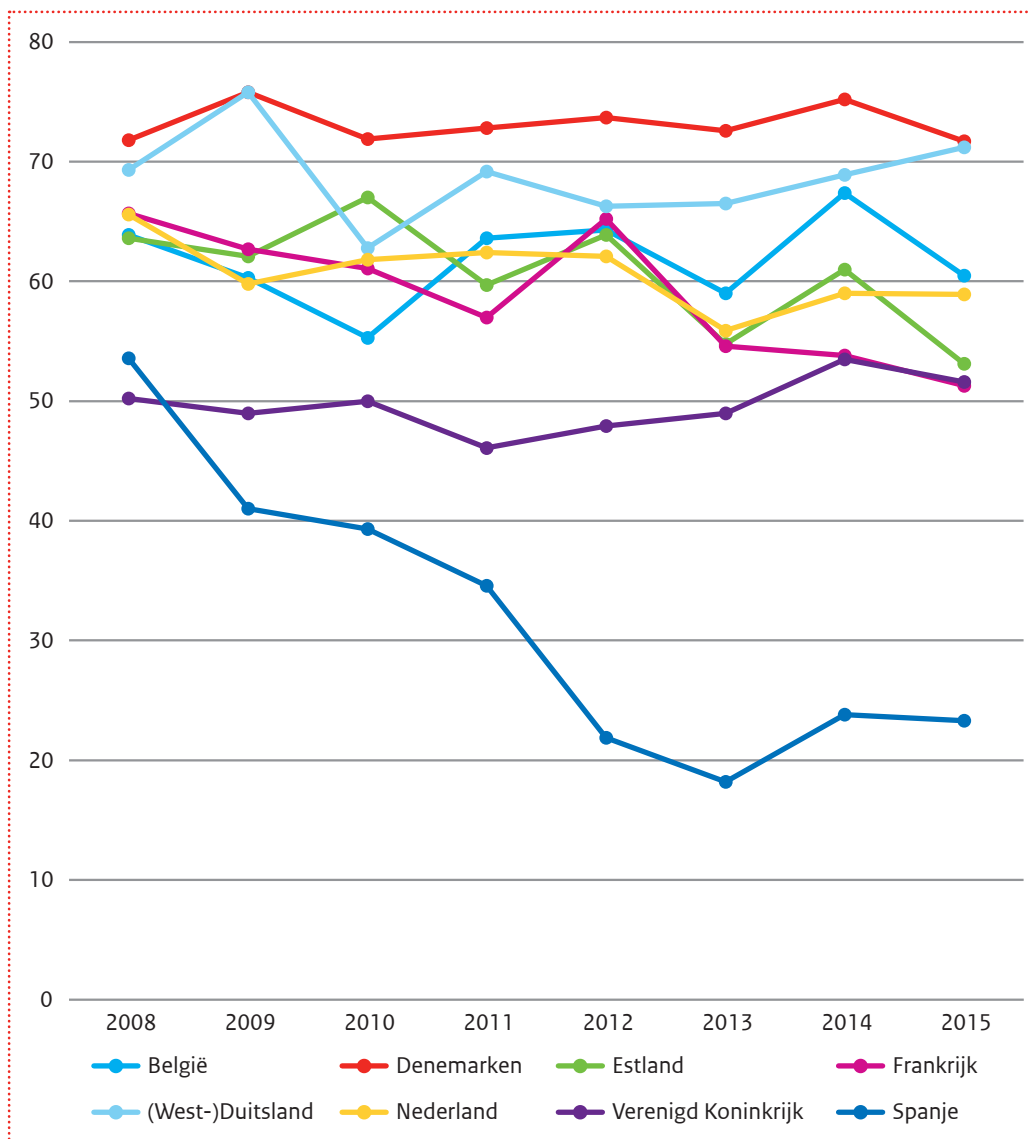
FIGUUR 2.12 | Tevreden met functioneren overheid <sup>40</sup>

<sup>40</sup> 'De Nederlandse overheid functioneert goed' (CV), het cijfer van 2014 is verkregen van Paul Dekker, SCP, en betreft een gewogen cijfer; 'In hoeverre bent u tevreden of ontevreden met de wijze waarop de overheid in Nederland functioneert' (COB); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Overheid' (EVS), 'De overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik' (COB), hierbij zijn de respondenten die de twee bevestigende antwoorden geven van het totaal afgehaald zodat het aantal respondenten dat het niet eens is met de stelling, en een neutrale houding heeft, worden weergegeven. Dit voor de consistentie met de andere items in de Figuur.



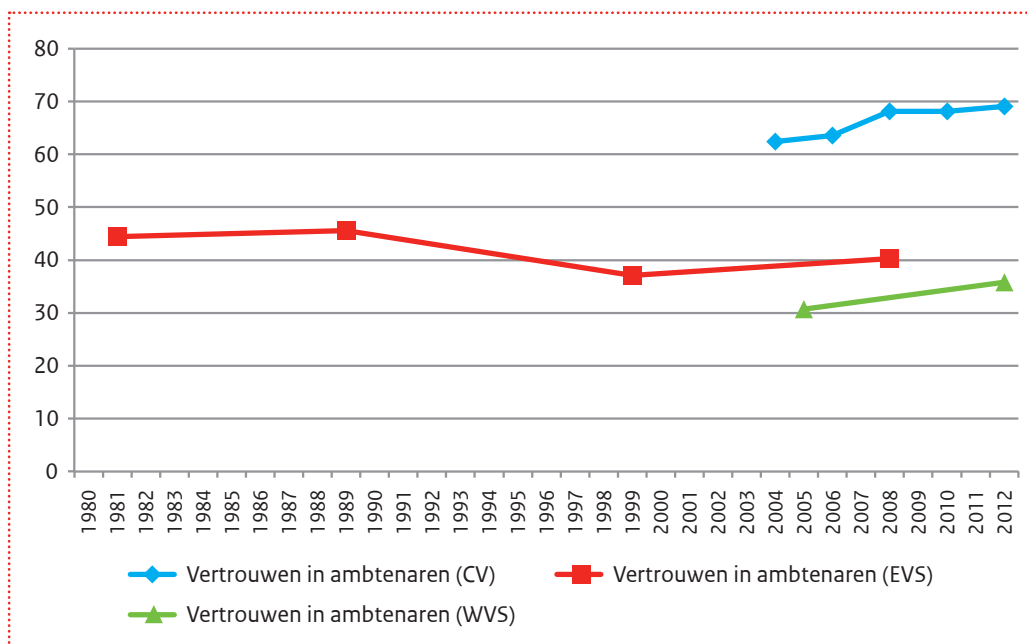
FIGUUR 2.13 | Waardering lokaal / regionaal bestuur <sup>41</sup>

<sup>41</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Regionale of lokale overheidsinstellingen' (EB); 'Tevredenheid met diverse aspecten van het eigen leven en de samenleving (in rapportcijfer): bestuur van de eigen gemeente' (COB). De COB cijfers over tevredenheid gaan over het percentage dat een voldoende geeft, de cijfer zijn nauwkeurig afgelezen van een grafiek (met een foutmarge van 1%); 'Opvatting over de EU en andere bestuurslagen, bevolking van 18+ (in procenten): is voldoende tevreden met het bestuur van de gemeente' (COB).



FIGUUR 2.14 | Vertrouwen in lokale of regionale publieke autoriteiten (Eurobarometer)<sup>42</sup>

<sup>42</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Regionale of lokale overheidsinstelling.' De categorie 'weet niet' is niet opgenomen. Indien er meerdere meetmomenten per jaar zijn, is gekozen voor het eerste moment.

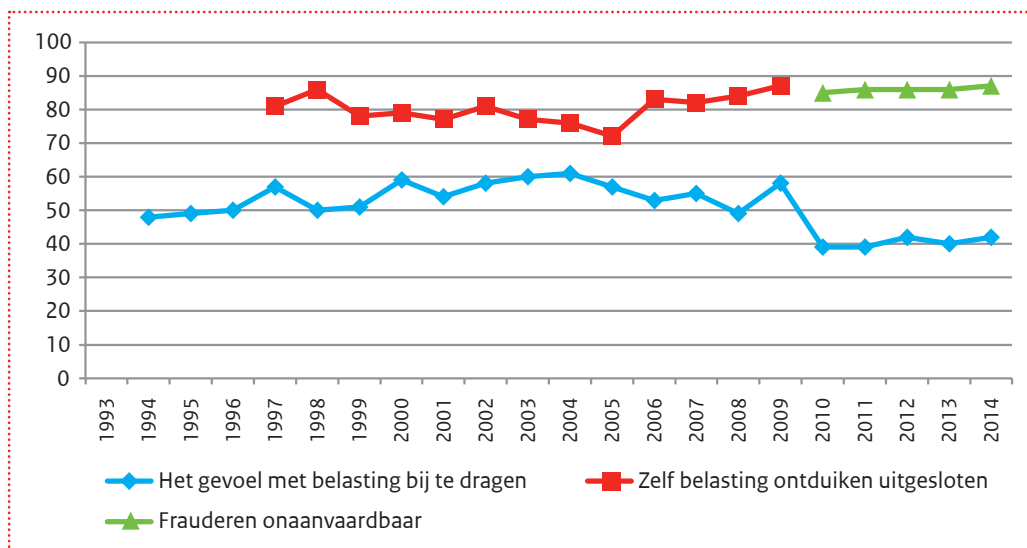


FIGUUR 2.15 | Vertrouwen in ambtenaren(apparaat) <sup>45</sup>

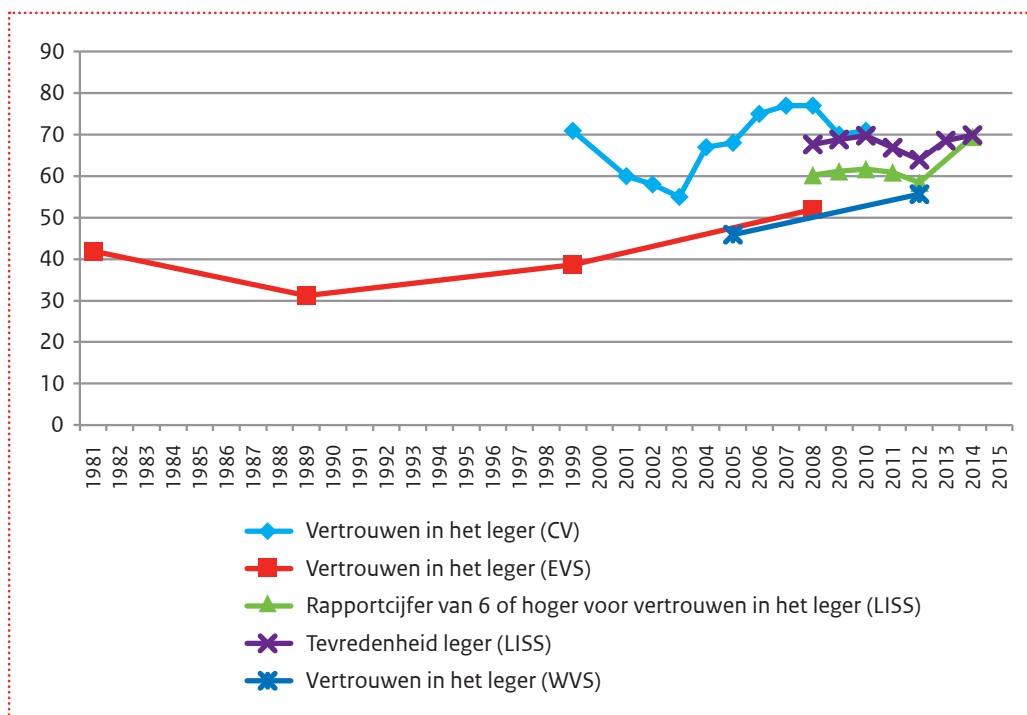
## Wat verder nog interessant is

In de laatste categorie van deel II van de hoofdmonitor zoomen we nader in op enkele actoren die een specifieke doch bijzondere functie binnen het bredere kader van de democratische rechtstaat vervullen: de belastingdienst, het leger, de politie en de rechter. Ze hebben minder dan de voorgaande actoren een leidende rol in het democratisch bestuur, maar ze zijn wel belast met bijzondere bevoegdheden en monopolies (op geldinvoering, geweldsuitoefening, straffen, landsverdediging en vrijheidsberoving). In hoeverre vinden burgers deze autoriteiten gezaghebbend, betrouwbaar en geloofwaardig? In hoeverre is men, in het bijzonder bij de belastingen, bereid om vrijwillig mee te werken, 'compliance' te tonen en belasting te betalen?

<sup>45</sup> 'Hoeveel vertrouwen heeft u in ambtenaren?' (onbeperkt vertrouwen, veel vertrouwen en enigszins vertrouwen (vanaf 2012: niet veel maar ook niet weinig vertrouwen)) (CV, De cijfers van CV 2014 zijn afkomstig uit SNN 2015 en betreffen gewogen cijfers); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Ambtenaren' (EVS).



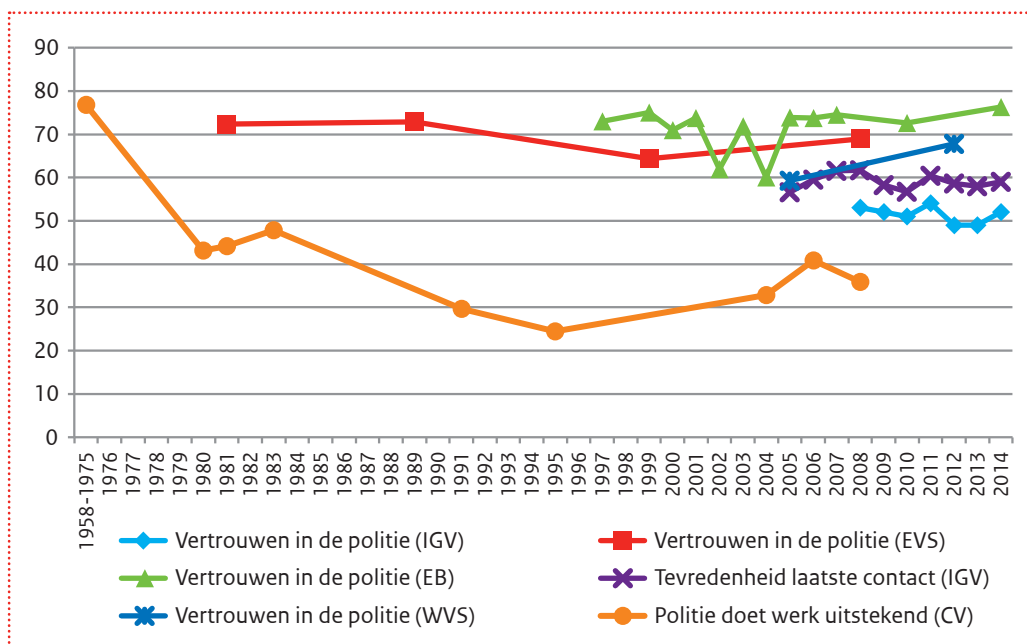
FIGUUR 2.16 | Fiscale monitor <sup>44</sup>



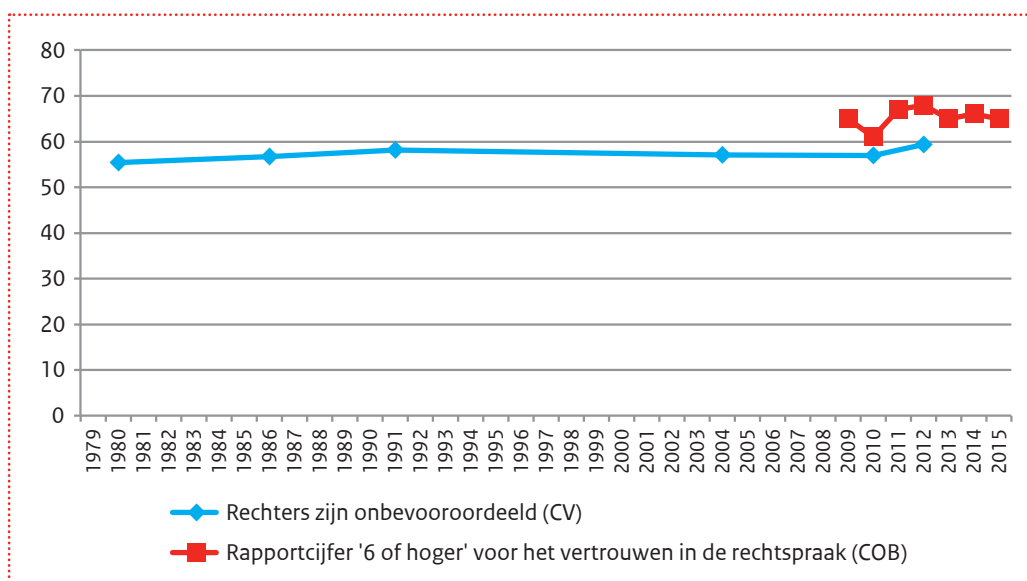
FIGUUR 2.17 | Waardering leger <sup>45</sup>

<sup>44</sup> Percentage dat 'ik draag iets bij' de meest aansprekende omschrijving voor belasting betalen vindt (in tegenstelling tot 'ik sta iets af' of 'er wordt mij iets afgenomen'); het percentage dat vindt dat zelf belasting ontduiken [is] uitgesloten' (beide afkomstig uit de fiscale monitoren van de belastingdienst); Het betreft hier gemiddeldes van de verschillende categorieën belastingbetalers die de belastingdienst onderscheidt; Percentage dat het (volstrekt) onaanvaardbaar als iemand doelbewust fraudeert: doelbewust belasting ontduikt of een te hoog bedrag een toeslagen probeert binnen te krijgen.

<sup>45</sup> 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? De strijdkrachten' (EVS); 'Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Het leger' (CV); 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? (1 = geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen) Het leger' (LISS); 'Hoe tevreden bent u met de manier waarop de volgende instellingen werken in Nederland? Het leger' (LISS).



