

Bijdrage van prof. dr. Beatrice de Graaf aan het afscheidssymposium ‘Realisme in de rechtsstaat: wantrouwen of vertrouwen?’ ter gelegenheid van het afscheid van mr. Thom de Graaf als vice-president van de Raad van State in Pulchri Studio aan het Lange Voorhout in Den Haag op 30 juni 2026.

Geen vertrouwen meer. Naar een nieuwe omgang met representatieve democratie. Een afscheidsrede voor Thom de Graaf

Beatrice de Graaf¹

[Dit is de gesproken versie]

1985

Het was weer helemaal mis met het vertrouwen in de politiek.

De volksvertegenwoordiger stond te trillen van verontwaardiging. Want er was alweer een nieuwe minister aangetreden die beloofde om een vastgelopen ‘zaak op te lossen’. ‘Ja’, zei de parlementariër, omdat niemand verantwoordelijkheid neemt, ‘omdat dat gebeurt, wordt het vertrouwen in de politiek zo sterk ondermijnd. [...] Het vertrouwen in de politiek is zo ver gedaald, en als wij de gang van zaken bezien terecht, omdat alle partijen bezig zijn geweest te zoeken aan wie de schuld gegeven kan worden.’

Ging het hier om de uitkoop van agrarische bedrijven? Om het stikstofslot en over de vastgelopen woningmarkt? Over de Spreidingswet misschien, en over de opvang van vluchtelingen?

Nee, we schrijven februari 1985, en het ging om de schandalen van het RSV-dossier. De parlementariër in kwestie was Hans Janmaat, oorspronkelijk van de Centrumpartij maar hier al een jaar geroeyd en als onafhankelijke lid en eenmansfractie in de TK zeer actief.

Aan Hans Janmaat behoort de eer toe om vanaf 1982 stelselmatig en met veel gezwaai van armen het ‘dalend vertrouwen in de politiek’ op de agenda van de Tweede Kamer te hebben gezet. Daarna werd ‘dalend vertrouwen’ razendsnel een populair thema. In samenhang met de bezuinigingen en het monisme van Lubbers I, II en III, in relatie tot het RSV-schandaal, de lopende parlementaire enquête daarover, de paspoortaffaires en de kernwapenprotesten deed het thema van ‘het tanende vertrouwen in politiek en overheid’ zijn dramatische intrede in de nationale politieke arena. Het frame resoneerde sterk met zowel de liberale partijen, de conservatieve middenpartijen, de linkse oppositie en hun populistische tegenstrevers. (En dat doet het nog steeds).

Vandaag wil ik het met u hebben over vertrouwen in de politiek. Want er lijkt toch iets niet te kloppen. De diagnose is sindsdien immers steeds hetzelfde. Vertrouwen is nooit stijgend en komt altijd als kloof. Sinds dat er over wordt gedelibereerd is de conclusie net zo voorspelbaar als eensluidend: vertrouwen in politiek en bestuur daalt. (Wie mij een krantenkop kan laten zien met de strekking: ‘het vertrouwen in onze regering is enorm gestegen’, krijgt een goede fles wijn – hele korte oplevingen tijdens crises, zoals bij het begin van COVID, tellen niet mee).

In reactie daarop is een bestuurlijke en academische industrie op gang gekomen die gericht is op het in kaart brengen en bezweren van de vertrouwenscrisis. Aan die industrie zal ik vandaag niet mijn bijdrage leveren. Integendeel, ik zal proberen wat zand in de raderen van de vertrouwensmachinerie te strooien. Waarom? Omdat de vraag *waarom* het dalende vertrouwen zo’n groot probleem is, wat we ermee bedoelen, en *wat* we eigenlijk zijn gaan meten, structureel wordt genegeerd. Zo’n kritische benadering is bovendien geheel en al passend in uw traditie, in Thoms traditie, om de zaken steeds weer opnieuw te bekloppen en in een nieuw perspectief te plaatsen, graag ook een wat tegendraads perspectief.

¹ Met dank aan Ruben Ros. Deze toespraak zal in een langere versie, onderbouwd met literatuur, bronnen en grafieken als wetenschappelijk essay binnenkort gepubliceerd worden. In die langere versie is het een coproductie van Beatrice de Graaf en Ruben Ros.

Ik zal vandaag eerst langslopen waar de preoccupatie met vertrouwen vandaan komt. *Ten eerste*: Hoe is het begonnen? Wanneer zijn we vertrouwen als een barometer gaan meten? En hoe is het een bestuurlijk-academische industrie geworden? *Ten tweede*: Wat is daaraan nuttig geweest, maar wat ook helemaal niet, en hoe moet het dan? We zullen hier uitleggen dat de huidige discussie over “vertrouwen” te beperkt is, te veel gereduceerd is tot het meten van onze eigen bias. We stellen *ten derde* daarom een alternatief voor: eentje dat geen vertrouwen meer meet *als uitkomst*. Maar dat vertrouwen ziet *als startkapitaal, als grondstof* van burgers (‘civil trust’), en dat ten aanzien van politici, van beleid en bestuur juist uit moet gaan van gefundeerd (niet pathologisch) structureel *wantrouwen* (‘political distrust’). Dat past niet alleen beter bij een representatieve democratie en bij betrouwbaar en zorgvuldig bestuur – het steunt dat stelsel ook, in plaats van het te ondermijnen.

