

‘Bestuur of burger?’: Het parlementaire debat over vertrouwen in de politiek en de relatie tussen burger en overheid, tijdens de kabinetten-Balkenende I en II

Kjeld Brouwer

S1080692

MA Geschiedenis: Politiek en Parlement

Begeleider: dr. Anne F. Petterson

Woordenaantal: 15.810

15-3-2023

Inhoudsopgave

I. Inleiding	3
II. ‘Geschokt vertrouwen’: De initiële respons van kabinet en parlement op het gedaalde vertrouwen in 2002.....	12
III. ‘Fatsoen moet je doen’: Het waarden- en normendebat tijdens Balkenende I en II	22
IV. ‘De betrokken burger’: Bestuurlijke vernieuwing tijdens Balkenende II	33
V. Conclusie	43
Bibliografie.....	48

I. Inleiding

Op 4 juli 2002, tijdens het Tweede Kamerdebat met informateur Piet Hein Donner, sprak toen nog CDA-fractievoorzitter Jan Peter Balkenende: “Er is veel aan de hand in de Nederlandse samenleving. We moeten werken aan vertrouwen en ervoor zorgen dat mensen de politiek zien staan en ook hun eigen verantwoordelijkheden oppakken.”¹ De uitspraak is tekenend voor de periode van maatschappelijke en politieke onrust waarin deze is gedaan. Er had zojuist een politieke aardverschuiving plaatsgevonden met de opkomst van de Lijst Pim Fortuyn. Deze nieuwe partij werd gelijk de tweede partij van het land en kwam in de coalitie. Dit nadat de lijsttrekker Pim Fortuyn was vermoord kort voor de verkiezingen. Het citaat van Balkenende, aan de vooravond van zijn minister-presidentschap van vijf opeenvolgende kabinetten, is tekenend voor de politieke sfeer in deze periode. Er heersde een groot besef van de onrust in de samenleving maar ook van het gebrek aan vertrouwen in de politiek. Hierbij werd een eigen verantwoordelijkheid gevoeld bij politici om iets te veranderen, maar het citaat laat zien dat hierbij ook nadrukkelijk naar de burger zelf werd gekeken.

Vertrouwen in de politiek is een terugkerend thema in het publieke en politieke debat in Nederland, net als de relatie tussen burger en overheid. Dit geldt ook voor de recente politieke geschiedenis, zo rond het begin van dit millennium. In de huidige politieke context zijn deze thema's wederom zeer relevant. Prominent in de inleiding van het regeerakkoord van Rutte-III uit 2017 werd gesproken over het doel “om een sterk land nog beter te maken voor iedereen, nadrukkelijk ook voor mensen die nu het gevoel hebben dat de overheid er niet meer voor hen is.”² Desondanks laten peilingen in recente jaren wederom een laag vertrouwen in de overheid zien.³

Het is niet voor het eerst dat het vertrouwen van de burger in de regering en in het parlement laag zijn. Aan het einde van de twee ‘Paarse’ kabinetten-Kok I en II, waaronder het vertrouwen historisch hoog was, begon een sterke daling in het vertrouwen in de politiek. Vanaf begin 2002 kelderde het vertrouwen in de regering en het parlement en dit hield aan in de daaropvolgende jaren. Het gemeten vertrouwen had weer een korte, sterke opleving rond

¹ *Handelingen II* 2002/03, 91, p. 5393.

² Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, *Bureau woordvoering kabinetsformatie* (10 oktober 2017), <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

³ ‘Enquete: vertrouwen in de politiek is enorm laag’, *NOS Nieuws* (22 september 2022), <https://nos.nl/collectie/13915/artikel/2445243-enquete-vertrouwen-in-de-politiek-is-enorm-laag>; ‘Ipsos: vertrouwen van Nederlanders in de politiek gekelderd’, *NOS Nieuws* (20 september 2021), <https://nos.nl/collectie/13879/artikel/2398563-ipsos-vertrouwen-van-nederlanders-in-de-politiek-gekelderd>.

het aantreden van het kabinet-Balkenende IV, maar fluctueerde vervolgens in de jaren daarna.⁴ De periode tussen 2002 en 2006, waarin het vertrouwen fors daalde en laag bleef, viel samen met de kabinetten-Balkenende I en II. Het vormt een interessante periode om te onderzoeken omdat deze forse daling een nieuw fenomeen was in Nederland en als een groot probleem werd ervaren in de politiek en media.⁵

Deze periode van laagconjunctuur in het gepeilde vertrouwen in de Nederlandse politiek is daarom vaker onderwerp van onderzoek geweest. Zo zijn er verschillende vormen van vertrouwen gemeten en houdt daarnaast veel onderzoek zich bezig met het verklaren van trends in verschillende soorten vertrouwen. Daarnaast bestaan er onderzoeken over populisme en specifiek Pim Fortuyn in Nederland, die onderzoek doen naar veranderingen in het politieke discours en dit analyseren binnen de politieke context van gekelderd vertrouwen van de burger in regering en parlement. Ook wordt in de bestaande literatuur gekeken naar hoe Fortuyn en andere politici die als populistisch worden beschouwd, inhaken op wantrouwen en tegenstellingen kunnen vergroten of blootleggen in de maatschappij. Hierin wordt gesteld hoe deze politici succesvol zijn in het creëren van een tegenstelling in de verbeelding, tussen het gewone volk en de bestuurlijke elite. Deze bestaande literatuur wordt in de volgende secties beschouwd, waarbij eerst de academische ontwikkelingen op het gebied van vertrouwen in de politiek in het algemeen worden behandeld.

Vertrouwen in de politiek

Het boek *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1963) kan worden gezien als een grondwerk op het gebied van politiek vertrouwen als onderwerp van academisch onderzoek, zo stellen ook bestuurskundigen Willem Bovens en Anchrit Wille in hun artikel over politiek vertrouwen in Nederland.⁶ In dit werk stellen politicologen Gabriel Abraham Almond en Sidney Verba dat voor de stabiliteit en functionaliteit van een democratisch systeem de aanwezigheid van een substantiële mate van vertrouwen in de politiek een belangrijke voorwaarde is.⁷ Op deze stelling is in latere jaren door andere academici voortgebouwd. Over het belang van een substantiële mate van vertrouwen in de politiek voor het goed functioneren van een democratie is inmiddels consensus ontstaan in de

⁴ Willem Bovens en Anchrit Wille, 'Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?' in *Democratie Doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*, eds. Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (Amsterdam: Leiden University Press, 2011) 21-43, aldaar 24-29.

⁵ Ibid, 24.

⁶ Bovens en Wille, 'Politiek Vertrouwen in Nederland: Tijdelijke Dip of Definitieve Daling?', 23.

⁷ Gabriel Abraham Almond en Sidney Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

academische wereld.⁸ Vroege werken richtten zich hierbij in eerste instantie op het verklaren van de mate van vertrouwen in politiek en overheid en keken hierbij naar persoonlijke en ideologische factoren.⁹ Later verschoof de nadruk naar het handelen van politici en de overheid, waarbij een duidelijke correlatie werd gevonden tussen de perceptie van het beleid van de overheid en de effectiviteit van politici enerzijds en de mate van vertrouwen van de burger in deze instituties en actoren anderzijds.¹⁰

Desondanks, zoals politicologen Marc J. Hetherington en Jason A. Husser terecht benoemen in een recenter artikel over politiek vertrouwen, werd in de laatste decennia van de vorige eeuw nog weinig bewijs gevonden voor de aanname dat een laag vertrouwen van de burger in de politiek ook sterke invloed had op de algemene publieke opinie of op overheidsbeleid.¹¹ Waar de focus in de laatste decennia van de vorige eeuw vooral nog lag op het verklaren van de mate van politiek vertrouwen, wordt er vanaf het begin van deze eeuw in toenemende mate onderzoek gedaan naar het effect van laag politiek vertrouwen en naar het belang van een substantiële mate van politiek vertrouwen door een maatschappij. Zo betoogden politicologen Marc J. Hetherington en Suzanne Globetti in 2002 dat vertrouwen in de overheid de mate van steun voor bepaald beleid kan beïnvloeden. Met name wanneer het beleid de burger in kwestie vooral (belasting)geld zal kosten, maar de burger niet direct zelf zal kunnen profiteren van het beleid. In dit geval werd er specifiek gekeken naar steun van witte ouders voor “affirmative action” in het hoger onderwijs in de Verenigde Staten, om minderheden meer kansen te bieden. Hierbij bleek dat de mate van vertrouwen in de overheid onder witte ouders bijdroeg aan de mate van steun voor dit overheidsbeleid onder diezelfde groep.¹² Andere onderzoeken komen tot soortgelijke conclusies over de invloed van politiek vertrouwen op steun en draagvlak voor overheidsbeleid, waarbij gekeken werd naar verbanden tussen politiek vertrouwen en steun voor meer overheidsuitgaven of

⁸ Zie onder andere: David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965); Arthur H. Miller, ‘Political Issues and Trust in Government: 1964–1970,’ *The American political science review* 68:3 (1974): 951–972; Jack Citrin, ‘Comment: The Political Relevance of Trust in Government,’ *The American Political Science Review* 68: 3 (1974): 973-988; Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Marc J. Hetherington en Jason A. Husser, ‘How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust,’ *American Journal of Political Science* 56:2 (2012): 312-325.

⁹ Citrin, ‘Political Relevance of Trust in Government’, 973.

¹⁰ Miller, ‘Political Issues and Trust in Government’; Citrin, ‘Political Relevance of Trust in Government’; Joel D. Aberbach en Jack L. Walker, ‘Political Trust and Racial Ideology’, *American Political Science Review* 64:4 (1970): 1199-1219; Jack Citrin, Herbert McClosky, J. Merrill Shanks en Paul M. Sniderman, ‘Personal and Political Sources of Political Alienation’, *British journal of political science* 5:1 (1975): 1–31.

¹¹ Hetherington en Husser, ‘How Trust Matters’, 312.

¹² Marc J. Hetherington en Suzanne Globetti, ‘Political Trust and Racial Policy Preferences’, *American Journal of Political Science* 46:2 (2002): 253-275.

belastingverlaging.¹³ De bevindingen van dergelijke onderzoeken tonen het belang aan van vertrouwen in de politiek en overheid en de relevantie van een goede relatie tussen burger en overheid.

De hiervoor beschreven academische ontwikkelingen in de afgelopen decennia onderbouwen de relevantie van vertrouwen in de politiek binnen een maatschappij. Het is niet alleen een voorwaarde voor democratische legitimiteit, het beïnvloedt ook de steun en het draagvlak voor overheidsbeleid. Daarnaast is het duidelijk dat politiek vertrouwen voortkomt uit een wisselwerking tussen burger en overheid. De keuzes die politici maken en het beleid dat de overheid voert, hebben effect op de mate van vertrouwen die burgers hebben in de politiek. Waar de meeste van de tot dusver besproken studies zich richten op de Verenigde Staten, zijn er ook academische werken die toegespitst zijn op Nederland. Deze werken richten zich op de significante en langdurige daling in het vertrouwen van de burger in de politiek, die plaatsvond tijdens het eerste decennium van deze eeuw. De volgende sectie behandelt deze literatuur.

Politiek vertrouwen in Nederland

In het academische werk over de recente Nederlandse politiek geschiedenis ligt de focus voornamelijk op de puzzel van het plotselinge dalen van indicatoren van politiek vertrouwen na 2001. Initieel was Nederland een uitzondering op veel andere landen in het laatste kwart van de twintigste eeuw. In deze periode voor de eeuwwisseling blijkt uit verschillende onderzoeken dat waar in andere West-Europese landen het vertrouwen in het functioneren van de overheid daalt, deze in Nederland “langzaam maar gestaag” bleef toenemen.¹⁴ Zoals Bovens en Wille beschrijven, na 2001 daalt dit vertrouwen aanzienlijk en ook in grotere mate dan in andere landen waar een significante daling plaatsvond. Het verklaren van deze daling en de vraag hoe permanent deze daling was en de implicaties daarvan zijn de voornaamste onderwerpen van het bestaande gepubliceerde academische werk.¹⁵

¹³ Virginia A. Chanley, Thomas J. Rudolph en Wendy M. Rahn, ‘The Origins and Consequences of Public Trust in Government’, *Public opinion quarterly* 64:3 (2000): 239-256; Thomas J. Rudolph en Jillian Evans, ‘Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending’, *American Journal of Political Science* 49:3 (2005): 660-671; Thomas J. Rudolph, ‘Political Trust, Ideology, and Public Support for Tax Cuts’, *Public opinion quarterly* 73:1 (2009): 144-158; Hetherington en Husser, ‘How Trust Matters’.

¹⁴ Mark Bovens en Anchrit Wille, ‘Waar Bleef het Vertrouwen in de Overheid?’, *Bestuurskunde* 4 (2006): 50.

¹⁵ Zie onder andere: Wouter van der Brug en Philip van Praag, ‘Erosion of Political Trust in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note’, *Acta Politica* 42 (2007): 443-458; Bovens en Wille, ‘Waar Bleef het Vertrouwen in de Overheid?’; Bovens en Wille, ‘Politiek Vertrouwen Langs de Meetlat’, *Socialisme en Democratie* 65:10 (2008): 32-43; Bovens en Wille, ‘Politiek Vertrouwen in Nederland’.

Bovens en Wille hebben in meerdere onderzoeken tussen 2006 en 2010 zich beziggehouden met deze vragen en relevante analyses gepresenteerd. In een onderzoek uit 2006 toetsen deze bestuurskundigen tien mogelijke verklaringen voor het afgenomen vertrouwen. Hieruit concluderen zij dat de “meest plausibele verklaring” te maken heeft met het beleid van de kabinetten Balkenende. Zij zien de daling als een reactie hierop en concluderen daarnaast dat “het negatieve oordeel het sterkst is onder linksgeoriënteerde kiezers en vooral te maken heeft met onvrede over het sociaaleconomische beleid.”¹⁶ Belangrijk is echter de toevoeging dat er niet een zelfstandige factor als verklaring kan worden gezien en het eerder een samenhang van verschillende factoren is. Hierbij wordt ook specifiek de verruwing van het politieke debat en de toenemende polarisatie ook als invloedrijke factor genoemd.

De auteurs zetten zich hiermee af van het populaire idee dat Pim Fortuyn een eenzijdige veroorzaker zou zijn van de daling, gebaseerd op dat zijn opkomst samenviel met het dalende vertrouwen. Zij stellen echter, “[n]iet de opkomst en de ondergang van Fortuyn, maar de stijl die door Fortuyn en de LPF werden geïntroduceerd zou (...) een verklaring kunnen bieden voor de plotselinge vertrouwensval na 2001.”¹⁷ In twee latere artikelen, uit 2008, voegen dezelfde auteurs hier nog een vermoedelijke factor aan toe. Zij benoemen de correlatie tussen consumentenvertrouwen en politiek vertrouwen als belangrijke mogelijke verklarende factor, die door meerdere onderzoeken is aangetoond. Hierbij stellen zij wel terecht de kanttekening dat het moeilijk te bewijzen valt of er naast correlatie ook sprake is van causaliteit.¹⁸ Los van de directe invloed van Pim Fortuyn op deze vertrouwenscrisis is het net zo goed relevant om te kijken naar hoe hij en latere politici inspeelden op toenemend wantrouwen onder delen van de Nederlandse bevolking tegenover de overheid en politiek.

Over dit onderwerp zijn enkele onderzoeken gepubliceerd met nuttige inzichten. Zo analyseert politicoloog en socioloog Merijn Oudenampsen dat Fortuyn niet alleen in een electoraal gat sprong met zijn anti-immigratie standpunt, maar hij ook ageerde tegen het Nederlandse consensus- of poldermodel en de technocratische elite. Oudenampsen stelt dat Fortuyn hiermee een succesvol frame creëerde van een grote tegenstelling tussen het gewone volk en de multiculturele elite, dat volgens hem de basis heeft gevormd voor rechts-populistische politiek in de daaropvolgende jaren door mensen zoals Geert Wilders en Rita

¹⁶ Bovens en Wille, ‘Waar Bleef het Vertrouwen in de Overheid?’, 62-63.