FIGUUR 2.18 | Politie<sup>46</sup>



FIGUUR 2.19 | Rechtsers en hun werk<sup>47</sup>

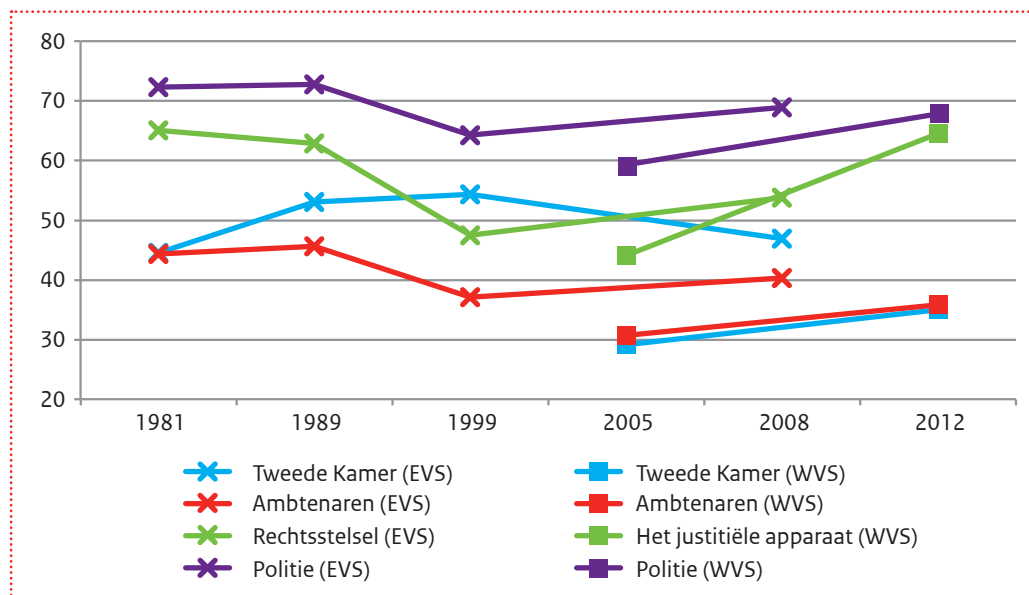
<sup>46</sup> 'De politie doet haar werk uitstekend' (CV); 'Tevredenheid optreden politie bij laatste contact naar reden contact' (IGV); Het vertrouwen in de politie wordt gemeten via de volgende stellingen: 'als het er echt om gaat zal de politie het uiterste doen om je te helpen' en 'als het er echt om gaat dan is de politie er voor je' (IGV). Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? De politie (EVS); 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. De politie' (EB). Vertrouwen in de politie zijn afkomstig van IGV vanaf 2008 (voorheen Veiligheidsmonitor Rijk) (schaalscore 0-10) (gemeten aan de hand van twee stellingen); de cijfers geven eigenlijk een vertekend beeld, het gaat hier namelijk om een rapportcijfer dat op een schaal van 0 tot 10 gegeven moest worden, 70% staat hier dus voor een gemiddeld gegeven cijfer van 7.

<sup>47</sup> 'In ons land kan een ieder erop rekenen dat de rechter zijn of haar zaak onbevooroordeeld zal behandelen' (CV, Het cijfer van 2014 is verkregen van Paul Dekker, SCP, en betreft een gewogen cijfer). 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland. De rechtspraak?' Bron is het COB rapport 2015/2. De cijfers volgen uit een benadering uit de grafiek en betreffen gemiddelde over 1 jaar (foutmarge 1%).

Gezien de hier gepresenteerde statistieken hoeven de rechter, het leger en de politie zich geen grote zorgen te maken over ontwikkelingen in hun waarderingscijfers. Bij de politie valt enerzijds een relatief hoog vertrouwensniveau op (76,3% in de EB in 2014 en 68,9% in de EVS-statistieken in 2012). Anderzijds is in de periode 1975-2008 het percentage dat het werk van de politie als 'uitstekend' waardeert wel gezakt van 76,8% tot 35,9%.

Verder valt op dat Nederlanders vooral na 2009 minder het gevoel hebben met belastingen 'bij te dragen': in 2009 heeft een meerderheid van 58% dat gevoel, tegen een minderheid van 39% van 2010. Vanaf 2010 is dit percentage nauwelijks gestegen: 42% van de Nederlanders had in 2014 het gevoel bij te dragen door middel van belastingen. Het gevoel dat Nederlands belastinggeld wegvloeit om de schuldpositie van disfunctionerende banken en zuidelijke Eurolanden te verbeteren hangt hier mogelijk mee samen. Ondanks dat het gevoel met belastingen 'bij te dragen' sinds 2010 een stuk lager ligt, is de houding ten aanzien van frauderen kennelijk niet aangetast. Een constante en overgrote meerderheid van circa 90% van de Nederlanders vindt frauderen onaanvaardbaar.

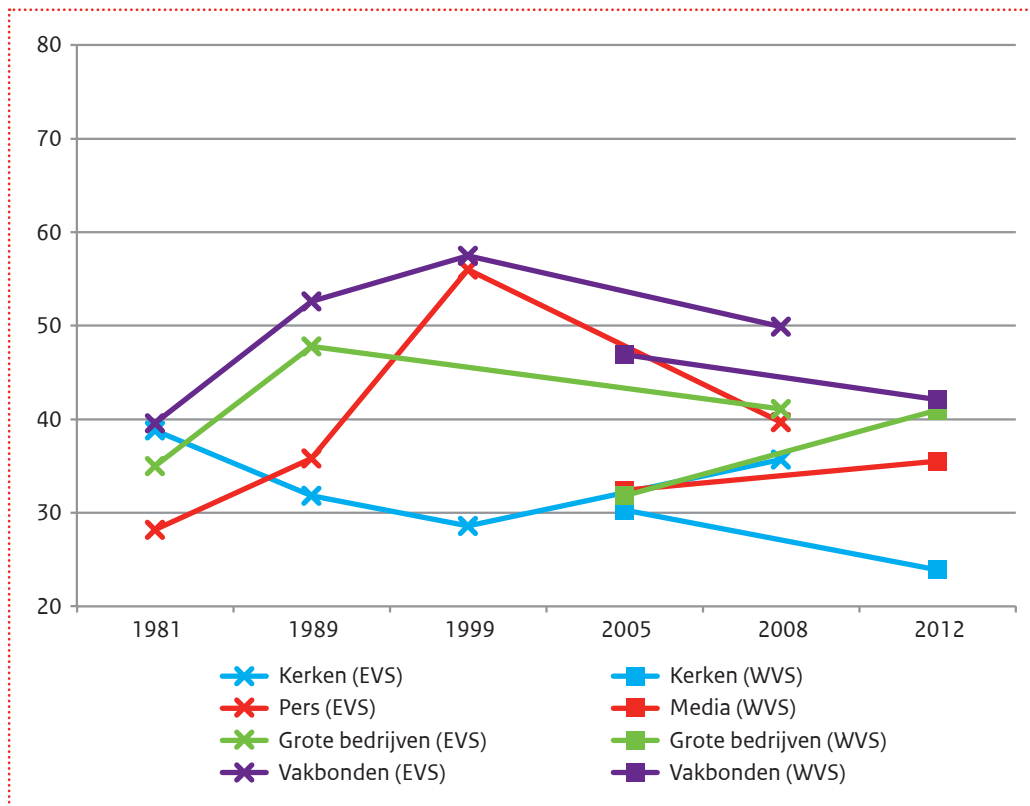
De datasets van EVS en WVS, ten slotte, maken longitudinale vergelijkingen van het vertrouwen in tal van instituties in Nederland mogelijk (Figuur 2.20 & 2.21). Vooral de politie, de vakbonden en het justitiële apparaat/de rechtsspraak scoren relatief gezien hoog in deze vergelijking. De kerken en ambtenaren scoren relatief slecht. Het vertrouwen in ambtenaren beweegt zich in het WVS-databestand in de buurt van het vertrouwen in de Tweede Kamer (voor een meer recent en verfijnd beeld hiervan zie ook Figuur 2.3). Het opmerkelijke verschil tussen de EVS- en later WVS-scores roept evenwel vragen op. Omdat EVS geen meting in 2005 heeft, kunnen we niet zeker zijn van de zigzagbeweging die gezien andere statistieken wel waarschijnlijk is: het vertrouwen in de Tweede Kamer gaat stevig omlaag tussen 1999 en 2005 (ook in andere statistieken), stevig omhoog in 2008 (idem), weer omlaag in 2012 (idem).



FIGUUR 2.20 | Vertrouwen in verschillende instellingen vergeleken – Vergelijking I (EVS & WVS) <sup>48</sup>

<sup>48</sup> Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? In de EVS wordt eerst naar het rechtsstelsel gevraagd en vanaf 1999 naar het Justitiële apparaat. In de WVS wordt eerst naar het Justitiële apparaat gevraagd en vanaf 2012 naar de rechtspraak.





FIGUUR 2.21 | Vertrouwen in verschillende instellingen vergeleken – Vergelijking II (EVS & WVS)<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft?

## Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit (III)

In deze categorie verschuift de aandacht naar specifieke beleidsvelden waarop de overheid acteert en daarvoor al dan niet de handen op elkaar krijgt. Aanhakend bij (internationaal) resonerende en herkenbare termen maken we onderscheid in 'Bread & Butter', 'Law & Order' en 'Care & Cure' beleid, alsook in beleid gericht op leefbaarheid ('grondgebonden beleid') en 'vorming' ('persoonsgebonden beleid').

Het gaat hier in alle gevallen om de 'beleidslegitimiteit', om de legitimiteit van het politiek-bestuurlijk handelen in beleid. De beschikbare items op dit vlak spitsen dit meestal toe tot outputlegitimiteit (bijvoorbeeld: in hoeverre vindt u dat het economisch beleid van de regering ten goede komt aan de economische situatie?). In theorie zouden de vragen naar beleidslegitimiteit ook geënt kunnen zijn op de inputkant van het beleidsoptreden (bijvoorbeeld: in hoeverre meent u dat de overheid bij dit beleid rekening houdt met uw ideeën), maar die vragen worden niet vaak gesteld.

Sowieso is het opvallend dat het aantal nieuwe cijfers op dit vlak veel schaarser is dan op het vlak van de eerder behandelde systeem- en actorlegitimiteit. Roeiend met de riemen die er zijn, presenteren we hieronder wat op het moment van schrijven (najaar 2015) beschikbaar is.

### *Bread & Butter: beleid economie, werkgelegenheidsbeleid, sociale zekerheid*

Hoe goed of slecht zijn burgers te spreken over het economisch beleid, het werkgelegenheidsbeleid en – voor als economie en werkgelegenheid tegenzitten – het sociale zekerheidsbeleid? Hoeveel waarde hecht men eigenlijk nog aan nationale besluitvorming op dit terrein?

Een minderheid is van mening dat het economisch beleid primair op nationaal niveau moet worden gemaakt, hoewel in 2010 – het jaar van de laatste meting – meer mensen dit vinden dan halverwege de jaren '90 (Figuur 3.1). Europese instituties hebben volgens de meerderheid juist op dit terrein een legitieme rol, maar het percentage is in 2010 lager dan in 2009. Deze ruimte steun voor beleidsvorming op Europees niveau is opvallend gezien de discussie over economisch beleid en nationale soevereiniteit die nog steeds actueel is.

Na 2000 wordt beduidend minder vaak een ruime voldoende (rapportcijfer 7 of hoger) uitgedeeld door burgers voor het beleid op het vlak van werkgelegenheid, sociale zekerheid en beleid ter beheersing van de kosten van levensonderhoud. Het dieptepunt lijkt in dit opzicht in 2004 te zijn bereikt, waarna de weg naar herstel lijkt te zijn ingezet. De cijfers voor het beleid voor sociale zekerheid en de kosten van levensonderhoud hebben zich in 2008 weer grotendeels hersteld en zijn bijna weer op het niveau van eind jaren '90.

Naast het uitdelen van rapportcijfers vraagt het SCP ook in het Continue Onderzoek Burgerperspectieven (COB) of aan bepaalde doeleinden meer of minder geld uitgegeven zou moeten worden. Het merendeel van de mensen – rond de 80% - is van mening dat aan werkgelegenheid meer of veel meer geld besteed mag worden, hoewel dit percentage licht is gedaald in 2015 ten opzichte van 2013. Een veel kleinere groep (in de loop der jaren 20 tot 30 procent) vindt dat meer geld uitgegeven moet worden aan het verminderen van de staatsschuld. Dit geeft enerzijds de legitimiteit van overheidsinspanningen aan, en anderzijds waar de inspanning dus ook vergroot mag worden (Figuur 3.2).

Heeft het overheidsbeleid positieve invloed, zoals men zou mogen hopen, op de economische situatie en werkgelegenheid? (Figuur 3.3) Vanaf 2006 is het nog maar een minderheid die stelt dat het regeringsbeleid een positieve rol heeft op deze twee terreinen. De grootste daling doet zich voor tussen 2002 en 2010, maar ook in de jaren daarna blijft het percentage mensen dat stelt dat regeringsbeleid positief is voor de economische toestand en werkgelegenheid dalen. Slechts respectievelijk 18.5% en 10.7% ziet in 2012 nog een positieve rol van het regeringsbeleid. Hoewel ook midden jaren '90 net zo'n kleine groep mensen van

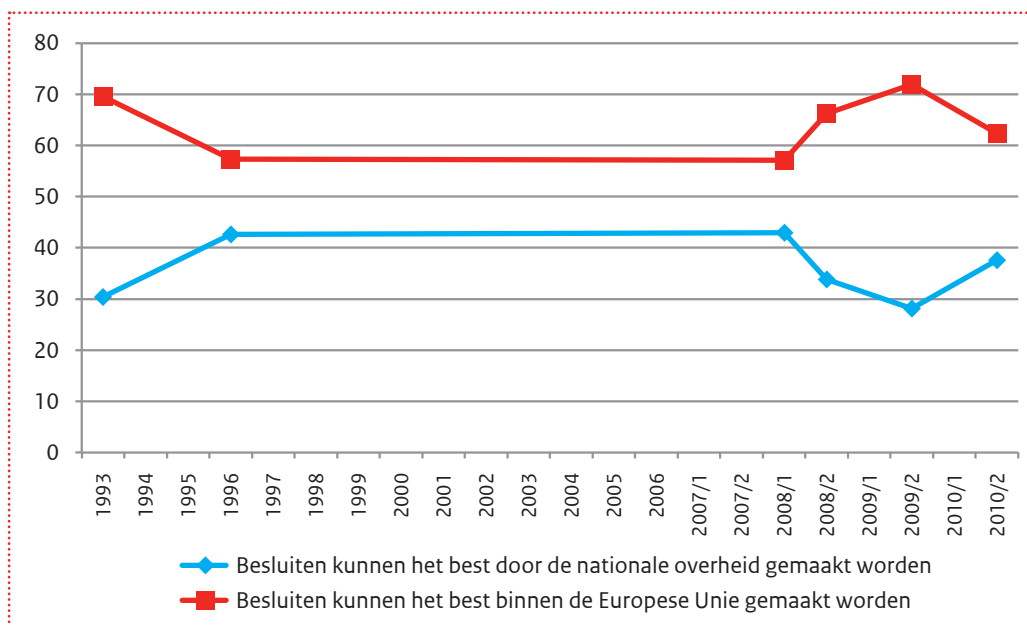
die positieve rol overtuigd, lijkt desondanks de aanhoudende economische crisis de regering parten te blijven spelen.

Het oordeel van Nederlanders over de toereikendheid van de sociale voorzieningen en verzekeringen is de afgelopen decennia over de gehele linie gedaald (Figuur 3.4). In de verschillende golfbewegingen is vooral de dip halverwege de jaren '90 opvallend. De ommekeer doet zich voor rond de eeuwwisseling: vanaf 2000 stijgt het burgeroordeel weer, al komt het niet meer tot hetzelfde niveau als voor de daling. Bij de laatste metingen in de periode 2008-2012 blijkt zelfs een meerderheid van de Nederlanders van mening dat het niveau van sociale uitkeringen en voorzieningen voldoende (of te goed) is. Overigens geldt hierbij wel dat respondenten de uitkering van volksverzekeringen (zoals de AOW) vaker te laag vinden dan van werknemersverzekeringen (zoals de WW). De fluctuaties lijken te relateren aan de ontwikkeling van de economische conjunctuur. Een gunstige economische ontwikkeling gaat samen met een royalere houding ten aanzien van de sociale uitkeringen (en andersom, zie ook SCP, 2005, p. 333).

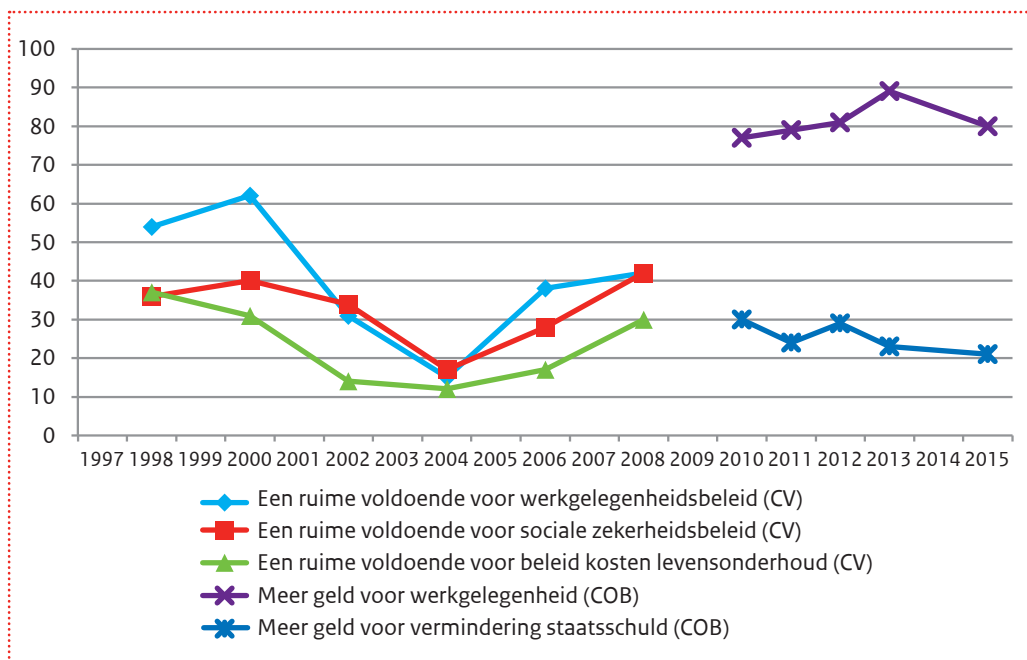
In dezelfde Figuur (Figuur 3.4) is ook de tevredenheid van de bevolking met het sociale zekerheidsstelsel opgenomen. De ontevredenheid over de sociale verzekeringen en sociale voorzieningen in Nederland stijgt door de jaren heen (licht). De ontevredenheid met sociale uitkeringen lijkt daarbij verbonden met het idee dat de uitkeringen te laag zijn (zie ook SCP, 2003, p. 305). Opvallend is de uitschieter naar beneden in 2008. Het aantal ontevredenen over de sociale verzekeringen en uitkeringen daalde met ruim 12 procentpunten. Mogelijk hangt de afgenomen ontevredenheid samen met de beginnende mondiale financiële crisis. Bij respondenten zou kunnen meespelen dat ze wellicht in de nabije toekomst zelf een beroep zouden moeten doen op sociale uitkeringen. Daarnaast zou men zich kunnen beseffen dat al te zware beperkingen van uitkeringen kunnen leiden tot sociale problemen (SCP, 2005, p. 333).

Wat betreft de positieve invloed van regeringsbeleid op de eigen financiële situatie zijn burgers al sinds de start van de metingen minder positief. In de periode tussen 1986 en 2002 worden mensen hier positiever over, na een kleine dip in 1994. Na 2002 – het jaar van de kiezersrevolte – worden mensen echter weer negatiever, zelfs tot het niveau dat in 2012 slechts 5,8% een positieve invloed van het regeringsbeleid op de eigen financiële situatie ziet.

