



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 vat 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

Introduction

It is so easy to say: 'People are losing their trust in institutions.' We can hear or read this somewhere every day. Just as the opposite can be heard and read about: 'The Dutch still fully trust their government.' In these opposites resonate the sounds produced by social media on the one hand and statistics on the other. Maybe this means they are both true, depending on how and where we look, with all the bias that goes with it. Similar to how survey research flattens complex consciousness, the social media amplify existing resentments. 'Trust' is psychologically complex and sociologically variable. People's views are ambiguous and may vary according to the subject and mood of the day. This applies all the more to 'the trust in the democratic constitutional state', as everybody has his or her own substantive imagery associated with it.

Nevertheless, it is important to gain insight into what the concerns and views among Dutch citizens regarding the constitutional state are. That is, after all, the backbone of our society. We are pleased the WODC has given us the opportunity to carry out a study into it. The present report tries to make the citizens 'distrust' of the democratic constitutional state speak, against the background of the figures and the theory. In this speaking, we have not aimed for representativeness. We have tried to get a grip on what people mean when they turn against the government or mistrust institutions. It determined both our selection of respondents and the nature of the interviews. You can read all about it in this special study on factors and stories. All kinds of things are going on in the minds of the Dutch people and it is good to know about them.

The study had already been started when the corona pandemic hit in March 2020. The figures and literature had been studied and most of the respondents had been

talked with. It has been said more often: the corona crisis seems to be a social experiment, the effects of which are becoming increasingly clear, while the end is not yet in sight. Because of its duration, the crisis is evolving from an occasional disaster to a disruptive process. This also has an impact on the public's trust in the government, and thus on their trust in the democratic constitutional state. To what extent are people willing to comply with government guidelines – national, regional or local? And is the government able to manage this crisis effectively? We do not dare give an answer, and that is not just because we conducted the majority of the interviews before the onset of corona in the Netherlands. Perhaps more important is that you should always look at the response to a crisis like this over a longer period of time. This is because, at first, a certain national pride often emerges about the way the problems are dealt with, – an effect called 'rally-round-the-flag'. Therefore, it is not unexpected that, in the Netherlands, the corona crisis initially led to an increase in trust in the government, the cabinet, the prime minister, the security region and the mayor. Yet, it is also typical that it seems the atmosphere has started to change as the crisis continues.

*Although we have been unable to take it into account in this study, we can still say something about the breeding ground for the growing unrest. Because of its longer duration, the corona crisis seems to further stir up the already existing mistrust. This happens in part with other actors and also with some other arguments – insofar as conspiracy theories play a role. Yet, what never changes is the need to point the finger at 'the culprits'. The existing mistrust, enhanced by the social media, can serve as a breeding ground for all the understandable discontent about the measures. In that emotional mood, anyone can be guilty of the virus: George Soros, Bill Gates, 5G, prime minister Rutte, at any rate the elite. Who were already increasingly mistrusted anyway. **his** brings us back to the report, in which we have found several answers to the reasons for this mistrust. People do not feel seen, the government is invisible, there is inequality and injustice or people see, above all, a failing government. Reading this report will reveal the depth of this*

discontent. And it will also become clear that it is impossible to offer immediate action perspectives for this problem. What actually is clear, however, is that the discontent produces a signal intended not just for the authorities. During the reconstruction after the corona crisis, it will be of vital importance to win back trust across the full width of the public domain. Too many people feel that the government, the authorities but also the organizations and institutions, are not working for but against them.

In this context, we should expect an intensification of the social conflicts – a stage of politicisation following the pragmatic politics of recent decades. Who is going to pay for this crisis? And do we want to have the same society back as the one we had before the crisis? Legitimate political questions that ask for an answer people will be able to identify with. It is not a simple task, but it ultimately is everybody's concern. The trick will be to get society reorganised closer to its citizens and their concerns. Years ago, the British intellectual Maurice Glasman already stated that the big question of this time is 'how to get more love into the system'. That is the challenge brought into sharp focus by the corona crisis.

■ Prof. Hans Boutellier

■ Wetenschappelijk adviseur Verwey-Jonker Instituut

Inhoud

Voorwoord	3	4	Naar een proces-gedreven benadering van gebrek aan vertrouwen	57
Introduction	5	4.1.	De impact van persoonlijke ervaringen	57
		4.2.	Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk	59
		4.3.	Tot slot	64
Samenvatting	8	5	Handelingsperspectieven	65
Summary	12	5.1.	Wenselijkheid en haalbaarheid van herstel van vertrouwen	65
1 Inleiding	16	5.2.	Nabijheid	66
1.1.	17	5.3.	Eerlijke inspraak	67
1.2.	17	5.4.	Tot slot	68
1.3.	17	6 Conclusie	69	
1.4.	19	6.1.	De narratieven in vijf thema's	69
1.5.	19	6.2.	Wie is de overheid?	70
2 Institutioneel vertrouwen onder de loep	20	6.3.	Wie is de burger met gebrek aan vertrouwen?	70
2.1.	20	6.4.	Een proces-gedreven benadering van wantrouwen	71
2.2.	22	6.5.	Herstel van vertrouwen	71
2.3.	23	6.6.	Tot slot	72
2.4.	27	7 Literatuur	74	
2.5.	29	Bijlage 1: Overzicht achtergrondkenmerken respondenten	78	
3 De narratieven over gebrek aan vertrouwen	30	Bijlage 2: De achtergrond van de geselecteerde regio's	80	
3.1.	31	Bijlage 3 Begeleidingscommissie	85	
3.2.	36			
3.3.	42			
3.4.	50			
3.5.	52			
3.6.	54			

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 moeilijk 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.

