



Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties

Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk

Timo Peeters, Eliane Smits van Waesberghe, Amella Mesic, Ron van Wonderen



Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk

Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties

Timo Peeters

Eliane Smits van Waesberghe

Amella Mesic

Ron van Wonderen

Met voorwoord van

Hans Boutellier

met medewerking van

Meike Jansen

Tommie Lambregts

Aron Leijenhorst

Maya Pauels

Josien Pieterse , Netwerk Democratie

Anne de Zeeuw, Netwerk Democratie

Utrecht, december 2020

Voorwoord

Het is zo gemakkelijk gezegd: 'De mensen verliezen het vertrouwen in de instituties.' We kunnen het elke dag wel ergens horen of lezen. Evenals trouwens de tegenovergestelde bewering: 'Nederlanders hebben nog steeds volop vertrouwen in de overheid.' Het zijn de sociale media versus de statistieken die hier doorklinken. Misschien zijn ze dan ook allebei wel waar, afhankelijk van hoe en waar we kijken. Met alle vertekeningen van dien. Zoals survey-onderzoek het complexe bewustzijn plat slaat, zo versterken de sociale media de ressentimenten. 'Vertrouwen' is psychologisch complex en sociologisch variabel. Opvattingen van mensen zijn ambigu en kunnen variëren naar gelang het onderwerp en de stemming van de dag. Dat geldt eens te meer voor 'het vertrouwen in de democratische rechtsstaat,' omdat iedereen daar zijn eigen inhoudelijke beelden bij heeft.

Desalniettemin is het belangrijk om zicht te krijgen op wat er 'rond de rechtsstaat' leeft onder Nederlandse burgers. Die is immers als de ruggengraat van onze samenleving. We zijn blij dat het WODC ons in de gelegenheid heeft gesteld om er onderzoek naar te doen. Dit rapport probeert 'het wantrouwen' van burgers ten aanzien van de democratische rechtsstaat tot spreken te brengen, tegen de achtergrond van de cijfers en de theorie. In dit spreken is geen representativiteit nagestreefd. We proberen wat te krijgen op wat mensen bedoelen als ze zich tegen de overheid keren of de instituties wantrouwen. Het heeft de selectie van de respondenten bepaald en ook de aard van de gesprekken. U kunt het allemaal nalezen in dit bijzondere onderzoek van factoren en van verhalen. Er leeft van alles onder de Nederlandse bevolking en het is goed om er weet van te hebben.

Het onderzoek was reeds gestart toen de coronacrisis in maart 2020 een feit werd. De cijfers en de literatuur waren bestudeerd en de meeste gesprekken waren gevoerd. Het is vaker gezegd: de coronacrisis lijkt een sociaal experiment, waarvan de effecten steeds duidelijker worden, maar het einde nog niet in zicht is. De crisis evolueert door zijn duur van een incidentele ramp naar een ontwrichtend proces. Dat heeft ook gevolgen voor het vertrouwen in de overheid, en dus in de democratische rechtsstaat. In welke mate zijn mensen bereid zich te voegen naar de aanwijzingen van de overheid – landelijk, regionaal of lokaal? En is de overheid in staat deze crisis 'in goede banen' te leiden? We wagen ons niet aan een antwoord en dat is niet alleen omdat we het gros van de interviews hielden voordat corona zijn intrede deed in Nederland. Misschien belangrijker nog is dat je de reactie op een dergelijke crisis altijd over een langere periode moet bezien. Dit omdat er in eerste instantie vaak een zekere nationale trots rond de aanpak van de problemen ontstaat – een effect dat rally-'round-the-flag' genoemd wordt. Het is dus ook niet onverwacht dat de coronacrisis in Nederland aanvankelijk leidde tot een stijging van het vertrouwen in de overheid, het kabinet, de premier, de veiligheidsregio en de burgemeester. Typisch is ook dat naarmate de crisis aanhoudt, de sfeer lijkt te gaan veranderen.