Waar tussen 2005 en 2009 het aantal klachten over EZ, LNV en SZW grotendeels gelijk bleven, was er in 2010 een flinke stijging te zien in het aantal klachten bij de ombudsman. Zeker het aantal klachten over EZ steeg sterk. In de 2011 en 2012 zakte het aantal klachten weer enigszins in; EZ blijft nog steeds aan de leiding, maar nu zitten de klachten over LNV daar ook bij in. In 2013 en 2014 is weer een sterke stijging zichtbaar. Of hier daadwerkelijk een verslechtering van de situatie zichtbaar is, is moeilijk te zeggen. De ombudsman is het aantal klachten anders gaan registreren. Het is waarschijnlijk dat de stijging vooral daar aan te wijten is (Figuur 3.5).



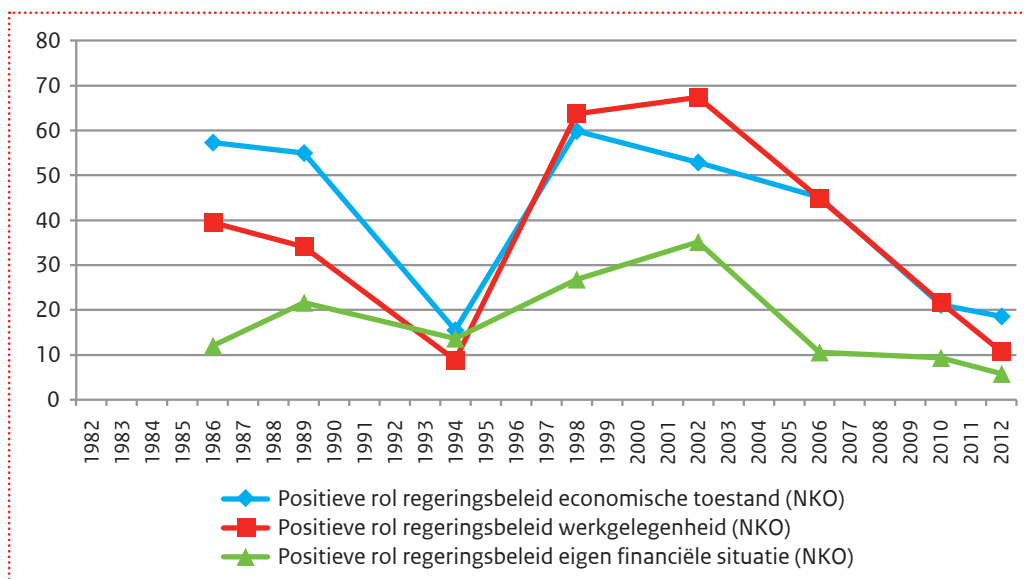
FIGUUR 3.1 | Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: economie <sup>50</sup>



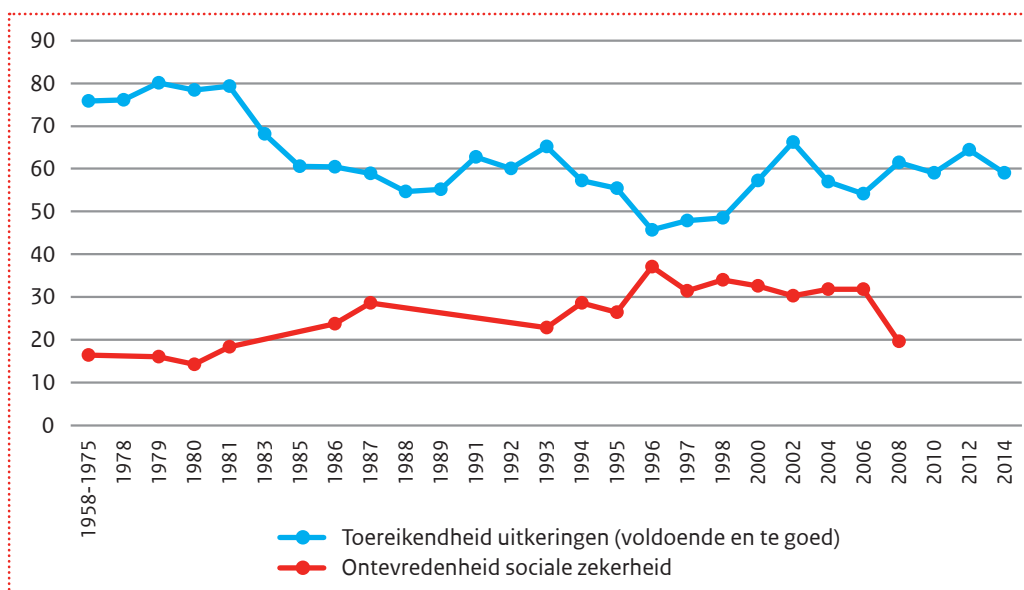
FIGUUR 3.2 | Bread & butter: prioriteiten & ruime voldoende beleid <sup>51</sup>

<sup>50</sup> 'Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Economisch beleid (EB).

<sup>51</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een schaal van 0 tot 10 (CV). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? Werkgelegenheid en staatsschuld.' De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).



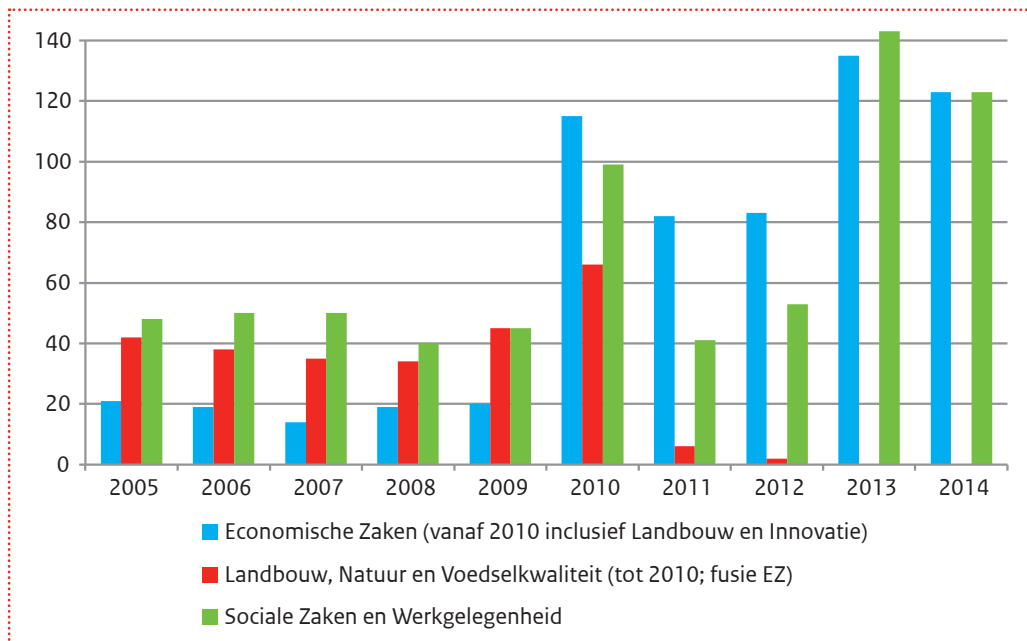
FIGUUR 3.3 | Bread & butter: positieve rol regeringse beleid <sup>52</sup>



FIGUUR 3.4 | Toereikendheid uitkeringen en ontevredenheid over sociale zekerheid (in procenten en schaalgemiddelden) (CV/SSN)<sup>53</sup>

<sup>52</sup> De NKO vragen luiden: 'Ik wil nu een paar vragen stellen over wat u vindt van het beleid dat de afgelopen 4 jaar door de regering gevoerd is. Allereerst de (economische toestand van Nederland / werkgelegenheid / uw persoonlijke financiële situatie): denkt u dat [deze] door het gevoerde regeringse beleid gunstig, ongunstig, of niet gunstig maar ook niet ongunstig is beïnvloed?' (NKO).

<sup>53</sup> Het gaat hier om het gemiddelde oordeel over zes sociale verzekeringen en voorzieningen in Nederland. Voor de berekening van de percentages zijn de cijfers van de opties 'voldoende' en 'te goed' opgeteld. De optie 'te goed' werd niet opgelezen door de enquêteur. Dit antwoord werd alleen genoteerd als de ondervraagde het uit zichzelf noemde. 'Ik noem nu enkele sociale verzekeringen en voorzieningen. Wilt u voor elk hiervan aangeven of de hoogte van de uitkering volgens u op dit moment voldoende of onvoldoende is? De Algemene Ouderdomswet (AOW); De Wet Werk en Bijstand (voorheen Algemene Bijstandswet); De Werkloosheidswet (WW); De Algemene Nabestaandenwet (ANW); De Arbeidsongeschiktheidswet (de WIA (voorheen WAO) of Wajong); en ten slotte de Ziektewet' (CV). De cijfers voor 2014 volgen uit een benadering van een grafiek uit De Sociale Staat van Nederland 2015 (foutmarge 1%). 'Bent u tevreden of ontevreden over de sociale verzekeringen en sociale voorzieningen in ons land?' (CV).



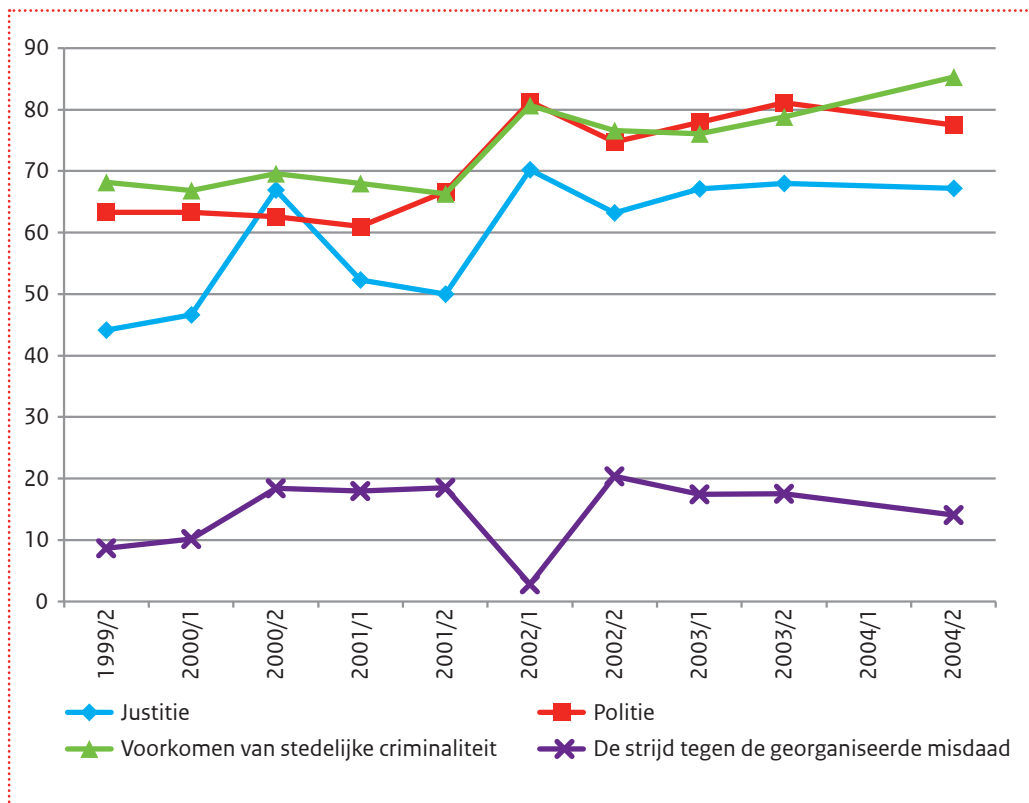
FIGUUR 3.5 | Klachten ombudsman<sup>54</sup>

## Law & Order: ordehandhaving, politie, justitie, misdaadbestrijding

Hoe goed of slecht zijn burgers te spreken over het beleid gericht op het bewaken van 'Law & Order' in het land? Hoeveel waarde hecht men nog aan nationaal beleid op dit brede terrein?

Slechts een kleine minderheid is van mening dat georganiseerde misdaad door middel van nationaal beleid aangepakt moet worden (Figuur 3.6). Nationaal beleid is daarentegen juist wel weer wenselijk voor beleid ten aanzien van de politie in het algemeen, het voorkomen van stedelijke criminaliteit en justitie. De meerderheid voor deze opvatting is tussen 2002 en 2004 ook gegroeid. Dus waar economisch beleid op meer steun in Europees verband kan rekenen, ligt het draagvlak op het terrein van veiligheid meer op nationale niveau.

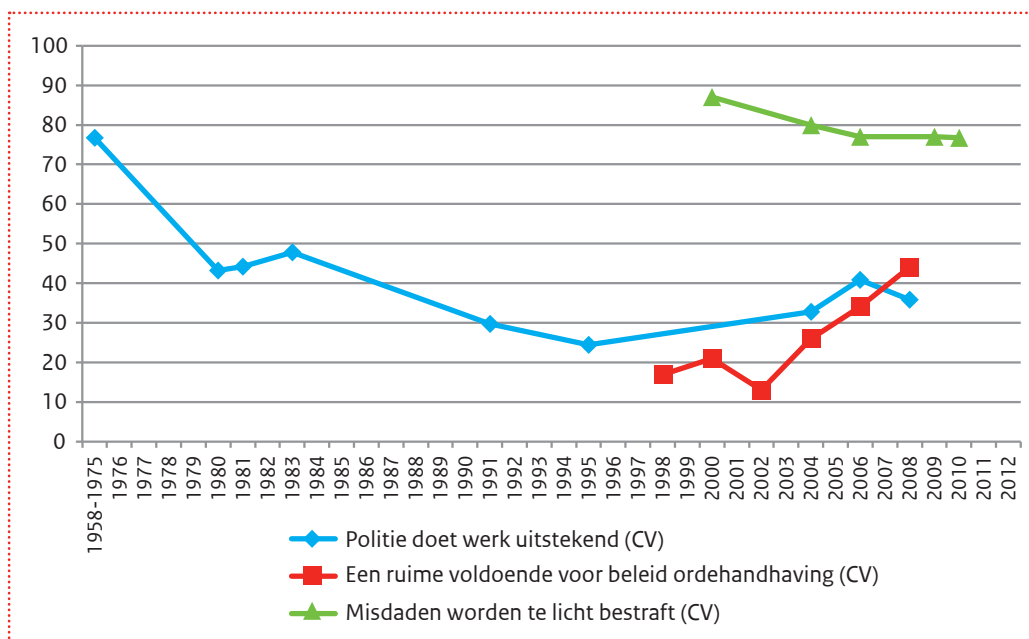
<sup>54</sup> N.B. Vanaf 2013 nam de ombudsman naast schriftelijke klachten ook mondelingen klachten in behandeling, waardoor het totaal aantal klachten aanzienlijk toenam.



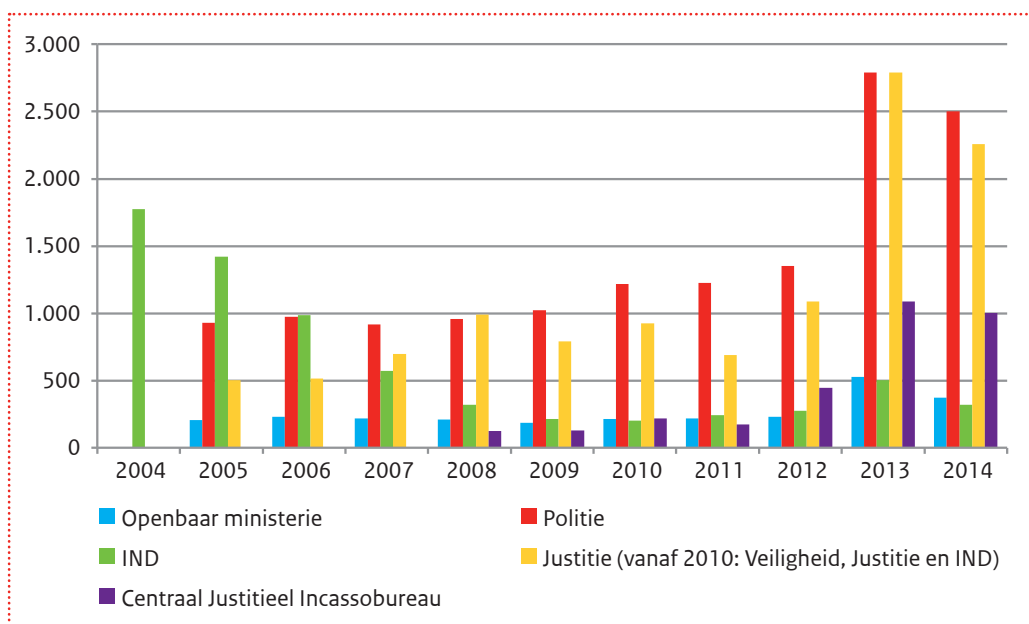
FIGUUR 3.6 | Voorkeur voor nationaal beleid betreffende politie en justitie<sup>55</sup>

Eerder in deze hoofdmonitor was te zien dat het algemene vertrouwen in de politie relatief hoog is (zie Figuur 2.18). Laat dit zich ook vertalen in steun voor het gevoerde beleid? De grafiek laat geen eenduidig beeld zien (Figuur 3.7). Tot 1995 daalde het percentage respondenten dat het eens was met de stelling “de politie doet werk uitstekend” jaar op jaar. Daarna begon deze steun weer te stijgen, maar de laatste cijfers laten echter wederom een lichte daling zien. Steeds meer mensen geven een ruim voldoende (rapportcijfer 7 of hoger) voor het beleid ten aanzien van ordehandhaving, maar tegelijkertijd is hier ook flink wat verbetering mogelijk aangezien het percentage niet boven de 50% uit komt. Ten slotte is een relatief grote meerderheid (77% of meer tussen 2000 en 2009) het eens met de stelling dat misdaden te licht worden bestraft.

<sup>55</sup> ‘Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Justitie’ (EB); ‘Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Politie’ (EB); ‘Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Bestrijden stedelijke criminaliteit’ (EB); ‘Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? De strijd tegen de georganiseerde misdaad’ (EB).



FIGUUR 3.7 | Law & Order: waardering beleid<sup>56</sup>



FIGUUR 3.8 | Klachten ombudsman<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal. De CV stelling luidt: 'De politie doet haar werk uitstekend'. De CV stellingen luiden: 'Beoordeling van beleidsterreinen met een ruime voldoende: beleid ordehandhaving' en 'misdaden worden in Nederland te licht bestraft'.