Summary

In this study, we have given the floor to citizens without trust in the democratic constitutional state and its institutions. They represent a part of Dutch society that has until now been heard and understood too rarely. Who are they and what stories do they have to tell? These are questions that are not only important from a theoretical viewpoint, but from a social viewpoint as well. After all, democracy never works equally well for everyone. It is a machine that needs constant adjusting and is never finished. It means that you may expect a democracy to be receptive to critical voices. Furthermore, a lack of trust can, in some cases and under particular circumstances, turn into behaviour harmful to democracy or the rule of law, for example when it translates into violence.

Problem definition and method

The central problem definition for this study is:

What are the characteristics and stories of the (groups of) Dutch citizens who have no or little trust in the democratic constitutional state and its institutions? And what are the consequences of the insight into these characteristics for possible action perspectives to restore this trust?

To be able to answer these questions, we have conducted fifty in-depth interviews with respondents from seven regions about the lack of trust in the democratic constitutional state and its institutions. The majority of the interviewees were 'distrusting' citizens.

Simultaneously, for each region, we have interviewed one or two citizens who, because of their function or active, participating role in society, were able to analyse the issues regarding trust and mistrust at a higher level of abstraction (experts).

The narratives in five themes

People's views are layered and often consist of a complex whole of ideas, images and experiences. While structuring the views at the foundation of the lack of trust, we have tried to stay as close as possible to the character of our respondents' narratives. We have concluded that the narratives are concentrated around the following five themes:

1. Invisibility of the government. This theme refers to the image of a government that has grown ever more distant from its citizens. This is felt most urgently at the local level, where the government is traditionally most tangibly present. The closure of physical municipal service desks and police stations, out of control digitalisation, powerless city districts, and complex rules and regulations with which the overwhelmed citizen has to deal all alone, - these are described developments that show the government's retreating movement, and not seldom a 'distrusting' citizen who feels abandoned.
2. Invisibility of the citizen. Respondents indicated they feel unseen by the government. They think the human dimension has been lost in the contact with the government, and that the government no longer knows what is going on in society. They also feel that the government does not take responsibility often enough, which makes it insensitive to particular social issues. A number of respondents pointed out the fact that the distance between government and citizen also leads to a government that distrusts its citizens.

3. Unequal treatment. This is about dissatisfaction driven by an 'us versus them' feeling, with 'us' feeling deprived or suspecting that other groups get preferential treatment, - the narratives are about disadvantaging people as well as favouritism. There is discontentment about the conviction that the government favours, above all, itself or particular groups in society: the elite, Dutch people with a migrant background, refugees, white Dutch people and those living in the Randstad.
4. The citizen does not get heard. Respondents felt they do not get heard, both in decision-making in which they are directly involved as stakeholders (or in which they feel they should be treated as stakeholders), and in decision-making at a national level, in which they are indirectly involved as stakeholders (coalition formation and the follow-up after referenda). They also express their dissatisfaction with what we have called 'pretence participation', when the citizen is rustled up solely for window dressing. 'Unpopular' honesty about the fact that there really is no participation is preferred over dancing around the issue. This was linked to the need to 'take the citizen seriously' and also to what a citizen should expect of democracy.
5. Incompetence. Respondents indicated that they think officials, politicians and administrators are incompetent. They also reproached politicians and political parties for a lack of vision. Respondents argued that politics is driven by fear for the big narrative; the focus is on winning votes and the short term. Here, too, the citizen appears who does not feel that his or her wishes, concerns and problems are taken seriously. Finally, respondents thought that the parliamentary system is an obstacle to sound and decisive political action, since it is conducive to political fragmentation.

Who is the government?

The themes show that our respondents mainly base their trust in the government on its performance, which is called an object-driven approach in the literature. Thus, the narratives tell us something, not just about the mistrust of our respondents and who they are, but also about who the authorities are or how they are experienced by our respondents. In this context, we have several observations:

- Sometimes, respondents literally do not know who the authorities they should trust actually are: 'Where should I ring the bell?' 'Who is the police officer on our beat?' 'What is an area broker?' The literature mentions four characteristics that are relevant in citizen's assessment of whether or not to trust the authorities (capability, care, accountability and reliability).¹ . We conclude that the question "Who is the government?" is underlying these assessment factors as a more fundamental question. After all, prior to citizens' assessment based on these four characteristics, they need to know who or what they are dealing with.
- When citizens have trouble identifying the institution or the official they should trust, this not only can result in more distrust but also in an upscaling of this distrust. Distrust directed at a specific official, service desk or service then leads to distrust of, for instance, the municipality or the government in general.
- Invisibility of the government almost automatically turns into invisibility of the citizen. To not see and to not be seen are two sides of the same coin.

1 The citizen who assesses whether or not to trust, looks at the extent to which the object to be trusted is equipped with the means to act effectively (capability); the extent to which the object is inherently involved with his/her interest (care); the extent to which the object can be held accountable (accountability); and the extent to which the object's behaviour can be predicted, based on the past (reliability).

- We can also interpret the question ‘Who is the government?’ as ‘Who calls the shots within the government?’ Part of the respondents has the idea, for example, that there is an elite that more or less pulls the strings.

Who is the citizen with a lack of trust?

Based on the quantitative data of the Netherlands Institute for Social Research (SCP), we have determined that citizens with less institutional trust more often are lower educated, men, older than 50, and PVV and SP voters. The interviews we have conducted with citizens with a lack of trust do not add any additional ‘hard’ characteristics to this. They do show, however, the cracks in this standard idea about the distrusting citizen, mainly regarding the assumptions that can be easily projected on this idea. The distrusting citizen in our study had many faces: from politically active to politically withdrawn and from highly educated to low educated. Even more important is that our study questions an argument, often heard during policy interventions, that a lack of trust is the result of a lack of knowledge among citizens; ignorance breeds intolerance, which requires a knowledge injection. Yet, in general, our respondents, even those who are lower educated, seemed to be well informed