¹⁷ Ibid, 59.

¹⁸ Bovens en Wille, ‘Politiek Vertrouwen Langs de Meetlat.’; Bovens en Wille, ‘Politiek Vertrouwen in Nederland’.

Verdonk.¹⁹ Deze bevinding is in lijn met wat politicologe Jean L. Cohen constateert over populisten in het algemeen, zij beargumenteert hoe populisten excelleren in het creëren van sociaal antagonisme met frames die bijdragen aan polarisatie en algemeen wantrouwen jegens de politiek en overheid.²⁰ Daarnaast stelt Oudenampsen hoe de politieke elite en media deze retoriek van Fortuyn accepteerden als legitieme retoriek in het publieke debat, met als gevolg dat het narratief van de vermeende tegenstelling tussen het volk en de multiculturele elite in de collectieve verbeelding verankerd raakte en vanaf dat moment de centrale tegenstelling ging vormen in het Nederlandse publieke debat.²¹

In zijn boek *De conservatieve revolte: Een ideeëngeschiedenis van de Fortuyn-opstand*, beargumenteert Oudenampsen hoe “het gebruik van de bril van populisme om politieke ontwikkelingen te analyseren” duidelijk “voordelen heeft,” maar dat het ook kan leiden tot “blinde vlekken” omdat het de rol van gevestigde partijen vaak buiten beeld laat.²² Dit geldt in zijn ogen ook voor politieke ideevorming. Oudenampsen doelt in dit geval op het analyseren van de “verschuiving naar rechts” in de afgelopen decennia van de Nederlandse politiek.²³ Hetzelfde argument kan gemaakt worden als het gaat om de politieke ontwikkelingen en gedachtevorming op het gebied van de relatie tussen burger en overheid en het vertrouwen in de politiek en overheid in Nederland.

Er is op dit gebied zeker nog een blinde vlek in de academische literatuur. Eerdergenoemde onderzoeken hebben zich toegespitst op hoe politici als Pim Fortuyn hebben ingespeeld op onvrede over de overheid en tegenstellingen tussen burger en overheid in het politieke discours hebben vergroot. Behalve een verkennend artikel van bestuurskundigen Thomas Schillemans en Paul den Otter, over hoe bestuurderspartijen ook hebben bijgedragen aan de constructie van het frame van een “falende overheid,” is er nog geen academische literatuur die zich bezighoudt met dit onderwerp. Dit ondanks dat het analyseren van het politieke debat en de gedachtevorming over vertrouwen in de politiek en de relatie tussen burger en overheid in de periode van politieke en maatschappelijke onrust die begon na 2001 toch zeer relevant is.²⁴ Deze periode kan gezien worden als een keerpunt in de Nederlandse

¹⁹ Merijn Oudenampsen, ‘Explaining the Swing to the Right: The Dutch Debate on the Rise of Right-Wing Populism’, in *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, eds. Ruth Wodak, Majid Khosravini en Brigitte Mral (London: Bloomsbury Academic, 2013) 191-208, aldaar 204.

²⁰ Jean L. Cohen, ‘Populism and the Politics of Resentment’, *Jus Cogen* 1:1 (2019): 5-39.

²¹ Oudenampsen, ‘Explaining the Swing to the Right’, 204.

²² Merijn Oudenampsen, *De Conservatieve Revolte: Een ideeëngeschiedenis van de Fortuyn-opstand* (Nijmegen 2014) 118-119.

²³ Ibidem.

²⁴ Thomas Schillemans en Paul den Otter, ‘Groeiend ongemak: Bestuurderspartijen en de constructie van het vertrouwen in de overheid’, *Bestuurskunde* 23:2 (2014) 61-70.

politiek, het lage vertrouwen was een noviteit en voor de politiek rees dus ook de vraag hoe hier mee om te gaan. Ook heeft dit onderwerp veel parallellen met het heden, aangezien ook in recente jaren er nog veel onvrede over de politiek is en de afgelopen jaren het vertrouwen in regering en parlement wederom relatief laag is.

Er ontbreekt binnen de bestaande literatuur dus nog een analyse van hoe de kabinetten-Balkenende I en II en de partijen in het parlement in deze periode omgingen met het lage politieke vertrouwen en de daaromheen hangende maatschappelijke onrust. Werd de gemeten onvrede als een probleem gezien? Werd de retoriek van Fortuyn over afstand en tegenstelling tussen burger en bestuurlijke elite overgenomen door andere politieke leiders en partijen of juist weerlegd? Werden er oplossingen voor aangedragen door kabinetten of partijen in de Tweede Kamer of werd het onderwerp juist liever uit de weg gegaan? Dit onderzoek maakt een begin aan het beantwoorden van deze lacunes in de bestaande literatuur over de verschillende vormen van vertrouwen in de politiek en het denken over de relatie tussen burger en overheid. Het richt zich hierbij op de beginfase van de groeiende onvrede over de politiek en overheid, tijdens de eerste twee kabinetten-Balkenende.

Methode

Dit onderzoek richt zich specifiek op het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag: *Hoe ontwikkelde zich de politieke gedachtevorming over vertrouwen van de burger in de politiek en de relatie tussen burger en overheid tijdens de kabinetten-Balkenende I en II?* Hierbij is gekozen voor de periodisering van de kabinetten-Balkenende I en II omdat de tijdelijke daling in het vertrouwen in de politiek tijdens deze kabinetten plaatsvond. Daarnaast zal blijken uit de verschillende hoofdstukken hoe de verschillende relevante discussies over dit onderwerp ook enigszins doodbloedde na deze periode. Het onderzoek maakt gebruik van een kwalitatieve analyse van uiteenlopend primair bronmateriaal, verschillend per hoofdstuk, maar allen parlementaire stukken. Deze analyse is hoofdzakelijk gericht op de inhoudelijke ideeënvorming, maar neemt ook het taalgebruik in ogenschouw, omdat bewoording vaak ook iets onthult over achterliggende denkbeelden.

De analyse is opgeknipt in drie delen, het eerste hoofdstuk richt zich op de initiële respons bij de inzet van de daling, waarbij er ook een gevoel van maatschappelijke onrust en onvrede werd ervaren door politici na de verkiezingen van 2002 en de moord op Pim Fortuyn. Uit de analyse zal blijken dat er een duidelijk verschil zit tussen de eerste schok na deze gebeurtenissen en de respons op langere termijn op het structurele lage vertrouwen in de daaropvolgende jaren. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt: *Hoe gingen kabinet*

en parlement om met de initiële politieke en maatschappelijke onrust tijdens de eerste maanden van Balkenende I? Om deze vraag te beantwoorden worden de handelingen van debatten in de Tweede Kamer in deze periode, over het strategisch akkoord van de coalitiepartijen, over de regeringsverklaring van Balkenende I en de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer van 2002 als primair bronmateriaal gebruikt. Ook het strategisch akkoord en de regeringsverklaring zelf worden geanalyseerd. De Algemene Beschouwingen, zoals Martin van Leeuwen beargumenteert, “zijn profileringsdebatten: voor de fractievoorzitters van de verschillende politieke partijen is het belangrijkste doel van het debat de politieke positie van de eigen partij over het voetlicht te brengen.”²⁵ Het is om deze reden dat dit debat een goede inkijk biedt in het politieke discours en denken ten tijde van Balkenende I.

Na deze initiële respons zijn twee sporen te onderscheiden waarin de politieke gedachtevorming plaatsvond, allereerst introduceerde de nieuwe minister-president Jan Peter Balkenende het belang van gemeenschappelijke waarden en normen in het politieke debat, als een antwoord op de maatschappelijke onrust. Dit kan gezien worden als een meer culturele reactie op de onvrede in het land en deze richtte zich daarnaast voornamelijk op de verantwoordelijkheid van de burger zelf om het vertrouwen te herstellen in de maatschappij en politiek. Het waarden- en normendebat wordt daarom besproken in het tweede hoofdstuk van de analyse, waarbij de deelvraag centraal staat: *Welke rol had het waarden- en normendebat in de bredere parlementaire discussie over vertrouwen in de politiek en de relatie tussen burger en overheid ten tijde van Balkenende I en II?* Om deze vraag te beantwoorden dienen het beleidsprogramma van Balkenende II, het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid *Waarden, normen en de last van het gedrag*, de kabinetsreactie op dit rapport en de debatten over waarden en normen in de Tweede Kamer als primair bronmateriaal.

Naast het waarden- en normendebat, wat zich meer toespitste op de maatschappelijke en politieke cultuur, kan ook een meer institutionele reactie van regering en parlement worden onderscheiden. Met de start van Balkenende II ontstond ook een parlementair debat over bestuurlijke en democratische vernieuwing als een antwoord op het lage vertrouwen van de burger in de politiek en overheid. Dit spoor wordt geanalyseerd in het derde hoofdstuk van de analyse en hierbij staat de deelvraag centraal: *Welke plaats hadden democratische en bestuurlijke vernieuwing in het politieke debat over vertrouwen in de politiek en de relatie*

²⁵ Maarten van Leeuwen, ‘Taalkundig-stilistische analyse: de casus Wilders/ Pechtold’, *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 37:1 (2015): 33-78, aldaar 38.

tussen burger en overheid ten tijde van Balkenende II? Hierbij wordt gebruik gemaakt van het beleidsprogramma van Balkenende II als primair bronmateriaal, net als de kabinetsvisie en het actieprogramma tot modernisering van de overheid getiteld *Andere Overheid*. Ook de hoofdpijnnota's over de gekozen burgemeester en hervorming van het kiesstelsel die de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer stuurde worden hierbij gebruikt. De respectievelijke debatten hierover in de Tweede Kamer zijn hiervoor ook geraadpleegd.

In de conclusie worden deze verschillende facetten van de politieke gedachtevorming over het vertrouwen van de burger in de politiek en de relatie tussen burger en overheid samengebracht. Ondanks dat er verschillende sporen in deze gedachtevorming onderscheid kunnen worden staan deze ontwikkelingen natuurlijk niet los van elkaar. Met het samenbrengen van de verschillende uitkomsten van de analyse wordt een algehele conclusie geschetst over hoe de kabinetten-Balkenende I en II en het parlement tijdens deze kabinetten omgingen met het lage vertrouwen in de politiek en wat de uitkomsten van deze periode uiteindelijk zijn. Afsluitend worden de bevindingen kort in breder perspectief geplaatst door de parallel te trekken met hedendaagse discussies over vertrouwen in de politiek en de relatie tussen burger en overheid.

II. ‘Geschokt vertrouwen’: De initiële respons van Balkenende I en het parlement op het gedaalde vertrouwen in 2002

Inleiding

Op 26 juli 2002 legde de kersverse minister-president Jan Peter Balkenende de regeringsverklaring van zijn eerste kabinet af in de Tweede Kamer. Het was enkele weken na het sluiten van een strategisch akkoord en het vormen van een coalitie tussen de partijen CDA, Lijst Pim Fortuyn en VVD. In deze verklaring sprak Balkenende over zijn kabinet als een “kabinet dat voortkomt uit een omwenteling in het politieke klimaat. Burgers hebben uiting gegeven aan een onderstroom van onvrede, van onbehagen en van geschokt vertrouwen.”²⁶ Dit zou voortkomen uit een politieke cultuur waarin de dagelijkse problemen van burgers vaak onbenoemd bleven en een overheid die “geen antwoord lijkt te weten” op problemen die in de maatschappij worden ervaren. Volgens Balkenende leidde “zogenaamd politiek correct” gedrag in voorgaande jaren “te vaak tot een afwachtende houding.”²⁷

Het zijn woorden die uitgesproken werden in een periode van relatieve maatschappelijke en politieke onrust in Nederland. Zoals in het vorige hoofdstuk besproken was het vertrouwen van burgers in het parlement en de regering sterk gedaald sinds het begin van het jaar. Er heerste dus veel onvrede over de politiek in het algemeen en dit werd ook zo ervaren door de politici, zoals blijkt uit de debatten die in dit hoofdstuk worden geanalyseerd. Hierbij kwam nog de maatschappelijke onrust die was ontstaan na de roerige verkiezingsperiode in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen. Balkenende blikte terug op deze periode en de moord op Pim Fortuyn, tijdens het debat over het strategisch akkoord waarbij hij treffend stelde: “Een nationale verbijstering maakte zich van ons land meester, want er gebeurde iets wat wij in Nederland niet kenden.”²⁸

Tegen deze maatschappelijke achtergrond zorgden de verkiezingen van 2002 voor een electorale aardverschuiving. De partijen uit de paarse kabinetten verloren gezamenlijk bijna de helft van hun zetels en de nieuwkomer Lijst Pim Fortuyn werd in een keer de tweede partij van het land met 26 zetels.²⁹ Het CDA werd onder leiding van Jan Peter Balkenende de grootste partij nadat het twee kabinetsperiodes niet had meegeregeerd. De Nederlandse kiezer had zich dus duidelijk uitgesproken voor verandering, die uiteindelijk moest komen van een

²⁶ *Handelingen II 2002/03*, 92, p. 5466.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Handelingen II 2002/03*, 91, p. 5392.

²⁹ Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, ‘Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002’ in: *Jaarboek 2002 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2004) 18-180, aldaar 29-31.

coalitie van de drie grootste partijen. Zij kwamen na een formatie van minder dan twee maanden met elkaar tot een strategisch akkoord op hoofdlijnen. Voor het eerst in de parlementaire geschiedenis werd over dit akkoord gedebatteerd in de Tweede Kamer op 4 juli, met informateur Piet-Hein Donner in vak K, nog voor het formeren en aantreden van het nieuwe kabinet. Na het aantreden van het kabinet volgde op 26 juli het afleggen van de regeringsverklaring door de nieuw aangetreden minister-president Balkenende en het bijbehorende debat in de Tweede Kamer.

Dit hoofdstuk richt zich op de initiële respons op de maatschappelijke onvrede en het schijnbaar plotseling gedaalde vertrouwen van de burger in de politiek van zowel de regering, als de coalitie en oppositie in het parlement. Het strategisch akkoord, de regeringsverklaring en de debatten hierover en de Algemene Beschouwingen enkele maanden later dienen hierbij als basis, omdat deze bij uitstek een inkijk bieden in het politieke denken van deze periode en de bredere lange termijnvisie van de politieke spelers. Hieruit blijkt dat het sterk gedaalde vertrouwen van de burger in de politiek als een tijdelijk fenomeen werd gezien over de hele breedte van het politieke spectrum. De nadruk in het oplossen van dit probleem lag hierbij voornamelijk op hoe daadkracht nodig was vanuit het kabinet en de overheid, zowel door het kabinet als in het parlement. Wel valt op hoe het kabinet en de coalitiepartijen ook nadrukkelijk kijken naar de eigen verantwoordelijkheid van de burger en benadrukken dat burgers niet te grote verwachtingen van de overheid moeten hebben in het oplossen van alle problemen. Zij vonden hierin medestanders bij de voormalige regeringspartijen PvdA en D66, maar de rest van de oppositiepartijen richtten de blik toch uitsluitend op het kabinet en de overheid.