Eigenlijk is deze lezing daarmee ook een exegese van de zinnen die Thom de Graaf sprak in 2020: ‘Rafelt het vertrouwen, dan rafelt ook de rechtstaat. *Vertrouwen gaat vooraf* aan de legitimiteit van macht en bestuur. Het wordt gegeven en is niet vanzelfsprekend en moet ook worden waargemaakt.’ Inderdaad, vertrouwen gaat vooraf, en moet niet semi-objectief als resultaat worden gemeten.

I Meten is weten, maar wat meten we en sinds wanneer?

Ten eerste. Spreken over politiek vertrouwen ontbeert helaas doorgaans elke vorm van historisch bewustzijn. Want, vanaf wanneer meten we eigenlijk precies ‘het vertrouwen in de politiek’, wat denkt u? 1) 1951 2) 1973 3) 1993?

Geen van de drie is goed. Het is 2008, of beter nog 2012, als we het hebben over de uitvraag via de vorm die de Continue Onderzoek Burgerperspectieven anno nu hebben. En eveneens 2012 als het gaat over de metingen van het CBS. Dat betekent dat dit soort koppen voor historici op de lachspieren werken: ‘Vertrouwen in politici en Tweede Kamer in 2025 laagst sinds 2012’. Want verderop in het artikel wordt laconiek toegegeven: ‘Het vertrouwen in politieke instituties was in 2025 op het laagst sinds de start van de reeks in 2012.’

Kortom, wat zegt het eigenlijk *historisch* als de kranten weer eens koppen dat het vertrouwen lager dan ooit is? En, voordat we verder op het historische kader inzoomen, wat bedoelt het SCP precies met vertrouwen als *concept* dan? Allereerst gaat het, zoals het SCP zelf stelt, om zelfrapportages van burgers: ‘Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) heeft als doel een beeld te geven van de veranderingen en constanten in de persoonlijke, politieke en maatschappelijke opvattingen van de burgers.’ Het gaat dus om beelden bij burgers: ‘Met het COB proberen we inzicht te geven in wat mensen denken en vinden van bepaalde onderwerpen. Het gaat om opvattingen en percepties van burgers. We rapporteren over subjectieve antwoorden op enquêtevragen en over open antwoorden om beter te begrijpen wat mensen vinden en waarom. Onderzoek naar ontwikkelingen van objectieve scores en omstandigheden in Nederland vallen buiten het domein van dit onderzoek.’ Dus, nogmaals, het gaat om zelfmetingen: van beelden, opvatting, en percepties, om ‘subjectieve antwoorden’.

Zijn er dan geen objectieve metingen? Ook het CBS doet onderzoek naar vertrouwen. Hier wordt het aldus gedefinieerd: ‘Het vertrouwen in de politiek in het algemeen wordt gemeten door het vertrouwen in ambtenaren, politici, Tweede Kamer en EU samen te voegen tot een gemiddelde’. Ook hier gaat het om zelfrapportages, om een weergave van subjectieve stemmingen.

Kortom, met een *mixed methods* benadering, met kwalitatief en kwantitatief onderzoek wordt een buitengewoon complexe set van variabelen in kaart gebracht, die vooral iets zeggen over subjectieve meningen, maar die desondanks in verband worden gebracht met de objectieve stand van onze politieke instituties, met behaalde politieke resultaten, alsmede met verwachtingen naar de toekomst. Dat is nogal wat. Op zich kun je, als je dezelfde methodologieën volhoudt over een langere periode van tijd, daarmee best interessante trends monitoren. Maar, als je dat dus pas doet sinds 2012 of 2008, wat zijn we dan eigenlijk aan het doen? Zijn we iets aan het onderzoeken of aan het itereren, of zelfs aan het produceren? Daarover zo meteen meer.

Want er is nog wel meer te zeggen over de historiciteit van het meten van vertrouwen. Even een paar *milestones*. Er zijn namelijk toch wel oudere data met onderzoeken die als voorloper van de COB’s kunnen gelden – maar toch een net iets andere insteek hebben. Maar ook die data zijn pas vanaf de jaren

zeventig beschikbaar. De uit Amerika overgewaaid trend van ‘opinion polling’ en marketing (door Gallup) landde hier al wel in 1945, maar het NIPO-kiezersonderzoek dat toen werd opgestart leidde pas in 1971 tot een systematisch Nationaal Kiesersonderzoek (NKO). Waarom? Omdat vertrouwen niet een uitkomst was die je mat. In de middeleeuwse en vroegmoderne denktraditie was politiek vertrouwen niet het *resultaat* van prestatie-indicatoren, maar het *uitgangspunt* van de samenleving.

Vertrouwen was voor de tijd van de Franse Revolutie één van de klassieke deugden. Het viel samen met of was het belangrijkste onderdeel van Fides: Geloof/Vertrouwen. Daarmee was het een van de dimensies waarlangs burgers zichzelf en machthebbers beoordeelden. Niet meten was weten, maar ‘geweten was weten’. Ofwel ‘deugd was de maat’. Peels en De Graaf werkten dit onlangs in een essay in het *NRC handelsblad* uit. Anders dan we het in ons alledaagse taalgebruik vaak gebruiken, was de deugd van geloof of vertrouwen niet iets puur subjectiefs, emotioneels of irrationeels.