A process-driven approach to trust

How informed our respondents were is hard to explain when we only look at it from the perspective of the object-driven and subject-driven approaches dominant in the literature. Instead, it requires what we have called a process-driven approach to trust. This approach assigns explanatory power to mechanisms that assert themselves once the first impetus for mistrust has been given. It turns out that distrust is fed by, among other things, the enormous availability of distrust-confirming information usually at hand at platforms such as Youtube, Facebook and Twitter. The steering and compartmentalising operation of these social media’s algorithms enhances this process. Furthermore, distrust can generate a pull effect once it has manifested itself in a person. This happens, for instance, as distrusting citizens seek each other out because of their political affinities, which tends to exacerbate their distrust. In addition,

distrusting people’s tendency of avoiding contact with the authorities, may play a role in keeping the distrust alive; it may block a person from gaining new, ‘positive’ experiences that could contribute to a restoration of trust. Mistrust seems to be a terrain where demand and supply find one another quite easily. We can conclude from this that it is not a lack of information that drives mistrust, but rather a lack of information that spreads around other sound-bites. It also shows, however, that mistrust is easily reinforced once it has reached a certain level. And at that point, it is difficult to diffuse it.

Restoration of trust

How can we mend this lack of trust? This question is as logical as it is treacherous. That is to say, every government that considers this assignment, should ask itself first of all to what extent it should want to restore trust. After all, a critical, monitoring attitude of citizens, – which may result in scepticism towards institutions and people in power, but also in consent and trust -, is actually beneficial to democracy. Moreover, the state is capable of doing something about this only to a limited extent. Social discontent such as displayed by a part of our respondents cannot be seen as separate from processes such as globalisation and neoliberalism, which also surmount national government. Furthermore, each attempt at the restoration of trust will have to compete with the cynicism that so easily gets the upper hand at platforms such as Twitter and Facebook.

Therefore, in the policy field of the restoration of trust, modesty and realism are fitting. The best chance of success, we think, is when two directions will join forces that can be summarised as nearness and participation. To be seen and also to be heard, that is what it is all about. Or, seen from the perspective of government, to be present but also to be there for the citizen. This requires a forward move by the government, in full acknowledgement of the risks involved. The past has shown that well-intentioned opportunities to participate can get hijacked by what has been called the 'participation elite', which foments political inequality. The irritation of our respondents about what is experienced as sham participation, - the citizen feels his or her presence is just for show -, shows that, in the words of our respondents, the creation of a 'realistic influencing sphere' is a necessity. This formulation is not only an expression of the wish for more real participation, but also of the wish to be better informed about the considerations involved in decision-making.

1 Inleiding

Dit rapport zou een vertekend beeld kunnen achterlaten bij de lezer. Aan het woord zijn burgers met geen of weinig institutioneel vertrouwen uit zeven verschillende regio's in Nederland. Het levert, hoe dan ook, een niet al te rooskleurig beeld op van de staat van onze democratie. Twee kanttekeningen zijn op zijn plaats bij deze ogenschijnlijk negatieve insteek van deze studie. Allereerst, het gaat zo slecht nog niet in Nederland met het vertrouwen dat de bevolking heeft in de democratie en haar instituties. Vrijwel iedereen, zo'n 95 procent, verkiesdt democratie boven andere vormen van regeren. En ook over het functioneren van de democratie is ongeveer driekwart van de Nederlanders positief (CBS, 2018). En niet zonder reden, zo lijkt het als we kijken naar internationale vergelijkingslijsten, waarop Nederland het steevast goed doet. Het gezaghebbende expertonderzoek *Varieties of Democracy* (2020) bijvoorbeeld - dat de kwaliteit van de democratie meet aan de hand van vijf aspecten (electorale democratie, liberale democratie, gelijke kansen, participatie en deliberatie) - zet Nederland op de zestiende plaats van de 179 onderzochte landen. Tegelijkertijd werkt een democratie nooit voor iedereen even goed. Dat kan ook niet; zij is als een machine die steeds bijgesteld moet worden, die nooit af is. Ten tweede, en aansluitend hierop: wantrouwen is niet per definitie slecht voor een democratie. Sterker nog, een gezonde democratie heeft kritische burgers nodig die de overheid scherp houden. We komen er later op terug. Hierin verscholen zit echter een gegeven dat een belangrijk vertrekpunt is van deze studie: het ene wantrouwen is het andere niet.

In dit onderzoek richten wij ons op het deel van de bevolking dat weinig of geen vertrouwen heeft in het functioneren van de democratische rechtsstaat en zijn instituties. We stellen daarbij vast dat er twee idealen samenkomen in de democratische rechtsstaat: dat van de democratie, die vergt dat burgers invloed

kunnen hebben op het beleid, en dat van de rechtsstaat, die vergt dat overheidsmacht wordt beperkt door recht. Het is niet aan ons om het gebrek aan vertrouwen zoals dat zich etaleert binnen deze groep op waarde te schatten, om dit weg te zetten als irrationeel of juist als rationeel of legitiem. Wel willen we proberen het wantrouwen en de narratieven die hieraan ten grondslag liggen te begrijpen. De term 'narratieven' verwijst hier naar de opvattingen die vorm en richting geven aan het wantrouwen, die vaak gebaseerd zijn op een complex geheel van nauw met elkaar verweven beelden, ideeën, gevoelens en ervaringen. We hopen tevens dat deze narratieven een nieuw licht kunnen werpen op wie de wantrouwende burger is – een vraag die tot nu toe vooral vanuit kwantitatieve hoek benaderd is. Het moge duidelijk zijn dat we hierbij op geen enkele manier naar volledigheid streven. De kwalitatieve insteek van dit onderzoek leent zich daar niet voor. En daarbij weten we dat boosheid en wantrouwen tegenover democratische instituties binnen diverse contexten en bij diverse groepen kunnen ontstaan. Dé wantrouwende burger bestaat dus niet.