Visie kabinet en coalitie op onvrede in de samenleving

Het strategisch akkoord tussen de coalitiepartijen CDA, LPF en VVD bevatte een vrij uitgesproken visie op de staat van de samenleving, de verhoudingen tussen de burger en de overheid, en de verantwoordelijkheid die het kabinet had om beide te verbeteren. Het voorwoord van het akkoord bevatte een probleemschets van de discrepantie tussen het beeld dat burgers hadden van de overheid en hun gevoel over de staat van het land, ten opzichte van de cijfers en de daadwerkelijke inspanning van de overheid. Het begon met een opsomming van goede ontwikkelingen in de voorgaande jaren, zoals economische groei, gestegen welvaart en gedaalde werkloosheid. Vervolgens werd geschreven hoe het “totale beeld” toch

niet goed was door “schijnbaar onoplosbare problemen.”³⁰ De coalitiepartijen omschreven dit beeld door te stellen dat verbeteringen in sociale samenhang en publieke dienstverlening niet ‘voelbaar’ waren verbeterd.

Deze formuleringen tonen een denkwijze aan van de coalitiepartijen op het moment van het opstellen van het strategisch akkoord. De oorzaak voor onvrede in de samenleving werd vooral bij het gevoel en beeld van de burger neergelegd. De woordkeuze ‘schijnbaar onoplosbare problemen’ schetst ook een beeld van een maatschappij die geconfronteerd werd met steeds complexere problemen en daarbij het gevoel had dat de overheid deze niet kon oplossen, maar dat dit niet strookte met de werkelijkheid. Het laat zien dat het denken vanuit het kabinet gevoed werd door het idee dat de overheid het zo slecht nog niet deed, maar dat de burger niet voldoende zag of merkte wat de overheid deed. Dit werd wel gezien als reëel probleem, maar meer als een probleem van beeldvorming dan als een substantieel probleem.

Los van het beeld en gevoel dat heerste in de samenleving gaat het akkoord in deze sectie ook in op wat werd beschreven als het “geschokte vertrouwen in de samenleving en overheid.”³¹ Hierbij werden voornamelijk externe omstandigheden als oorzaak genoemd, zoals de moord op Pim Fortuyn.³² De bewoording van ‘geschokt vertrouwen’ in de overheid gebruikte Balkenende ook bij het afleggen van de regeringsverklaring enkele weken later en impliceert dat in deze periode het lage vertrouwen van de burger in de overheid door het kabinet eerder als een tijdelijke schok werd gezien dan als een structureel fenomeen. Zoals blijkt uit de academische literatuur over het gemeten vertrouwen in de regering en het parlement, was er uiteindelijk weliswaar sprake van een tijdelijke daling, maar wel een van meer dan vier jaar.³³

Visie kabinet en coalitie op herstel van vertrouwen

De visie van de coalitie en het kabinet-Balkenende I in deze periode over hoe het vertrouwen van de burger in de samenleving en politiek moest worden hersteld lijkt tweeledig. Enerzijds werd gesproken over ‘schijnbaar onoplosbare problemen’ die in voorgaande jaren door de overheid en politiek niet benoemt of aangepakt werden en die nu met daadkracht en duidelijkheid aangepakt zouden worden. Anderzijds hekelde de coalitiepartijen hoe er te veel van de overheid verwacht werd van burgers en benadrukte zij dat de samenleving en burgers individueel zelf een grote verantwoordelijkheid hadden in het bieden van oplossingen voor

³⁰ *Kamerstukken II 2001/02*, 28375, 5, p. 5.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ Bovens en Wille, ‘Politiek Vertrouwen in Nederland: Tijdelijke Dip of Definitieve Daling?’, 24-29.

problemen. Daarnaast werd enerzijds gesproken over hoe de afstand tussen de burger en de overheid “in samenspraak tussen politiek en samenleving moeten worden verkleind,” maar anderzijds werden bestuurlijke vernieuwingen en meer inspraak van de burger, zoals met referenda, afgewezen als mogelijke oplossing.³⁴ Juist werd benadrukt hoe het bestaande bestel al de mogelijkheid bood tot democratische uiting van onvrede. De insteek van coalitie en kabinet ten tijde van het aantreden van Balkenende I leken dan ook gestoeld op drie principes: problemen van burgers inzien en benoemen, daadkrachtig en eenduidig regeren en afbakenen waar de overheid verantwoordelijk voor was.

Tijdens het debat over de regeringsverklaring onderstreepte Balkenende nogmaals deze houding van het nieuw geïnstalleerde kabinet. Met een politiek die “verantwoordelijk en leidend” durfde te zijn en een kabinet met een “duidelijke missie” dat zijn nek durfde uit te steken zou de “afstand tussen burger en overheid” moeten worden verkleind. Hij noemde dit de “Rotterdamse aanpak,” doelend op een mentaliteit van “geen woorden maar daden”.³⁵ Deze vastberaden en daadkrachtige toon in zowel het strategisch akkoord als de regeringsverklaring weergeven een optimistisch denkbeeld van de coalitiepartijen en het kabinet over het herstellen van het vertrouwen van de burger in de politiek.

Het verklaart ook waarom institutionele oplossingen nog werden verworpen. Electorale of bestuurlijke hervormingen werden in het strategisch akkoord niet als nodige oplossing gezien. Op het thema bestuurlijke vernieuwing werd vooral de behoefte aan een andere bestuurscultuur benadrukt. De verkiezingsuitslag werd gezien als bewijs dat “onvrede en een behoefte aan verandering in het bestaande bestel op democratische wijze tot gelding kunnen worden gebracht.”³⁶ Referenda daarentegen werden weggezet als onduidelijkheid scheppend en berustend op onjuiste veronderstellingen. Eerdere ontwikkelingen op dit gebied werden zelfs als veroorzaker gezien van onvrede in plaats van als bijdrage aan herstel van vertrouwen. Zo zou het bestuur “dichter bij de burger” zijn gebracht, bijvoorbeeld door referenda en inspraak, maar hierdoor zou het “oplossend vermogen van de overheid” alleen maar zijn afgenomen.³⁷ Het was aan de overheid om de complexe maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen en maatregelen zouden niet afzonderlijk van elkaar gezien kunnen worden. Daarom zouden maatregelen dus ook niet afzonderlijk afgewezen moeten kunnen worden. Het kabinet koos er daarom voor om de tijdelijke referendumwet in te trekken. Wel werd wijziging van grondwet over de kroonbenoeming van de burgemeester voortgezet,

³⁴ *Handelingen II* 2002/03, 92, p. 5470.

³⁵ *Ibid*, 5467.

³⁶ *Kamerstukken II* 2001/02, 28375, 5, p. 26.

³⁷ *Ibid*, 25.

hetgeen pas consequenties zou krijgen als er ook een alternatieve kieswijze via een wetsvoorstel zou worden aangenomen.

Het zijn opvallende conclusies, wetende dat het kabinet-Balkenende II later wel degelijk met ambities kwam voor democratische en bestuurlijke vernieuwing. Dit zal mede te maken hebben met de intrede van D66 in dat kabinet, omdat democratische vernieuwing tot een van de speerpunten van deze partij behoorde. Echter, de LPF had tijdens de verkiezingen van 2002 zich ook groot voorstander van enkele vormen van democratische vernieuwing getoond. Desondanks bleef, zoals staats- en bestuursrechtkundige Jit Peters ook stelt, van deze ambities weinig over toen de partij zijn intrede deed in het kabinet-Balkenende I, wat de indruk wekt dat de partij er geen fundamentele overtuiging op nahield dat democratische vernieuwing een noodzaak was.³⁸

Rolverdeling tussen burger en overheid volgens kabinet en coalitie

Met de ‘Rotterdamse aanpak’ zou het kabinet de “terechte verwachtingen” van burgers waar gaan maken.³⁹ Toch blijkt ook uit het strategisch akkoord dat het idee bij de coalitie heerste dat er niet alleen maar terechte verwachtingen bestonden. Zo werd gewaarschuwd voor te hoge verwachtingen van de overheid, want, zo stelden de coalitiepartijen “waar veel van de overheid wordt verwacht, wordt het bestuur ook de oorzaak geacht van veel van wat er mis is.”⁴⁰ Dit uitgangspunt wringt enigszins met de vastberaden houding die de coalitie en het kabinet erop nahielden. Dat de ‘schijnbaar onoplosbare problemen’ zouden worden aangepakt met daadkracht en duidelijkheid kan op zichzelf ook als hoge verwachtingen scheppend beschouwd worden.

Toch was er net zo goed een rol weggelegd voor de burger en maatschappij zelf. Deze gedeelde verantwoordelijkheid en de vraag hoe deze te verdelen tekent het spanningsveld in deze periode in het denken over het herstel van vertrouwen en een betere relatie tussen de burger en overheid. In het strategisch akkoord werd een duidelijke rolverdeling geschetst tussen de overheid en de maatschappij. De burger was op de eerste plaats zelf verantwoordelijk en moest zich niet enkel als consument van de diensten van de overheid opstellen, zo stelde het akkoord. De overheid was slechts voorwaardenscheppend en moest de samenleving in staat stellen goed te functioneren.⁴¹ In de regeringsverklaring benadrukte de

³⁸ Jit Peters, ‘Het kabinet Balkenende II en bestuurlijke vernieuwing’, *RegelMaat* 5 (2003) 184-196, aldaar 188-189.

³⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28375, 5, p. 6.

⁴⁰ *Ibid*, 25.

⁴¹ *Ibid*, 6.

minister-president hoe er een andere “bestuurscultuur” moet komen, “waarbij de overheid helder afbakt waar zij verantwoordelijk voor wil en kan zijn en daar vervolgens consequent naar handelt”⁴² De regering was dus van plan vooral aan verwachtingsmanagement te doen.

Vanuit dit uitgangspunt werd ook beredeneerd dat het kabinetsbeleid “gericht [zal] moeten zijn op het activeren van het oplossend vermogen in de samenleving. [Het] zal mensen, instellingen en organisaties moeten aanspreken en stimuleren om initiatief en eigen verantwoordelijkheid te nemen.”⁴³ Essentieel was daarbij volgens het kabinet wel hoe mensen met elkaar omgingen in de samenleving. Dit laatste kan gezien worden als een voorschot op het waarden- en normendebat wat de minister-president in de daaropvolgende jaren op de politieke agenda poogde te zetten.

Tweede Kamerdebatten over het strategisch akkoord en de regeringsverklaring

Wat vooral opvalt aan de debatten over het strategisch akkoord en de regeringsverklaring is dat weinig partijen nog ingingen op het vermeende noodzakelijke herstel van vertrouwen. In plaats daarvan hekelden veel partijen de voorgenomen bezuinigingen van het kabinet en zijn ze kritisch op specifieke inhoudelijke beleidsterreinen, waarbij wel soms werd vermeld dat bepaalde beleidskeuzes het vertrouwen van de burger zouden schaden. Thom de Graaf, namens D66, vormde hier echter een uitzondering op. Ondanks dat hij het lage vertrouwen van de burger in de politiek vooral aan de eigen stokpaardjes van zijn partij koppelde, zoals meer geld naar cultuur en actiever beleid op milieu, betoogde hij ook dat het intrekken van de referendumwet een slecht idee was. Hij stelde tijdens het debat over de regeringsverklaring “vertrouwen krijg je niet als je het zelf niet aan de mensen wil schenken.”⁴⁴ Dit is een interessante beredenering omdat het stelt dat het kabinet zelf te wantrouwend naar de burger was en dit niet bevorderlijk zou zijn voor het vertrouwen van de burger richting de overheid. De algemene ambitieuze houding van het nieuwe kabinet, dat erg hamerde op een daadkrachtige overheid en regering werd door fractievoorzitter van de SGP Bas van der Vlies bekritiseerd, die de profetische woorden uitsprak:

De suggestie is gewekt – ons weleens wat te gemakkelijk – dat alles in een handomdraai ten goede te keren is. De werkelijke problematiek zal weerbarstiger blijken te zijn, een mammoettanker is slechts geleidelijk van koers te wijzigen.⁴⁵

⁴² *Kamerstukken II* 2001/02, 28375, 5, p. 26.

⁴³ *Ibid*, 7.

⁴⁴ *Handelingen II* 2002/03, 92, p. 5493.

⁴⁵ *Handelingen II* 2002/03, 91, p. 5388.

Het is een rake observatie over het denken van kabinet en coalitie in deze periode, er was veel optimisme om met daadkracht het vertrouwen van de burger terug te winnen. Dit bleek in de praktijk echter inderdaad weerbarstiger afgaande op het aanhoudende lage vertrouwen in de regering en het parlement over de gehele periode van de kabinetten Balkenende I en II.

De Algemene Beschouwingen van 2002

Enkele maanden later, bij de Algemene Beschouwingen op 18 september 2002, is het lage vertrouwen in de politiek een veel prominenter onderwerp van debat geworden. Niet alleen werd dit zo gevoeld door politici, er waren ook recentelijk verschenen cijfers van het Sociaal Cultureel Planbureau waaruit dit bleek en waar de SP en SGP ook nadrukkelijk verwezen in hun inbreng. Nagenoeg elke partij opende in de eerste termijn met het benoemen van het lage vertrouwen van de burger in de politiek. In het verklaren van het lage vertrouwen wijzen vooral de oppositiepartijen naar het zittende kabinet. Dit contrasteert met de houding van het kabinet zelf, die ook juist heel expliciet keek naar de maatschappij en wees op de rol van de burger zelf. De nieuwe regeringspartij LPF noemde vooral het gebrek aan benoemen van de door burgers ervaren problemen in het land door voorgaande kabinetten. Wat opvalt is dat geen van de oppositie- of coalitiepartijen deed aan kritische zelfreflectie over wat het parlement zelf kon doen voor vertrouwensherstel. Dit terwijl het vertrouwen niet alleen laag was in de regering maar ook in het parlement.⁴⁶

Een terugkerende oplossing die genoemd werd door veel partijen is dat het kabinet daadkrachtig moest zijn en met concrete oplossingen voor problemen moest komen. Hierin verschilde het denken van het parlement dus niet in dat van het kabinet, dat in deze periode ook daadkracht als oplossing zag. Bij het eisen van deze daadkracht werd echter door partijen voornamelijk naar eigen stokpaardjes verwezen. Terugkerende onderwerpen waren wel waarden en normen, en veiligheid. Het laat zien dat het thema waarden en normen al vroeg zijn intrede deed in het parlementaire debat over hoe omgegaan moest worden met de maatschappelijke onrust en onvrede over de politiek.

Vanuit de oppositie kwam tijdens dit debat vaak het verwijt naar voren dat het terugdraaien van eerder beleid door het kabinet een manier was waarop de overheid zichzelf onbetrouwbaar maakte en dat dit ook bijdroeg aan afnemend ‘gezag van de overheid’, een term die veel werd gebruikt in het debat. Qua oorzaken en oplossingen is er verder weinig

⁴⁶ Bovens en Wille, ‘Politiek Vertrouwen in Nederland: Tijdelijke Dip of Definitieve Daling?’, 24-29.

significant verschil tussen coalitie en oppositiepartijen, al sloegen laatstgenoemden een veel kritischere toon aan. Zo betoogde Paul Rosenmöller namens GroenLinks dat de overheid “tekortschiet in haar kerntaken met als gevolg dat het verwachtingspatroon dat mensen van de overheid hebben zwaar op de proef wordt gesteld.”⁴⁷ Op deze manier was de overheid ongeloofwaardig geworden. Dit was een andere insteek dan voormalige regeringspartijen PvdA en D66, die allebei aangaven dat burgers soms ook te veel verwachtingen van de overheid konden hebben, zo stelde Jeltje van Nieuwenhoven namens de PvdA, hoe het kabinet duidelijkheid moest geven aan de burger over “wat wel en niet kan.”⁴⁸ Het is opvallend dat beide partijen wel het lage vertrouwen erkenden, maar als deelnemers aan de Paarse kabinetten niet reflecteerden op het beleid van deze kabinetten als mogelijke oorzaak voor het gedaalde vertrouwen. In plaats daarvan gingen zij mee in de lijn van het kabinet dat de burger niet te hoge verwachtingen moest hebben van de overheid.