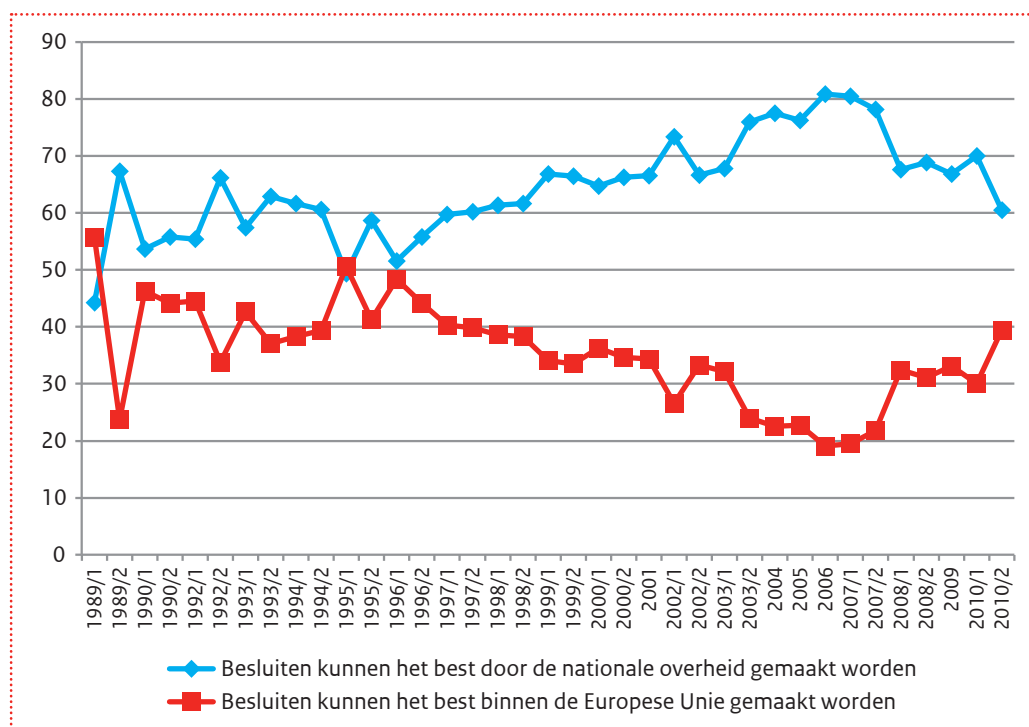
<sup>57</sup> N.B. Vanaf 2013 nam de ombudsman naast schriftelijke klachten ook mondelingen klachten in behandeling, waardoor het totaal aantal klachten toenam.



Het aantal klachten dat de Ombudsman voor 'Justitie' en 'Politie' ontvangt stijgt tussen 2005 en 2012 beperkt. De hoeveelheid klachten over het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incassobureau blijven in die periode min of meer gelijk. Het aantal klachten over de IND neemt juist behoorlijk af in de periode vanaf 2004 (Figuur 3.8). In de jaren 2013 en 2014 is de meest duidelijke trendbreuk te zien, vooral de klachten over 'Justitie', 'Politie' en in mindere mate het Centraal Justitieel Incassobureau stijgen flink. Houden we er echter rekening mee dat vanaf 2013 ook mondelinge klachten meetellen en in behandeling worden genomen, dan is deze stijging wellicht minder ingrijpend. In ieder geval is het daardoor lastig te beoordelen of mensen ontevredener zijn op deze terreinen dan voorheen.

### Care & cure: beleid gezondheidszorg, verpleging, verzorging jong en oud

Welke waarderings- en rapportcijfers geven burgers voor het op 'care & cure' gerichte deel van de verzorgingsstaat? Hoeveel waarde hecht men aan nationaal beleid op dit vlak? Een ruimte meerderheid, die vanaf 1996 groeiende was, vindt dat besluiten over de gezondheidszorg het beste door de nationale overheid gemaakt kunnen worden (Figuur 3.9). In 2008 daalt het percentage mensen dat deze mening is toegedaan enigszins, maar nog steeds is meer dan de helft van de respondenten het erover eens dat vooral de nationale overheid aan zet zou moeten zijn. Sterker nog: dit beleidsterrein staat onderaan wat betreft terreinen waarop de Europese Unie leidend zou moeten zijn.

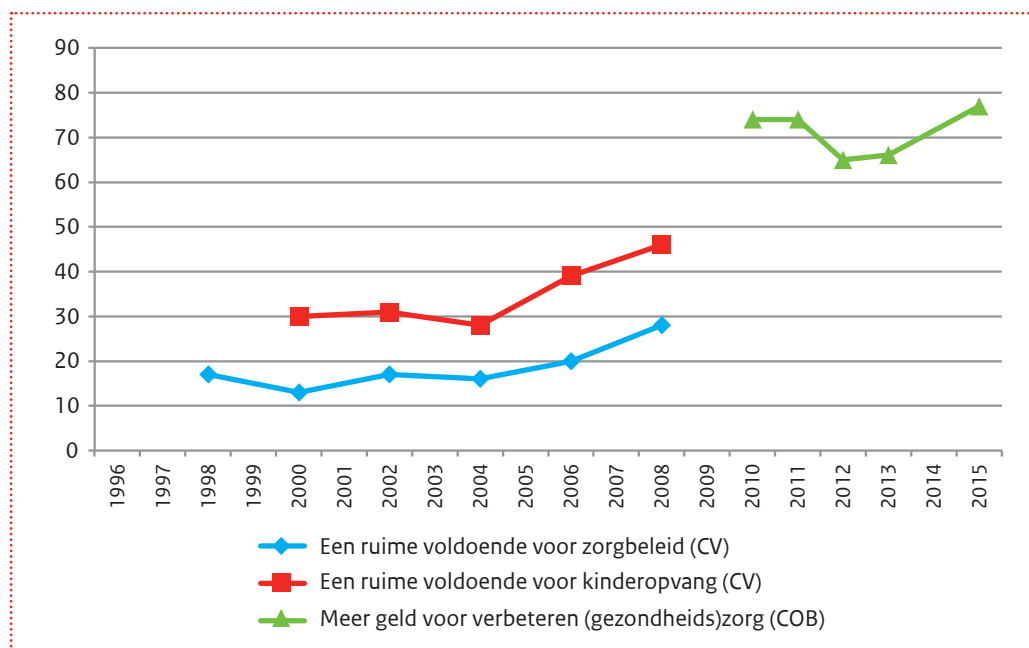


FIGUUR 3.9 | Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: gezondheidszorg<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Gezondheidszorg' (tot 2008 'Gezondheid en sociale zekerheid' (EB).

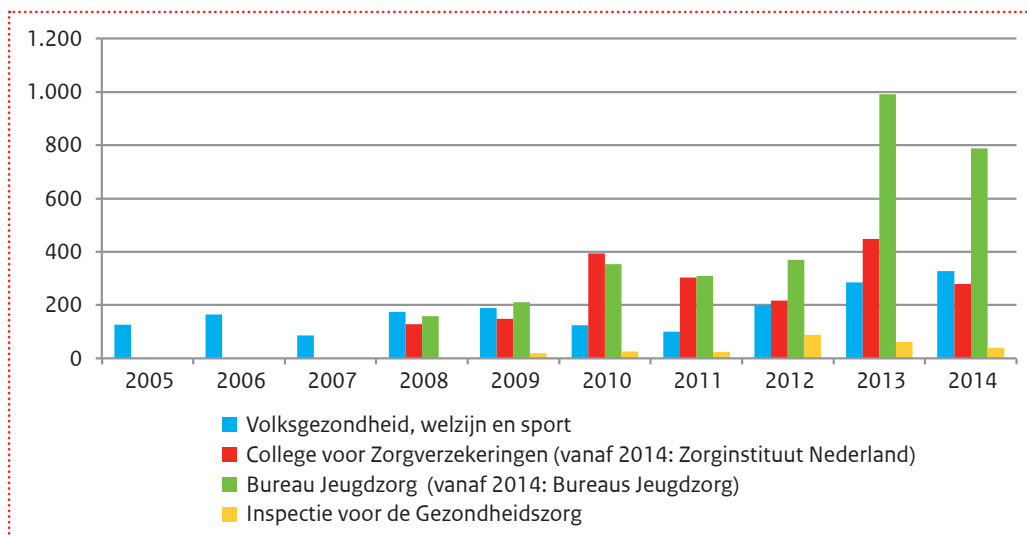
Het Nederlandse zorgbeleid kan echter niet op ruime steun rekenen (Figuur 3.10). Het gehele beleidsterrein overziend krijgen het zorgbeleid (waaronder bejaardenhulp, bejaardenoorden en ziekenhuizen) en de kinderopvang weliswaar in de loop der jaren steeds vaker een ruim voldoende, maar met 28% en 46% die een ruim voldoende geeft is dit nog steeds niet erg hoog. Over de zorg voor de jongsten is men dus meer tevreden dan over zorg voor oudere Nederlanders. Wat betreft het geld dat aan het verbeteren van de gezondheidszorg besteed zou moeten worden geldt dat in 2015 77% van de respondenten vindt dat er meer geld nodig is. Dit is een stijging ten opzichte van de vorige twee jaren.

Er rekening mee houdende dat de ombudsman vanaf 2013 ook mondelinge klachten in behandeling neemt in plaats van alleen schriftelijke, kan worden gesteld dat het aantal klachten over de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het onderdeel Volksgezondheid nagenoeg gelijk is gebleven. Het aantal klachten over het College voor Zorgverzekeringen en de verzamelde Bureaus Jeugdzorg laten een wisselend beeld zien. Waar het aantal klachten over het College voor Zorgverzekeringen in 2013 stijgt, daalt het aantal klachten juist weer substantieel in 2014. Bij Bureaus Jeugdzorg geldt het omgekeerde, na een min of meer gelijkblijvende hoeveelheid klachten in de periode 2010 – 2012, stijgt het aantal klachten flink in 2014.



FIGUUR 3.10 | Prioriteiten & ruime voldoende voor beleid: Care & Cure <sup>59</sup>

<sup>59</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal (CV). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? (gezondheids)zorg.' De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).



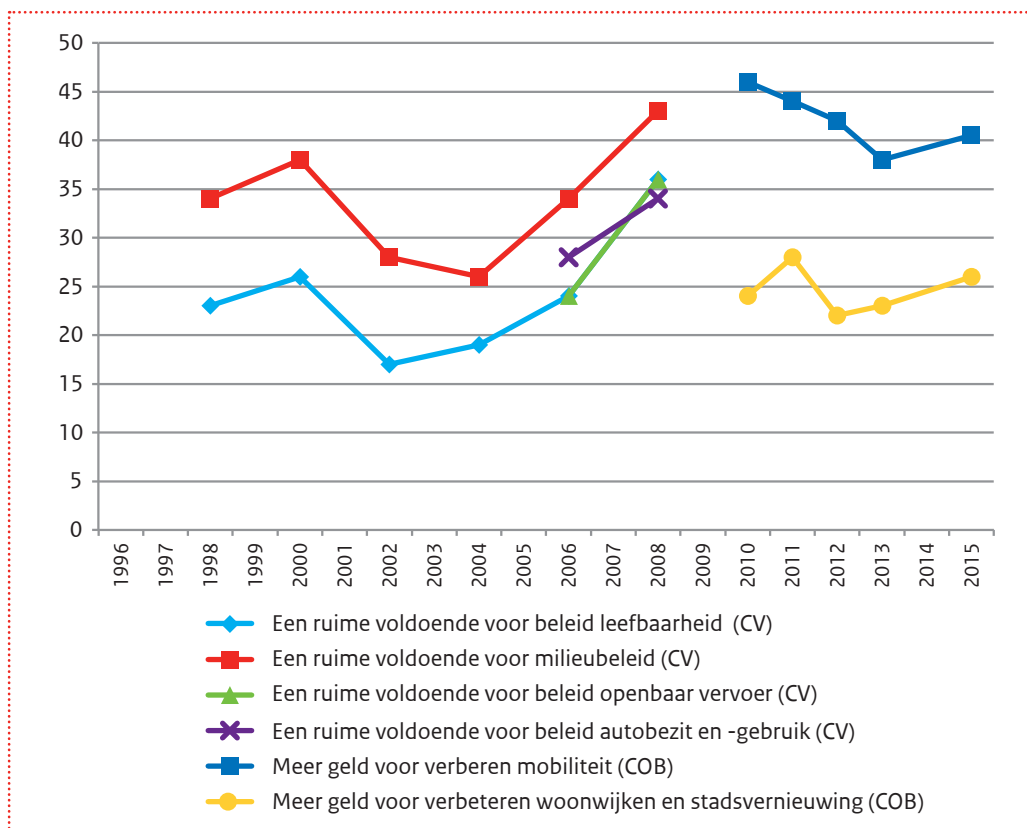
FIGUUR 3.11 | Klachten ombudsman<sup>60</sup>

## Leefbaarheid: beleid ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer en vervoer

Hoe tevreden zijn burgers met het beleid ten aanzien van de 'grondgebonden materies', cruciaal als die zijn voor de leefbaarheid van stad en land? Welke beoordelings- en rapportcijfers deelt men uit op relevante onderdelen? Welke ontwikkelingen zijn hierin te zien?

Op het terrein van de leefbaarheid lijken mensen het meest tevreden te zijn met het milieubeleid: 43% geeft hiervoor een ruim voldoende (rapportcijfer 7 of hoger). De tevredenheid voor het beleid ten aanzien van het openbaar vervoer, het autobezit en –gebruik en leefbaarheid volgen grotendeels de trend van het milieubeleid, maar wel op een lager niveau. Het aantal ruim voldoende valt in de periode 2000 tot 2004 wat terug, maar daarna zette zich weer een stijging in. De stijging in waardering voor beleid ten aanzien van leefbaarheid valt grotendeels samen met de speciale aandacht die er voor leefbaarheid kwam in kabinet Balkenende IV. De stijging van de tevredenheid met het milieubeleid roept echter de vraag op of het komt door een verhoogd milieubewustzijn of een grotere bekendheid met het beleid. Na een dalende trend in 2012, laten de metingen uit 2013 en 2015 zien dat steeds meer mensen wensen dat er meer geld wordt besteed aan het verbeteren van mobiliteit en het verbeteren van woonwijken en stadsvernieuwing. Mobiliteit wordt in dit kader met 42% van de respondenten die meer geld eraan wil besteden belangrijker gevonden dan het verbeteren van woonwijken en stadsvernieuwing. Van de respondenten wil 26% daar meer geld aan gaan besteden (Figuur 3.12).

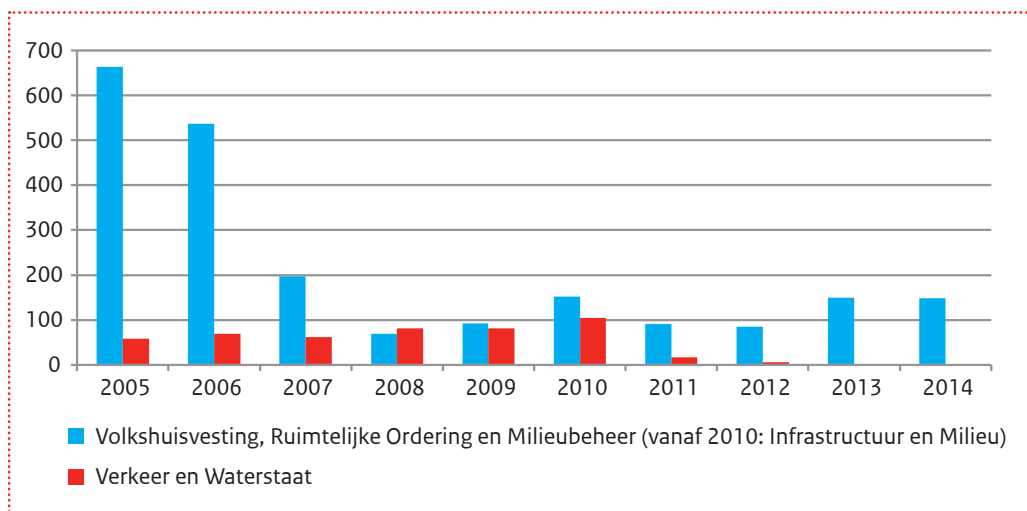
<sup>60</sup> N.B. Vanaf 2013 nam de ombudsman naast schriftelijke klachten ook mondelinge klachten in behandeling, waardoor het totaal aantal klachten toenam; bij de Jeugdzorg kan meespelen dat vanaf dat moment verantwoordelijkheden werden overgedragen, naar provincies, wat vaak voor extra vragen en klachten zorgt.



FIGUUR 3.12 | Prioriteiten & ruime voldoende voor beleid: leefbaarheid <sup>61</sup>

De klachten die de Ombudsman kreeg op het terrein van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat nam in de gemeten jaren nauwelijks toe. Het aantal klachten op het terrein van het voormalige ministerie VROM en later Infrastructuur & Milieu nam tussen 2005 en 2009 zelfs spectaculair af. Daarna bleef het aantal klachten min of meer gelijk. Met het vormen van Infrastructuur & Milieu nam het aantal klachten in 2010 iets toe, maar daar bleef het bij. De stijging van het aantal klachten volgend op het ook in behandeling nemen van mondelinge klachten in 2013 is op dit beleidsterrein beperkt (Figuur 3.13).

<sup>61</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal (CV). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? Verbeteren mobiliteit (openbaar vervoer en wegen) en verbeteren van woonwijken en stadsvernieuwing'. De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).



FIGUUR 3.13 | Klachten ombudsman<sup>62</sup>

## Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

Hoe tevreden zijn burgers met beleid ten aanzien van de ‘persoonsgebonden materies’, cruciaal als die zijn voor de vorming van human capital in het algemeen en jonge mensen in het bijzonder? En welke waarde hecht men aan zoiets als nationaal onderwijsbeleid?