Het bovenstaande toont het theoretisch belang aan van dit onderzoek, maar zeker ook het maatschappelijk belang. Immers, van een democratie mag je verwachten dat zij ontvankelijk is voor kritische geluiden, deze serieus neemt. Het is waar zij haar lerend vermogen vandaan haalt, maar ook waarin zij zich onderscheidt van bijvoorbeeld autoritaire of totalitaire staten, waar kritiek doorgaans afgewezen of zelfs bestreden wordt. Daarnaast kan gebrek aan vertrouwen in sommige gevallen en onder sommige omstandigheden omslaan in gedrag dat de democratie of de rechtsstaat niet ten goede komt of zelfs schaadt. We zagen hier een aantal voorbeelden van tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Van zendmasten die in brand werden gestoken uit angst voor straling van het 5G-netwerk tot protesten tegen het coronabeleid die uitliepen op het belagen van agenten en politici – het waren acties die veelal gedreven werden door een hoge dosis wantrouwen tegenover de overheid. Het is ook om deze reden belangrijk om meer inzicht te krijgen in de verhalen van mensen met gebrek aan institutioneel vertrouwen.

1.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om meer zicht te krijgen op (de diversiteit van) de aard en motieven van Nederlanders met geen of weinig vertrouwen in de democratische rechtsstaat en de daarbij behorende instituties. Daarnaast beogen we inzicht te verkrijgen in wat er gedaan kan worden om dat vertrouwen te herstellen. 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?

De probleemstelling van het onderzoek is uitgewerkt aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kan 'geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat en zijn instituties' worden gedefinieerd en geoperationaliseerd?
2. Hoe zijn de mensen of groepen die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat te typeren, gelet op sociodemografische en subjectieve kenmerken?
3. Wat zijn de verhalen van mensen die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat?
4. Welke handelingsperspectieven zijn te identificeren om vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zijn instituties te herstellen?

1.2. Tussentijdse ontwikkelingen

De coronacrisis die de wereld, en dus ook ons land, trof in maart 2020 – waarvan het einde nog niet in zicht was ten tijde van het schrijven van dit rapport - heeft alles en iedereen geraakt, en zo ook dit onderzoek. De data-verzameling van deze studie liep van oktober 2019 tot juli 2020. De coronacrisis beïnvloedde dit proces op twee manieren. Allereerst bemoeilijkte het de werving van respondenten. Alhoewel de onderzoekers toen al een groot deel van de interviews hadden afgerond, is een aantal interviews (in totaal negen) afgenomen tijdens de coronacrisis. Het feit dat onze contactpersonen andere prioriteiten hadden dan het zoeken van respondenten voor ons onderzoek bemoeilijkte de werving voor onze laatste interviews. Hierdoor vonden wij onze respondenten via andere wegen, zoals Facebook of andere sociale media. Daarnaast was het beleid van het Verwey-Jonker Instituut om tot in elk geval 1 juni 2020 geen face-to-face-interviews af te nemen, waardoor alleen telefonische of online interviews mogelijk waren. Het leverde een ander soort interactie op tussen interviewer en respondent. Toch hebben we het idee dat we genoeg informatie kregen uit die interviews.

1.3. Onderzoeksmethode

Voor ons onderzoek voerden wij vijftig diepte-interviews uit met respondenten uit zeven regio's over het verlies van vertrouwen in de Nederlandse democratie en haar instituties. We hielden de interviews zowel met burgers die een gebrek aan vertrouwen, of wantrouwen, hebben in de democratische rechtsstaat, als met experts. Onder experts verstaan we in dit geval burgers die vanuit hun functie of actieve, participerende rol in de maatschappij de problemen rondom vertrouwen en wantrouwen op een hoger abstractieniveau konden duiden. We spraken voor ieder van de zeven regio's vijf tot acht burgers met weinig of geen vertrouwen en één of twee experts. In totaal namen er 52 respondenten deel aan het onderzoek (41 burgers met gebrek aan vertrouwen en 11 experts). In twee gevallen was er sprake van een dubbelinterview. Bij de werving van respondenten waren we niet uit op representativiteit maar op diversiteit aan narratieven. Het leidde tot een diverse groep van respondenten.

Van een dominee, hulpverlener en huisarts tot een zzp'er in de bouw, van laag- tot hoogopgeleid en van maatschappelijk georganiseerde burgers tot burgers die meer een individuele strijd met instituties hebben gevoerd. We komen er in het hoofdstuk over de narratieven op terug (zie ook bijlage 1).

Om tot een goede selectie van respondenten te komen, hebben we aan het begin van het onderzoek een discoursanalyse van online media uitgevoerd. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het analyseprogramma Coosto. Dit programma stelde ons in staat om over een periode van tien jaar, vanaf 2010 dus, online (nieuws)berichten terug te zoeken. Door middel van verschillende zoektermen (zoals: 'vertrouwen rechtsstaat') kwamen we tot nieuwsberichten waarin duidelijk werd gemaakt dat bepaalde gebeurtenissen invloed hadden op het vertrouwen van burgers in een specifieke regio. De nieuwsberichten of de onderwerpen die het vaakst gepubliceerd werden, namen we mee in een lijst, zodat we een overzicht hadden van de belangrijkste gebeurtenissen in een specifieke regio. Naar aanleiding daarvan zijn we trapsgewijs op zoek gegaan naar respondenten die zich op een relevante manier verhielden tot de genoemde thema's.