We hebben het niet meer kunnen meenemen in dit onderzoek, maar kunnen wel iets zeggen over de voedingsbodem voor de groeiende onrust. De coronacrisis lijkt door zijn langere duur het wantrouwen dat er al was verder op te poken. Deels met andere actoren, en ook met wat andere argumenten – voor zover complottheorieën een rol spelen. Maar wat doorgaat is de behoefte om 'schuldigen' aan te wijzen. Het bestaande wantrouwen, versterkt door de sociale media, kan als voedingsbodem fungeren voor alle onvrede en begrijpelijk chagrijn over de maatregelen. In de emotie kan dan in principe iedereen schuldig zijn aan het virus – George Soros, Bill Gates, 5G, premier Rutte, maar in ieder geval ook de elite. Die toch al in toenemende mate werd gewantrouwd.

Dat brengt ons terug bij het rapport, waarin verschillende antwoorden zijn gevonden op de redenen voor dit wantrouwen. Men voelt zich niet gezien, de overheid is onzichtbaar, er is ongelijkheid en onrechtvaardigheid of men ziet vooral een overheid die tekortschiet. In het lezen van dit rapport zal de diepte van deze onvrede zich tonen. En het wordt duidelijk dat daar niet zo een-twee-drie handelingsperspectieven aan zijn te verbinden. Wel is duidelijk dat de onvrede een signaal oplevert dat niet alleen bestemd is voor gezagsdragers. Het zal er in de wederopbouw na de coronacrisis op aankomen in de volle breedte van het publieke domein het vertrouwen te herwinnen. Te veel mensen hebben het gevoel dat de overheid, de gezagsdragers, maar ook de organisaties en instituties niet vóór, maar tégen hen werken.

In dit verband moeten we rekening houden met een verscherping van de tegenstellingen – een fase van politisering na de pragmatische politiek van de afgelopen decennia. Wie gaat er betalen voor deze crisis? En willen we dezelfde samenleving terug als we voor de crisis hadden? Legitieme politieke vragen die om een antwoord vragen waar mensen zich in kunnen vinden. Het is geen eenvoudige opgave, maar zij gaat uiteindelijk iedereen aan. De kunst zal zijn de samenleving dichter rond de burgers en hun zorgen georganiseerd te krijgen. Jaren geleden zei de Britse intellectueel Maurice Glasman reeds dat de grote vraag van deze tijd is ‘how to get more love into the system’. Het is een opgave die door de coronacrisis op scherp komt te staan.

■ Prof. Hans Boutellier

■ Wetenschappelijk adviseur Verwey-Jonker Instituut

Samenvatting

In dit onderzoek hebben we het woord gelaten aan burgers met een gebrek aan vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zijn instituties. Zij vertegenwoordigen een deel van de Nederlandse samenleving dat nog te weinig gehoord en begrepen is. Wie zijn het en wat voor een verhalen hebben ze te vertellen? Het zijn vragen die niet alleen theoretisch van belang zijn, maar ook maatschappelijk. Immers, de democratie werkt nooit voor iedereen even goed. Zij is als een machine die steeds bijgesteld moet worden, die nooit af is. Het betekent dat je van een democratie mag verwachten dat zij ontvankelijk is voor kritische geluiden. Daarnaast kan gebrek aan vertrouwen in sommige gevallen en onder sommige omstandigheden omslaan in gedrag dat de democratie of de rechtsstaat schaadt, bijvoorbeeld als dit zich vertaalt in geweld.

Probleemstelling en methode

De centrale probleemstelling voor dit onderzoek is:

Wat zijn de kenmerken en verhalen van de (groepen) Nederlanders die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat en zijn instituties en welke consequenties heeft het inzicht hierin voor mogelijke handelingsperspectieven om dit vertrouwen te herstellen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we vijftig diepte-interviews gehouden met respondenten uit zeven regio's over het gebrek aan vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zijn instituties. Het merendeel van de deze interviews hielden we met 'wantrouwende' burgers.