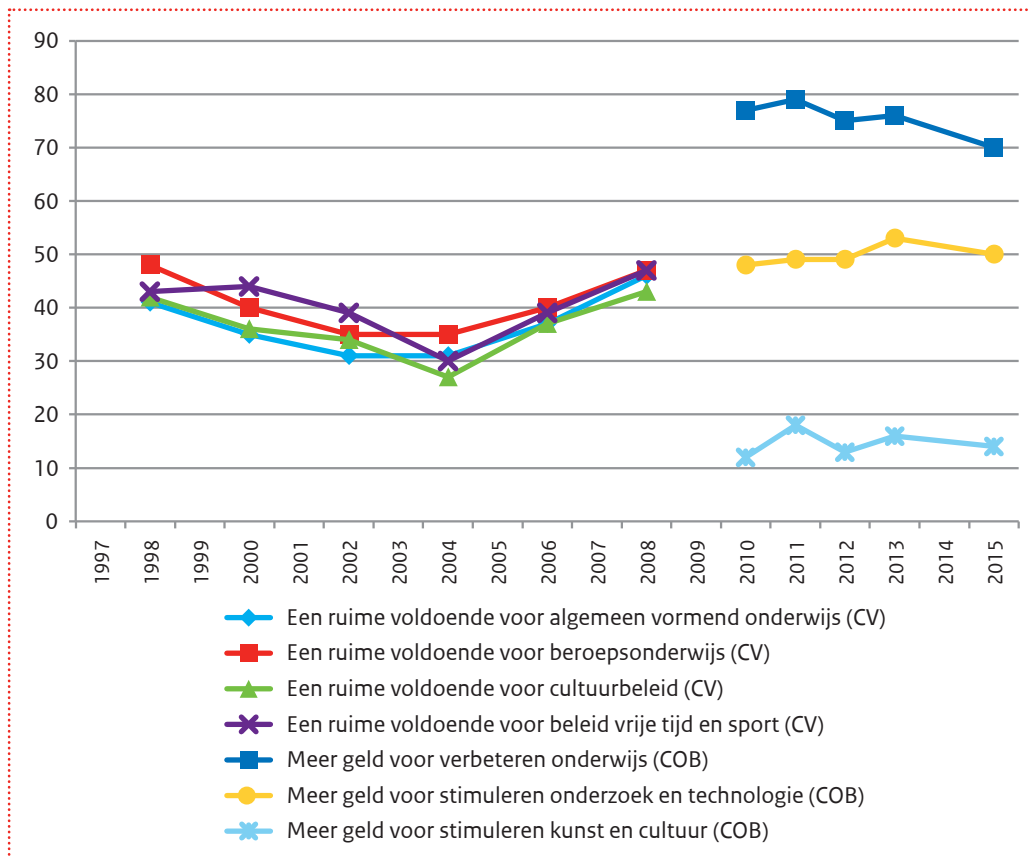
Het gevoerde beleid voor vrije tijd en sport, beleid voor beroepsonderwijs en beleid voor algemeen vormend onderwijs kan van alle beleidsterreinen in 2008 op de meeste steun rekenen. Het aantal mensen dat een ruime voldoende geeft (rapportcijfer van 7 of hoger) voor het beleid op deze terreinen is bijna 50%. In de periode daarvoor was de tevredenheid met het beleid enigszins gedaald, maar nooit kwam het onder de 30% uit. Min of meer hetzelfde patroon geldt voor Cultuurbeleid, echter daar is de tevredenheid over de gehele linie net wat lager (Figuur 3.14).

Wanneer het gaat om de vraag waar meer geld aan moet worden besteedt, worden de prioriteiten duidelijk. Het belangrijkste is het onderwijs. Hoewel de lijn dalende is, vindt in 2015 nog steeds 71% van de respondenten dat hier meer geld aan moet worden uitgegeven. Net iets meer dan 50% vindt dat er meer geld nodig is voor onderzoek en technologie en 17% wil meer geld voor het stimuleren van kunst en cultuur. De zware bezuinigingen op de Kunst en Cultuur sector in 2010 kunnen dus niet op grote bezwaren rekenen.

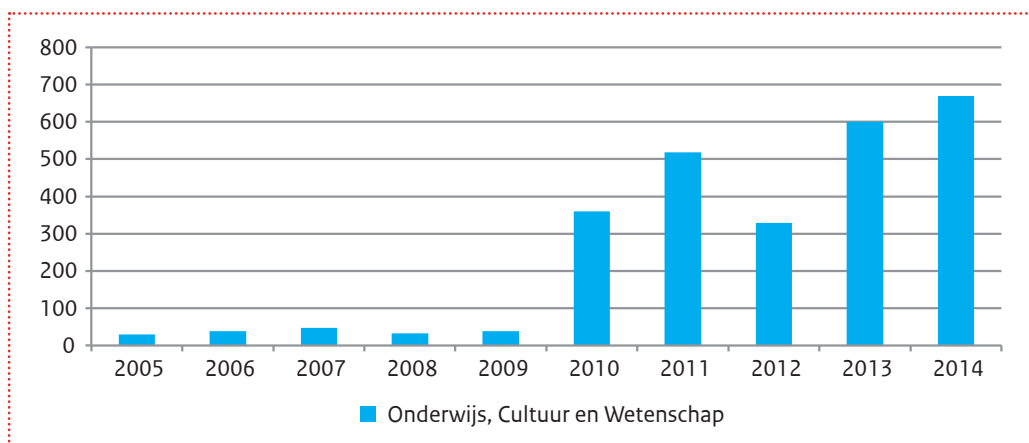
Het aantal klachten dat de Ombudsman ontvangt over op het terrein van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap blijft tussen 2005 en 2009 grotendeels gelijk (Figuur 3.15). Absoluut gezien is het aantal klachten laag. In 2010 neemt het aantal klachten echter flink toe. Deze stijging lijkt zich in de jaren daarna voort te zetten, hoewel hier natuurlijk eveneens geldt dat vanaf 2013 de Ombudsman naast schriftelijke klachten ook mondelinge klachten in behandeling neemt.

Ten slotte wat betreft het niveau waarop beleid ten aanzien van onderwijs gevormd zou moeten worden (Figuur 3.16). In de periode tussen 1989 en 2010 stijgt het percentage mensen dat vindt dat onderwijsbeleid een nationale verantwoordelijkheid moet blijven langzaam maar gestaag. Het percentage mensen dat deze mening is toegedaan zakt nooit onder de 50%. Voor Europees beleid op dit terrein is dus minder steun.

<sup>62</sup> N.B. Vanaf 2013 nam de ombudsman naast schriftelijke klachten ook mondelinge klachten in behandeling, waardoor het totaal aantal klachten toenam.



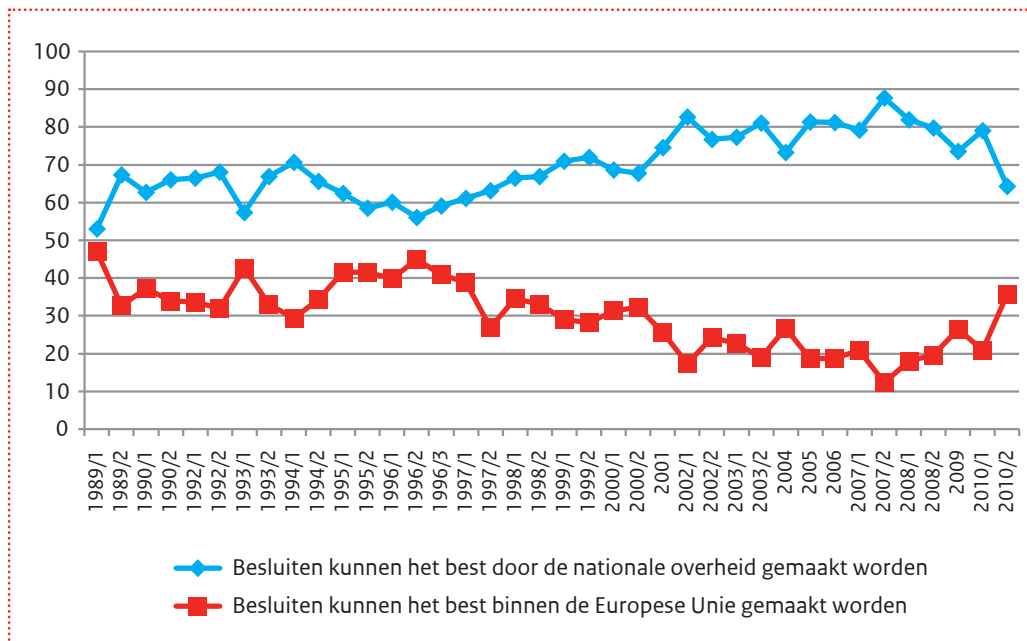
FIGUUR 3.14 | Prioriteiten & ruime voldoende voor beleid: vorming<sup>63</sup>



FIGUUR 3.15 | Klachten ombudsman<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal (CV). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? Verbeteren van het onderwijs, stimuleren onderzoek en technologie, kunst en cultuur. De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).

<sup>64</sup> N.B. Vanaf 2013 nam de ombudsman naast schriftelijke klachten ook mondelingen klachten in behandeling, waardoor het totaal aantal klachten toenam.



FIGUUR 3.16 | Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: onderwijs <sup>65</sup>

### Ten slotte: voeding voor het debat

Een monitor als deze kan het debat over de legitimiteit van het democratisch bestuur niet uitiem beslechten, maar wel overzichten bijeen brengen waarmee het debat kan worden gevoed. Dat hebben we in deze versie, de LDB-2015, weer uitgebreid gedaan. Voor het overzicht van de belangrijkste bevindingen verwijzen we terug naar het eerste hoofdstuk van dit rapport.

<sup>65</sup> 'Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Onderwijs' (EB).

# Thematische bijlage: Politici, partijen en participatie



In de hoofdmonitor wordt de vraag beantwoord in hoeverre het democratisch systeem, de actoren daarbinnen en het beleidshandelen dat daaruit voortvloeit aanvaarding, vertrouwen en tevredenheid oproepen. Hoewel ter beantwoording van die vraag een breed palet aan grafieken wordt gepresenteerd, blijft een aantal thema's onderbelicht. In deze thematische bijlage doen we dan ook verslag van een aanvullende verkenning ten aanzien van een drietal thema's:

- 1) *ambtsdragers binnen de politieke democratie* – indicatoren van verwachtingen en houdingen ten aanzien van het (moreel) leiderschap van ambtsdragende politici;
- 2) *politieke partijen binnen het democratisch bestel* – indicatoren van betrokkenheid bij en waardering voor politieke partijen, evenals de manier waarop betrokkenheid vorm krijgt;
- 3) *participatieve democratie als aanvulling op de representatieve democratie* – indicatoren van algemene geneigdheid tot participatie, van participatief handelen binnen politieke en ambtelijke kanalen, maar ook via maatschappelijke kanalen en van participatie als 'concreet doen'.

De selectie van deze drie thema's is niet willekeurig, maar relateert aan een aantal ontwikkelingen op het terrein van de democratie. Het aanzien van politieke ambtsdragers is niet vanzelfsprekend. Hoewel de hoofdmonitor laat zien dat burgers door de jaren heen niet per sé cynischer zijn over – bijvoorbeeld – Kamerleden, blijkt het gevoel van onbehagen ten aanzien van politici hardnekkig. In eerdere versies van de Legitimiteitsmonitor (o.a. Hendriks, Van Ostaaijen & Boogers, 2011: 56), alsook in het SCP rapport "meer democratie, minder politiek" (De Ridder & Dekker, 2015: 62 e.v.), werd geconcludeerd dat vooral de ervaren responsiviteit van politici tekortschiet. Ten aanzien van dit thema kijken we in deze bijlage daarom hoe het is gesteld met het vertrouwen in en de tevredenheid met het functioneren van politici. Vervolgens verfijnen we het beeld door de geloofwaardigheid – een samenstel van bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid (McCroskey & Teven, 1999) – van politici onder de loep te nemen.

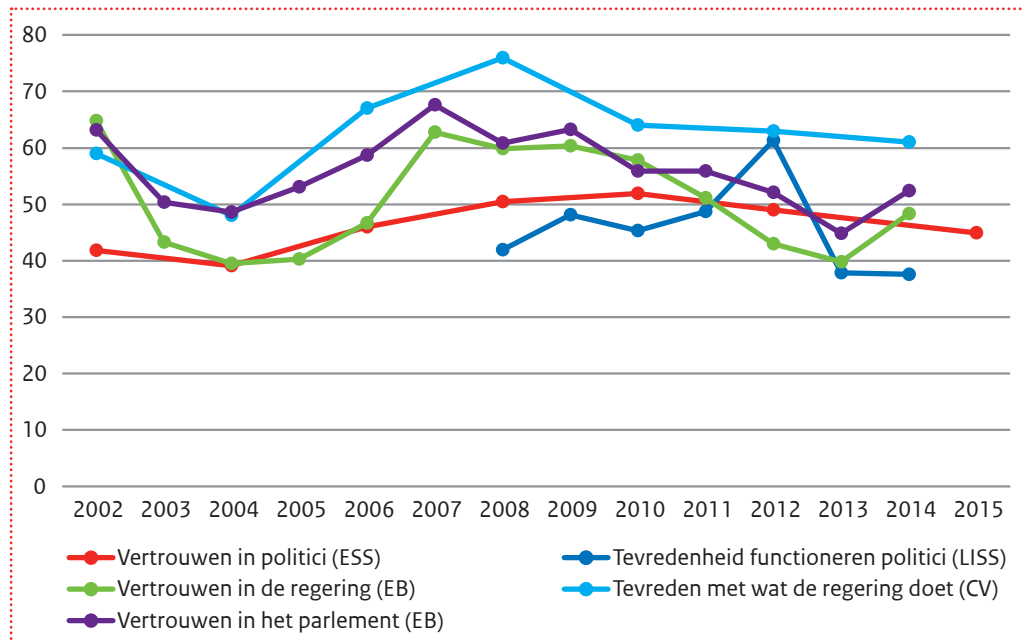
Daarnaast staat de betrokkenheid bij politieke partijen – zoals in eerdere legitimiteitsmonitoren geconstateerd en nu weer opnieuw bevestigd – onder druk. Zo zagen we dat een groot deel van de Nederlandse bevolking zich geen aanhanger van een politieke partij voelt (Figuur 2.8 hoofdmonitor), evenals dat het vertrouwen in politieke partijen lager is dan in regering of parlement. Hier verkennen we in hoeverre subtielere vormen van steun voor politieke partijen nog waarneembaar zijn, en hoe een eventuele verbondenheid met politieke partijen zich uit.

Waar de participatie van burgers in het publiek domein geenszins nieuw is, wordt vandaag de dag veel van verwacht en trachten overheden de eigen verantwoordelijkheid van burgers te faciliteren en te stimuleren. Nieuwe vormen van burgerparticipatie zijn ontstaan die een aanvulling kunnen vormen op de representatieve democratie, maar die ook nieuwe vragen kunnen oproepen. In deze bijlage kijken we nog eens nader naar deze participatie, met bijzondere aandacht voor burgerparticipatie in het democratisch speelveld 'voorbij de verkiezingsdag': in hoeverre zijn burgers geneigd tot zulke participatie en op wat voor manier doen ze dit dan? Daarbij stellen we de vraag hoe wijdverbreid zulke burgerparticipatie is.

Met deze drie hoofdthema's in gedachten hebben we de grootschalige, kwantitatieve databestanden die voor de Legitimiteitsmonitor worden gebruikt nogmaals doorgespit, speurend naar aanvullende indicatoren. Net als in de hoofdmonitor staat het burgerperspectief dan ook centraal in deze bijlage. Hierbij geldt wederom dat we gebruik maken van grootschalige, kwantitatieve databestanden verzameld door andere organisaties. Hoewel dit betekent dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de wenselijkheid of haalbaarheid van democratische vernieuwingen, verschaft deze bijlage een kwantitatieve onderbouwing van patronen en ontwikkelingen in de democratie, waarbij de inzichten uit de hoofdmonitor kunnen worden verfijnd. In het vervolg presenteren we daarom per thema twee tot vier grafieken.

Deze bijlage sluit af met een paragraaf over wat verder nog interessant kan zijn. In de hoofdmonitor en in dit document wordt uitgebreid ingegaan op allerlei legitimiteitsaspecten ten aanzien van het democratisch bestuur. Veel is dus bekend, maar er blijft ook nog het nodige te wensen over. Zonder volledig te willen zijn noemen we deze desiderata in de slotparagraaf (paragraaf 4).

## 1. Ambtsdragers binnen de politieke democratie



FIGUUR 1.1 | Vertrouwen in en tevredenheid met politici<sup>66</sup>

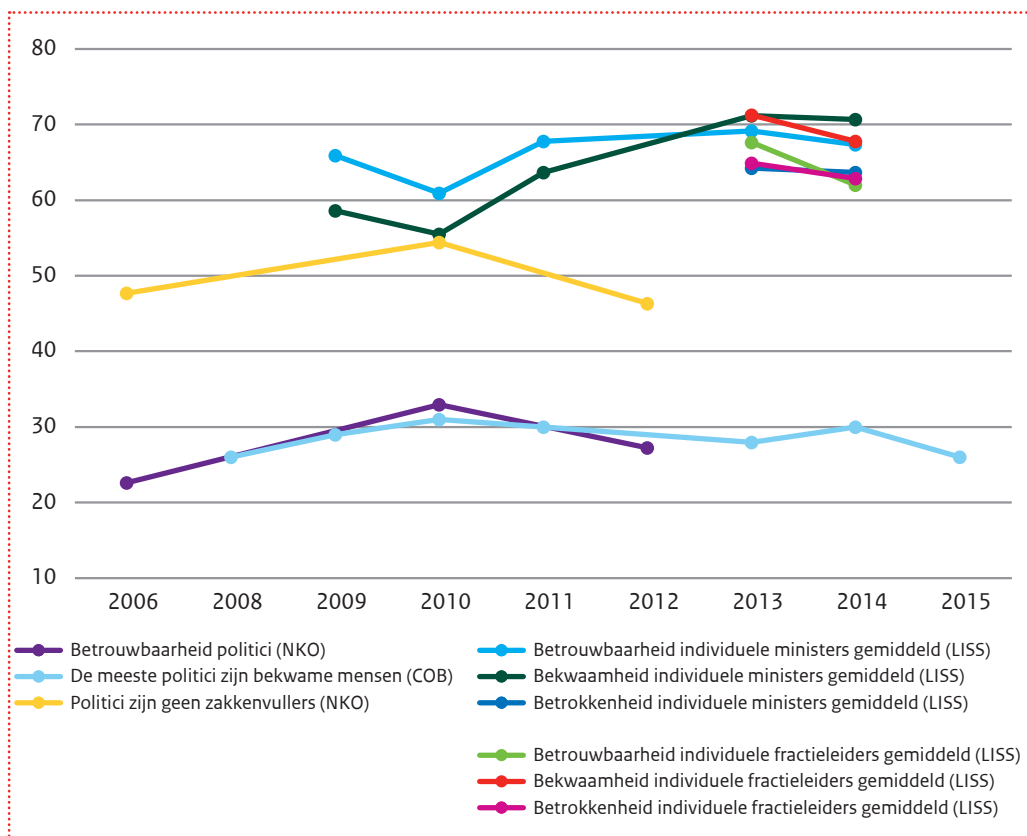
Klachten over het functioneren van het democratisch bestuur lijken zich vandaag de dag vooral te richten op de politici en bestuurders die in het democratische bestel functioneren. Niet voor niets wordt daarom het aanzien van politieke ambtsdragers als aandachtspunt aangedragen, bijvoorbeeld in de Agenda Lokale Democratie (2015). Hier zoomen we in op (nationale) politici, ministers en fractieleiders. In de meerjarige, vergelijkende surveys wordt enerzijds gevraagd hoe het eigenlijk is gesteld met het vertrouwen in en de tevredenheid met het functioneren van deze groepen politieke ambtsdragers. Anderzijds kan het beeld ten aanzien van het vertrouwen en de tevredenheid worden verdiept door te kijken naar de ervaren geloofwaardigheid (bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid) van politici in het algemeen en individuele ministers en fractieleiders in het bijzonder.