Ondanks de voorbereidingen verliep de werving van respondenten niet zonder slag of stoot. Dit had, zoals we al opmerkten, te maken met de coronacrisis, maar ook met het type respondent dat we zochten. Bij burgers met een gebrek aan vertrouwen of wantrouwen in de democratische rechtsstaat gaat het (deels) om mensen die 'moeilijk bereikbaar zijn'. Mensen die niet alleen niet deelnemen aan enquêtes, maar ook minder snel bereid zijn om deel te nemen aan interviews. Om deze reden hebben we via diverse kanalen geprobeerd respondenten te werven. Om te beginnen werkten we samen met Netwerk Democratie. Deze organisatie houdt zich bezig met burgers en de democratische rechtsstaat en heeft veel ervaring met burgers die geen of weinig vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat. De organisatie heeft een uitgebreid netwerk in verschillende relevante regio's. Met name in Groningen en in Friesland leverde dit relevante contacten op; sleutelfiguren die ons vervolgens weer

in contact brachten met andere respondenten. In Enschede, Amsterdam en Heerlen benaderden we burgers op strategische plekken (denk aan buurthuizen, winkelcentra) en via partijen die een groot lokaal netwerk hebben (zoals dorps- en wijkraden, actiegroepen en woningcorporaties). Tot slot kwamen we via ons eigen netwerk tot sleutelfiguren of respondenten, met name in de regio's Amsterdam, Heerlen en Tilburg. Als we eenmaal een geschikte respondent hadden benaderd, kwamen we in veel gevallen door het 'sneeuwbaaleffect' tot nieuwe respondenten.

In de regio Schiedam verliepen de contacten moeizamer, aangezien veronderstelde sleutelpersonen ons vaak niet konden doorverwijzen naar onze doelgroep. Daarbij kregen we te maken met de coronacrisis, waardoor we ons genoodzaakt zagen op een andere manier respondenten te werven. Een contactpersoon gaf ons de tip een kijkje te nemen op een Facebookpagina waar Schiedammers zich regelmatig negatief uiten over de Nederlandse rechtsstaat. Via die Facebookgroep kwamen we in contact met respondenten voor ons onderzoek. Door het sneeuwbaaleffect stegen onze aantallen respondenten ook voor die regio.

We hebben de interviews gehouden op een locatie naar keuze van de respondent. Dit was bij voorkeur bij de respondent thuis, vanwege de vertrouwde omgeving, maar het interview kon ook op een andere locatie plaatsvinden als de respondent hier de voorkeur aan gaf. In verband met het coronavirus is ook een aantal interviews telefonisch of online (via bijvoorbeeld Microsoft Teams) afgenomen. De interviews duurden gemiddeld een à anderhalf uur, mede afhankelijk van locatie van het interview (online en telefonisch duurden de interviews vaak korter). Bij aanvang van het interview vroeg de interviewer eerst toestemming voor opname van het gesprek zodat een extern transcriptiebureau het interview kon uitwerken.

Alle respondenten gaven deze toestemming. De anonimiteit van de respondenten is gewaarborgd door geen traceerbare gegevens van de respondenten op te nemen in het rapport.

De vijftig diepte-interviews zijn woordelijk uitgeschreven (getranscribeerd) en vervolgens geanalyseerd en gecodeerd met behulp van het programma ATLAS.ti.

Naast het houden van interviews, bestudeerden we (wetenschappelijke) publicaties van eerdere onderzoeken over het verlies van vertrouwen in de rechtsstaat en zijn instituties. De resultaten hiervan dienden als input voor zowel onze topiclijst als voor het analysekader waarmee we de interviews codeerden.

1.4. Keuze voor regio's

Zoals eerder beschreven, kozen we zeven regio's waarbinnen we onze respondenten werven. Bij de selectie hebben we rekening gehouden met geografische spreiding over Nederland, evenals met spreiding over krimp- en groei-gemeenten en met stad en platteland. Daarnaast hebben we bij de selectie specifiek oog gehad voor wijken met een lagere sociaaleconomische status en regio's die onlangs een bestuurlijke verandering hebben doorgemaakt (gemeentelijke herindeling) en / of gebeurtenissen doormaken of doormaakten met mogelijk grote impact op het vertrouwen van burgers. Nadrukkelijk namen we in onze selectie ook regio's mee die op grotere afstand van de Randstad liggen en fysiek een grotere afstand hebben tot wat men wel noemt de Haagse politieke en bestuurlijke elite, de Amsterdamse grachtengordel en culturele elite, en de Hilversumse media-elite.

We selecteerden vooraf de volgende zeven regio's:

1. Amsterdam
2. Groningen
3. Enschede
4. Friesland
5. Heerlen
6. Schiedam e.o.
7. Tilburg

De eerder beschreven discoursanalyse van online media hielp ons de keuze voor de regio's te valideren. In bijlage 2 beschrijven we de achtergrond van de regio's op basis van de discoursanalyse van online media.

1.5. Leeswijzer rapport

De rapportage is als volgt opgebouwd. We starten met een literatuurstudie waarin we onder andere de kenmerken en gradaties van institutioneel vertrouwen uitlichten, maar ook een beeld schetsen van wat er in de literatuur bekend is over de mensen of groepen die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat (hoofdstuk 2). Daaropvolgend, in hoofdstuk 3, beschrijven we de verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen. Deze geven ons inzicht in de gelaagdheid van de opvattingen en het complexe geheel van ideeën, beelden en ervaringen die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen. In hoofdstuk 4 voegen we hier een dimensie aan toe door te kijken naar de (psychologische) mechanismen achter het gebrek aan vertrouwen. Welke typen ervaringen zijn hierin het meest doorslaggevend? En hoe ontwikkelt gebrek aan vertrouwen zich nadat de eerste aanzet hiertoe is gegeven? In hoofdstuk 5 gebruiken we de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken om handelingsperspectieven te formuleren die gericht zijn op het herstellen van het vertrouwen. We sluiten af met een conclusie in hoofdstuk 6 waarin we de onderzoeksvragen samennemen en beantwoorden.