De insteek van het kabinet, bij monde van minister-president Balkenende lijkt ten tijde van de Algemene Beschouwingen niet substantieel veranderd ten opzichte van bij het aantreden van het kabinet. De minister-president opende zijn beantwoording met een verwijzing naar de verkiezingsuitslag en noemde dit een “wens tot verandering” die de kiezer had uitgesproken. Hij sprak van een verschil tussen “de Haagse werkelijkheid en die van de mensen thuis,” maar ging hier niet concreter op in met oplossingen.⁴⁹ Het toont aan dat het kabinet enkele maanden na het sluiten van het strategisch akkoord en het afleggen van de regeringsverklaring het lage vertrouwen nog steeds voornamelijk als een probleem van beeldvorming beschouwde.

Toch gaf de premier wel iets prijs over een visie op het herstel van vertrouwen, in reactie op vragen over het afschaffen van het referendum stelde hij dat “een goed functionerend bestuur” de voornaamste manier was om weer vertrouwen bij de burger te kweken. Ook wees hij naar “een daadkrachtig integriteitsbeleid” voor een “vernieuwd vertrouwen in het openbaar bestuur.”⁵⁰ Het standpunt van het kabinet bleef dus nog steeds dat democratische of bestuurlijke vernieuwing niet de oplossing waren. Tijdens zijn beantwoording verwees hij ook een keer naar het “luisteren naar de burgers” en zei hij dat dit “een gevoelig onderwerp” was, waarbij hij dit als verzoek van de LPF noemde.⁵¹ Hierbij gebruikte hij het wel als gelegenheidsargument in de context van het niet afschaffen van het

⁴⁷ *Handelingen II* 2002/03, 2, p. 30.

⁴⁸ *Ibid*, 7.

⁴⁹ *Handelingen II* 2002/03, 3, p. 88.

⁵⁰ *Ibid*, 132.

⁵¹ *Ibid*, 94.

kwartje van Kok, dus niet als een fundamentele grondhouding van het kabinet. Hij hield verder geen algemeen verhaal over waarom het goed zou zijn te luisteren naar de burger. De beantwoording van het kabinet leest daarom eigenlijk juist als een subtiel betoog om uit te kijken voor het te veel gehoor geven aan de wens van de burger. In plaats daarvan moest de politiek vooral eigen politieke afwegingen maken. Daarmee wordt duidelijk dat de toon niet was veranderd ten opzichte van ten tijde van het sluiten van het strategisch akkoord enkele maanden eerder.

Conclusie

Door het kabinet werd het gedaalde vertrouwen duidelijk als een tijdelijk fenomeen gezien en als iets wat met een daadkrachtige overheid aangepakt kon worden, structurele institutionele oplossingen werden nog niet aangedragen. Het kabinet had bij aantreden zelfs het voornemen de referendumwet in te trekken, omdat deze vorm van directe inspraak van de burger juist verkeerde verwachtingen zou wekken. Het kabinet en de coalitiepartijen benadrukten dat er juist grenzen gesteld moesten worden aan wat de overheid kon en hoorde te doen. Er lag daarbij ook veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de maatschappij en zeker de rol van waarden en normen om de maatschappelijke onvrede het hoofd te bieden. Zowel uit de toon en woordkeuze van het strategisch akkoord en de regeringsverklaring, als uit de beantwoording van het kabinet tijdens de Algemene Beschouwingen enkele maanden later, blijkt dat het kabinet het lage vertrouwen van de burger in de politiek voornamelijk als een probleem van beeldvorming zag en institutionele hervorming nog verwierp als oplossing.

Vanuit het parlement werd de blik vrijwel uitsluitend op het kabinet gericht. De oplossingen waren nog summier en simpel, er werd voornamelijk voor een eenduidig en daadkrachtig kabinet gepleit. De oppositiepartijen hekelden hierbij nadrukkelijk het vermeende gebrek aan gezag die de regering op dat moment had, voortkomende uit de interne onenigheden. Structurele oplossingen in de vorm van culturele of institutionele hervormingen werden nog nauwelijks aangediend. Er was ook geen sprake van kritische zelfreflectie in het parlement over een mogelijke eigen rol in het gedaalde vertrouwen of eigen taak in het herstel van dit vertrouwen, ook niet van de voormalige coalitiepartijen uit de paarse kabinetten. Deze partijen hamerden juist op verwachttingsmanagement, de overheid kon niet alle problemen oplossen. Hierin waren zij dus in lijn met de houding van het kabinet. Tijdens de Algemene Beschouwingen kwam wel ook de waarden- en normendiscussie naar voren als een thema dat door veel partijen als van belang werd gezien. In hoeverre het herstel van waarden en normen

in de maatschappij als antwoord werd gezien op de maatschappelijke onvrede en het lage vertrouwen in de politiek behandelt het volgende hoofdstuk.

In de initiële respons tijdens de eerste maanden van Balkenende I, op wat in deze periode nog gezien werd als tijdelijk ‘geschokt’ vertrouwen, was nog weinig verschil tussen partijen. Allen zagen het probleem als iets tijdelijks en zowel het kabinet als het parlement zagen vooral daadkrachtig handelen van de regering en overheid als de oplossing. De relatieve eenduidigheid van zowel het kabinet en als de coalitie- en oppositiepartijen laat zien dat de politiek nog in een zekere shockmodus verkeerde. Hoe dit in de daaropvolgende periode veranderde blijkt uit de volgende hoofdstukken.

III. ‘Fatsoen moet je doen’: Het waarden- en normendebat tijdens Balkenende I en II

Inleiding

“De samenleving dient nieuwkomers de kans en ruimte te geven om op eigen wijze, maar uiteraard binnen de waarden en normen van de Nederlandse rechtsstaat, in te burgeren,” zo stelde het verkiezingsprogramma van het CDA voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2002.⁵² Het is in de periode in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingscampagne van 2002 dat het thema waarden en normen een prominent onderwerp werd in het politieke en maatschappelijke discours.⁵³ In november 2001 trad Jan-Peter Balkenende aan als lijsttrekker van het CDA en bij zijn eerste speech als lijsttrekker sneed hij ook direct het onderwerp normen en waarden aan, weliswaar vanuit een andere invalshoek: “Alles kan en alles wordt getolereerd in de publieke ruimte, zo lijkt het wel. Het is onbegrijpelijk dat iedereen zich bijvoorbeeld ergert aan de bekende voeten op de bank in de trein en het niet opstaan voor oudere mensen, en het toch gewoon gebeurt (...).”⁵⁴ Zo werd vanaf de start van zijn lijsttrekkerschap het onderwerp een van de speerpunten van zijn politieke verhaal, niet alleen als lijsttrekker, maar daarna ook als minister-president.

Dit hoofdstuk analyseert het waarden- en normendebat in het parlement tijdens de kabinetten-Balkenende I en II, als een van de reacties op het ontstane maatschappelijke onbehagen en de onvrede over politiek en maatschappij in deze periode. Uit de analyse blijkt dat de regering vast leek te zitten in een vertrouwens-paradox. De kabinetten-Balkenende I en II wilden met het waarden- en normendebat vooral een beroep doen op de burger zelf en deze aanspreken, maar kampten met een geloofwaardigheidsprobleem waardoor het moeilijk was deze discussie aan te jagen. Ook leken de kabinetten een fundamentele discussie uit de weg te gaan en het onderwerp te depolitiseren, daar waar oppositiepartijen het juist wilden politiseren. Een laatste probleem wat naar voren komt uit de analyse is hoe het begrip waarden en normen op verschillende manieren gedefinieerd kan worden en dit ertoe leidde dat het debat op verschillende abstractieniveaus plaatsvond. Dit blijkt al uit de citaten uit het CDA-verkiezingsprogramma en de speech van lijsttrekker Balkenende. Het eerste citaat sprak over waarden en normen van de Nederlandse rechtstaat, het gaat hierbij dus om brede waarden

⁵² Verkiezingsprogramma: ‘Betrokken samenleving, betrouwbare overheid’, *CDA* (30 oktober 2000) 69.

⁵³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag* (Amsterdam 2003).

⁵⁴ NPO-Kennis, ‘Hoe groeide ‘toevalspremier’ Balkenende in zijn rol?’, <https://npokennis.nl/longread/7693/hoe-groeide-toevalspremier-balkenende-in-zijn-rol#id-2581> (geraadpleegd 20 december 2022).

zoals geformuleerd in de grondwet en geformaliseerde normen in wetten. Het tweede citaat richtte zich echter op meer informele normen en waarden, zoals gedragsnormen en fatsoen.

Het politieke en publieke debat over waarden en normen vond hoofdzakelijk plaats in de jaren van de eerste twee kabinetten onder leiding van Jan Peter Balkenende. Na de intrede van het thema rond de verkiezingen van 2002 werd het onderwerp voortgezet in het strategisch akkoord van Balkenende I. In dit akkoord stelden de coalitiepartijen dat gemeenschappelijke waarden essentieel zijn in een samenleving en dat de burger en maatschappelijke instituties hier hoofdzakelijk verantwoordelijk voor zijn, met de overheid slechts als “sluitsteen” die de juiste voorwaarden schept.⁵⁵ De noodzaak van gedeelde fundamentele waarden en normen werd hierbij vooral ingestoken vanuit immigratie die leidde tot verschillende culturen, religies en etniciteiten in het land, nadat Balkenende zich in de campagne ook al had afgezet tegen het idee van de multiculturele samenleving.⁵⁶ Zoals in het vorige hoofdstuk besproken kwam de waarden- en normendiscussie ook prominent naar voren bij veel van de inbrengen van partijen tijdens de Algemene Beschouwingen van 2002, hetgeen aantoont dat het destijds als een van de belangrijkste politieke onderwerpen werd beschouwd door zowel het kabinet als de Tweede Kamerfracties.

Adviesvraag kabinet aan WRR

Enkele weken na de Algemene Beschouwingen van 2002 kwam het kabinet ook met een nadere uitwerking van de voorgenomen aanpak op het gebied van het waarden- en normendebat in de vorm van een kabinetsbrief van de minister-president aan de Tweede Kamer. In deze beknopte brief van vier pagina's benadrukte Balkenende dat burgers vooral zelf een “grote eigen verantwoordelijkheid” hadden: ouders in het meegeven van waarden en normen in de opvoeding, buurtbewoners in het bewaken van de kwaliteit van hun leefomgeving en burgers in het algemeen in het elkaar aanspreken op asociaal gedrag.⁵⁷ Het expliciet kijken naar de verantwoordelijkheid van de burger komt overeen met de algemene houding van het kabinet tegenover het lage vertrouwen in de politiek, zoals in het vorige hoofdstuk besproken. Het kabinet wilde vooral de discussie aanjagen en het belang van waarden en normen uitdragen, mede door zelf het goede voorbeeld te geven.

Dit alles moest tot stand komen met een driedelige aanpak. Allereerst door de burger zelf aan het woord te laten en op te halen welke “uitingen en gedragingen” de burger zelf

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2001/02, 28375, 5, p. 6.

⁵⁶ *Ibid*, 15; ANP, ‘Balkenende verzet zich tegen multiculturele samenleving’, *NU.nl* (25 januari 2002), <https://www.nu.nl/algemeen/21512/balkenende-verzet-zich-tegen-multiculturele-samenleving.html>.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28600, 42, p. 1.

ervaarde als “grootste ergernissen in de omgang met elkaar.”⁵⁸ Deze formulering, en het terugkerende motto ‘fatsoen moet je doen’ dat het kabinet bezigde in het strategisch akkoord en de regeringsverklaring, tonen aan dat dit kabinet er in eerste instantie een vrij smalle definitie op nahield. In plaats van een fundamenteel debat aan te gaan over de informele sociaal-culturele aspecten van waarden en normen, werd de discussie door het kabinet slechts toegespitst op fatsoenlijke omgangsvormen in de publieke ruimte. Als tweede aspect van de aanpak zou elke minister op zijn of haar departement nagaan welke bestaande initiatieven er waren die beter ondersteund konden worden. Ten derde werd een rapport uitgevraagd bij de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, waarmee de verdieping van de discussie dus werd uitbesteed en gedepolitizeerd door hiervoor een politiek neutrale raad om advies te vragen.⁵⁹

Dit WRR-rapport moest zich richten op bestaande fundamentele waarden maar ook op de cultuurverschillen in de samenleving, waarbij de kabinetsbrief expliciet noemde hoe dit aan de “integratiediscussie” raakte.⁶⁰ Deze koppeling tussen het waarden- en normendebat en de gevolgen van immigratie is een die in de latere parlementaire debatten ook veelvuldig terugkwam. Ook werden in de formele adviesaanvraag van het kabinet aan de WRR als relevante factoren de individualisering van de samenleving, “demografische ontwikkelingen” en “ontwikkelingen in de sfeer van de tijdsbesteding” genoemd.⁶¹ Het expliciet benoemen van deze factoren wekt de indruk dat het kabinet de noodzaak van een uitvoerige waarden- en normen discussie voornamelijk zag niet alleen vanwege immigratie, maar ook vanwege de afname van de rol van religie in de samenleving.⁶²

Voor het parlementaire debat over dit onderwerp zijn twee ijkpunten aan te wijzen: het debat in de Tweede Kamer op 18 december 2002 naar aanleiding van de kabinetsbrief over de aanpak van het debat over normen en waarden van 4 oktober 2002; en het Tweede Kamerdebat over de kabinetsreactie op het WRR-rapport ‘Waarden, normen en de last van het gedrag’ dat plaatsvond op 18 april 2005. Deze twee debatten vormen dan ook het analytisch kader van dit hoofdstuk en worden in de hierop volgende secties behandeld.

⁵⁸ Ibid, 3-4.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2002/03*, 28600, 42, p. 1-4.

⁶⁰ Ibid, 4.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Zo stelt ook universitair docent ethiek Theo Boer van de Protestantse Theologische Universiteit Utrecht in het wetenschappelijk tijdschrift van het CDA hoe Balkenende de discussie in een christendemocratisch kader probeerde te plaatsen. Theo Boer, ‘Acht jaar normen en waardendebat’, in *Christendemocratische verkenningen* 2010, 84-93, aldaar 85-86.

Het waarden- en normendebat in de Tweede Kamer in 2002

Op de valreep van het bewogen jaar 2002 vond op aanvraag van oppositiepartij ChristenUnie een debat plaats over de voorgenomen aanpak van het, inmiddels demissionaire, kabinet-Balkenende I op het gebied van de waarden- en normendiscussie. Ondanks dat er in de kabinetsbrief van 4 oktober nog gesteld werd hoe burgers uiteraard van de overheid verwachtten het goede voorbeeld te geven, viel het kabinet nog geen drie weken later op 16 oktober, omdat de fractievoorzitters van CDA en VVD het vertrouwen in de LPF hadden opgezegd na aanhoudend intern conflict bij deze partij.⁶³ Zoals blijkt uit het debat werd dit dan ook direct aangegrepen door oppositiepartijen om te betogen dat de regering door de interne ruzies en het uiteindelijk vallen van de coalitie een gebrek aan gezag had om een boodschap over fatsoen en omgangsvormen over te brengen op de burger.

De relevantie van dit debat in relatie tot het bredere thema van dit onderzoek laat zich goed samenvatten door een uitspraak van destijds fractievoorzitter van de PvdA, Wouter Bos, die in dit eerste parlementaire debat over waarden en normen het volgende opmerkte: “Het gaat in feite om het herstel van het maatschappelijke vertrouwen en vertrouwen is de basis van maatschappelijk succes. Het vertrouwen moet niet alleen terug in het gebruik van de openbare ruimte, maar ook in de politiek.”⁶⁴ Deze uitspraak is exemplarisch voor de urgentie die werd gevoeld binnen de politiek om zowel het onderlinge vertrouwen in de maatschappij als het vertrouwen in de politiek te vergroten. Om het gebrek aan waarden en normen in de samenleving dat werd ervaren door politici terug te winnen, was ook een betere relatie tussen burger en overheid nodig. Een overheid zonder gezag kon geen invloed uitoefenen op haar burgers.