Tegelijkertijd hebben we per regio ook een of twee gesprekken gevoerd met burgers die vanuit hun functie of actieve, participerende rol in de maatschappij de problemen rondom vertrouwen en wantrouwen op een hoger abstractieniveau konden duiden (experts).

De narratieven in vijf thema's

Opvattingen van mensen zijn gelaagd en omvatten veelal een complex geheel van ideeën, beelden en ervaringen. Bij het structureren van de opvattingen die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen hebben we geprobeerd zo dicht mogelijk bij het karakter van de narratieven van onze respondenten te blijven. We constateerden dat de narratieven zich concentreren rondom vijf thema's:

1. Onzichtbaarheid van de overheid. Het thema refereert aan het beeld van een overheid die steeds verder van de burger af is komen te staan. Dit wordt het sterkst gevoeld op lokaal niveau waar de overheid traditioneel gezien het tastbaarst is. Het sluiten van fysieke gemeenteloketten en politiebureaus, doorgeslagen digitalisering, vleugellamme stadsdelen en complexe wet- en regelgeving zonder de overweldigde burger bij de hand te nemen – het zijn geschetste ontwikkelingen die blijk geven van een terugtrekkende beweging vanuit de overheid, waarbij de 'wantrouwende' burger zich niet zelden aan zijn lot voelt overgelaten.
2. Onzichtbaarheid van de burger. Respondenten geven aan het gevoel te hebben niet gezien te worden door de overheid. Zij vinden dat de menselijke maat is verdwenen in het contact met de overheid en dat de overheid niet weet wat er leeft in de samenleving. Ook heerst het gevoel dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt en daarmee ongevoelig is voor bepaalde maatschappelijke problematiek. Een aantal respondenten wijst daarbij op het feit dat de afstand tussen overheid en burger ook leidt tot wantrouwen bij de overheid tegenover de burger.

3. Ongelijke behandeling. Het betreft hier onvrede voortgestuwd door een wij-zij-gevoel, waarbij de 'wij' zich achtergesteld voelt of het gevoel heeft dat andere groepen bevoordeeld worden – de narratieven gaan zowel over achterstelling als bevoordeling. Onvrede is er over het feit dat de overheid er vooral voor zichzelf is of bepaalde groepen in de samenleving bevoordeelt: de elite, Nederlanders met migratie-achtergrond, vluchtelingen, witte Nederlanders en Randstedelingen.
4. Het niet horen van de burger. Respondenten voelen zich niet gehoord, zowel bij besluitvorming waarbij ze rechtstreeks partij zijn (of het niet zijn, maar het gevoel hebben dat dit zo zou moeten zijn), als bij besluitvorming die zich meer op landelijk niveau afspeelt en waarbij ze indirect partij zijn (coalitievorming en opvolging van referenda). Ook uiten ze hun onvrede over wat we schijninspraak hebben genoemd, waarbij de burger louter voor de bühne wordt opgetrommeld. Liever 'onpopulaire' eerlijkheid over het feit dat er geen inspraak is dan dat er om de hete brij heen gedraaid wordt. Het werd gekoppeld aan het 'serieus nemen' van de burger en ook aan de democratie en wat je ervan mag verwachten als burger.
5. Incompetentie. Respondenten geven aan ambtenaren, politici en bestuurders incompetent te vinden. Ook wordt politici en politieke partijen een gebrek aan visie verweten; er wordt, zo stellen respondenten, politiek bedreven met angst voor het grote verhaal, gericht op stemmen winnen en de korte termijn. Ook hier komt weer de burger naar voren die zich niet serieus genomen voelt in zijn wensen, zorgen en problemen. Tot slot staat volgens respondenten het parlementair systeem goed en daadkrachtig politiek handelen in de weg, omdat deze politieke versplintering in de hand werkt.

Wie is de overheid?