2 Institutioneel vertrouwen onder de loep

Met vertrouwen hebben we dagelijks te maken. We meten er onze vriendschappen aan af. Goede vrienden neem je in vertrouwen. Mensen die 'niet te vertrouwen zijn', probeer je zoveel mogelijk op afstand te houden. Ook het vertrouwen in jezelf wordt constant op de proef gesteld. En vertrouwen speelt ook buiten de persoonlijke sfeer een belangrijke rol. Het is het cement van de samenleving. En voor bestuurders is het iets om te koesteren, in de zin dat burgers die vertrouwen hebben in autoriteiten meer bereid zijn mee te werken en zich aan de regels te houden (Hough, Jackson en Bradford, 2013; Hinds, 2009; Tyler en Wakslak, 2004; Bradford, 2014). Daarbij geldt voor leden van de Tweede Kamer en andere gekozen volksvertegenwoordigers dat zij deels in het zadel zijn geholpen door vertrouwen, maar dat een gebrek aan vertrouwen hen ook weer uit het zadel kan helpen. Onze representatieve democratie is in wezen een systeem van 'georganiseerd wantrouwen' (Van der Meer, 11 januari 2017). En lang werd een hoge mate van politiek vertrouwen als essentieel gezien voor het functioneren van de democratie (Almond en Verba, 1963; zie ook Zmerli en Van der Meer, 2017; Citrin en Stoker, 2018). Hoe meer hoe beter, zonder dat daarbij noodzakelijke verdere vragen werden gesteld. We komen er later op terug. Maar duidelijk is: bij vertrouwen gaat het ergens om.

Maar waar gaat het om? Deze vraag verdient voor nu twee antwoorden. Ten eerste is het belangrijk vast te stellen dat de centrale rol van vertrouwen in het dagelijks leven ertoe heeft geleid dat eenieder, en zo ook onze respondenten, zijn of haar eigen idee heeft over wat vertrouwen is. Of wat wantrouwen is. Het maakt dat vertrouwen in gesprekken met mensen moeilijk in een theoretisch

keurslijf te persen is. Ten tweede, het grote belang dat kleeft aan vertrouwen heeft ertoe geleid dat het fenomeen veel en vanuit verschillende hoeken bestudeerd wordt: de psycholoog richt zich op de geneigdheid tot vertrouwen als een persoonlijk kenmerk, de socioloog bestudeert de functie van vertrouwen in de samenleving, de criminoloog is geïnteresseerd in de rol van vertrouwen in criminele netwerken en het oprullen hiervan en de politicoloog bestudeert het vertrouwen in (politieke) instituties. We kunnen nog even doorgaan. Dit heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan definities. Het maakt het van extra belang om onze eigen positie hierin te bepalen.

In dit hoofdstuk doen we dit en bespreken we de belangrijke kenmerken die we toeschrijven aan vertrouwen in dit onderzoek, alsmede de verschillende gradaties van vertrouwen die we onderscheiden. Vervolgens richten we ons op de bronnen en factoren die van invloed zijn op institutioneel vertrouwen. Tot slot proberen we aan de hand van kwantitatieve data afkomstig van het SCP een beeld te krijgen van groepen mensen die geen vertrouwen hebben in instituties.

2.1. Afbakening van institutioneel vertrouwen

We richten ons in dit onderzoek op een specifiek type vertrouwen. Centraal staat het vertrouwen in de rechtsstaat en zijn instituties, oftewel institutioneel vertrouwen. Dit betreft in zijn brede vorm het vertrouwen in de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij (De Gruijter, Smits van Waesberghe en Boutellier, 2010; Kloosterman en Schmeets, 2010). Het Centraal Bureau voor de Statistiek bijvoorbeeld meet sinds 2012 jaarlijks het institutioneel vertrouwen door aan burgers te vragen in welke mate zij vertrouwen hebben in kerken, leger, rechters, pers, politie, de Tweede Kamer, ambtenaren, banken, grote bedrijven en de Europese Unie. In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP,

vanaf 2008) wordt gevraagd naar vertrouwen in de rechtspraak, de kranten, de televisie, de vakbonden, de grote ondernemingen, de Tweede Kamer en de regering. Als het gaat om vertrouwen in de (democratische) rechtsstaat zijn vooral de gezaghebbende instituties (politie, rechtspraak, leger) en politieke instituties (regering, Tweede Kamer, EU) relevant, en in de tweede plaats de media. Het zijn instituties die het abstracte systeem dat ten grondslag ligt aan onze (democratische) rechtsstaat vorm geven en tastbaar maken.

Maar hiermee is de kous nog niet af, zo hebben we al vastgesteld. De veelvoud aan definities die ontstaan is, heeft er mede toe geleid dat vertrouwen volgens sommigen aan 'conceptuele vaagheid' is komen te lijden (Vigoda-Gadot en Mizrahi, 2014; zie ook Li, 2015). Een vaagheid, zo stellen De Gruijter, Smits van Waesberghe en Boutellier (2007), die in zekere zin inherent is aan het type begrip dat 'vertrouwen' is. Zij zien kenmerken van een 'wezenlijk betwist begrip' (Gallie, 1962) in 'vertrouwen', waarvan de inhoud en betekenis aan constante verandering onderhevig is, terwijl tegelijkertijd iedereen wel ongeveer een idee heeft waar het over gaat (vergelijk bijvoorbeeld liefde, veiligheid en macht). Weer anderen wijzen op de 'verwarrende potpourri' (Shapiro, 1987; zie ook McKnight en Chervany, 2001) aan gedaantes van vertrouwen waarop deze definities betrekking kunnen hebben. 'Vertrouwen' kan een werkwoord zijn of een zelfstandig naamwoord en een karaktereigenschap, een overtuiging of een sociale structuur aanduiden. En zo verder. Het zou ontmoedigend kunnen werken. Tegelijkertijd zijn er centrale elementen te ontdekken in de wirwar van definities en betekenissen die 'vertrouwen' kent (Rousseau et al., 1998; PytlikZillig en Kimbrough, 2016). We lopen de voor ons belangrijkste kenmerken kort langs.