Volgens de Middeleeuwse filosoof en theoloog Anselmus van Canterbury gold: *fides quaerens intellectum*, geloof/vertrouwen zoekt steeds het begrip. Dat betekent dat je je vertrouwen willens en wetens, geïnformeerd en onderbouwd schenkt aan iets wat je vervolgens ook evalueert, is het het waard? Vertaald naar bestuurlijk vertrouwen in deze periode betekent dit dat je een heerser vertrouwen schenkt omdat hij op goede gronden heerst, en omdat je dat steeds weer kunt concluderen. Het ging voorts bij vertrouwen (of geloof) niet alleen om jouw mening of inschatting van die ander, maar om een ‘drieplaatsige relatie’. Vertrouwen of geloof betekende dat er (1) iemand, of een groep of een sociale entiteit (bijv. een gemeenschap) is die (2) iets of iemand anders gelooft (3) met betrekking tot iets waar dat geloof of vertrouwen op is gericht. Dat betekent dat de scope er toe deed: je kon en hoefde niet alles van de overheid te verwachten, voor naastenliefde kon je beter bij je familie, vrienden of de kerk zijn. Maar ook dat de aard of de houding van de persoon of instelling aan wie je je vertrouwen schonk, ertoe deed. Daarom hield je de overheden tegen het licht van de klassieke deugden: zochten ze wel het goede, of het goddelijke? Waarbij die vorm van evaluatie in de filosofieën van die tijd meer de vorm aannam van een ordenend verbond, dan een dagelijks plebisciet waarin ieder individueel naar zijn subjectieve gevoelens over de vorst werd gevraagd. Dat laatste deed er eeuwenlang niet toe.

Dat veranderde met de Franse Revolutie. Vanaf dat moment was er immers een natiestaat in status nascendi, wel omschreven door de Franse historicus Ernest Renan als een ‘dagelijks plebisciet’. Als we naar deze grafiek kijken, dan zien we dat het sinds de opkomst van de moderne natiestaat in het hart van onze democratie in debatten meteen al over vertrouwen, wantrouwen en betrouwbaarheid ging. De vraag is alleen hoe erover werd gesproken. In de 19^e eeuw ging het om de mate van bekwaamheid, kundigheid en vertrouwen die bestuurders en regenten elkaar schonken, niet om wat de burgers er precies van vonden. Dat kwam pas na de invoering van het kiesrecht, aan het begin van de 20^e eeuw. En ook toen zorgde de partijpolitieke verzuiling ervoor dat niet de individuele burger, maar de zuil zelf bepaalde in welke bewindspersoon zij vertrouwen schonk. Via de zeer Nederlandse bepaling van soevereiniteit in eigen kring en het decentrale democratische bestel overheerste eerder scepsis, terughoudendheid en wantrouwen ten aanzien van een te centralistische vorst dan vertrouwen. De Franse en Duitse bezetters bevestigden dat die angst terecht was. Pas met de komst van de verzorgingsstaat die in de jaren zestig, zeventig na de oorlog zijn voltooiing vond, kreeg de natiestaat zijn allesoverheersende plaats binnen onze polis, en begonnen onze gedachten en gevoelens zich naar dat middelpunt toe te bewegen. Vertrouwen was niet langer het startkapitaal van de polis en de deugd waarlangs het collectief zijn bestuurders mat. Het werd de prestatie-indicator van een overheid die diende te leveren. En dat blijkt dan ook meteen uit het feit dat toen pas de eerste metingen werden verricht, in Europa en in Nederland:

- In 1973 werd de eerste Eurobarometer georganiseerd. Met de barometer wilde de Europese Commissie trends in de Europese publieke opinie weergeven.
- Dat viel samen met de opkomst van metingen aan het consumentenvertrouwen door het CBS. Die deed dat sinds 1972, aanvankelijk via schriftelijke vragenlijsten die slechts drie keer per jaar werden afgenomen. Vanaf januari 1984 stapte men over op telefonische interviews en werd de frequentie verhoogd naar vier keer per jaar. De huidige maandelijkse meting, waarbij elke

maand duizend huishoudens worden ondervraagd, loopt sinds april 1986 — en dat is dan ook het ijkpunt voor historische vergelijkingen.

- In januari 1997 startte vervolgens het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS), een groot, continu onderzoek naar verschillende onderwerpen betreffende de leefsituatie, zoals gezondheid, arbeidsomstandigheden, rechtsbescherming, veiligheid, tijdsbesteding en wonen.
- Via POLS werd ook institutioneel vertrouwen gemeten — waaronder vertrouwen in de Tweede Kamer, de politie en rechters — en deze gegevens zijn beschikbaar vanaf 2003. POLS liep jaarlijks vanaf 1997, voor het laatste jaar in 2009.
- De Belevingsmonitor Rijksoverheid (circa 2003–2007) De Belevingsmonitor Rijksoverheid was een driemaandelijks peiling onder burgers over het functioneren van de overheid. Het was een instrument in opdracht van de Voorlichtingsraad (VoRa), dat politiek vertrouwen relatief frequent in kaart bracht.
- En dat brengt me weer bij 2008, toen er voor het COB voor het eerst voor elk kwartaal een grootschalige enquête gehouden onder ongeveer 1.100 Nederlanders van 18 jaar en ouder. Vaste onderwerpen zijn: persoonlijke tevredenheid, economische verwachtingen, institutioneel vertrouwen, maatschappelijke kwesties en houdingen tegenover de politiek.

Wat valt hier op?

Ten eerste dat het SCP in de eerste decennia van haar bestaan vooral en in de hoofdzaak naar "tevredenheid" kijkt. En die koppelt aan 'harde' sociaaleconomische data. Er is weinig aandacht voor vertrouwen, eerder voor de as tevredenheid-somberheid of optimisme-pessimisme.