Er zijn een aantal aspecten die opvallen aan dit debat, als een rode draad door de inbreng van menig partij loopt het spanningsveld tussen wat van de burger verwacht en gevraagd kan worden, in hoeverre de overheid daar invloed op heeft en in hoeverre de overheid daarin geloofwaardig is en een eigen verantwoordelijkheid heeft. Daarnaast was er een definitieprobleem met het thema waarden en normen, omdat het een breed en abstract thema is en omdat elke partij het op een voor hen gunstige manier en vanuit eigen invalshoek kon gebruiken. Hierdoor vervaagde de richting van het debat enigszins, iets wat enkele sprekers ook opmerkten. Zo betoogde Gerrit Zalm namens de VVD hoe eigenlijk elke politieke discussie een waardendiscussie is en dat het debat het gevaar liep “oeverloos” te worden,

⁶³ Hippe, Lucardie en Voerman, ‘Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002’, 103-130.

⁶⁴ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2626.

waarbij elke partij zijn eigen verkiezingsprogramma oplas.⁶⁵ Ook waarschuwde Thom de Graaf namens oppositiepartij D66 hoe door een gebrek aan nadere definiëring van wat het kabinet onder waarden en normen verstond men het risico liep “dat wij appels, peren, bananen en andere tropische vruchten met elkaar gaan vergelijken.”⁶⁶ Ondanks deze waarschuwende woorden kan inderdaad geconcludeerd worden dat het debat vanuit verschillende interpretaties en abstractieniveaus werd gevoerd. Zo richtte Wouter Bos namens de PvdA zich vooral op de leefbaarheid van de openbare ruimte, terwijl Agnes Kant namens de SP zich juist richtte op hoe solidair de overheid en het kabinet zelf eigenlijk waren in hun beleid.

Uit het debat komt ook duidelijk naar voren hoe de ideologische verschillen tussen partijen leidden tot uiteenlopende opvattingen over de rolverdeling tussen burger en overheid. De liberale partijen waren erg terughoudend op het gebied van morele waarden opleggen vanuit de overheid, terwijl de linkse en confessionele partijen een veel grotere rol voor de overheid zagen weggelegd. Zo betoogde Agnes Kant namens de SP hoe de overheid vooral zelf verantwoordelijk was geweest voor het vermeende verval van waarden en normen in de samenleving door te kiezen voor neoliberal beleid.⁶⁷ D66 daarentegen, betoogde juist hoe de politiek “enige bescheidenheid” paste in dit debat omdat die moest waken zich te veel “in de vrijheid van burgers” te begeven.⁶⁸ Deze ideologische verschillen kwamen ook duidelijk naar voren in de discussie over welke kernwaarden fundamenteel waren voor de Nederlandse samenleving en de invulling daarvan, bijvoorbeeld in overheidsbeleid.

Behalve de ideologische verschillen op dit thema toont het debat ook de ingewikkelde positie waarin het parlement zich bevond in deze discussie. De vraag speelde op in hoeverre het parlement bij machte was om invloed uit te oefenen op de gedragingen van burgers, ten opzichte van de invloed die zij had op het kabinet. Een van de kernpunten van het debat was hoe de overheid en politiek wel een moreel appel konden doen met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maar dat dit pas zin had wanneer de overheid zelf geloofwaardigheid had. Ook werd betoogd hoe de overheid zelf een belangrijke rol had bij de juiste voorwaarden scheppen waarin de burger zelf verantwoordelijkheid kon nemen.

Verder valt duidelijk te onderscheiden hoe het kabinet en de coalitiepartijen vooral spraken over de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de rol van maatschappelijke instituties, daar waar de oppositie zich veel meer richtte op hoe de overheid het goede voorbeeld moet geven en moreel leiderschap zou moeten tonen. Hierbij werd door de

⁶⁵ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2617.

⁶⁶ *Ibid*, 2611.

⁶⁷ *Ibid*, 2616.

⁶⁸ *Ibid*, 2612.

oppositie veel genoemd hoe de overheid van invloed was op waarden en normen in de maatschappij. Daarbij pleitten partijen zoals de ChristenUnie en de SP voor meer moreel gezag van de overheid om geloofwaardig een waarden- en normendiscussie aan te voeren.⁶⁹ Veel oppositiepartijen betoogden echter dat het kabinet aan een gebrek aan geloofwaardigheid leed door de interne conflicten. In zijn beantwoording gaf Balkenende toe: “dit zijn niet de mooiste momenten geweest in de Nederlandse politiek” en erkende hij hiermee het geloofwaardigheidsprobleem waar het kabinet mee kampte.⁷⁰

Het WRR-rapport ‘Waarden, normen en de last van het gedrag’ en de kabinetsreactie

Op 21 oktober 2003 verscheen het WRR-rapport ‘Waarden, normen en de last van het gedrag’, naar aanleiding van de adviesaanvraag die het kabinet-Balkenende I iets minder dan een jaar eerder deed. In dit rapport concludeerde de WRR dat de overheid een primaire taak had in het “bewaken van gemeenschappelijke waarden,” specifiek die van de democratische rechtsstaat.⁷¹ Dit zou moeten door de publieke moraal te stimuleren, waarbij het van belang was dat het goede voorbeeld gegeven werd door een integer openbaar bestuur. Daarnaast betoogde de raad hoe de overheid ook een primaire taak had in het “tegengaan van gedrag dat wettelijke normen schendt.”⁷² Hierbij werd echter ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid genoemd van burgers en instituties, die de overheid beter zou moeten ondersteunen.

Enkele maanden later, begin maart 2004, verscheen de kabinetsreactie van Balkenende II op het rapport.⁷³ De kabinetsreactie laat zien hoe het kabinet, ondanks kritiek van veel partijen tijdens het eerste waarden- en normendebat in 2002, ten tijde van deze brief nog steeds voornamelijk de nadruk legde op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke instituties. Dit blijkt uit hoe in de brief de aanbevelingen werden geïnterpreteerd. Daar waar in het rapport door de WRR over de primaire taken van de overheid werd gesproken, staat in de kabinetsreactie hoe deze de visie van de raad onderschreef over hoe de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving voorop moest worden gesteld. Dat beeld zou slechts gecompleteerd worden door de WRR met het benoemen van de rollen van de overheid hierin.⁷⁴ Het kabinet interpreteerde het WRR-rapport

⁶⁹ *Handelingen II* 2002/03, 35, 2609-2611; *Ibid*, 2615-2617.

⁷⁰ *Ibid*, 2644.

⁷¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag* (Amsterdam 2003) 13.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29545, 2, p. 1-20.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29545, 2, p. 3.

dus op een manier die haar eigen standpunten versterkte, maar die toch een enigszins vertekend beeld lijkt te zijn van wat het rapport daadwerkelijk betoogde.

Tweede Kamerdebat over waarden en normen in 2005

Ondanks het verschijnen van de kabinetsreactie begin 2004, duurde het nog tot april 2005 voordat er een debat plaatsvond in de Tweede Kamer over het rapport en de kabinetsreactie, omdat het debat meerdere malen werd uitgesteld. De eerste spreker, Andre Rouvoet merkt namens de ChristenUnie dan ook op hoe de lange tijd tussen publicatie en bespreking hem “sterk het gevoel [gaf] dat daar ook een zekere verlegenheid achter zit om een fundamenteel debat over de grondslagen van onze samenleving te voeren.”⁷⁵ Ook andere partijen hekelden het gebrek aan urgentie.⁷⁶ Het vermoeden is in lijn met de constatering dat het kabinet en met name de minister-president het waarden- en normendebat versmalden tot een discussie voornamelijk over onderling fatsoen en wegbleven van echte verdieping en een fundamenteel debat. Dit betoogde oppositieleider Wouter Bos namens de PvdA ook, stellende dat het kabinet het debat hiermee had “verkleuterd”.⁷⁷ Er leek inderdaad sprake van een gebrek aan politieke wil vanuit het kabinet om van het onderwerp een fundamenteelere discussie te maken en deze te concretiseren. Met de uitvraag van een WRR-rapport voor verdieping van het thema was het kabinet deze fundamentele discussie zelf uit de weg te gaan en had het gepoogd het onderwerp te depolitiseren.

De oppositiepartijen wilden wel degelijk een fundamenteeler debat voeren over gedeelde waarden en normen in de maatschappij en het onderwerp politiseren door de discussie in te steken vanuit eigen politieke overtuiging. Zo sprak de SP over menselijke waardigheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, daar waar de LPF de vrije marktwerking als een van de kernwaardes van de Nederlandse maatschappij karakteriseerde en de SGP juist hamerde op de Bijbelse waarden.⁷⁸ De VVD daarentegen richtte zich als liberale partij veel meer op de formele, staatsrechtelijke definitie van waarden en normen en stelde dat de overheid alleen aan normhandhaving moest doen door de wet te handhaven.⁷⁹ Het laat zien dat veel partijen in het parlement het belang van normen en waarden in de samenleving onderschreven maar er gezamenlijk niet in slaagden er een eenduidige definitie aan te geven. Zelf kwam Balkenende tijdens de beantwoording namens het kabinet niet veel verder dan

⁷⁵ *Handelingen II* 2004/05, 73, p. 4458.

⁷⁶ *Ibid*, 4458, 4468.

⁷⁷ *Ibid*, 4486.

⁷⁸ *Ibid*, 4468-4470, 4470-4473, 4481-4484.

⁷⁹ *Ibid*, 4488-4489.

wijzen op de verworven Nederlandse grondrechten en gaf hij aan de door de WRR geïntroduceerde “kenmerkende deugden” zijnde “respect, mededogen, tolerantie, integriteit en verantwoordelijkheidszin,” ook te zien als gedeelde waarden.⁸⁰ Het is opvallend, omdat de hele discussie over de gedeelde waarden en normen in de Nederlandse samenleving ook gerelateerd was aan de integratiediscussie. Ondanks dat het belang hiervan in een diverse samenleving breed gevoeld werd in de politiek, kwam men er blijkbaar onderling al niet uit wat die gedeelde waarden en normen van de Nederlandse samenleving dan precies behelsden of zouden moeten behelzen.

Uit het debat blijkt ook dat de hoofdpunten van menig oppositiepartij niet gericht waren op de maatschappij of de rol van de burger, maar zich vooral op de overheid en het kabinet richtten. Net als in 2002 was het belang van en gebrek aan moreel leiderschap van het kabinet een terugkerend punt van kritiek vanuit de oppositiepartijen. Daarnaast werd het agenderen van het thema door Balkenende ook tegen hem en zijn kabinet gebruikt. Het verwijt dat men de mond vol had van waarden en normen maar dat het eigen gevoerde beleid van het kabinet weinig getuigde van waarden- en normenbesef werd door veel oppositiepartijen gemaakt. Hierbij werd vooral gewezen op doorgevoerde bezuinigingen op verschillende beleidsterreinen, zoals het sociale domein of andere terreinen die raakten aan de speerpunten van de desbetreffende partijen. Zo constateerde oppositieleider Wouter Bos tijdens de beantwoording van de minister-president dat deze niet terughoudend was bij zijn oordeel over “de onderlinge omgang tussen mensen,” maar dit wel was wanneer het ging over de wijze waarop “de overheid met haar burgers omgaat.”⁸¹ Dat de onvrede vooral voortkwam uit het gevoerde sociaaleconomische beleid van het kabinet is in lijn met de bevindingen van Willem Bovens en Anchrit Wille, die constateren dat onder linksgeoriënteerde kiezers de onvrede het grootst was.⁸²

Drie jaar na het eerste debat over waarden en normen bleven het kabinet en de coalitiepartijen vooral nog steeds benadrukken hoe de burger en maatschappelijke instituties zelf primair aan zet waren en verantwoordelijkheid droegen voor het herstellen van waarden en normen in de maatschappij. De overheid zou hierbij vooral een dienende en faciliterende rol moeten spelen als aanjager van de discussie zonder deze inhoudelijk te veel vorm te geven. De minister-president lijkt in dit debat zelfs enigszins geagiteerd over hoeveel de burger van de overheid verwachtte en constateerde dat “de vrijheid is geïndividualiseerd en de

⁸⁰ *Handelingen II* 2004/05, 73, p. 4490.

⁸¹ *Ibid*, 4496.

⁸² Bovens en Wille, ‘Waar bleef het vertrouwen in de Overheid?’, 62-63.

verantwoordelijkheid is gecollectiviseerd.”⁸³ Hiermee doelde hij op de “vertrouwensparadox” van de burger die weinig vertrouwen in de overheid zou hebben en weinig wilde bijdragen, maar desondanks voor het oplossen van problemen zich toch tot de overheid richtte.⁸⁴ De oppositiepartijen deden juist veel meer een beroep op de verantwoordelijkheid van de overheid in het stellen en handhaven van waarden en normen en benoemden veel de voorbeeldfunctie van het kabinet.

Desondanks sloot Balkenende zijn beantwoording in de eerste termijn af met de volgende woorden:

Het woord vertrouwen is (...) vandaag vaak gevallen. Hoe kan de politiek, die niet het grootste vertrouwen geniet en dat raakt ons allen, een betrouwbare partner zijn voor de bewoners van dit land in het vorm geven aan die betrokken samenleving die wij allen wensen. Een betrouwbare overheid en een betrokken samenleving zijn onlosmakelijke voorwaarden.⁸⁵

Het getuigt van het besef dat er wel degelijk een verbetering van de relatie tussen burger en overheid noodzakelijk was. Een beroep op eigen verantwoordelijkheid van de burger en het belang benadrukken van waarden en normen in de samenleving zouden weinig effect hebben zonder voldoende vertrouwen in de politiek. Het onthult dat ondanks het standpunt van het kabinet er wel degelijk ook een besef was dat de overheid weer als betrouwbaar gezien diende te worden en er hierin wellicht toch ook een primaire taak voor de overheid zelf lag.

Conclusie

De boodschap van het CDA en Balkenende als lijsttrekker in de campagne en het daaropvolgende coalitie- en kabinetsbeleid hadden als insteek het aanspreken van de burger op fatsoen en het terugbrengen van waarden en normen in de onderlinge omgang in de maatschappij. Hierbij werd zowel in 2002 als in 2005 hoofdzakelijk naar de burger en maatschappelijke instituties gekeken. In het parlement werd tijdens beide debatten weliswaar het belang van waarden- en normenherstel gedeeld, maar partijen hadden geen eenduidig idee van wat deze waarden en normen dan zouden moeten inhouden. Wel tonen de debatten aan hoe de oppositie een weinig hoge pet op had van de insteek van het kabinet en de debatten

⁸³ *Handelingen II* 2004/05, 73, p. 4497.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibid*, 4505.

ook gebruikten om de discussie te politiseren. Veel partijen wezen hoofdzakelijk naar de verantwoordelijkheid van het kabinet in het herstel van waarden en normen en gebruikten het onderwerp om kabinetsbeleid op uiteenlopende terreinen te bekritisieren. Zowel in 2002 als in 2005 werd het kabinet hierbij verweten een gebrek aan gezag te hebben en geen moreel leiderschap te tonen.