Uit de thema's blijkt dat onze respondenten hun vertrouwen in de overheid met name baseren op haar prestaties – hetgeen een object-gedreven benadering wordt genoemd in de literatuur. De verhalen zeggen ons dus niet alleen iets over het wantrouwen van onze respondenten en over wie zij zijn, maar ook over wie de overheid is, of hoe deze ervaren wordt door onze respondenten. Een aantal opmerkingen in dit verband:

- Respondenten weten soms letterlijk niet weet wie de overheid is die ze moeten vertrouwen: 'Waar moet ik aanbellen?' 'Wie is onze wijkagent?' 'Wat is een gebiedsmakelaar?' In de literatuur worden vier kenmerken genoemd die relevant zijn in de afweging van burgers om wel of niet vertrouwen te hebben in de overheid (namelijk: capability, care, accountability en reliability¹). We constateren dat de vraag 'wie is de overheid?' hier als een meer fundamentele vraag onderligt. Immers, voordat burgers aan een afweging op basis van de voornoemde kenmerken toekomen, moeten zij weten om wie of wat het gaat.
- Wanneer burgers moeite hebben de te vertrouwen institutie of verantwoordelijke ambtenaar te identificeren, kan dit niet alleen tot méér wantrouwen leiden, maar ook tot een opschaling van dit wantrouwen. Wantrouwen gericht op een specifieke ambtenaar, loket of dienst resulteert dan in wantrouwen tegenover bijvoorbeeld de gemeente of de overheid in het algemeen.
- Onzichtbaarheid van de overheid gaat bijna automatisch over in onzichtbaarheid van de burger. Niet zien en niet gezien worden zijn twee zijden van dezelfde medaille.

1 De burger die een afweging maakt wel of niet te vertrouwen kijkt naar de mate waarin het object dat vertrouwd moet worden, beschikt over de middelen om daadkrachtig op te treden (capability); de mate waarin het object inherent betrokken is bij zijn belang (care); de mate waarin het object ter verantwoording kan worden gehouden (accountability); en de mate waarin het gedrag van het object voorspelbaar is op basis van het verleden (reliability).

■ We kunnen de vraag 'wie is de overheid?' ook opvatten als 'wie heeft het voor het zeggen binnen de overheid?' Onder een deel van de respondenten heerst bijvoorbeeld het idee dat er een elite is die, in meer of mindere mate, aan de touwtjes trekt.

Wie is de burger met gebrek aan vertrouwen?

We hebben vastgesteld op basis van kwantitatieve data van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat burgers die minder institutioneel vertrouwen hebben vaker lager opgeleid, man, 50-plusser en PVV- en SP-stemmer zijn. De gesprekken die we voerden met burgers met gebrek aan vertrouwen voegen hier geen 'harde' kenmerken aan toe. Ze laten wel de scheuren zien in dit standaardbeeld van de wantrouwende burger en, met name, in de aannames die hier gemakkelijk op te projecteren zijn. De burger met gebrek aan vertrouwen uit ons onderzoek had vele gezichten: van politiek actief tot politiek teruggetrokken en van hoogopgeleid tot laagopgeleid. Misschien belangrijker nog is dat ons onderzoek vraagtekens zet bij een - bij beleidsinterventies - veelgehoorde redenering dat gebrek aan vertrouwen voortkomt uit gebrek aan kennis bij burgers; onbekend maakt onbemind en dit vraagt dus om een kennisinjectie. Onze respondenten, ook de laagopgeleiden, leken echter over het algemeen goed geïnformeerd te zijn.

Een proces-gedreven benadering van vertrouwen

De geïnformeerdheid van onze respondenten is moeilijk te verklaren als we deze louter bezien vanuit de in de literatuur dominante object-gedreven en subject-gedreven benaderingen. Het vraagt om wat we een proces-gedreven benadering van wantrouwen hebben genoemd. Hierin wordt verklarende kracht toebedeeld aan mechanismen die zich doen gelden als de eerste aanzet tot wantrouwen is gegeven. Wantrouwen, zo blijkt, wordt gevoed door onder meer het enorme aanbod van wantrouwen bevestigende informatie die doorgaans voorhanden is op platformen als YouTube, Facebook en Twitter. En door de sturende en verkokerende werking die uitgaat van de algoritmes van deze sociale media. Daarnaast kan er een aanzuigende werking uitgaan