Ten tweede komt vertrouwen op als onderdeel van de neiging burgers als consument te zien. Het eerste vertrouwensonderzoek is een onderzoek naar consumentenvertrouwen. Ook de Nationale Ombudsman interpreteert in een eerste onderzoek uit 1982 vertrouwen op die manier.

In de derde plaats zien we dat het onderzoek naar politiek vertrouwen feitelijk voortkomt uit sectoraal onderzoek naar vertrouwen in specifieke instituties: de rechtspraak, de wetenschap, de krijgsmacht, en dat dat dan ineens, in 2008 een niveau hoger wordt getild en wordt gestapeld (dat zien we overigens ook bij veiligheid, eerst wordt veiligheid vanaf 1993 op sectoraal niveau gemeten, en dan wordt het ineens een nationale monitor). Dat betekent dat vertrouwen hier eerder een optelsom van bureaucratische en technocratische beheersinstrumenten is dan een wens om de stand van de representatieve democratie te meten, laat staan goed bestuur op objectieve wijze te beoordelen.

De vertrouwensindustrie

Dat brengt me bij het punt van de hand in eigen boezem. Want waar zijn wij eigenlijk als onderzoekers, binnen academia, binnen de onderzoeksbureaus van de overheid, maar ook binnen de burelen van de Staat mee bezig als we dit - in het licht van de vaderlandse en Europese geschiedenis bezien - toch wel zeer prille wezentje van het politiek vertrouwen onder de monitor leggen?

De wetenschappelijke literatuur over vertrouwen beslaat inmiddels tal van vakgebieden. De historische ontwikkeling van het vertrouwensonderzoek verloopt echter stapsgewijs en is niet los te zien van fundamentele sociaal-politieke ontwikkelingen. Met andere woorden, als onderzoeksobject is "vertrouwen" een 'empty container' die historisch en sociaal wordt opgevuld. We moeten niet net doen alsof het om een exacte formule gaat, en wij zijn geen wiskundigen. Dat wat we meten en hoe we meten is niet los te zien van de laat-twintigste-eeuwse context van neoliberal kapitalisme, globalisering en (de-)democratisering. Sterker nog, dat we überhaupt meten is al een zeer modern verschijnsel.

Dat blijkt ook wel uit de verschillende lijnen in het vertrouwensonderzoek die allemaal zeer historisch gesitueerd zijn in het tijdperk van de opkomst van de neoliberale staat en het geloof in technocratisch prestatie management. Ik noem kort een aantal lijnen, die we binnenkort verder zullen uitwerken:

1. Vertrouwen als kenmerk van (late) moderniteit (1979–1990). De fundamenteen voor de huidige interesse in vertrouwen werden gelegd in de jaren zestig en zeventig. Vooral de Duitse systeemtheorie speelt een belangrijke rol, aangevuld met enkele Angelsaksische sociologen (Luhmann, Barber, Giddens, Sztomпка). De klassiekers in de theorie van vertrouwen delen een interesse in de manier

waarop samenlevingen in de (post-)moderniteit vorm krijgen. Luhman, Barber, Giddens, maar ook Beck benadrukken hoe zaken als risico, veiligheid, en ondoorzichtigheid beantwoordt worden met vertrouwen.

2. De sociaal-kapitaal-stroming (1988-1995). In het werk van Coleman, Putnam en Fukuyama verschuift vertrouwen van een sociologische beschrijvingscategorie naar meetbare variabele die democratische bestendigheid en economische groei uitdrukt. Landen worden langs de meetlat van "high-trust" versus "low-trust" gelegd. Het is geen toeval dat dit vocabulaire vervolgens werd opgepikt door de Wereldbank, de OESO en het Europese sociaal-kapitaalonderzoek. Vertrouwen werd een *asset*, van groot belang voor *governance* en kapitalistische ontwikkeling. Hiermee kreeg het begrip een preciezere politieke invulling die veel verder ging dan de nog vaak descriptieve sociologische perspectieven.

3. De auditkritiek (1997-2002). Een derde, kritischer streng kwam uit de Britse bestuurskunde en filosofie en kijkt hoe een uitdijend inspectie-, audit- en prestatie-meetapparaat over de publieke sectoren is uitgerold dat zichzelf rechtvaardigt met een beroep op "verloren vertrouwen

4. De politiek-empirische declinisme-trend (1997-2005). Parallel aan de auditkritiek ontstond een politicologische literatuur over dalend institutioneel vertrouwen. Deze literatuur leverde de empirische cijfers waarop de andere strengen, en het bredere publieke discours, konden teruggrijpen. "Vertrouwen daalt" werd zo een feit dat geen verder bewijs meer leek te behoeven, en daarmee een vanzelfsprekend uitgangspunt voor beleidsmakers en commentatoren.

5. De genealogische en ideologie-kritische stroming boort dieper en laat zien dat kwantificering en mechanische objectiviteit precies daar ontstaan waar persoonlijk vertrouwen ontbreekt. Cijfers, protocollen en standaarden vervangen het vertrouwen niet, maar verschijnen als symptoom van de afwezigheid ervan.