Ondanks de algehele houding van het kabinet blijkt ook uit de debatten dat er wel het besef aanwezig was dat het erg lastig is voor de overheid om de burger rechtstreeks aan te spreken en primair verantwoordelijk te stellen wanneer er weinig vertrouwen in de politiek is en er een verslechterde relatie heerst tussen burger en overheid. Balkenende sprak over een ‘vertrouwensparadox’ bij burgers, maar wellicht zat het kabinet zelf vooral vast in een verantwoordelijkheidsparadox. De overheid kan de burger pas verantwoordelijk stellen als deze de juiste randvoorwaarden creëert en zelf een geloofwaardig uithangbord is en het goede voorbeeld geeft. Hiervan was echter in deze periode van de eerste twee kabinetten van Balkenende weinig sprake. Het kan geconstateerd worden dat de doodgebloede discussie over waarden en normen een doodlopend pad bleek in de zoektocht naar het herstel van maatschappelijk vertrouwen en vertrouwen in de politiek. In een terugblik op het premierschap van Balkenende schreef Trouw in 2010:

Van het persoonlijke programma van de gewezen premier, mensen moesten meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en normen en waarden dienden in hun oude glorie hersteld te worden, is alleen het eerste in echt beleid omgezet. Het discours over normen en waarden is grotendeels academisch gebleven. Balkenende is er nooit in geslaagd dit streven om te zetten in tastbaar beleid.⁸⁶

Ook Theo Boer haalde dit citaat aan in zijn terugblik op het waarden- en normendebat in 2010, hij stelde toen nog optimistisch dat het Balkenende weliswaar niet was gelukt het onderwerp te materialiseren, maar dat het toch relevant zou blijven. Het waarden en normen debat heeft lang onderdeel uitgemaakt van het politieke en publieke debat, maar heeft nooit concrete oplossingen geleverd om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren of het lage vertrouwen in de politiek in deze periode te herstellen. Het onderwerp in de vorm zoals

⁸⁶ ‘Premierschap van Jan Peter Balkenende levert gemengd beeld op; Commentaar’, *Trouw* (16 oktober 2010); Theo Boer, ‘Acht jaar normen en waardendebat’, in *Christendemocratische verkenningen* 2010, 84-93.

het tijdens de kabinetten-Balkenende I en II onderdeel uitmaakte van het parlementaire debat is niet meer teruggekomen op de politieke agenda.

IV. ‘De betrokken burger’: Bestuurlijke vernieuwing tijdens Balkenende II

Introductie

Tijdens Balkenende I lag in de parlementaire debatten over het door politici ervaren lage vertrouwen van de burger in de politiek de nadruk nog voornamelijk op het belang van een daadkrachtige overheid en het herstel van waarden en normen in de samenleving. Zoals naar voren kwam in hoofdstuk II werd de maatschappelijke onvrede en het lage vertrouwen in de politiek voornamelijk door politici gezien als een tijdelijk fenomeen. Met de toetreding van D66 in het kabinet-Balkenende II deed de discussie over de noodzaak voor meer structurele oplossingen door bestuurlijke vernieuwing zijn intrede. Naast de in hoofdstuk III besproken waarden- en normendiscussie, ontstond dus ook het besef, in ieder geval bij de partijen in de regering, dat de politiek en overheid zelf ook aan kritische introspectie moesten doen. Dit om de band tussen burger en overheid, en kiezer en gekozene te herstellen. Er werd zelfs een nieuwe ministerspost voor in het leven geroepen, namelijk de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, die vervuld werd door D66er Thom de Graaf. De discussie over bestuurlijke vernieuwing was echter niet nieuw, zo analyseerde hoogleraar staats- en bestuursrecht Jit Peters al in 2003 dat de voorgenomen hervormingen uit het regeerakkoord opvallend overeenkwamen met die uit het regeerakkoord van het kabinet Kok I uit 1994.⁸⁷

De voorstellen, zoals een hervorming van het kiesstelsel, de invoering van een gekozen burgemeester en onderzoek naar de versterking van de positie van de minister-president door deze ook direct verkozen te laten worden, waren naar de achtergrond verdwenen tijdens Balkenende I. Met de intrede van D66 in de regering werden de ‘kroonjuwelen’ van deze partij weer onderdeel van het politieke debat. Het beleidsprogramma van Balkenende II betoogde dat een vitale democratie bestaat “bij de gratie van betrokken burgers.”⁸⁸ Deze burgers zouden het idee hebben dat hun stem onvoldoende doorklonk in overheidsbeleid, wat volgens het kabinet had geleid tot onverschilligheid. Om deze reden wilde Balkenende II met haar voorstellen “laten zien dat het de moeite waard is om je stem te laten horen.”⁸⁹ Dit moest niet alleen gebeuren door democratische vernieuwing, maar ook door kritisch te kijken naar de eigen overheidsorganisatie en deze te moderniseren. Dit om een

⁸⁷ Jit Peters, ‘Het kabinet Balkenende II en bestuurlijke vernieuwing’, *RegelMaat* 2003:5 (2003) 184-196, aldaar 188.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29202, 2, p. 35.

⁸⁹ *Ibidem*.

overheid te zijn “waarop de burger kan vertrouwen.”⁹⁰ Het toont hoe het kabinet, gedreven door het maatschappelijke en politieke klimaat, de urgentie voelde om met vernieuwing te komen om een oplossing te bieden tegen de vermeende vervreemding van veel burgers met de politiek en overheid.

Dit hoofdstuk richt zich op deze voorgenomen bestuurlijke vernieuwing van het kabinet-Balkenende II en de rol die dit speelde in het bredere politieke debat over het lage vertrouwen in de politiek en de verhouding tussen burger en overheid in deze tijdsperiode. De focus ligt hierbij op de belangrijkste voorgenomen vernieuwingen, de onderbouwing hiervan door het kabinet en de reactie op deze plannen in de Tweede Kamer.

De gekozen burgemeester en hervorming van het kiesstelsel

Na het aantreden van het kabinet in mei 2003, stuurde de minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties enkele maanden later twee notities naar de Tweede Kamer, een met een voorstel om burgemeesters democratisch te laten verkiezen door de inwoners van de gemeente en een om het kiesstelsel voor de landelijke verkiezingen te wijzigen en over te gaan op een gemengd stelsel.⁹¹ In dit gemengde stelsel zou een gedeelte van de Kamerzetels volgens een districtenstelsel worden verdeeld met regionale kandidaten, waarbij de rest nog steeds via een landelijke lijst werd gekozen. Beide beleidsvoorstellen werden door minister de Graaf onderbouwd vanuit de analyse dat er een verpersoonlijking van de politiek gaande was. Burgers zouden zich minder beleidsinhoudelijk bezighouden met de politiek en zich meer richten op de persoon die hen vertegenwoordigde en de mate van vertrouwen die ze in deze persoon hadden. Minister de Graaf stelde in de hoofdlijnennotitie over de gekozen burgemeester uit 2003 hoe de stabiliteit van de vertegenwoordigende democratie daardoor “onder permanente druk” stond en dat burgers “nauwelijks” behoefte hadden zich te “mengen in een beleidsdebat.”⁹² Door deze personalisering van de politiek ontleende volgens de minister steeds meer mensen hun vertrouwen in de politiek aan hun vertrouwen in personen. Aangezien op lokaal niveau de resultaten van beleid het meest voelbaar waren en de burgemeester werd gezien als een verbindingsfiguur tussen bestuur en burger, was een gekozen burgemeester bij uitstek een nuttige democratische vernieuwing, zo stelde de notitie.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ *Kamerstukken II 2003/04*, 29356, 1, p. 1-24; *Kamerstukken II 2003/04*, 29223, 1, p. 1-34.

⁹² *Kamerstukken II 2003/04*, 29223, 1, p. 14.

Naast de hervorming voor lokale verkiezingen met het voorstel voor een gekozen burgemeester, stelde de Graaf namens het kabinet ook een hervorming van het landelijke kiesstelsel voor, waarbij de helft van de Tweede Kamerzetels via districten gekozen zou worden. De gedachte hierbij was dat het bestaande kiesstelsel niet meer voldeed aan de veranderingen in de samenleving. De verpersoonlijking van de politiek zoals ook werd aangehaald in het voorstel voor de gekozen burgemeester, zou betekenen dat de herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers in toenemende mate van belang was. Het bestaande stelsel zou hier niet aan voldoen omdat het geen directe band zou stimuleren tussen kiezers en volksvertegenwoordigers. Met het verkiezen van regionale kandidaten zou het parlement de legitimatie bij burgers vergroten en de zichtbaarheid en herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers zou op zichzelf weer een stimulans zijn voor de algemene belangstelling van burgers in de politiek. Daarmee werd ook gehoopt op een “revitalisering van politieke partijen.”⁹³ Een representatiever parlement met een sterker mandaat zou daarnaast, zo beargumenteerde de hoofdlijnennotitie, een versterkte positie ten opzichte van het kabinet hebben en daarmee dualisme bevorderen. In de bestaande vorm zou de controlefunctie bij coalitiepartijen “in de optiek van burgers” ondergeschikt geraakt zijn aan de verbondenheid met regeringsbeleid en de geestverwanten in het kabinet.⁹⁴ Het zijn sterke woorden vanuit het kabinet, echter wel geformuleerd vanuit de perceptie van de kiezer en daarmee niet geformuleerd als realiteit. Uit de twee stukken lijkt enige teleurstelling in de kiezer te klinken, maar wel een besef dat de maatschappelijke veranderingen het noodzakelijk maakten om binnen de politiek verandering teweeg te brengen.

Op 5 april 2004 besprak de vaste commissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het voorstel met minister de Graaf.⁹⁵ Uit dit overleg komt duidelijke overeenstemming onder de partijen naar voren over de noodzaak om de band tussen kiezer en gekozenen te versterken en de herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers te vergroten. Echter, over de manier om dit te bereiken heerste grote verdeeldheid, niet alleen tussen coalitie en oppositie maar ook tussen coalitiepartijen onderling was weinig overeenstemming.

Zo gaven de confessionele partijen ChristenUnie en CDA te kennen vooral een probleem in de politieke cultuur te zien. Laatstgenoemde partij vond dat gekozenen al veel het land in gingen en benadrukte ook juist de verantwoordelijkheid van de kiezer om hun stemrecht te gebruiken en op een respectvolle manier verwachtingen uit te spreken naar

⁹³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29356, 1, p. 10.

⁹⁴ *Ibid*, 7.

⁹⁵ *Kamerstukken II 2003/04*, 29356, 8, p. 1-56.

volksvertegenwoordigers.⁹⁶ De ChristenUnie richtte zich voor de nodig geachte cultuurverandering meer op de politiek zelf, volgens deze partij zou dit meer dualisme moeten inhouden, en het Torentjes- en bewindspersonenoverleg zouden moeten worden afgeschaft. Daarnaast wilde de CU dat er gestopt werd met fractiediscipline, want met een levendigere democratie en krachtiger parlement zou dualisme beter werken. Dit zou er volgens Kamerlid Arie Slob toe moeten leiden dat burgers “veel enthousiaster worden voor de politiek en alles wat er speelt.”⁹⁷

Op de linkerflank werd het voorstel ook met weinig enthousiasme ontvangen. De PvdA en GroenLinks toonden zich vooral voorstander van volksinitiatieven of referenda, die als “veel adequatere middelen” werden gezien, zoals PvdA-Kamerlid Niesco Dubbelboer het omschreef.⁹⁸ De SP betoogde zelfs dat het voorstel slechts een D66-kroonjuweel betrof waarmee deze partij de coalitie gijzelde en waar buiten de Kamer niemand om gevraagd zou hebben. Volgens het Kamerlid Jan de Wit waren er genoeg mogelijkheden in het huidige stelsel om de band tussen kiezer en gekozene te versterken en moesten partijen simpelweg een betere volks-vertegenwoordigende houding aannemen binnen en buiten de Kamer.⁹⁹

De VVD benadrukte wel het belang van het versterken van de band tussen kiezer en gekozene, maar was geen voorstander van het voorliggende voorstel en leek zand in de motor te willen gooien. In plaats van het voortbrengen van een duidelijke alternatieve visie besloot kamerlid Ruud Luchtenveld slechts allerlei varianten uiteen te zetten die ook mogelijk waren, zonder zich vast te laten pinnen op waar de VVD dan specifiek voorstander van was. Dit werd ook opgemerkt door de heer Duyvendak van GroenLinks, die zich in een interruptie afvroeg of “het niet zijn eigenlijke ambitie [was] om dit plan op termijn om zeep te helpen.”¹⁰⁰ Een terechte vraag aangezien van de coalitiepartijen in het debat alleen D66 zich echt enthousiast toonde over het voorstel en er weinig politieke wil leek te zijn bij de coalitiepartners om het voorstel te laten slagen.

Desondanks verdedigde Boris van der Ham namens D66 het voorstel van zijn partijgenoot waarbij hij erkende dat structuurverandering niet de enige oplossing is voor de door de parlementariërs gevoelde afstand tussen kiezer en gekozene. Het bestaande systeem zou er echter voor zorgen dat Kamerleden snel geneigd zouden zijn in Den Haag te blijven en zich niet veel elders te laten zien, de stelselwijziging zou daarom goed zijn om

⁹⁶ Ibid, 3.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, 29356, 8, p. 27.

⁹⁸ Ibid, 7.

⁹⁹ Ibid, 19.

¹⁰⁰ Ibid, 14.

gedragsverandering te stimuleren.¹⁰¹ De LPF stond ook welwillender dan andere oppositiepartijen tegenover een kiesstelselwijziging en toonde zich bij monde van Kamerlid Joost Eerdmans daarnaast voorstander van een gekozen minister-president, het verlagen van de kiesdrempel en de invoering van een correctief referendum. Toch betoogde Eerdmans tijdens zijn inbreng ook hoe vooral aansprekende politici belangrijk waren, die “duidelijk achter hun uitspraken moeten staan.”¹⁰² Hierbij gaf hij het voorbeeld van Fortuyn als kleurrijke politicus die in zijn eentje de “bestaande politiek verhoudingen op hun kop kon zetten” en benadrukte hierbij dat hij dit deed in het bestaande stelsel.¹⁰³

Al met al kan uit de ontvangst van het voorstel worden opgemaakt dat er consensus heerste onder partijen over de noodzaak de band tussen kiezer en gekozene te versterken. Echter, over de manier waarop dit bereikt moest worden was juist grote verdeeldheid in het parlement. Zelfs de coalitiepartijen bleken het onderling niet eens en het voorstel van de minister voor Bestuurlijke vernieuwing kon dan ook op weinig steun rekenen. De vraag komt hierbij op of partijen wel een echte urgentie voor democratische vernieuwing voelde of alleen de mond vol hadden van het verbeteren van de band met de kiezer omdat dit nou eenmaal het politieke discours domineerde. Zoals blijkt uit het uiteindelijke intrekken van het wetsvoorstel voor de aanpassing van het Kiesstelsel, leek de politieke wil zowel in het kabinet als in het parlement niet groot genoeg om daadwerkelijk tot fundamentele vernieuwing te komen. Hierbij speelde de angst voor mogelijke nadelige electorale gevolgen voor de eigen partij waarschijnlijk ook een rol bij sommige partijen.

Actieprogramma Andere Overheid

Naast de democratische vernieuwingsplannen had het kabinet ook de ambitie om als overheid verbeteringen door te voeren die te scharen vallen onder bestuurlijke vernieuwing. Deze plannen kwamen tot uiting in het actieprogramma Andere Overheid, dat minister de Graaf in december 2003 presenteerde.¹⁰⁴ De noodzaak tot een andere overheid kwam voort uit de overtuiging bij het kabinet dat de bestaande verhoudingen tussen burger en overheid problemen kende. Deze problemen worden duidelijk uiteengezet in de kabinetsvisie die met het actieprogramma naar de Tweede Kamer werd gestuurd door het kabinet. Kern van het probleem zou zijn dat de burger nog te veel verwachtte van de overheid en te veel en beroep deed op zijn rechten maar zich niet genoeg inspande voor de bijbehorende plichten. De

¹⁰¹ Ibid, 23-26.