van wantrouwen als dit zich eenmaal gemanifesteerd heeft bij een persoon. Bijvoorbeeld omdat wantrouwende burgers elkaar opzoeken vanuit politieke overwegingen, waardoor het wantrouwen de neiging heeft te verscherpen. Ook de neiging van wantrouwende personen om contact met de overheid te vermijden, kan helpen wantrouwen in stand te houden; het staat mogelijk nieuwe, 'positieve' ervaringen in de weg die kunnen bijdragen aan het herstel van vertrouwen. Wantrouwen blijkt een terrein waarbij vraag en aanbod elkaar gemakkelijk weten te vinden. Hieruit kunnen we afleiden dat het niet een gebrek aan informatie is dat het wantrouwen stuurt, eerder een gebrek aan informatie die een ander geluid laat horen. Maar het laat ook zien dat wantrouwen gemakkelijk aan kracht wint als het eenmaal een bepaald punt heeft bereikt. En daarmee moeilijke weg te nemen is.

Herstel van vertrouwen

Hoe dit gebrek aan vertrouwen te herstellen? Het is een even logische als verraderlijke vraag. Dat wil zeggen, elke overheid die zich op een dergelijke opdracht bezint, moet zich allereerst afvragen in hoeverre zij het vertrouwen zou moeten willen herstellen. Een kritische, monitorende houding van burgers - die kan leiden tot scepsis tegenover instituties en machthebbers maar ook tot instemming en vertrouwen - komt immers de democratie juist ten goede. Daarnaast is een staat maar tot op zekere hoogte bij machte hier iets aan te doen. Het maatschappelijk onbehagen zoals dat zich etaleert bij een deel van onze respondenten is niet los te zien van processen als mondialisering en neoliberalisme die ook overheden te boven gaan. Daarnaast zal elke poging om vertrouwen te herstellen moeten opboksen tegen het cynisme dat zo gemakkelijk de boventoon kan voeren op platformen als Twitter en Facebook.

Op het beleidsterrein van herstel van vertrouwen past dus bescheidenheid en realisme. De grootste kans van slagen, zo denken we, ligt in het samen optrekken van twee richtingen die zich laten samenvatten in nabijheid en inspraak. Het gaat om gezien én gehoord worden. Of, vanuit de overheidskant bezien, er zijn en er voor de burger zijn. Dit vraagt om een voorwaartse beweging van de overheid. Maar wel een met onderkenning van de risico's die hieraan kleven. Het verleden wijst uit dat goedbedoelde inspraakmogelijkheden gekaapt kunnen worden door wat de 'participatie-elite' is genoemd, hetgeen politieke ongelijkheid in de hand werkt. De ergernis van onze respondenten ten aanzien van ervaren schijninspraak - waarbij de burger het gevoel heeft dat hij voor de bühne komt opdraven - laat zien dat er, in de woorden van een van de respondenten, een 'realistische beïnvloedingssfeer' gecreëerd moet worden. Hierin verpakt zit niet alleen de wens voor meer daadwerkelijke inspraak, maar ook de wens om beter geïnformeerd te worden over de afwegingen rondom besluitvorming.

COLOFON

Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum
Auteur:	Mr. T.D. Peeters Drs. E. Smits van Waesberghe A. Mesic, MSc Drs. R. van Wonderen
Voorwoord Met medewerking van	Prof. dr. J.C.J. Boutellier M. Jansen, MSc T. Lambregts, MSc A. Leijenhorst, MSc M. Pauels, MSc J. Pieterse, Netwerk Democratie A. de Zeeuw, Netwerk Democratie
Vertaling	Van Staveren Vertalingen
Foto omslag	Adobe Stock, J.T. Jeeraphun
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

VERWEY Instituut
JONKER

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-94-6409-04-20

© Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2020. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.