Wanneer men de vijf strengen samen leest, tekent zich een politieke ondergrond af die de auteurs zelf zelden volledig expliciteren. De chronologie valt op. De funderende werken uit 1979, 1983 en 1990 sluiten nauw aan bij de Thatcher-Reagan-omslag en de eerste fase van wat later "neoliberalisme" zou gaan heten. De crisis van het naoorlogse Keynesiaans-corporatistische model, en de afbouw van de verzorgingsstaat die daarop volgde, maakten de vraag urgent welke sociale band nog overblijft wanneer noch klasse, noch zuil, noch staatsinterventie nog vanzelf spreken. Vertrouwen werd het residuele begrip waarmee die leegte kon worden benoemd, en vervolgens ook gevuld. Zoals gezegd, meestal ex negativo in samenhang met de veronderstelde 'kloof', waartegenover dan sinds de jaren tachtig retorisch de noodzaak van 'draagvlak' werd gezet.

New Public Management leverde daarvoor de directe institutionele context. De privatisering en agentificering van de publieke sector in de jaren tachtig en negentig maakte professionals 'wantrouwbaar'. Zo ontstond het auditapparaat dat vertrouwen tot expliciet beheersobject promoveerde. Precies in deze periode beginnen managementliteratuur, governance-codes en beleidsnota's te spreken over het 'managen van vertrouwen'. Wat als gedepolitiseerde governance-techniek wordt gepresenteerd, is in feite een ingrijpende herinrichting van de relatie tussen staat, professie en burger.

II Voor- en nadelen van vertrouwen meten als kloof (meer nadelen)

Uit het bovenstaande blijkt dat het praten over 'het meten van vertrouwen' geen tijdloos, exact of neutraal discours is. Integendeel. Door sociale problemen te herformuleren als vertrouwensproblemen, worden structurele kwesties zoals ongelijkheid, machtsasymmetrieën en democratische uitholling verschoven naar de psychologie van de burger en de communicatiestrategie van de instelling. Wie geen vertrouwen heeft, krijgt het signaal dat hij of zij iets moet herstellen. Bestuurders hoeven niet beter te besturen. De instellingen moeten vooral 'transparanter' worden, beter communiceren, nog meer meten - zonder hun feitelijke werking ter discussie te stellen. Op die manier fungeert het vertrouwens-vocabulaire als een depolitiserend, verhullend en uiteindelijk democratie-eroderend mechanisme.

Deze kritiek zal een trouw lezer van de SCP-publicaties niet verwonderen. Al in 2003 vroeg de Raad voor de Rechtspraak zich af of het wel wenselijk was om vertrouwen in de rechtspraak te monitoren. In

2004 verscheen het rapport van Dekker et al over *Vertrouwen in de rechtspraak*. Het rapport ontraadde om een algemene bevolkingsmonitor te ontwikkelen. Vertrouwen was een ‘dubbelzinnig begrip is, niet eenvoudig te operationaliseren is in enquêtes en allicht te grote verwachtingen wekt of te zwaar wordt geïnterpreteerd.’ En: ‘als metingen lage waarden tonen, vallen al snel termen als ‘een wezenlijk ongelooft in integriteit en competentie’, ‘wantrouwen’, en, daar is-ie: de ‘kloof’. Die ‘kloof’ muteerde vervolgens van metafoor tot fenomeen en werd in 1991 in de rapporten van de Commissie Sociale Vernieuwing tot officiële analyse geadeld. Daarmee werd het een soort self fulfilling prophecy: ‘de enquête-uitslagen kunnen zelf een negatieve publieke opinie stimuleren die tot meer negatieve antwoorden in enquêtes leidt. De ‘kloof’ wordt dan gemakkelijk een ‘onoverbrugbare kloof’’. Iets wat Rudy Andeweg krap een jaar later al vrij overtuigend debunkte.

Kortom, ik had dit verhaal helemaal niet hoeven te houden, het SCP wist het zelf ook allang. Vertrouwen is een conflatie van verschillende elementen. Het is eigenlijk helemaal geen goede meeteenheid, want er is geen as, geen logische meetbare verbinding tussen vertrouwen-wantrouwen. Sterker nog, je kunt zowel hoge wantrouwens- als hoge vertrouwenscijfers scoren in één en dezelfde samenleving in dezelfde periode. Dat blijkt zowel empirisch uit onderzoek als theoretisch uit deze lezing. Vertrouwen correleert bovendien ook nauwelijks met uitkomsten die ertoe doen: zorgvuldig bestuur, meer gelijkheid, betere zorg etc.

Waarom doen we het dan toch nog steeds, waarom springen we collectief steeds door de vertrouwenshoepel en strooien we allemaal weer as op ons hoofd en trekken we het boetekleed aan als er weer eens een ‘dalende vertrouwenscurve’ wordt geconstateerd?

Misschien wel omdat we het alternatief zijn vergeten.

Uiteraard is er heus wel kennis en inzicht te winnen uit het over een langere periode van tijd monitoren van trends op het niveau van verschillende sectoren, zoals de rechtspraak. Onderzoekingen naar verschillen tussen theoretisch en praktisch opgeleiden en hoe die verschillen te repareren zijn zeker relevant, net zoals metingen over het vertrouwen tussen burgers onderling, in wijken en gebieden.