Tussen 2008 en 2014 is minder dan de helft van de respondenten tevreden met het functioneren van politici als beroepsgroep (de lichtblauwe lijn in Figuur 1.1). Uitzondering is het jaar 2012, toen ruim zestig procent positief was. Opvallend is dat waar tussen 2008 en 2012 de tevredenheid elk jaar steeg, respondenten in 2013 substantieel ontevredener waren. In 2014 vervolgens bleef dit cijfer op hetzelfde lage niveau. Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling zou kunnen liggen in het politiek handelen in reactie op de economische crisis. Waar tussen 2008 en 2012 politici wellicht nog daadkrachtig reageerden en Nederland in economisch opzicht in de pas liep met andere landen, bleek in 2013 dat het herstel in Nederland achter bleef ten opzichte van de rest van Europa (zie ook Bijl, Boelhouwer, Pommer & Andriessen, 2015:73; Figuur 1.1).

<sup>66</sup> 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk heeft in elk van de instellingen die ik oplees? 0 betekent dat u helemaal geen vertrouwen heeft in een instelling en 10 dat u volledig vertrouwen heeft. Politici' (ESS); 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? 0 betekent dat u helemaal geen vertrouwen hebt in een instelling en 10 betekent dat u volledig vertrouwen hebt. Politici' (LISS); 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. De regering' (EB); 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Het Nederlandse Parlement' (EB); 'Wilt u met behulp van deze kaart aangeven hoe tevreden u over het algemeen bent met wat de Nederlandse regering doet? Zeer tevreden, min of meer tevreden, nogal ontevreden, erg ontevreden?' (SCP).

Uit de European Social Survey (ESS) blijkt dat het vertrouwen in politici nauwelijks boven de vijftig procent uitkomt en in de meeste jaren daar zelfs onder blijft. Desondanks lijkt het vertrouwen in politici stabiel te zijn dan de tevredenheid van respondenten met het functioneren van politici. Het vertrouwen was het laagst in 2004 (de eerste meting na Fortuyn en de perikelen rondom kabinet Balkenende I) en steeg tot 2010 met elke meting, om vervolgens weer licht te dalen tot in 2015 44,9 procent van de respondenten politici vertrouwt (zie de rode lijn in Figuur 1.1).

Vergelijken we het vertrouwen in en de tevredenheid met het functioneren van politici met het vertrouwen in en de tevredenheid met het functioneren van de regering en het parlement, dan valt op dat politici (als generieke beroepsgroep) het minder goed doen (Figuur 1.1). Dit verschil is het meest duidelijk bij de tevredenheid met het functioneren van politici ten opzichte van de tevredenheid met wat de regering doet, maar ook bij de vertrouwenscijfers is te zien dat door de bank genomen het vertrouwen in politici lager is dan in de regering en het parlement. Opmerkelijk hierbij is dat meer mensen vertrouwen hebben in politici dan dat ze tevreden zijn met hun functioneren. Ten aanzien van de regering is dit precies andersom: meer mensen zijn tevreden met wat zij doet dan dat men vertrouwen heeft in de regering. De vertrouwens- en tevredenheidscijfers voor politici volgen overigens niet netjes de cijfers over het parlement en de regering, wat suggereert dat burgers wel degelijk onderscheid maken tussen wat ze van politici enerzijds en regering en parlement anderzijds vinden.



FIGUUR 1.2 | Geloofwaardigheid politieke ambtsdragers<sup>67</sup>

<sup>67</sup> 'In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze minister is betrouwbaar' (LISS – Democratic trust under pressure); 'In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze minister is betrokken' (LISS – Democratic trust under pressure); 'In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze minister is bekwaam' (LISS – Democratic trust under pressure); 'In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze fractieleider is betrouwbaar' (LISS – Democratic trust under pressure); 'In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze fractieleider is betrokken' (LISS – Democratic trust under pressure); 'In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze fractieleider is bekwaam' (LISS – Democratic trust under pressure); 'Wilt u aan de hand van de volgende toonkaart telkens zeggen in welke mate u het eens of oneens bent met de uitspraak? Politici zijn betrouwbaar' (NKO); 'De meeste politici zijn bekwame mensen die weten wat ze doen' (COB); 'Wilt u aan de hand van de volgende toonkaart telkens zeggen in welke mate u het eens of oneens bent met de uitspraak? Politici zijn zakkenvullers' (NKO).

De vertrouwens- en tevredenheidscijfers ten aanzien van politici geven waardevolle informatie over hoe het is gesteld met de legitimiteit van deze actoren. Door echter ook te kijken naar de ervaren geloofwaardigheid van politici – waarbij het gaat om bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid (McCroskey & Teven, 1999) – kan aan deze cijfers verdere inkleuring en duiding worden gegeven. In 2015 heeft het SCP in haar COB respondenten een open vraag voorgelegd om hun tevredenheid met het functioneren van de democratie toe te lichten. De analyse van die antwoorden bevestigde het beeld dat ontevredenheid met het functioneren vooral gerelateerd is aan een ervaren gebrek aan responsiviteit van politiek en politici: politici luisteren niet naar kiezers en drijven hun zin door (De Ridder & Dekker, 2015: 62 e.v.). Er zijn evenwel ook meerjarige, kwantitatieve gegevens beschikbaar.

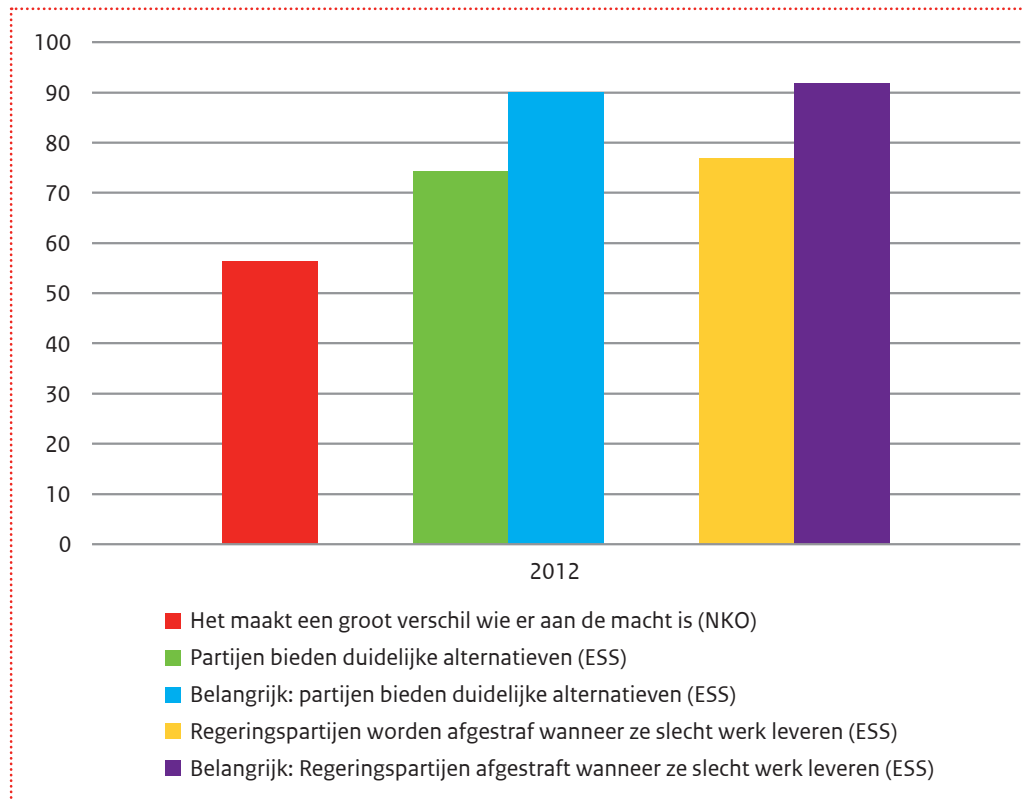
COB-en NKO-cijfers laten bijvoorbeeld zien dat tussen 2006 en 2015 – de periode waarvoor metingen beschikbaar zijn – de ervaren betrouwbaarheid en bekwaamheid van politici tussen de 22 en 33 procent schommelt; de gele en lichtgroene lijnen in Figuur 1.2 vertonen een relatief stabiel beeld. Opvallend is dat de ervaren betrokkenheid van politici hoger lijkt te zijn. In het NKO wordt bijvoorbeeld de vraag gesteld in hoeverre mensen het eens zijn met de stelling dat politici zakkenvullers zijn (in plaats van gericht op het algemeen belang en de kiezer). Tussen de 46 en 54 procent van de mensen is het in de periode 2006-2012 niet (zeer) eens met deze stelling.

Waar het COB en het NKO naar politici in het algemeen vragen, zijn door CentERdata via het LISS panel ook data verzameld over de geloofwaardigheid van individuele ministers en individuele fractieleiders (Figuur 1.2). Het gemiddelde percentage respondenten dat individuele, aanwijsbare ministers en fractieleiders als bekwaam, betrouwbaar en betrokken ervaart ligt in alle metingen hoger dan de ervaren geloofwaardigheid van politici in het algemeen. Wanneer mensen dus wordt gevraagd individuele ambtsdragers te beoordelen zijn ze positiever dan over de beroepsgroep als geheel. Sterker nog, in alle beschikbare metingen vindt meer dan de helft van de respondenten dat individuele ministers gemiddeld genomen betrouwbaar, bekwaam en betrokken zijn. Tussen het oordeel over individuele ministers en over individuele fractieleiders bestaan (lichte) verschillen. Door de bank genomen worden individuele fractieleiders door net wat minder mensen geloofwaardig gevonden dan specifieke ministers, maar zeker de ervaren betrokkenheid ligt erg dicht bij elkaar.

Van de drie geloofwaardigheidskenmerken worden ministers door de minste mensen als betrokken ervaren. In de laatste metingen – in 2014 - is de ervaren bekwaamheid van individuele ministers met zeventig procent het hoogste, gevolgd door de ervaren betrouwbaarheid. In 2014 vindt gemiddeld 67 procent individuele ministers betrouwbaar. Door de tijd heen hebben ervaren bekwaamheid en ervaren betrouwbaarheid stuwertje gewisseld; tot 2013 vonden namelijk meer mensen individuele ministers betrouwbaar dan bekwaam. In 2010 was de ervaren bekwaamheid en betrouwbaarheid het laagste, waarna beiden in de daarop volgende jaren (weer) stegen.

Bij het gemiddelde geloofwaardigheidsoordeel over individuele fractieleiders geldt dat zij bekwaam werden gevonden door 71 procent van de respondenten in 2013 en door 67 procent van de respondenten in 2014. De ervaren betrouwbaarheid en betrokkenheid van deze groep ambtsdragers is lager en daalde eveneens tussen in 2014 ten opzichte van 2013: waar in 2013 67 procent van de respondenten vond dat individuele fractieleiders betrouwbaar waren, was dat in 2014 gedaald naar 61 procent. De ervaren betrokkenheid daalde licht van 65 procent in 2013 naar 63 procent in 2014.

## 2. Politieke partijen binnen het democratisch bestel



FIGUUR 2.1 | Onderscheidelijkheid tussen Nederlandse politieke partijen <sup>68</sup>

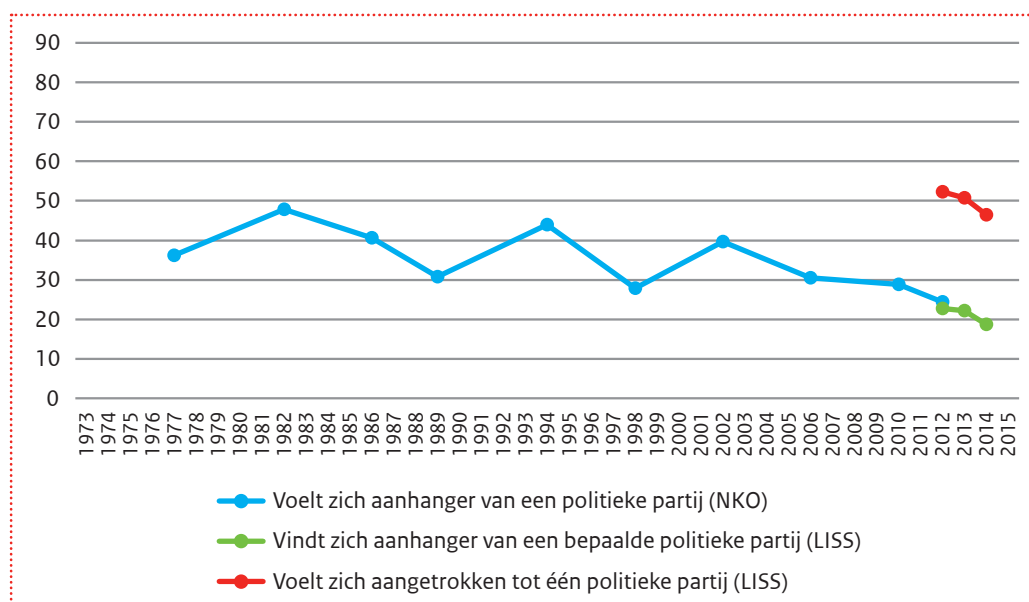
Wanneer wordt gekeken naar items die iets zeggen over de onderscheidelijkheid van politieke partijen in Nederland dan blijken weinig longitudinale metingen beschikbaar te zijn. De aandacht in databestanden voor de ervaren en gewenste verschillen tussen politieke partijen is bovendien van vrij recente aard.

Uit de European Social Survey (ESS) komt naar voren dat driekwart van de respondenten vindt dat politieke partijen in Nederland duidelijke alternatieven bieden ten opzichte van elkaar (Figuur 2.1). Met haar systeem van proportionele vertegenwoordiging, zonder kiesdrempel, laat de representatieve democratie in Nederland vanouds een pluriform partijpolitiek landschap zien. Toch valt op dat een nog hoger percentage (bijna 90%) het belangrijk noemt dat er in de democratie iets te kiezen valt. Het is de vraag of hierachter een behoefte schuilt aan nog meer differentiatie binnen het partijpolitieke landschap ('we hebben al veel te kiezen en we willen nog meer'), of juist een zekere clustering van de differentiatie ('we willen nog meer échte keuzes kunnen maken').

<sup>68</sup> 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen in hoeverre u vindt dat elk van de volgende uitspraken van toepassing zijn in Nederland. 0 betekent dat de uitspraak helemaal niet van toepassing is en 10 betekent dat de uitspraak volledig van toepassing is. Verschillende politieke partijen in Nederland bieden duidelijke alternatieven aan ten opzichte van elkaar' (ESS); 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt dat voor de democratie in het algemeen. Dat verschillende politieke partijen duidelijke alternatieven aanbieden ten opzichte van elkaar?' (ESS); 'Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt dat voor de democratie in het algemeen ...dat de regeringspartijen afgestraft worden bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren?' (ESS); 'Sommige mensen zeggen dat het helemaal niets uitmaakt wie er aan de macht is. Anderen zeggen dat het een groot verschil maakt. Als 1 betekent dat het helemaal niet uitmaakt wie er aan de macht is en 5 dat het een groot verschil maakt waar plaatst u dan uzelf?' (NKO).

Verkiezingen zijn volgens Nederlanders een belangrijk mechanisme om regeringspartijen af te straffen wanneer zij slecht werk leveren; meer dan 90% van de deelnemers aan het ESS-panel vindt dat regeringspartijen moeten worden afgestraft via verkiezingen bij slechte prestaties. Wat minder, maar toch nog 76%, meent dat dit ook gebeurt bij verkiezingen. Dat is opmerkelijk omdat de democratietheorie aangeeft dat de ‘zweepslag van het electoraat’ bij een consensusdemocratie als de Nederlandse niet zo heel krachtig is (in ieder geval een stuk minder krachtig dan bij een penduledemocratie van Angelsaksische snit). De overgang ‘van afspiegelen naar afrekenen’ (Andeweg & Thomassen, 2011a) is in de hoofden van respondenten wellicht verder voortgeschreden dan in onderzoek van politicologen en bestuurskundigen kan worden hard gemaakt.

Maakt het ten slotte uit welke partij aan de macht is? Slechts een krappe meerderheid van 56% van de respondenten in het NKO-panel zegt dat het daadwerkelijk een groot verschil maakt wie er aan de macht is. Dat is dan weer meer in overeenstemming met het lang bestaande discours over de smalle marges van de politiek in een coalitieland als Nederland.



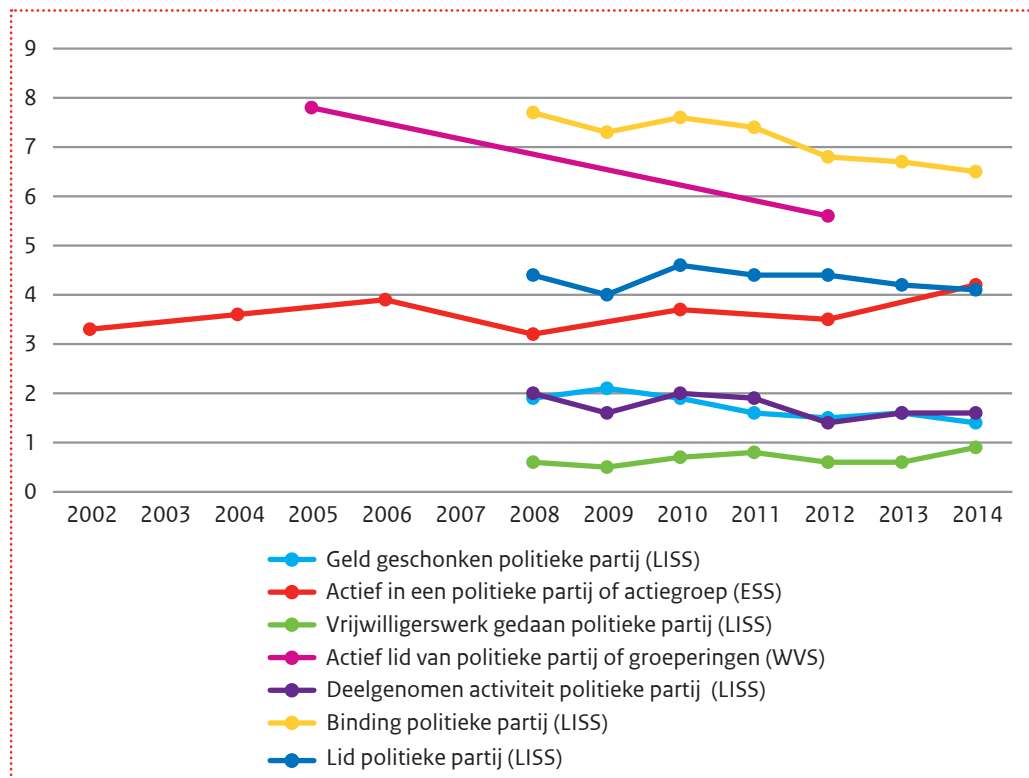
FIGUUR 2.2 | Algemene verbondenheid politieke partijen<sup>69</sup>

De verbondenheid van kiezers met Nederlandse politieke partijen vertoont al geruime tijd een dalende tendens. Het aantal Nederlanders dat zich aanhanger voelt van of aangetrokken voelt tot een politieke partij is vanaf de beginmeting in het NKO in 1977 nooit boven de 50% gekomen (Figuur 2.2). In 1982, 1994 en 2002 steeg de verbondenheid met politieke partijen kort sterk, om vervolgens bij de eerstvolgende meting af te zakken naar waardes rond de 30%. Vanaf 2002 is de verbondenheid tussen kiezers en politieke partijen niet meer gestegen en is er sprake van een onverkort dalende trend. Bij de laatste meting in 2014 – nu in het LISS-panel – gaf slechts 18,7% van de respondenten aan aanhanger te zijn van een politieke partij. Dit is een historisch dieptepunt.