We gaan er in dit onderzoek allereerst vanuit dat vertrouwen *relationeel* is. Vertrouwen betreft een relatie tussen een subject dat vertrouwt en een object, een institutie in ons geval, dat vertrouwd wordt. A vertrouwt B om X te doen (Hardin, 1992). Wat die X is, is per institutie verschillend. Dat hangt onder meer af van de onderwerpen waaraan de institutie gerelateerd wordt en het

overheidsniveau (lokaal, nationaal of Europees) waarop de institutie zich begeeft. Maar ook van de kenmerken van het subject, alsmede van de specifieke omstandigheden waarin vertrouwd wordt. Dit refereert aan het *situationele* aspect van vertrouwen (Van der Meer en Ouattara, 2019).

Daarnaast gaat het bij vertrouwen om *een verwachting* over een uitkomst die *onzeker* is (PytlikZillig en Kimbrough, 2016). De uitkomst waarop het vertrouwen betrekking heeft, is nooit honderd procent te garanderen, maar is altijd onderhevig aan een zekere mate van onzekerheid en *risico* (hoewel mensen dit zelf anders kunnen ervaren). Dat maakt ook dat het gepaard gaat met een zekere *kwetsbaarheid*. De keuze om te vertrouwen moet daarbij in principe bij het subject liggen. Is er sprake van dwang, dan spreken we niet meer van vertrouwen. Degene die vertrouwt, is doorgaans de meest kwetsbare partij binnen de vertrouwensrelatie. Spijt dat je iets of iemand ten onrechte hebt vertrouwd, bijvoorbeeld door het uitbrengen van je stem op een politieke partij of het delen van gevoelige informatie aan de politie, ligt niet zelden op de loer (Luhmann, 1988; Blokstra, 2019). Daarbij geldt: hoe groter het risico, hoe moeilijker het is om iets of iemand te vertrouwen. Het verklaart onder meer het hoge niveau van het vertrouwen in het koningshuis in Nederland – het betreft een institutie met relatief weinig macht. Maar het vertrouwen van het subject brengt ook risico's voor het object met zich mee. Dit is het geval als degene of datgene dat vertrouwd wordt ter verantwoording kan worden geroepen door het subject, bijvoorbeeld door het uitbrengen van een stem (in het geval van politieke partijen en politici) of het onder de aandacht van andere mensen brengen van een klacht op sociale media.

We stellen dus vast dat vertrouwen relationeel en situationeel is en dat de beslissing om te vertrouwen gebaseerd is op verwachtingen die gepaard gaan met kwetsbaarheid, risico's en onzekerheid voor met name degene die vertrouwt (Rousseau et al., 1998; Blokstra, 2019).

2.2. Gradaties van vertrouwen

We hebben tot nu toe een aantal kenmerken toebedeeld aan vertrouwen. In dit onderzoek richten wij ons specifiek op burgers die wantrouwen. Tegenover wantrouwen staat vanzelfsprekend vertrouwen. In veel gevallen wordt hier in de literatuur nog een derde smaak van vertrouwen aan toegevoegd, te weten scepsis. We bespreken deze drie gradaties van vertrouwen, maar brengen ook reliëf aan binnen de gradaties.

Vertrouwen wijst op een positieve evaluatie van het te vertrouwen object. Lang is de dominante opvatting geweest dat de democratie een hoge mate van vertrouwen nodig had om goed te kunnen functioneren. Het is het punt van waaruit veel studies naar vertrouwen, en vooral institutioneel vertrouwen, vertrokken en nog steeds vertrekken. Er is sprake van een hardnekkige *optimistic bias* (Neal, Shockley en Schilke, 2016). Meer recent is er nadrukkelijker aandacht gekomen voor de 'donkere kant' van vertrouwen. Een te groot, 'blind' vertrouwen, zo wordt terecht geredeneerd, holt de controlemechanismen van de rechtsstaat uit en kan daar negatieve consequenties voor hebben. Het is een redenering die in het dagelijks leven, waar te goed van vertrouwen vaak als synoniem voor naïef wordt gebruikt (en iemand kwetsbaar maakt voor misbruik), een veel prominentere plaats inneemt dan in de wetenschap. Naast blind vertrouwen staat gefundeerd vertrouwen, waarbij vertrouwen een gevolg is van een actieve monitorende houding.

Uit bovenstaande blijkt al dat het niet hebben van vertrouwen in instituties niet per se wijst op een zwakke democratie. Integendeel. *'Democracy'*, zo stellen Mishler en Rose (1997), *'requires trust but also presupposes an active and vigilant citizenry with a healthy skepticism of government and a willingness, should the need arise, to suspend trust and assert control over government - at a minimum by replacing the government of the day'*. De actieve en waakzame burgerij waar Mishler en Rose op doelen heeft vertrouwen in het systeem, maar is kritisch tegenover de instituties en machthebbers.

Dit kan leiden tot scepsis, maar ook tot vertrouwen. Immers, ook kritische burgers met een monitorende houding kunnen tevreden zijn over het functioneren van een (politiek) leider of een institutie.

Wantrouwen, tot slot, is een diep geworteld negativisme tegenover het te vertrouwen object. Ook hier zijn meerdere accenten te leggen. Krouwel en Abts (2007) bijvoorbeeld maken onder meer een onderscheid tussen 'wantrouwen en pessimisme', dat ze vinden bij sceptische burgers die regelmatig teleurgesteld zijn, en 'cynisme', de overtuiging dat het te vertrouwen object inherent incompetent, immoreel of zelfzuchtig is. In tegenstelling tot Krouwel en Abts beschouwen wij cynisme als de meest extreme vorm van wantrouwen – het zou 'vervreemding', dat zich bij Krouwel en Abts aan het einde van het continuüm bevindt, tot gevolg kunnen hebben. Cynisme binnen ons onderscheid leidt tot wat je 'blind wantrouwen' zou kunnen noemen. Evenals blind vertrouwen stelt dit grenzen aan zowel het relationele als het situationele aspect van vertrouwen. Immers, de mate waarin iemand vertrouwt, is niet meer afhankelijk van de prestaties van het object en de specifieke omstandigheden waarbinnen een afweging om te vertrouwen vorm krijgt, maar staat al van te voren vast. En net als blind vertrouwen is dit vanuit een democratisch of rechtsstatelijk perspectief niet wenselijk. Het goudlokje-principe³ lijkt van toepassing bij vertrouwen, te veel vertrouwen in instituties is niet goed voor de rechtsstaat en te weinig vertrouwen evenmin (Neal, Shockley en Schilke, 2016).