Maar, politiek vertrouwen als dalend kapitaal is een soort dramadriehoek geworden. Je komt er niet meer uit. Er staat altijd weer een aanklager op die met subjectieve cijfers zwaait over die arme burger die het vertrouwen in de overheid heeft verloren. Er zijn altijd burgers die maar graag laten weten hoezeer zij zich het slachtoffer van de elites wanen. En er is ook altijd een overheid die zich als redder opwerpt, nog harder probeert te rennen en te meten, maar allang in de vicieuze cirkel van het dalend vertrouwen is vastgeschroefd. Want een dramadriehoek is een figuur waarin de rollen en relaties zijn vastgetimmerd, waar je niet vanzelf uitbreekt, en waarmee de feitelijke onderhavige kwesties nooit worden opgelost. Het gaat in die driehoek immers niet om oplossingen, veranderingen en verbeteringen, maar om drama, schuldtoewijzing, en uiteindelijk om het niet nemen van verantwoordelijkheid passend bij de eigen rol.

Dat de overheid zelf óók blijft meegaan in die dramadriehoek van ‘dalend vertrouwen’, komt omdat prestatie-indices en statistieken ‘veilig’ zijn. Praten over dalend vertrouwen is altijd nog minder erg dan te moeten praten over het maken van echte keuzes. Dat de aanklagers zelf het drama voortdurend aanwakken, en dat blijven doen ook al zijn ze aan de macht, is één van de redenen om niet te geloven dat het geven van politieke macht aan populistische partijen ze meer verantwoordelijk maakt. Populisten spinnen immers alleen maar garen bij het verder uitdiepen van die vertrouwenskloof – zoals Janmaat al wist. Dat brengt ons bij de these van het “technopopulisme” (Bickerton, 2019), die stelt dat technocratie en populisme allebei de ‘onmiddellijkheid’ van het aanboren van de ‘wil van het volk’ omarmen, om zo aan de discussie van echte politieke keuzes en aan de rol van de echte klassieke instituties van representatie voorbij te gaan. Vandaar dat even gemakzuchtige als dodelijke blijven spreken over de vertrouwenskloof.

III. Hoe dan wel?

En dat brengt me bij de noodzaak om uit die dramadriehoek te breken, vertrouwen als prestatieindex los te laten en weer terug te gaan naar die oorspronkelijke insteek: vertrouwen als deugd. Dat betekent

dat we politici niet aanklagen wegens een gebrek aan vertrouwen als resultaat, maar dat we de burger aanmoedigen vertrouwen te schenken, en daarvoor ook de ruimte bieden.

Iemand die dit in 1980 al aanvoelde was een Kamerlid, die tijdens het begrotingsdebat (waar het over beleid aangaande Rusland en nieuwe media ging) vond dat de politiek vooral meer ‘helderheid’ moest geven en de burger duidelijke keuzes moest voorleggen. Het grootste gevaar, aldus het Kamerlid in 1980, waren niet de Russen of de nieuwe media. ‘Wat het meest gevaarlijke is en wat het meeste moet worden gevreesd is de depolitisering, het verfrommelen en wegmoffelen van de keuzen, die gedaan moeten worden.’ En: ‘Het meest te betreuren slachtoffer van die depolitisering zal ons parlementair-democratisch bestel zelf zijn.’

Rara wie was dit? 1) Van Agt 2) Van Traa 3) Den Uyl? Inderdaad, Den Uyl, die zoals wel vaker in zijn diagnoses behoorlijk profetisch kon zijn. Vooral omdat hij niet vond dat er naar ‘verbinding’ moest worden gezocht, of naar ‘meer vertrouwen’. Maar juist naar meer inhoudelijke polarisering en helderheid. Want alleen zo konden duidelijke keuzes gemaakt worden. Den Uyl was de belichaming van politisering van kwesties in een tijd waarin juist de depolitisering langzaam doorzette, zoals Ruben Ros in zijn proefschrift over *Expert politics, 1917-1994* heeft aangetoond.

En dat brengt me bij het alternatief van technopopulistisch om de totem van het politiek vertrouwen heen te blijven dansen. Dat is door vertrouwen niet als prestatie-index te nemen. Als we al iets meten, laat het zorgvuldigheid zijn, laat het politiek handwerk zijn (zoals de Nieuwe Politieke Index dat sinds een paar jaar meet). Maar laten we ten aanzien van de nationale politiek sceptisch blijven. Niet per definitie wantrouwend of cynisch. Maar kritisch. En wel kritisch vanuit een positie waarin er collectieve ijkpunten zijn.

Het alternatief voor het meten van politiek vertrouwen is dat we terugkeren naar een nieuw structurerend principe van democratische representativiteit, uitgaande van een systeem met twee domeinen. In het ene domein doet vertrouwen ertoe. Dat is het domein van vertrouwen als kapitaal van de democratie. Dat noemt Rosanvallon ‘civil trust’. Hier is vertrouwen niet een afhankelijke variabele, maar een onafhankelijke. Hier is vertrouwen het startkapitaal, de grondstof, de prepolitieke grondwaarde van de democratie zoals ook Ricoeur het formuleerde. Dat is het domein waar burgers met elkaar geloven in democratische, prepolitieke grondwaarden van solidariteit, moed, recht, wijsheid, gematigheid, hoop en geloof of vertrouwen. Politici moeten ‘moed’ tonen, zei uw scheidend Vicepresident vandaag ook al. In de klassieke zin van het woord moeten we weer terug naar die standaarden van goed bestuur. Bijvoorbeeld met het raamwerk van de klassieke deugden, dat eeuwenlang een stelsel van assen vormde waar langs beleid werd beoordeeld. Kijk maar naar alle allegorische voorstellingen waarmee stadhuizen, burgerzalen, kerken en pleinen werden getooid. Ook hier in Den Haag. Dat was niet voor de sier, maar om de magistraten te bepalen bij hun politieke ethiek. En dat zijn we verleerd. In dit licht zijn politici die menen te kunnen varen op het meten van vertrouwen bezig het paard achter de wagen te spannen. Ze verzaken hun plicht en vluchten voor het maken van echte heldere keuzes. Geweten is weten, deugd is de maat.