‘Zich aangetrokken voelen’ tot de ene in plaats van de andere partij is een lichtere, minder gecommiteerde, vorm van betrokkenheid dan ‘zich aanhanger voelen’. Deze lichtere vorm van partijpolitieke betrokkenheid noteert zoals te verwachten valt hogere percentages, die echter ook dalen en in 2014 op een minderheid blijven steken. Zo’n 46% van de respondenten geeft op dat moment instemmend antwoord op de vraag ‘voelt u zich meer aangetrokken tot één van de politieke partijen dan tot de andere’; ook degenen die

<sup>69</sup> ‘Veel mensen voelen zich aanhanger van een bepaalde politieke partij, maar er zijn ook mensen die zich geen aanhanger van een politieke partij voelen. Voelt u zich aanhanger of geen aanhanger van een politieke partij?’ (NKO); ‘Voelt u zichzelf aanhanger van een bepaalde politieke partij?’ (LISS); ‘Voelt u zich meer aangetrokken tot één van de politieke partijen dan tot andere?’ (LISS).

slechts een lichte voorkeur voelen tellen mee in deze groep. De dalende tendens op deze items is consistent met de groeiende volatiliteit van de Nederlandse kiezer (vb. Andeweg, 1982; Van der Meer et. al, 2015).



FIGUUR 2.3 | Uitingvormen verbondenheid politieke partijen <sup>70</sup>

In Figuur 2.3 is nader ingezoomd op de vraag in hoeverre en op welke wijze door Nederlanders uiting wordt gegeven aan de verbondenheid met politieke partijen. Binnen de Figuur is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds heel concrete handelingen in dienst van politieke partijen (geld schenken, vrijwilligerswerk doen, deelnemen aan een activiteit en lid zijn van) en anderzijds abstractere houdingen als ‘actief zijn in’ en ‘binding hebben met’ politieke partijen. Op het WVS-item over actief lidmaatschap van een politieke partij of groepering na, is bij ieder item aan de respondenten gevraagd naar handelingen en houdingen in de afgelopen twaalf maanden.

<sup>70</sup> ‘Er zijn verschillende manieren om te proberen in Nederland dingen te verbeteren of om te helpen voorkomen dat dingen verkeerd gaan. Heeft u in de afgelopen 12 maanden een van de volgende dingen gedaan? Bent u in een politieke partij of actiegroep actief geweest’ (ESS); ‘Nu lees ik een lijst voor van organisaties/verenigingen. Kunt u voor elke organisatie aangeven of u een actief lid bent, een inactief lid of geen lid van dat type organisatie? Politieke partij of groeperingen’ (WVS); ‘We gaan nu een aantal organisaties noemen waarvan u vrijwillig lid kunt worden. Wilt u voor elk van de onderstaande organisaties aangeven wat voor u momenteel, of in de afgelopen 12 maanden, van toepassing is? voor een politieke partij, geen binding’ (LISS); ‘We gaan nu een aantal organisaties noemen waarvan u vrijwillig lid kunt worden. Wilt u voor elk van de onderstaande organisaties aangeven wat voor u momenteel, of in de afgelopen 12 maanden, van toepassing is? voor een politieke partij, geld geschonken’ (LISS); ‘We gaan nu een aantal organisaties noemen waarvan u vrijwillig lid kunt worden. Wilt u voor elk van de onderstaande organisaties aangeven wat voor u momenteel, of in de afgelopen 12 maanden, van toepassing is? voor een politieke partij, lid’ (LISS); ‘We gaan nu een aantal organisaties noemen waarvan u vrijwillig lid kunt worden. Wilt u voor elk van de onderstaande organisaties aangeven wat voor u momenteel, of in de afgelopen 12 maanden, van toepassing is? voor een politieke partij, deelgenomen aan een activiteit’ (LISS); ‘We gaan nu een aantal organisaties noemen waarvan u vrijwillig lid kunt worden. Wilt u voor elk van de onderstaande organisaties aangeven wat voor u momenteel, of in de afgelopen 12 maanden, van toepassing is? voor een politieke partij, vrijwilligerswerk gedaan’ (LISS).

In het algemeen is te stellen dat verbondenheid met politieke partijen de afgelopen jaren laag is wanneer wordt gekeken naar specifieke uitingsvormen van deze verbondenheid. Geen enkel item in Figuur 2.3 komt boven de 8% uit.

Kijken we naar de LISS-items die gaan over concrete handelingen voor politieke partijen, dan valt op dat weinig Nederlanders bereid zijn vrijwilligerswerk te doen voor partijen (denk aan activiteiten als flyeren). Nederlanders worden eerder lid van een politieke partij, nemen eerder deel aan een activiteit of schenken eerder geld, dan dat ze zich vrijwillig inzetten voor een partij. Opmerkelijk is verder dat veel respondenten in het LISS-panel zeggen lid te zijn (geweest) van een politieke partij (4,1% in 2014). Volgens cijfers van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen en het CBS was in 2014 slechts 1,8%<sup>71</sup> van de bevolking lid van een politieke partij. In het LISS-panel lijken 'politiëk actieven' te zijn oververtegenwoordigd. De kans dat er in de overige items eveneens sprake is van een oververtegenwoordiging van deze groep is daardoor reëel. De werkelijke verbondenheid met politieke partijen zou dus zelfs lager kunnen zijn.

Het beeld dat ontstaat over verbondenheid is iets positiever wanneer de items over meer abstractere houdingen in ogenschouw worden genomen. Hoewel cijfers over binding met politieke partijen een daling laten zien, geeft 6,5% van de LISS-respondenten in 2014 aan zich verbonden te voelen met politieke partijen. Een groeiend deel van de bevolking zegt verder daadwerkelijk actief te zijn in een politieke partij of actiegroep (4,2% in 2014; ten opzichte van 2002 +0,9 procentpunt). In lijn met het algemene beeld daalt ook het WVS-item over actief lidmaatschap van politieke partijen of groeperingen tussen 2005 en 2012 met 2,2 procentpunten. In 2012 zegt 5,6% van de respondenten actief lid te zijn.

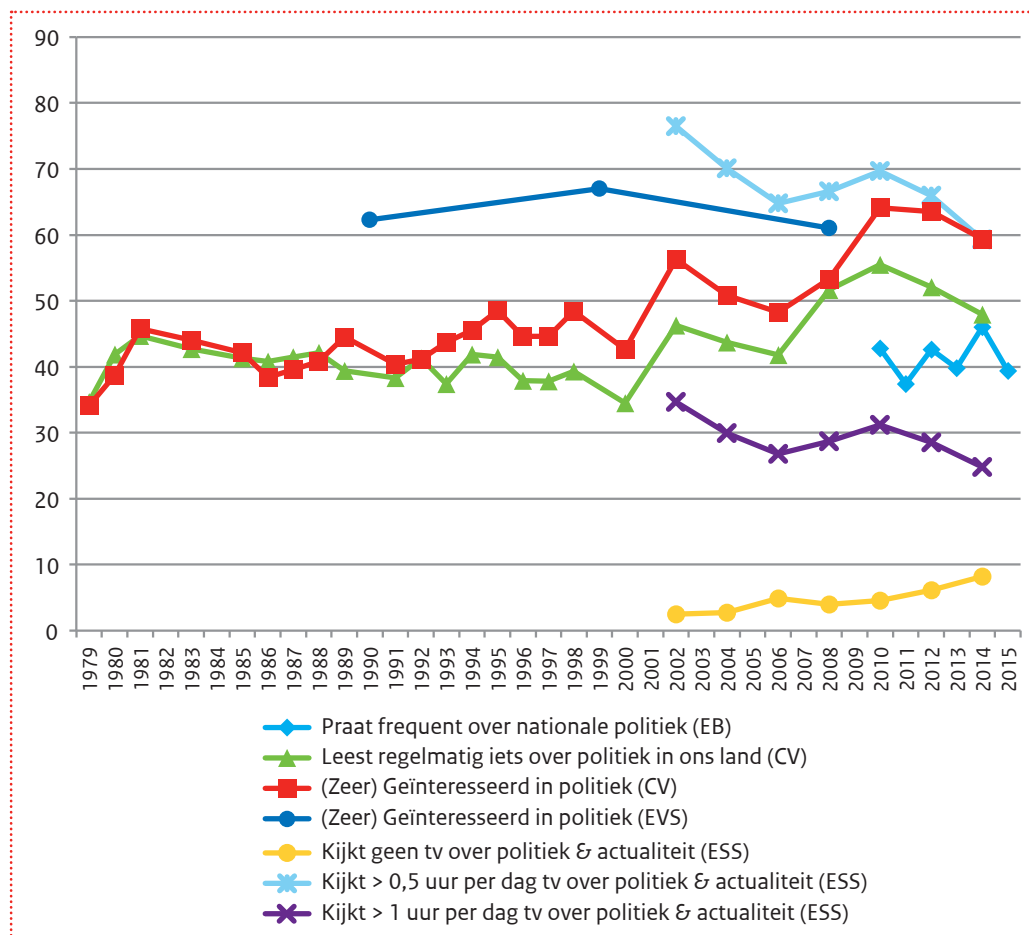
---

<sup>71</sup> Op de website van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) staan overzichten van de ledenaantallen van politieke partijen per jaar. Op 1 januari 2014 hadden de politieke partijen in Nederland gezamenlijk 308.846 leden. Volgens CBS Statline had Nederland op dezelfde datum 16.829.289 inwoners.



### 3. Burgerparticipatie

Als men de representatieve democratie ziet als een democratie waarin representatieve organen en gezagsdragers centraal staan, dan kan men een participatieve democratie, waarin burgers volop deelnemen, voorbij de verkiezingsdag, opvatten als een aanvulling daarop. Welke aanvullende indicatoren van participatief handelen - van de neiging de participatiepiramide te beklimmen - zijn te vinden in de grootschalige databestanden die voor de legitimiteitsmonitor worden gebruikt? Hieronder hebben we ze teruggebracht tot vier clusters: items die indicatief zijn voor de algemene geneigdheid tot participatie (Figuur 3.1), participatie via geijkte politieke en ambtelijke kanalen (3.2), via maatschappelijke kanalen, meer buitenparlementair (3.3) en gericht op concreet doen (3.4).



FIGUUR 3.1 | Algemene geneigdheid tot politieke participatie <sup>72</sup>

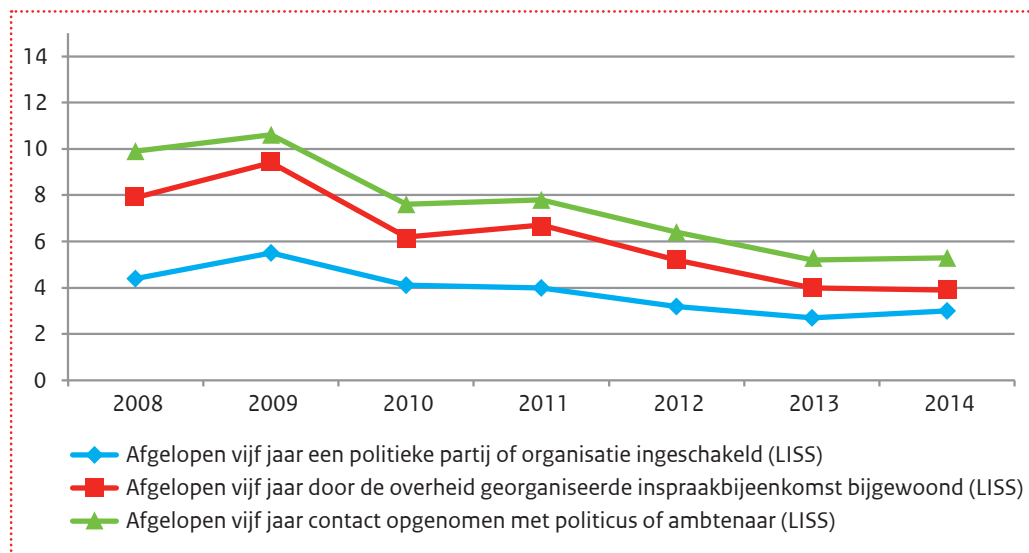
Participatie in de polis veronderstelt een begin van belangstelling voor politiek en actualiteit, voor gesprekken daarover, voor media die erover berichten. Figuur 3.1 brengt enkele items bijeen die op dit (basis)niveau aantakken. Wat valt op? Om te beginnen moet worden opgemerkt dat degenen die via survey-onderzoek verklaren geïnteresseerd te zijn in politiek volgens de laatst bekende metingen een

<sup>72</sup> 'Als je met vrienden of bekenden bent, praat je dan frequent, af en toe, of nooit over nationale politieke aangelegenheden' (EB); 'Leest u wel eens iets over politiek in ons land bijvoorbeeld in de krant' (CV); 'Bent u geïnteresseerd in politiek?' (1999 & 2008) (EVS); 'Hoe geïnteresseerd bent u in politiek?' (1999 & 2008) (EVS); 'In welke mate bent u geïnteresseerd in politiek' (CV); 'Hoeveel van de tijd die u op een gewone doordeweekse dag naar de televisie kijkt u naar nieuws of programma's over politiek en actualiteiten' (ESS). De twee CV cijfers van 2014 zijn verkregen van Paul Dekker, SCP, en betreffen gewogen cijfers.

meerderheid vormen; de oranje CV-lijn komt in het politiek-beladen jaar 2002 voor het eerst aan een meerderheid (56%), die met uitzondering van 2006 behouden blijft, en in 2011 zelfs ruim boven de 60% stijgt. Regelmatig lezen over politiek volgt deze trend, zij het op een iets lager niveau; na 2008 zegt een bescheiden meerderheid van 52 à 55% regelmatig iets te lezen over politiek in ons land. Tv-programma's kijken over politiek (en actualiteit) vertoont een wat ander beeld. Meer dan een uur houdt een licht slinkende minderheid van rond de 30% dat vol. Meer dan een halfuur kijkt een grotere groep, die echter metertijd minder groot wordt: deze groep slinkt met ruim 17 procentpunten tussen 2002 en 2014, een periode waarin opvallenderwijs de interesse in politiek wel lijkt toe te nemen. Een kleine, licht groeiende groep kijkt helemaal niet naar televisieprogramma's over politiek en actualiteit. Frequent praten over politiek - interactionistisch meer actief van aard dan erover lezen of ernaar kijken op tv - zegt een groep van rond de 40% te doen.

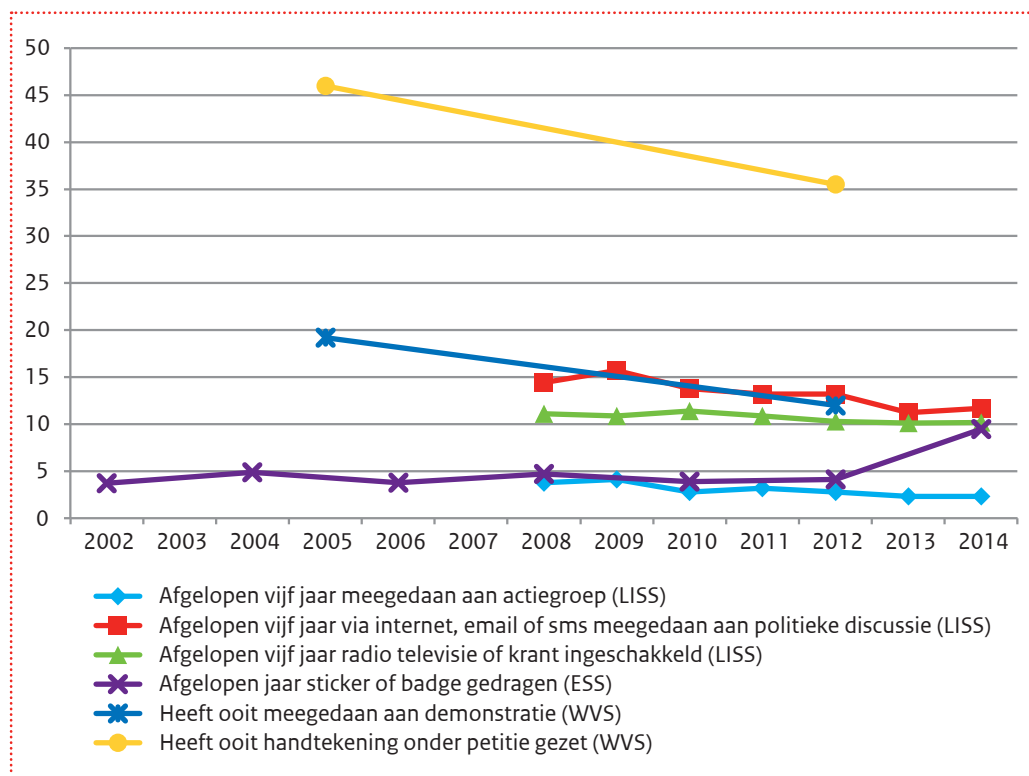
De participatievormen die in Figuur 3.2 tezamen worden bekeken zijn gematigd-actieve vormen van participatie, aanklopend bij instituties die voor de burger min of meer klaar staan. Desondanks zijn de percentages niet hoog. Een kleine 4% zegt in 2014 een inspraakbijeenkomst te hebben bezocht gedurende de afgelopen 5 jaar. Aankloppen bij een individuele politicus of ambtenaar zegt 3% te hebben gedaan; bij een politieke partij of organisatie is dat iets meer dan 5%. Sinds 2009 – toen de percentages iets hoger lagen – is een dalende tendens te bespeuren.

Responsief zijn – open staan voor vragen en signalen vanuit de burgersamenleving – is een uitdaging voor het democratisch systeem, die naar verluud wordt (h)erkend. Voor zover dit geleid heeft tot een opener opstelling van het systeem, de instellingen en individuele vertegenwoordigers ervan, heeft dit niet geleid tot een grotere toestroom van burgers, zo laten deze statistieken zien.



FIGUUR 3.2 | Participatie via politieke en ambtelijke kanalen (systeemgericht) <sup>73</sup>

<sup>73</sup> 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen of politici of de overheid. Wilt u van de volgende mogelijkheden aangeven van welke u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt? Een politiek partij of organisatie ingeschakeld' (LISS); 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen of politici of de overheid. Wilt u van de volgende mogelijkheden aangeven van welke u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt? Meegedaan aan een door de overheid georganiseerde inspraakbijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst'. (LISS); 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen of politici of de overheid. Wilt u van de volgende mogelijkheden aangeven van welke u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt? Contact opgenomen met een politicus of ambtenaar' (LISS).