¹⁰² *Kamerstukken II 2003/04*, 29356, 8, p. 17

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2003/04*, 29362, 1, p. 1-45.

overheid moest daarom veranderen van een paternalistische verzorgingsstaat naar een gelijkwaardige participatiestaat waarin de burger meer zijn eigen steentje bijdroeg.¹⁰⁵

De vernieuwingsplannen van het kabinet waren dan wel gericht op wat de overheid zelf moest veranderen, zij werden toch voornamelijk gemotiveerd uit het idee dat de burger zelf te weinig deed, terwijl burgers wel steeds mondiger en zelfredzamer waren geworden. Deze mondigheid, zo stelde de kabinetsvisie, moest niet geuit worden met “tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen”, maar “veeleer in maatschappelijk zelforganisatie en initiatieven.”¹⁰⁶ Echter, zoals ook bleek bij de waarden- en normendiscussie, erkende het kabinet in de visie ook dat het niet zelf in staat was dit af te dwingen en deze herformulering van het ‘maatschappelijk contract’ tussen burger en overheid kon dan ook slechts gestimuleerd worden.¹⁰⁷

Daar tegenover stond dat de taken waar de overheid wel de verantwoordelijkheid voor droeg zo goed mogelijk uitgevoerd zouden worden. Het kabinet ging de taken van de overheid kritisch langs de meetlat leggen om zich meer op kerntaken te gaan richten, wilde het aantal regels en administratieve lasten aanzienlijk verminderen en de dienstverlening aan burgers verbeteren, onder meer door digitalisering. Deze onderwerpen zouden volgens de minister de burger direct raken en daarom “de mogelijkheid bieden om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen.”¹⁰⁸ Als reactie op de te hoge verwachtingen van de burger wilde het kabinet dus vooral meer aan de maatschappij zelf overlaten, om te zorgen dat bij wat de overheid wel zelf deed, zij de hoge verwachtingen beter waar kon maken.

In tegenstelling tot het voorstel tot wijziging van het kiesstelsel bleek voor het Actieprogramma Andere Overheid in het parlement wel breed gedragen steun.¹⁰⁹ Het wekt de indruk dat het voor de parlementariërs makkelijker was om de ambtenarij aan kritische zelfreflectie te laten doen dan om het eigen stelsel te hervormen. Ook de linkse oppositiepartijen PvdA en GroenLinks steunden het voorstel, al merkte laatstgenoemde wel op over de bijgaande kabinetsvisie dat er ook terechte klachten vanuit burgers bestaan die geen uitingen zijn van onrealistische verwachtingen.¹¹⁰ Namens het CDA plaatste het Kamerlid van Hijum de kanttekening dat voor het vertrouwen van de burger in de overheid niet alleen goede prestaties van de overheid nodig waren, maar ook een overheid die gezag

¹⁰⁵ Ibid, 4-7.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 29362, 1, p. 5.

¹⁰⁷ Ibid, 7-8.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2003/04*, 29362, 14, p. 6.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 2003/04*, 29362, 14, p. 1-13.

¹¹⁰ Ibid, 3-4, 5-6.

uitstraalt.¹¹¹ Het zijn slechts nuanceverschillen binnen de brede consensus dat de overheid wel wat efficiënter en beter mocht gaan werken en het actieprogramma werd dan ook aangenomen.

Het Paasakkoord en Balkenende III

Ondanks dat het wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester een stuk meer steun genoot in het parlement dan het voorstel voor de wijziging van het landelijke kiesstelsel, sneuvelde dit voorstel omdat de benodigde deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming in de Eerste Kamer geen vereiste twee derde meerderheid behaalde. Ondertussen was de minister er ook nog niet in geslaagd overeenstemming binnen de coalitie te vinden voor de hervorming van het kiesstelsel, hetgeen betekende dat er dermate weinig perspectief was op het realiseren van de democratische vernieuwingsagenda dat het hem dreef tot de keuze om af te treden.¹¹² Dit leidde in de coalitie tot wat de ‘Paascrisis’ is gaan heten, omdat voor D66 op het spel was komen te staan of regeringsdeelname nog wel opportuun was met het geringe perspectief op het realiseren van haar ‘kroonjuwelen’ van democratische hervormingen. Uiteindelijk werd na het vertrek van de Graaf de crisis beslecht met het Paasakkoord. Hierin werd afgesproken dat het voorstel voor een kiesstelselwijziging werd ingetrokken en dat het realiseren van de gekozen burgemeester voor 2010 gerealiseerd moest worden met een grondwetswijziging. Hiermee werd ook dit voorstel op de lange baan geschoven en zeer lastig haalbaar door de hoge eisen voor een grondwetswijziging.

Het Paasakkoord en de daaruit voortvloeiende voortzetting van het kabinet-Balkenende II kan gezien worden als het einde van de eerder voorgenomen substantiële hervormingsplannen op het gebied van democratische vernieuwing. Alexander Pechtold kwam als opvolger van Thom de Graaf als minister voor Bestuurlijke vernieuwing met de instelling van een burgerforum Kiesstelsel en organiseerde daarom de Nationale conventie voor “de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek.”¹¹³ Toch kan dit vooral gezien worden als een laatste strohalm om de discussie levendig te houden en staan deze acties in schril contrast bij de substantiële, ingrijpende concrete voorstellen die het kabinet eerder had geleverd op het gebied van democratische vernieuwing.

¹¹¹ Ibid, 1-2.

¹¹² ‘Minister De Graaf treedt af’, *Volkskrant* (23 maart 2005).

¹¹³ Hans-Martien ten Napel, ‘Kabinet-Balkenende en democratische vernieuwing’, *VL* 4 (2006) 149-153, aldaar 151.

De genadeklap viel na het vallen van het kabinet zo'n anderhalf jaar later. Tot de nieuwe verkiezingen regeerde CDA en VVD door als 'rompkabinet' Balkenende III, waarbij de ministerspost voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties wel werd vervuld door VVD'er Atzo Nicolai.¹¹⁴ Desondanks blijkt uit de brief die hij naar de Tweede Kamer stuurde over de stand van zaken op het gebied van de democratische vernieuwingsagenda van het kabinet dat de minister weinig ambitie had om nog vernieuwingen door te voeren. Een van de weinige wetsvoorstellen die nog in consultatie was, over het verlagen van de kiesdrempel, besloot het kabinet in te trekken, waarbij de minister aangaf overtuigd te zijn dat de band tussen kiezer en gekozene geen baat had bij deze maatregel en zelfs tot verwijdering van het algemene electoraat kon leiden en tot een knellende band met een kleine groep kiezers.¹¹⁵ Met de uitkomsten van het burgerforum over het kiesstelsel werd uiteindelijk ook niets meer gedaan door de latere kabinetten.¹¹⁶

De ambitie voor bestuurlijke vernieuwing binnen de overheid bleef wel langer levend, al bleek dit dossier lastiger dan beoogd. Het programma Andere Overheid liep tot 2007, maar behaalde niet de hoge ambities die het had gesteld. Zoals bestuurskundige Arthur Ringeling concludeert kan het programma uiteindelijk gezien worden als een mislukking.¹¹⁷ Hij merkt hierbij het saillante detail op dat er al snel niks meer over dit programma terug te vinden was op formele informatiebronnen van de overheid, hetgeen aantoont dat het niet als een succes werd gezien binnen het kabinet en de overheid. Uiteindelijk startte het volgende kabinet wederom een programma op dat keek naar vernieuwing van de Rijksdienst, met nagenoeg dezelfde doelstelling als het voorgaande programma.¹¹⁸ Het toont aan hoe de grote ambitieuze plannen van Balkenende II, die met veel steun van de Kamer werden aangenomen, getroffen werden door een praktijk die een stuk weerbarstiger bleek dan ingeschat.

Conclusie

Dit hoofdstuk bood een inkijk hoe de politiek bij zichzelf te rade ging ten tijde van Balkenende II om te kijken hoe de relatie met de burger verbeterd kon worden. Het vorige

¹¹⁴ 'Kabinet Balkenende III (2006-2007)', https://www.parlement.com/id/vhnnmt7m2000/kabinet_balkenende_iii_2006_2007 (geraadpleegd 8 februari 2023).

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, 9, p. 1-5.

¹¹⁶ 'Burgerforum Kiesstelsel', https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel (geraadpleegd 3 februari 2023).

¹¹⁷ Arthur Ringeling, 'De bureaucratie geteld: Dertig jaar bezuiniging op het aantal ambtenaren van de centrale overheid in Nederland', *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 13:3 (2018) 13-22, aldaar 13.

¹¹⁸ Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré, 'Verantwoorde vernieuwing: Een analyse van het programma Vernieuwing Rijksdienst', *Bestuurskunde* 19:3 (2010) 77-87, aldaar 77.

hoofdstuk bracht duidelijke inzichten over het politieke denken wat betreft de eigen verantwoordelijkheid van de maatschappij en burger bij het herstellen van het maatschappelijk vertrouwen en het vertrouwen in de politiek. Uit dit hoofdstuk blijkt dat ten tijde van Balkenende II er zeker een breed gedragen veronderstelling was bij kabinet en parlement dat er structurele hervormingen moesten komen zowel op bestuurlijk en uitvoerend vlak, als op het gebied van democratische vernieuwing. Deze veronderstelling werd duidelijk gemotiveerd vanuit het ervaren lage vertrouwen van burgers in de politiek en overheid. Wat echter blijkt is dat er desondanks deze gedeelde overtuigingen weinig overeenstemming gevonden werd over de exacte manier om dit ten uitvoering te brengen.

Op het gebied van democratische hervormingen waren zelfs de coalitiepartijen onderling het al oneens en heeft geen enkel substantiële hervorming uiteindelijke realisatie behaald. D66 bleek de enige coalitiepartij die bereid was doortastend te handelen om daadwerkelijk een hervorming te realiseren. Echter, zoals ook uit interne partijevaluatie blijkt, was de partij na de tegenslag van het afwijzen van de gekozen burgemeester ook zelf niet meer bereid om ten koste van alles voor democratische hervormingen te blijven gaan. Liever liet de partij zien dat ze meer behelsde dan staatsrechtelijke vernieuwing, volgens de interne evaluatie werd daarmee door de partijtop “van een hoofdzaak een bijzaak gemaakt.”¹¹⁹

Wat betreft de bestuurlijke vernieuwingsagenda, die hoofdzakelijk vorm kreeg in het Programma Andere Overheid, blijkt dat vooral het kabinet net als in de waarden- en normendiscussie veel betrok op de burger zelf. Omdat de burger onrealistische verwachtingen zou hebben en te vaak naar de overheid zou kijken zou de onvrede groot zijn. De kabinetsvisie richtte zich daarom ook voor een groot deel op het bijstellen van verwachtingen en het terugtrekken van de overheid op bepaalde terreinen om de ‘civil society’ zelf de regie te laten nemen. Dit kan, los van politieke ideologische overtuigingen, toch gezien worden als een zwaktebod. Het doet enigszins overkomen alsof de houding van het kabinet-Balkenende II was dat als de burger niet tevreden is met hoe de overheid het doet, de burger het dan maar zelf moet doen. Er zijn door het kabinet en de ambtenarij zelf uiteindelijk weinig grote veranderingen doorgevoerd en de discussies over een overvloed aan regelgeving en bureaucratie zijn sindsdien zeker niet van het politieke toneel verdwenen.

Staats- en bestuursrechtkundige Hans Martien ten Napel sprak in 2006 al van een algemene “Haagse onmacht om de Fortuyn-revolte van 2002 op institutioneel gebied te

¹¹⁹ Louise Groenman e.a., ‘Verloren vertrouwen en de weg naar herstel. Een terugblik op twaalf jaar verkiezingsnederlagen.’ *D66* (2007): 18-19, <https://dnpprepo.ub.rug.nl/86826/>.

vertalen.”¹²⁰ Aan deze conclusie kan worden toegevoegd dat de weinig succesvolle bestuurlijke vernieuwingen naast onmacht ook onwil aantonen binnen het politieke stelsel. Zowel vanuit het kabinet als in het parlement was de roep groot voor vernieuwing en heerste er brede overeenstemming dat de band tussen kiezer en gekozene en tussen burger en overheid verbeterd kon en moest worden. Toch lieten nagenoeg alle partijen het afweten om hierin door te pakken, ook op de momenten dat dit wel kon. Het kabinet-Balkenende II is er daarmee niet in geslaagd daadwerkelijk betekenisvol te hervormen, omdat er ook binnen het kabinet weinig bezieling was om echt te hervormen. Zoals vaker in politiek Den Haag werd er meer gepraat dan daadwerkelijk substantieel veranderd, waardoor ook niet duidelijk is geworden of de voorgenomen hervormingen een antwoord hadden kunnen bieden op de gevoelde onvrede onder burgers.

¹²⁰ Hans Martien ten Napel, ‘Kabinet-Balkenende en democratische vernieuwing’, 153.

V. Conclusie

Onvrede over de politiek is een onderwerp dat tegenwoordig vaak in het publieke debat naar voren komt. Zoals benoemd in de introductie wordt er in recente jaren vaak een relatief laag vertrouwen gemeten van burgers in het parlement en de regering. Ook in de media gaat het vaak over boze burgers en over de afstand tussen de politiek en de burger. Het onderwerp is daarom heden ten dage bijna niet meer weg te denken uit het publieke debat als het gaat over het functioneren van de politiek. Dit was aan het begin van deze eeuw anders. Het vrij plotseling gedaalde vertrouwen van de Nederlandse burger in parlement en regering in de roerige periode rond het eind van het tweede paarse kabinet en het begin van het kabinet-Balkenende I was op dat moment een noviteit. Dit gold ook voor de politici destijds actief in de landelijke politiek. Het blijkt dan ook uit de analyse van de relevante kabinetsstukken en parlementaire debatten tijdens de kabinetten-Balkenende I en II hoe de landelijke politiek in zijn algemeenheid worstelde met de vraag hoe om te gaan met de gevoelde onvrede in het land en het lage vertrouwen van de burger in de politiek. Het wakkerde ook de discussie aan of er niet een andere verhouding en rolverdeling moest komen tussen de burger en maatschappij enerzijds en de overheid en politiek anderzijds.

Kijkend naar de eerste maanden van Balkenende I en de initiële reactie van het kabinet en het parlement op het vrij plotseling geschokte vertrouwen valt dan ook op dat deze reactie verschilde van hoe er in het verdere verloop van de jaren van Balkenende I en II met het lage vertrouwen in de politiek werd omgegaan. Over de gehele breedte van het politieke spectrum werd het sterk gedaalde vertrouwen van de burger in de politiek toch vooral als een tijdelijk fenomeen gezien. Het was een periode van veel maatschappelijke onrust en zowel het kabinet als de coalitie en oppositiepartijen zagen vooral in daadkrachtig beleid van het nieuwe kabinet de oplossing. De regeringspartijen en voormalig regeringspartijen PvdA en D66 weten een deel van het probleem ook aan verkeerde verwachtingen van de burger in de politiek en overheid, maar andere oppositiepartijen riepen toch vooral om een regering met daadkracht en gezag die er niet voldoende zou zijn. In het parlement was geen sprake van zelfreflectie wat betreft de rol die het zelf kon spelen in herstel van vertrouwen.

In deze eerste maanden na de verkiezingen van 2002 was de politiek duidelijk nog in een shockmodus en wellicht ook in een vorm van ontkenning van dat zich een structureel probleem aan het voltrekken was. Vooral uit het taalgebruik van het kabinet kan opgemaakt worden dat het de maatschappelijke onvrede over de overheid toch voornamelijk als een probleem van beeldvorming zag. Dit verklaart ook waarom structurele oplossingen, zoals

institutionele hervormingen nog werden afgewezen door het kabinet en ook in het parlement hier, met een enkele uitzondering, geen sterke vraag om was. In plaats daarvan werd door kabinet en coalitie nadrukkelijk naar de burger en maatschappij gekeken die primair zelf verantwoordelijk zou zijn voor het leveren van oplossend vermogen voor problemen. In plaats van aan kritische introspectie te doen, wilde de regering iets doen aan het beeldvormingsprobleem door daadkrachtig te zijn en helder af te bakenen wat wel en niet van de overheid verwacht moest worden door de burger.