Natuurlijk moeten we onze politici, volksvertegenwoordigers, regering en instituties beoordelen, kiezen, begeleiden en voeden. Maar dat doen we niet door in de onderbuik van de samenleving te graven. Hoe moet dat dan? Dat loopt via het tweede domein, het domein van het wantrouwen. Via de weg van de echte representatie. Hier gaat het over ‘civil distrust’: over controle op de politiek, over de discussie over beleid en bestuur, over keuzes en de sfeer waar we met z’n allen bepalen hoe we het systeem van checks en balances, van oversight, van preventie, van sancties inrichten. Dat is het domein van de delegate. Hanna Pitkin spreekt van een liberaal-conservatief *trustee*-model van representatie (waarbij de representant autonoom opereert) en het *delegate*-model (waarbij de representant in het belang van de gerepresenteerde opereert). In Nederland was het *trustee*-model vanuit de negentiende eeuw lang dominant. Dat was het systeem dat er iemand was benoemd, en die liet je gewoon zijn gang gaan zonder last of ruggenspraak. Maar dat was nog geen democratie. In de late twintigste eeuw kenden we een periode voor verzuilde *delegates*, waarbij ze via de partijlijn bij de les werden gehouden, en in eigen kring voortdurend verantwoording moesten afleggen. Dat waren misschien wel met terugwerkende kracht de hoogtijdagen van de ware representatieve democratie – en hier ging het ook eerder om wantrouwen en controle dan om vertrouwen. Maar vanaf de jaren tachtig, negentig is de

trustee weer terug. Alleen, nu niet meer in de figuur van de liberale *gentleman* maar in de vorm van de verambtelijkt politiek professional, wiens acties legitimiteit in de vorm “vertrouwen” vereisen. Dit vertrouwen komt echter niet voort uit een duidelijk electoraat (zoals bv. wel het geval in het op trusteeship gebaseerde districtenstelsel). En ook niet uit een duidelijke, op waarden gebaseerde politieke positionering (Den Uyls helderheid). Maar vanuit een veronderstelde vormeloze massa “burgers” die op technopopulistische wijze ofwel met statistieken of wel via de band van de media wordt bespeeld.

We hebben het in de omgangstaal wel eens over ‘gestold vertrouwen’ in de samenleving, en daarmee bedoelen we dan geld. Je zou ‘gestold democratisch vertrouwen’ analoog daaraan kunnen uitdrukken in partij- of vakbondlidmaatschap, in pluralisme, in het kunnen maken van keuzes. Misschien is dat wel de echte uitdaging. Dat we politiek vertrouwen faciliteren door dat soort burgeractiviteiten (lidmaatschap, burgerberaden, educatie) te stimuleren. En dat we vervolgens wantrouwen constructief vorm geven door politici niet langer te beoordelen op ons diffuse gevoel, niet op hun ‘geloofwaardigheid’, of op hun ‘uitstraling’ of ‘gevatheid’, of ze zo leuk en slim in de talkshow optreden. Ze moeten worden beoordeeld op wat ze objectief echt doen en uitdragen. Het gaat niet om ons beeld van hen. Maar om de manier waarop zij de collectieve agency belichamen. Zijn ze collectief doeltreffend? Zijn ze goed en transparant georganiseerd? Voldoen ze aan hun verantwoordingsplicht? Zijn ze zorgvuldig en betrouwbaar? Maken ze heldere keuzes en dragen ze die eerlijk en inhoudelijk uit? Hebben ze zelf middelen in gericht om aan compliance te doen, zijn er afdwingbare sancties om de overheid zelf op peil te houden? Is die representatie bovendien echt representatief georganiseerd, is er een presentie (Phillips) van alle groepen in democratische proces, voorbij discursieve erkenning alleen? (Dus niet: hebben we lijsten met inclusief taalgebruik, maar is ons bestuur echt open voor iedereen?). En zijn we in staat om met elkaar dat debat met diepte en gelaagdheid te voeren? De vraag stellen is hem beantwoorden, helaas in negatieve zin. Vandaar dat het niet zo’n gek idee was, de afgelopen 2500 jaar tot de jaren zestig om die gelaagdheid met behulp van de deugden enigszins te structureren.

Concluderend

Vertrouwen als meetobject en graadmeter van onze democratie is te alomtegenwoordig en te alomvattend geworden. Het is alleen al daarom te wantrouwen omdat het van zo recente origine is. Vertrouwen was eeuwenlang een deugd. Toen het onderwerp van nationaal discours was, was het ook nog lange tijd iets van burgers onderling. Ook toen de overheid zichzelf ging meten, werd eerst decennia lang “tevredenheid” gemeten. Pas in de jaren negentig en nul kwam politiek vertrouwen als categorie van beleid en bestuur en opiniepeiling op.