FIGUUR 3.3 | Participatie via maatschappelijke kanalen (buitenparlementair) <sup>74</sup>

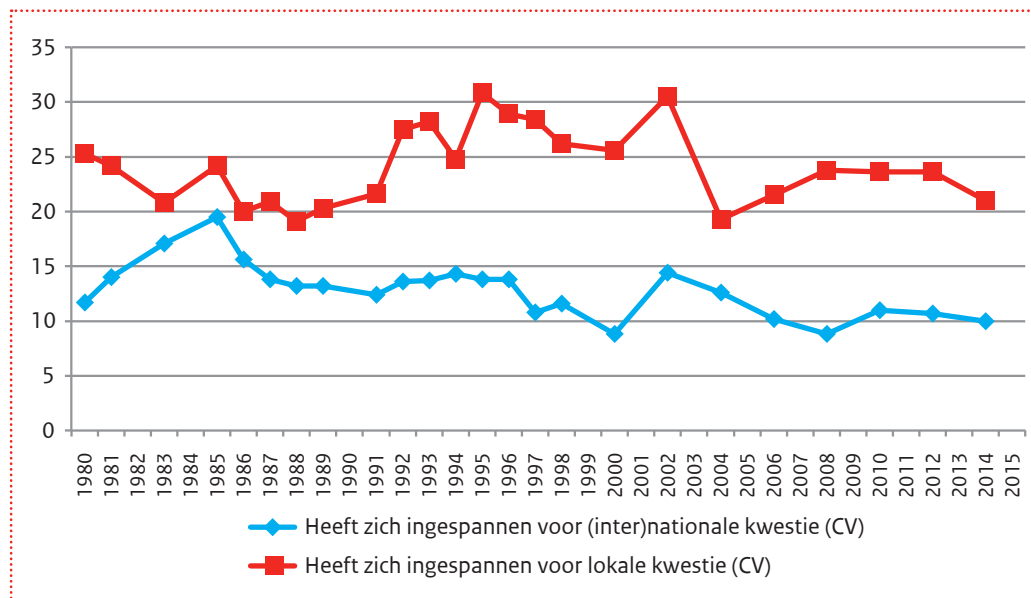
Publieke participatie via maatschappelijke kanalen - buiten de eerdergenoemde politieke en ambtelijke kanalen om; eerder 'buitenparlementair' dan systeemgericht – brengt in sommige varianten meer mensen 'op de been'. Maar, met uitzondering van handtekeningen zetten onder een petitie, komen deze participatievormen de laatste jaren ook nauwelijks boven de 10% uit (zie Figuur 3.3). In tegenstelling tot sommige van de andere genoemde varianten oogt meedoen aan politieke discussies via internet, email of sms redelijk eigentijds; desondanks laat ook deze participatievorm noch een stijgend, noch een hoog deelname-niveau zien: in 2014 zegt slechts een kleine 12% aan zoiets te hebben meegedaan de afgelopen vijf jaar (wat een vrij ruim bemeten tijdsperiode is).

Bij alle gelijkblijvende of licht dalende tendensen valt de verdubbeling op van het percentage mensen dat zegt het afgelopen jaar een sticker of badge te hebben gedragen - een verschijnsel dat vaak voorkomt bij acties tegen bezuinigingen, ontslagen, inkrimpingen en dergelijke. Ook hier hebben we het echter nog steeds over een kleine minderheid van zo'n 10 procent.

<sup>74</sup> 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op politici of de overheid. Wilt u van de volgende mogelijkheden aangeven welke u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt? Meegedaan aan een actiegroep' (LISS); 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op politici of de overheid. Wilt u van de volgende mogelijkheden aangeven welke u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt? Via internet, e-mail of sms meegedaan aan een politieke discussie of actie.' (LISS); 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op politici of de overheid. Wilt u van de volgende mogelijkheden aangeven welke u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt? Radio, televisie of krant ingeschakeld.' (LISS); 'Er zijn verschillende manieren om te proberen in Nederland dingen te verbeteren of om te helpen voorkomen dat dingen verkeer gaan. Heeft u in de afgelopen 12 maanden een van de volgende dingen gedaan? Sticker of badge gedragen voor een campagne?' (ESS). 'Op het scherm staan een vijftal politiek acties die men kan voeren. Wilt u mij over elke actie vertellen of u het ooit gedaan heeft of het zelf misschien zou dan als u het nodig vond, of dat u het nooit zult doen. Handtekening zetten onder een petitie' (WVS); 'Op het scherm staan een vijftal politiek acties die men kan voeren. Wilt u mij over elke actie vertellen of u het ooit gedaan heeft of het zelf misschien zou dan als u het nodig vond, of dat u het nooit zult doen. Meedoen aan vreedzame demonstraties.' (WVS).

Om het potentieel van de participatieve doe-democratie verder te kunnen inschatten kunnen twee items uit het CV-bestand worden gebruikt (zie Figuur 3.4). Allereerst valt hier het verschil op tussen inspanningen voor lokale en bovenlokale aangelegenheden. Voor kwesties van (inter)nationaal belang komt sinds mid-jaren '80 tussen de 10 en 15% op de been: een participatiegraad die meer op het niveau ligt van wat we hiervoor tegenkwamen. Dit in tegenstelling tot actieve inspanningen voor kwesties die met een buurt of groep in de gemeente van doen hebben: daarbij zien we sinds de jaren '90 doorgaans hogere deelnamepercentages van rond en boven de 25%. Bijna één op de vier Nederlanders zegt zich de afgelopen jaren op dit niveau actief te hebben ingespannen.

Eén kanttekening die we hierbij moeten plaatsen is dat dit niet per sé om blijvende inspanningen gaat: met één concrete actie gedurende de afgelopen twee jaar telt men al mee in deze statistiek. Een andere kanttekening is dat sommige, vaak wel langdurige vormen van sociaal burgerschap niet automatisch in deze statistiek doorklinken (zal bijvoorbeeld iemand die mantelzorg voor een hulpbehoevend familielid levert bevestigend op de gestelde vraag antwoorden?).



FIGUUR 3.4 | Concreet doen <sup>75</sup>

<sup>75</sup> 'Heeft u zich in de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie die landelijk of nationaal van belang is of die betrekking heeft op wereldproblemen zoals vrede en armoede?' (CV); 'Heeft u zich in de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie die van belang is voor uw gemeente, voor een bepaalde groep in uw gemeente of voor uw buurt?' (CV). Vanaf 2011 zijn de beide vragen gewijzigd in: 'Heeft u zich in de afgelopen 2 jaar wel eens samen met andere actief ingespannen voor een kwestie van nationaal belang of voor een kwestie met betrekking tot een wereldprobleem als vrede of armoede?' (CV); 'En heeft u zich in de afgelopen 2 jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie van gemeentelijk belang, voor een bepaalde groep in de gemeente of uw buurt?' (CV). De cijfers voor 2014 volgen uit een benadering van een grafiek uit de Sociale Staat van Nederland 2015 (foutmarge 1%).

## 4. Wat verder nog interessant kan zijn

De Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur is op te vatten als een dashboard met indicatoren ten aanzien van het functioneren van de Nederlandse democratie. Het dashboard is samengesteld op basis van data die in grootschalige, kwantitatieve enquêtes zijn verzameld – met een generiek oogmerk, niet specifiek voor deze Legitimiteitsmonitor. Hoewel de grootschalige, kwantitatieve enquêtes een schat aan informatie bevatten over de stand van zaken, blijft het uiteindelijk “roeien met de riemen die we hebben”. Er zijn indicatoren denkbaar die op dit moment niet voorhanden zijn – in ieder geval niet in grootschalige, meerjarige, kwantitatieve vorm – maar die wel een waardevolle aanvulling zouden vormen voor het monitoren van de legitimiteit van het Nederlandse democratische bestuur. Op basis van het onderscheid dat in de legitimiteitsmonitor wordt gemaakt tussen systeemlegitimiteit, actorlegitimiteit en beleidslegitimiteit, en op basis van het materiaal dat in deze thematische bijlage bijeen is gebracht, kunnen in ieder geval de volgende vier ‘witte vlekken’ worden geïdentificeerd.

Hierbij gaat het ten eerste om opvattingen over burgerparticipatie in aanvulling op de representatieve democratie. We hebben vastgesteld dat de nieuwste generaties van burgerparticipatie nog relatief weinig worden begeleid met de opbouw van statistieken. Dat geldt zowel voor de meer praterige expressies van deliberatieve democratie als voor de meer doenerige uitingsvormen van doe-democratie. Hoe Nederlanders oordelen over de groeiende lokale referendumpraktijk kan helaas (nog) niet uit de grootschalige databestanden worden opgemaakt. Gelukkig wordt het LISS-panel gevraagd naar het meedoen aan politieke discussies via internet, email of sms; maar met dit enkele item wordt de uitdijende olievlek van de e-democracy nauwelijks recht gedaan. Veel items ademen nog de geest van de jaren '70 met zijn demonstraties en protestacties. Het is mooi dat deze statistieken nog steeds worden bijgehouden, want deze vormen van participatie zijn nog steeds actueel. Maar er is nog veel naast en bovenop gekomen, en daar zou het grootschalig kwantitatief onderzoek ook aandacht aan mogen besteden.

Een tweede witte vlek in het beschikbare grootschalige, meerjarige en kwantitatieve materiaal over het democratisch bestuur is informatie over de legitimiteit van actoren anders dan de Tweede Kamer, het rechtssysteem als geheel en actoren als de politie, vakbonden en de media. Meer specifiek gaat het om data over bijvoorbeeld het koningshuis en de Eerste Kamer. In hoeverre heeft men vertrouwen in en is men tevreden met het functioneren van de koning en van de Eerste Kamer? Hoe zit dat ten aanzien van partijen en senatoren in diezelfde Eerste Kamer? Specifiek ten aanzien van politieke ambtsdragers geldt hierbij dat informatie over hun ervaren betrouwbaarheid, bekwaamheid en betrokkenheid slechts beperkt beschikbaar is. Daarnaast zijn allerlei (institutionele) actoren ook in ontwikkeling. Op het terrein van politieke partijen wordt veel geturfd en gepeild, maar cijferreeksen die aangeven wat de toegekende legitimiteit is van opkomende verschijnselen als de lokale lijst, de ledenloze partij en de voorverkiezing van lijsttrekkers zijn helaas nog niet voorhanden.

Beleidslegitimiteit was een thema waar redelijk wat informatie over beschikbaar was. Tot 2008 was het vooral het SCP dat relevante data verzamelde wat betreft deze vorm van legitimiteit. Zo vroeg zij ten aanzien van een heel scala beleidsterreinen wat voor rapportcijfer respondenten zouden geven. Na 2008 zijn deze vragen niet meer voortgezet. Weliswaar wordt gevraagd welke beleidsthema's prioriteit zouden moeten hebben en waar meer geld aan moet worden uitgegeven, maar deze vragen dekken slechts beperkt hoe tevreden burgers zijn met het beleid op verschillende terreinen.

In aanvulling op wat ook in het SCP rapport “meer democratie, minder politiek?” (2015) als richting voor vervolgonderzoek wordt genoemd, is een vierde type witte vlek het subnationale niveau – provincies en gemeenten, maar ook waterschappen e.d. Waar het SCP zich richt op de vraag of volgens burgers democratie op lokaal niveau hetzelfde ingericht zou moeten zijn als op het landelijke niveau, gaat het ons in het verlengde van de legitimiteitsmonitor echter om iets anders. In ieder geval sinds de jaren '80 wordt gevraagd hoeveel vertrouwen mensen hebben in de Tweede Kamer, maar een dergelijke vraag over het vertrouwen in de gemeenteraad of de Provinciale Staten is niet voorhanden. Hetzelfde geldt voor vragen als de tevredenheid met het functioneren van de democratie op gemeentelijk niveau of het rapportcijfer voor het subnationaal geformuleerde en uitgevoerde beleid. Al met al is er dus veel, maar blijft er ook nog genoeg te wensen over wat betreft het kunnen monitoren van de legitimiteit van het democratisch bestuur.

## Gebruikte literatuur

- Andeweg, R.B. (1982). *Dutch Voters Adrift: On Explanations of Electoral Change (1963-1977)* (doctoral dissertation Leiden University). Meppel: Krips Repro.
- Andeweg, R.B., & Thomassen, J.A. (2011a). *Van afspiegelen naar afrekenen: de toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Andeweg, R.B., & Thomassen, J.A. (red.) (2011b). *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Andriessen, I. (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 17-12-2015 via: <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=39428&type=org>.
- Bonger, W.A. (1934). *Problemen der democratie: Een sociologische en psychologische studie*. Groningen: P. Noordhoff N.V.
- Bouwmeester, J., Holzmann, M., & Franx, K. (2014). *Tabellenboek monitor agressie en geweld openbaar bestuur 2014*. Hoorn: I&O research.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2015). *Bevolking; kerncijfers 2014*. Geraadpleegd op 04-01-2016 via: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37296ned&D1=a&D2=64&HDR=G1&STB=T&VW=T>
- Dalton, R. (1999). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker P., & Van der Meer, T. (2004). Politiek vertrouwen. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 58(10), 33-35.
- Dekker, P. & Van der Meer, T. (2008). Onveranderlijk onvrede. *Bestuurskunde*, 2008-3, 30-38.
- Dekker, P., & Den Ridder, J. (red.) (2011). *Stemming onbestemd*. Den Haag: SCP.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. New York: Henry Holt and Company
- Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) (2015). *Politieke partijen*. Geraadpleegd op 04-01-2016 via: [http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/partijen\\_in\\_de\\_2e\\_kamer](http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/partijen_in_de_2e_kamer).
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Green, J.E. (2009). *The eyes of the people: Democracy in an age of spectatorship*. Oxford: Oxford University
- Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hendriks, F. (2009). Contextualizing the Dutch Drop in Political Trust: Connecting Underlying Factors. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 473-492.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk: Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hendriks, F., van Ostaaijen, J.J.C. & Boogers, M.J.G.J.A. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Hendriks, F., Van Ostaaijen, J.J.C., Van der Krieken, K.H.J., & Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.

- Hertogh, M. (2007). *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het Justitiepact*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Hond, M. de (2013). Het electorale bestel dreigt onderuit te gaan. *Volkscrant*, 24 april 2013.
- Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choice: The Swiss Experience*. Oxford: Langham Books.
- Meer, T.W.G. van der, Elsas, E. van, Lubbe, R., & Burg, W. van der (2015). Are volatile voters erratic, whimsical or seriously picky? A panel study of 58 waves into the nature of electoral volatility (The Netherlands 2006-2010). *Party Politics* (20)1, 100-114.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). Gemeenteraadsverkiezingen 2010: Kiezer mist oriëntatie en informatie. *Kennismagazine voor openbaar bestuur en veiligheid*, oktober 2010.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Agenda lokale democratie*. Geraadpleegd op 17-12-2015 via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/01/05/agenda-lokale-democratie/agenda-lokale-democratie.pdf>.
- McCroskey, J., & Teven, J. (1999). Goodwill: A reexamination of the construct and its measurement. *Communication Monographs*, 66, 90-103.
- Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pennings, P., & Keman, H. (2008). The Changing Landscape of Dutch Politics since the 1970s: A Comparative Exploration. *Acta Politica*, 43(2-3), 154-179.
- Reybrouck, van, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Ridder, J. den & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 17-12-2015 via: <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=39066&type=org>.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Thomassen, J. (2010). *De permanente crisis van de democratie, afscheidsrede*, Universiteit Twente.
- Thomassen, J., C. Van der Ham & R. Andeweg (2014). *De wankelende democratie: Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker.
- Tiemeijer, W.L. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.
- Tiemeijer, W.L. (2010). 't Is maar wat je democratie noemt. In H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 205-240). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessori-democratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Tormey, S. (2015). *The end of representative politics*. Cambridge: Polity Press.
- Thijn, E. van (2010). *De formatie*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.

Walle, S. van de, & Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8/9), 891-913.

Welgraven, C. (2013). Loten is democratischer dan stemmen. *Trouw*, 6 oktober. Geraadpleegd op 10-1-2016 via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/3522206/2013/10/06/Loten-is-democratischer-dan-stemmen.dhtml>



## Onderzoeksteam en ondersteuning

De *Tilburgse School voor Politiek en Bestuur – TSPB* – is een multidisciplinaire onderwijs- en onderzoeksinstituting. In het huidige onderzoeksprogramma van de TSPB staan transformatie en innovatie binnen de democratische rechtstaat centraal, met daarbij veel aandacht voor vraagstukken van legitimiteit.

*Frank Hendriks* (1966) is hoogleraar vergelijkende bestuurskunde en onderzoeksdirecteur bij de TSPB. Hij heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de grondslagen en expressies van ‘vitale democratie’ op verschillende bestuursniveaus. Verschillende boeken en artikelen zijn hierover verschenen, waaronder ‘Democratie onder druk: over de uitdaging van de stemmingendemocratie’, Van Gennep, 2012, ‘Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action’ (Oxford University Press, 2010), ‘Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in the European Union’ (Oxford University Press, 2010).

*Koen van der Krieken* (1988) is als promovendus en onderzoeker verbonden aan de TSPB. In 2011 behaalde hij cum laude zijn master Bestuurskunde, richting democratisch besturen, aan Tilburg University. Begin 2013 startte hij met een proefschrift over het lokale referendum in Nederland. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het terrein van direct-democratische instituties, democratische vernieuwingen en democratievormen. Hij heeft onder meer meegewerkt aan de twee eerdere edities van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur en schreef onlangs, in opdracht van BZK, een rapport over heden, verleden en mogelijke toekomst van de lokale referendumpraktijk in Nederland.

*Sabine van Zuydam* (1989) is promovenda en onderzoeker bij de TSPB. In 2012 behaalde ze cum laude haar Master “Research in Public Administration and Organizational Science”. In hetzelfde jaar startte ze met een promotieonderzoek naar de geloofwaardigheid van Nederlandse politieke leiders, met speciale aandacht voor ministers en fractievoorzitters. Daarnaast is ze onder meer betrokken geweest bij onderzoek naar de staat van het Nederlandse burgemeestersambt, de vermaatschappelijking van overheidstaken en de rol van de raad in de besluitvorming rondom maatschappelijke controverses.

*Maarten Roelands* (1994) behaalde in 2015 zijn bachelor diploma Bestuurskunde aan Tilburg University en volgt nu de Masteropleiding Bestuurs- en organisatiewetenschappen, richting Bestuur en Beleid aan Universiteit Utrecht. Hij werkte als student-assistent bij de TSPB ten behoeve van de dataverzameling voor de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur.

Het onderzoek is vanuit de opdrachtgever begeleid door Sabine de Kroon, Merel de Groot, Niek Marcelis en Ruud Smeets. Wij danken ook Paul Dekker voor het ter beschikking stellen van aanvullende data vanuit de SCP-databestanden. Discussies binnen de TSPB spelen voor de ontwikkeling van deze monitor ook een nuttige rol. Uiteraard zijn de auteurs verantwoordelijk voor de inhoudelijke analyses en conclusies van dit rapport.



Deze brochure is een uitgave van:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011 | 2511 DP Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Januari 2016 | Publicatie-nr. 91237