Vanuit dit uitgangspunt kwam de discussie over het belang van gedeelde waarden en normen op in het politieke en parlementaire debat. Na de eerste maanden van schokreactie kan dit gezien worden als het eerste antwoord van het kabinet op het gedaalde vertrouwen en de maatschappelijke onrust. Balkenende wist het thema succesvol te agenderen, aangezien tijdens de parlementaire debatten over waarden- en normenherstel alle partijen het belang hiervan onderschreven. Binnen het waarden- en normendebat tijdens Balkenende I en II werd duidelijk dat de regering ook hierbij nadrukkelijk naar de burger zelf keek en slechts een stimulerende en aanjagende rol wilde spelen. Nadat het kabinet dus in de eerste maanden al het lage vertrouwen van de burger in de politiek vooral zag als een beeldvormingsprobleem, waar de burger nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid in had, werd het waarden- en normendebat door het kabinet dus ook primair ingestoken vanuit de eigen verantwoordelijkheid die de burger hierin had.

Ondanks dat Balkenende het onderwerp zelf had geagendeerd leken zijn kabinetten er weinig voor te voelen om daadwerkelijk tot een fundamentele discussie te komen over het onderwerp en werd het kabinetsstandpunt dan ook gedepolitiseerd door de invulling uit te besteden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In het parlement werd wel gepoogd deze fundamentele discussie te voeren maar gaf elke partij zijn eigen invulling aan het onderwerp en werd geen overeenstemming bereikt. Ook richtten de oppositiepartijen zich vooral op de verantwoordelijkheid die het kabinet zelf had in het uitdragen van waarden en normen maar werd veel betoogd dat zij hierin niet geloofwaardig waren. Het leidde tot wat gezien kan worden als een verantwoordelijkheidsparadox: het kabinet en de coalitie wilden waarden en normen herstellen om de maatschappelijke onvrede en het vertrouwen van de burger in de politiek te herstellen en wilden daarbij vooral de burger zelf aanspreken, maar door het lage vertrouwen had het kabinet niet genoeg gezag om de burger geloofwaardig aan te spreken. Uiteindelijk leverde het politieke debat over waarden- en normenherstel dan ook geen tastbare oplossingen in de vorm van beleid op die iets konden doen aan vertrouwensherstel en het verbeteren van de relatie tussen de burger en overheid.

Ondanks dat de blik door het kabinet-Balkenende I vooral op de burger werd gericht, kwam met het aantreden van het kabinet-Balkenende II een tweede spoor van gedachtevorming op gang over hoe het vertrouwen te herstellen en de relatie tussen burger en overheid te verbeteren. Deze richtte zich wel op de politiek en overheid zelf, in de vorm van de noodzaak van democratische en bestuurlijke vernieuwing. Ondanks dat de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties met veel voorstellen kwam, waaronder een herziening van het landelijke kiesstelsel, een democratisch verkozen burgemeester en een scala aan verbeterpunten voor het ambtelijk apparaat met het programma Andere Overheid, was ook hier het uiteindelijke resultaat qua betekenisvolle verandering zeer mager. Net als binnen het waarden- en normendebat heerste er hier ook veel overeenstemming over de noodzaak van verandering. Vrijwel alle partijen gaven te kennen de band tussen kiezer en gekozene en tussen burger en overheid te willen verbeteren. Echter, niemand kon het eens worden over hoe dit dan moest en uiteindelijk haalden voorstellen als de wijzigingen van het kiesstelsel niet voldoende steun. Ook binnen de coalitie was hier geen overeenstemming over.

Er is dus een rode draad door deze verschillende kanten van de politieke gedachtevorming over het herstellen van het vertrouwen van de burger in de politiek en een betere relatie tussen burger en overheid. Ondanks dat tijdens Balkenende I en II zowel het kabinet als het parlement de mond vol hadden van de noodzaak voor verandering en vertrouwensherstel, heeft het uiteindelijk weinig wezenlijks opgeleverd. Het roept de vraag op of er sprake was van onmacht, of wellicht ook onwil om tot tastbare en fundamentele verandering te komen. Wat betreft het waarden- en normendebat blijkt dat het kabinet enige mate van onwil had om de discussie te concretiseren en te vertalen naar beleid. In het parlement leek het eerder onmacht om het eens te worden. Betreffende democratische vernieuwing was er vanuit de minister voor Bestuurlijke vernieuwing zeker de wil om betekenisvolle hervormingen door te voeren, maar leek deze wil bij de medecoalitiepartijen een stuk minder aanwezig. In het parlement leek ook een zekere mate van onwil om aan het eigen kiessysteem te sleutelen. Op het gebied van bestuurlijke vernieuwing binnen de overheid was juist veel wil bij zowel kabinet als in het parlement om dingen beter te gaan doen, maar lijkt het onmacht om dit daadwerkelijk voor elkaar te krijgen. Discussies over te veel bureaucratie en regelgeving en of de overheid efficiënt werkt zijn vaak opnieuw de revue gepasseerd.

Schillemans en den Otter beargumenteren dat bestuurderspartijen (VVD, CDA, D66, PvdA) in deze periode het frame van een falende overheid en de noodzaak tot vertrouwensherstel overnamen van andere partijen en baseren dit op hun

verkiezingsprogramma's.¹²¹ Uit dit onderzoek blijkt dat de coalitiepartijen van Balkenende I en II dit ook deden tijdens hun regeerperiodes. Schillemans en den Otter stellen ook dat het overnemen van dit frame het beeld van een falende overheid versterkt kan hebben en het vertrouwen in diezelfde overheid verlaagd heeft. Kijkend naar de twee centrale thema's in relatie tot het lage vertrouwen die dit onderzoek behandelt, rijst ook de vraag of kabinet en het parlement in bredere zin niet vooral hebben bijgedragen aan een negatief beeld van de burger over de politiek en overheid, omdat de kwestie van het lage vertrouwen in het discours veelvuldig naar voren kwam, maar kabinet en parlement het lieten afweten om met wezenlijke hervormingen te komen.

Uiteindelijk ebde de gevoelde noodzaak om tot verandering te komen ook weer weg, zoals bleek uit de analyse voelde het kabinet-Balkenende III er weinig meer voor om democratische hervormingen door te voeren en bloedde de discussie over waarden- en normenherstel ook dood. Rond het aantreden van Balkenende IV steeg het vertrouwen in de politiek ook weer tijdelijk en was de politieke gedachtevorming over vertrouwensherstel voor de periode van de kabinetten Balkenende tot stilstand gekomen. Toch is het herstellen van het vertrouwen van de burger in de politiek en het verbeteren van de relatie tussen burger en overheid vaker teruggekomen op de politieke agenda. Hierbij valt te denken aan latere publieke en politieke debatten over referenda of nieuwe discussies over het wijzigingen van het kiesstelsel. De toelagenaffaire vormt ook bij uitstek een voorbeeld van hoe in recente jaren er opnieuw veel wordt gesproken over hoe de overheid zich anders moet gaan verhouden tot de burger. Het valt op dat hierbij soms dezelfde termen gebruikt worden als ten tijde van de eerste twee kabinetten Balkenende, zoals over hoe de 'menselijke maat' weer terug moet komen in beleid en dienstverlening. Het wekt de indruk dat de politieke gedachtevorming soms in cirkels gaat en laat zien hoe ondanks herlevende discussies over het verbeteren van het vertrouwen in de politiek en de relatie tussen burger en overheid er in het Nederlandse politieke systeem echte fundamentele verandering op dit gebied traag of nauwelijks tot stand lijkt te komen.

Zeker op het gebied van democratische vernieuwing is het jammer dat er in de afgelopen decennia weinig veranderingen zijn doorgevoerd. Hierdoor heeft ook niet kunnen blijken of een ander kiesstelsel bijvoorbeeld bij zou kunnen dragen aan meer vertrouwen in de politiek en een beter functioneren van het democratische stelsel. Ondanks dat het vaak weinig fundamentele verandering teweegbrengt, is het goed dat terugkerende periodes van lager vertrouwen in de politiek toch stimuleren om kritisch naar het functioneren van die politiek,

¹²¹ Schillemans en den Otter, 'Groeidend ongemak: Bestuurderspartijen en de constructie van het vertrouwen in de overheid', 61-70.

overheid en het democratische stelsel te blijven kijken. Zo blijft de politieke gedachtevorming over vertrouwenwekkende politiek en een goede relatie tussen burger en overheid levend en immer relevant.

Bibliografie

Primaire bronnen:

Handelingen II 2001/02, 91, p. 5377-5429.

Handelingen II 2001/02, 92, p. 5466-5531.

Handelingen II 2002/03, 2, p. 5-69.

Handelingen II 2002/03, 3, p. 87-180.

Handelingen II 2002/03, 35, p. 2609-2646.

Handelingen II 2004/05, 73, p. 4458-4571.

Kamerstukken II 2001/02, 28375, 5, p. 1-48.

Kamerstukken II 2002/03, 28600, 42, p. 1-4.

Kamerstukken II 2003/04, 29202, 2, p. 3-56.

Kamerstukken II 2003/04, 29223, 1, p. 1-34.

Kamerstukken II 2003/04, 29356, 1, p. 1-24.

Kamerstukken II 2003/04, 29356, 8, p. 1-56.

Kamerstukken II 2003/04, 29362, 1, p. 1-45.

Kamerstukken II 2003/04, 29362, 14, p. 1-13.

Kamerstukken II 2003/04, 29545, 2, p. 1-20.

Kamerstukken II 2005/06, 30184, 9, p. 1-5.

Regerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', *Bureau woordvoering kabinetsformatie* (10 oktober 2017),

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

Verkiezingsprogramma: 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid', *CDA* (30 oktober 2000), <https://dnpprepo.ub.rug.nl/424/>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag* (Amsterdam 2003).

Secundaire bronnen:

'Burgerforum Kiesstelsel',

https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel (geraadpleegd 3 februari 2023).

'Enquete: vertrouwen in de politiek is enorm laag', *NOS Nieuws* (22 september 2022),

<https://nos.nl/collectie/13915/artikel/2445243-enquete-vertrouwen-in-de-politiek-is-enorm-laag>.

'Ipsos: vertrouwen van Nederlanders in de politiek gekelderd', *NOS Nieuws* (20 september 2021),

<https://nos.nl/collectie/13879/artikel/2398563-ipsos-vertrouwen-van-nederlanders-in-de-politiek-gekelderd>.

'Kabinet Balkenende III (2006-2007)',

https://www.parlement.com/id/vhnnmt7m2000/kabinet_balkenende_iii_2006_2007 (geraadpleegd 8 februari 2023).

'Minister De Graaf treedt af', *Volkskrant* (23 maart 2005).

- ‘Premierschap van Jan Peter Balkenende levert gemengd beeld op; Commentaar’, *Trouw* (16 oktober 2010).
- Aberbach, J. D. en J. L. Walker, ‘Political Trust and Racial Ideology’, *American Political Science Review* 64:4 (1970): 1199-1219.
- Almond, G. A. en S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963).
- ANP, ‘Balkenende verzet zich tegen multiculturele samenleving’, *NU.nl* (25 januari 2002), <https://www.nu.nl/algemeen/21512/balkenende-verzet-zich-tegen-multiculturele-samenleving.html>.
- Boer, T. ‘Acht jaar normen en waardendebat’, in *Christendemocratische verkenningen* (2010): 84-93.
- Bovens, W. en A. Wille, ‘Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?’ in *Democratie Doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*, eds. R. Andeweg en J. Thomassen (Amsterdam: Leiden University Press, 2011) 21-43.
- Bovens, W. en A. Wille, ‘Politiek Vertrouwen Langs de Meetlat’, *Socialisme en Democratie* 65:10 (2008): 32-43.
- Bovens, W. en A. Wille, ‘Waar Bleef het Vertrouwen in de Overheid?’, *Bestuurskunde* 4 (2006): 50-64.
- Chanley, V. A., T. J. Rudolph en W. M. Rahn, ‘The Origins and Consequences of Public Trust in Government’, *Public opinion quarterly* 64:3 (2000): 239-256.
- Citrin, J., ‘Comment: The Political Relevance of Trust in Government’, *The American Political Science Review* 68: 3 (1974): 973-988.
- Citrin, J., H. McClosky, J. M. Shanks en P. M. Sniderman, ‘Personal and Political Sources of Political Alienation’, *British journal of political science* 5:1 (1975): 1–31.
- Cohen, J. L., ‘Populism and the Politics of Resentment’, *Jus Cogen* 1:1 (2019): 5-39.
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life* (New York 1965).
- Hetherington M. J. en S. Globetti, ‘Political Trust and Racial Policy Preferences’, *American Journal of Political Science* 46:2 (2002): 253-275.
- Hetherington M. J., en J. A. Husser, ‘How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust,’ *American Journal of Political Science* 56:2 (2012): 312-325.
- J. Hippe, P. Lucardie en G. Voerman, ‘Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002’ in: *Jaarboek 2002 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2004) 18-180.
- Louise Groenman et al, ‘Verloren vertrouwen en de weg naar herstel. Een terugblik op twaalf jaar verkiezingsnederlagen.’ *D66* (2007): 18-19, <https://dnpprepo.ub.rug.nl/86826/>.
- Miller, A. H., ‘Political Issues and Trust in Government: 1964–1970,’ *The American political science review* 68:3 (1974): 951–972.
- Norris, P., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999)
- NPO-Kennis, ‘Hoe groeide ‘toevalspremier’ Balkenende in zijn rol?’, <https://npokennis.nl/longread/7693/hoegroeide-toevalspremier-balkenende-in-zijn-rol/id-2581> (geraadpleegd 20 december 2022).

- Oudenampsen, M., 'Explaining the Swing to the Right: The Dutch Debate on the Rise of Right-Wing Populism', in *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, eds. R. Wodak, M. Khosravini en B. Mral (London: Bloomsbury Academic, 2013) 191-208.
- Oudenampsen, M., *De Conservatieve Revolte: Een ideeëngeschiedenis van de Fortuyn-opstand* (Nijmegen 2018).
- Peters, J. 'Het kabinet Balkenende II en bestuurlijke vernieuwing', *RegelMaat* 5 (2003) 184-196.
- Ringeling, A. 'De bureaucratie geteld: Dertig jaar bezuiniging op het aantal ambtenaren van de centrale overheid in Nederland', *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 13:3 (2018) 13-22.
- Rudolph, T. J. en J. Evans, 'Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending', *American Journal of Political Science* 49:3 (2005): 660-671.
- Rudolph, T. J., 'Political Trust, Ideology, and Public Support for Tax Cuts', *Public opinion quarterly* 73:1 (2009): 144-158.
- Schillemans, T. en P. den Otter, 'Groeiend ongemak: Bestuurderspartijen en de constructie van het vertrouwen in de overheid', *Bestuurskunde* 23:2 (2014) 61-70.
- ten Napel, H. 'Kabinet-Balkenende en democratische vernieuwing', *VL* 4 (2006) 149-153.
- van der Brug, W. en P. van Praag, 'Erosion of Political Trust in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note', *Acta Politica* 42 (2007): 443-458.
- van der Steen, M. en P. M. Karré, 'Verantwoorde vernieuwing: Een analyse van het programma Vernieuwing Rijksdienst', *Bestuurskunde* 19:3 (2010) 77-87.
- van Leeuwen, M. 'Taalkundig-stilistische analyse: de casus Wilders/ Pechtold', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 37:1 (2015): 33-78.