En dat was precies op het moment dat, in de woorden van Den Uyl in 1984, “Het vertrouwen in de politiek [af] neemt, het actief deelnemen in vakbonden en andere organisaties ook. Zo komt het democratische gehalte van de samenleving onder druk te staan”. Dat debat werd vervolgens door technokraten en populistten tezamen gekaapt. Zij introduceerden het idee dat vertrouwen moest worden hersteld met bestuurlijke “output” (eerder bij Janmaat). Vervolgens gingen alle grote partijen met idee van door. Of het nu de “kwaliteitsagenda” was waarmee de PvdA in 1988 campagne voerde. Of het insisteren van Wolffensperger in 1993 dat het bij de stand van de democratie niet om opkomstpercentages of politieke participatie ging, maar om ‘afnemend vertrouwen’ en verminderende geloofwaardigheid. Vertrouwen werd een soort paradigma als het ging om bestuurlijke vernieuwing, om efficiëntie, maar ook als het ging over consumentenvertrouwen en over de vermeende kloof tussen kiezer en regering. Mogelijk is de vertrouwensindustrie van sociale wetenschappers hier wellicht iets te ver in mee gegaan. Of anders gezegd, analoog aan hoe de politiek met de corona-onderzoekers is omgegaan, misschien hebben politici teveel hun eigen politieke verantwoordelijkheid in het presenteren en nemen van duidelijke, en pijnlijke keuzes willen ontduiken door de onderzoekers en hun metingen naar voren te schuiven.

Concluderend gaan er dus meerdere dingen mis. Bij politiek vertrouwen gaat om verschillende zaken die zich eigenlijk niet goed laten meten en op één hoop worden gegooid. Het is bovendien de verkeerde focus van onze nationale preoccupatie geworden. We moeten af van de kloven en de gevoelde crises, we moeten niet naar het subjectieve maar naar het objectieve kijken. En dus ook bedenken dat het meten van vertrouwen een te grote rol is gaan spelen. In plaats van een handig instrument, is het een retorisch middel geworden in de handen van technopopulisten. Daardoor leidt vertrouwen meten inmiddels

eerder tot wantrouwen en ondermijnt het eigenlijke doel. Daarom is het tijd voor de onderzoekers om een stapje terug te doen. En de politici weer aan het woord te laten.

Vertrouwen betekent dat je geloof in de democratie, en dat vraagt om een bewuste keuze. De democratie heeft democraten nodig. Geen blinde gelovigen, maar burgers die bereid zijn willens en wetens en geïnformeerd te kiezen, *fides queaerens intellectum*. En blijven vragen: Hoe blijf ik investeren in dialoog en democratie? Aan wie hecht ik eigenlijk geloof? Met betrekking tot welke zaken geloof ik hem of haar? Klopt het eigenlijk wel?

Die discussies moeten we faciliteren en stimuleren. Want alleen op die manier kan de democratie ook naar de toekomst veilig gesteld worden. Zoals uw Raad het zelf in het jaarverslag over 2025 stelde, ‘voor de overheid is het niet eenvoudig over de grenzen van vandaag heen te kijken.’ Modern bestuur lijdt bovendien aan ‘de al eerder genoemde politieke vooringenomenheid (‘bias’) om voorrang te geven aan de korte termijn en de wensen van de burgers van nu. Daarom is het zinvol om instrumenten te ontwikkelen die de intergenerationele rechtvaardigheid inzichtelijk maken, stimuleren en waarborgen.’ Daarmee zegt de Raad eigenlijk al: het gaat niet om output, om resultaten en effect later, maar om rechtvaardigheid, betrouwbaarheid in het hier en nu. Om een politieke deugdenethiek die nu al zichtbaar is, en dat zou moeten zijn voor de nieuwe generatie, die

‘er zonder eigen betrokkenheid op [moet] kunnen vertrouwen dat wederzijdse solidariteit en intergenerationele rechtvaardigheid in de besluitvorming van vandaag relevante factoren zijn. [...] Het vertrouwen dat de rechtvaardigheid over de grenzen van de generaties heen op de lange termijn geborgd wordt, is essentieel en voor overheidsbeleid onmisbaar. Voor dat vertrouwen vormt een stabiele, betrouwbare overheid, die democratisch gelegitimeerd is en zich aan het recht gebonden weet, de beste garantie.’

Dat zou betekenen dat we moeten ophouden met zelfmetingen die passieve boze burgers en democratische dramaqueens in de hand werken. Die burgerperspectieven zijn heus relevant, in het bijzonder voor sectorale metingen. Maar de politiek moet zich niet langer verschuilen achter dubieuze diagnoses van dalend vertrouwen en kloven, aangezien dat noch nieuwe inzichten, noch handelingsperspectieven oplevert. Als de metingen al objectief te noemen zijn, is het object in ieder geval onscheidbaar van het subject. Dat betekent dat we op landelijk niveau iets anders gaan doen met vertrouwen: dat we de helderheid van keuzes faciliteren en evalueren. Dat we de voorgelegde scenario's in beeld brengen, met de bijbehorende consequenties. En dat we turven hoe vaak politici intergenerationeel en duurzaam vooruit kijken. Dat levert pas goede krantenkoppen op. ‘Politiek wordt steeds spannender’, ‘Stijgende keuzestress in de samenleving’.

Kortom, vertrouwen is ons kapitaal. Het is een grondstof, en niet een technocratisch meetbaar resultaat. Het is niet iets dat we meten, maar dat we schenken. Aan politici die er beleid van maken dat betrouwbaar is en zorgvuldig. En waar de nieuwe generatie baat bij heeft en echt iets te kiezen krijgt.

En waar u als Raad en wij als onderzoekers vervolgens bijdehante dingen over kunnen zeggen. Maar voortaan helaas zonder Thom de Graaf.