3 Het refereert aan het sprookje 'Goudlokje en de drie beren', waarin het meisje Goudlokje de dingen precies op een bepaalde manier wil: de pap niet te warm, niet te koud, precies goed; het bed niet te hard, niet te zacht, precies goed.

2.3. Bronnen van institutioneel vertrouwen

Maar wat maakt dat we wel of niet vertrouwen? Het is een van de centrale vragen in dit onderzoek, met dien verstande dat we ons richten op de personen en groepen in Nederland die geen vertrouwen hebben. De vraag is op verschillende niveaus te beantwoorden. Van der Meer (2010; 4 december 2013) onderscheidt vier kenmerken van degene die vertrouwd wordt die van belang zijn bij de afweging om wel of niet te vertrouwen: *capability*: in hoeverre beschikt degene die vertrouwd wordt over de middelen om daadkrachtig op te treden; *care*: in hoeverre is degene die vertrouwd wordt inherent betrokken bij het belang van degene die vertrouwt?⁴; *accountability*: in hoeverre kan degene die vertrouwd wordt ter verantwoording worden geroepen en *reliability*: in hoeverre is het gedrag van degene die vertrouwd wordt voorspelbaar op basis van het verleden? Een dergelijk onderscheid geeft inzicht in het proces van hoe vertrouwen tot stand komt, maar bevindt zich tegelijkertijd op een abstractie-niveau dat niet altijd aansluit bij de belevingswereld van de burger. Veel van deze afwegingen vinden plaats zonder dat degene die vertrouwt er bewust bij stilstaat.

Ook biedt het, noodgedwongen, een wat eenzijdige kijk op hoe vertrouwen (of het gebrek daaraan) ontstaat. Wat als belangrijk gezien wordt, kan per object verschillen (in het geval van instituties hangt het bijvoorbeeld af van hun taakstelling). Bovendien spelen de karakteristieken van het subject een rol, net als de context of situatie waarbinnen de vertrouwensrelatie tussen het subject en object vorm krijgt. Of er wel of niet vertrouwd wordt in de praktijk is geen rationele keuze die ieder mens op dezelfde manier maakt, maar is naast sociaal-demografische kenmerken ook afhankelijk van culturele kenmerken en de emoties van degene die vertrouwt. Toch richten de meeste studies zich bij het verklaren van waarom sommige burgers wel vertrouwen hebben en andere niet óf op het object van vertrouwen (bijv. diens prestaties) óf vooral

op het subject van vertrouwen (bijv. sociaal-demografische kenmerken) (Van der Meer, 2010). Wij staan, net als Van der Meer overigens, een meer geïntegreerde benadering voor. We herhalen dat vertrouwen relationeel is, dat wil zeggen dat het gaat om de wisselwerking tussen subject en object. Dit is iets om vast te houden gedurende het vervolg van deze paragraaf. We scheiden deze twee benaderingen en bespreken eerst de belangrijkste object-gedreven bronnen van institutioneel vertrouwen, om ons vervolgens te richten op de belangrijkste subject-gedreven bronnen en verklaringen.

Object-gedreven benadering

De object-gedreven benadering bouwt voort op de gedachte dat er een verband is tussen vertrouwen aan de ene kant en tevredenheid over en ervaren legitimiteit aan de andere kant (o.a. Dalton, 2004; Miller en Listhaug, 1999; Norris, 1999). Vertrouwen binnen deze benadering is een evaluatie van het object door het subject (*the trust-as-evaluation-approach*). Let op, het gaat hierbij om de perceptie van de prestaties, niet om een objectieve evaluatie hiervan. Zoals het beroemde Thomas-theorema ons vertelt: "*If men define situations as real, they are real in their consequences.*" (Thomas en Thomas, 1928). Instituties, zo voorspelt de object-gedreven benadering, winnen aan vertrouwen als het idee heerst dat ze goed presteren en verliezen aan vertrouwen als dit niet het geval is.

We onderscheiden drie belangrijke lenzen om naar vertrouwen te kijken binnen deze prestatie-gedreven benadering: representativiteit, procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit. We bespreken ze hieronder en koppelen ze waar mogelijk aan trends (met name in Nederland) in institutioneel of politiek vertrouwen. Dit doen we steeds in de wetenschap dat de factoren die van invloed zijn op het vertrouwen van Nederlanders in de instituties van de rechtsstaat niet voor alle instituties en groepen hetzelfde zijn. Vervolgens verleggen we onze aandacht naar de invloed van gebeurtenissen als crises en rampen op institutioneel vertrouwen. Maar eerst nemen we de drie genoemde lenzen binnen de object-gedreven benadering onder de loep.

4 Dit belang kan het eigen welzijn van het subject zijn, maar ook het algemeen belang (Keele, 2007).

Bij *representativiteit* draait het om de mate waarin burgers het gevoel hebben dat instituties hen vertegenwoordigen. Het is een belangrijke pijler in ons kiesstelsel, dat zich kenmerkt door evenredige vertegenwoordiging, 'waarbij vrijwel alle uitgebrachte stemmen meetellen voor de uiteindelijke verhoudingen in de zetelverdeling' (Parlement.com, z.d.). Het maakt dat het relatief gemakkelijk is voor kleine groepen en buitenstaanders om mee te doen in het politieke systeem. Het is een van de redenen waarom het politiek vertrouwen in landen met evenredige kiesstelsels over het algemeen hoger is dan in landen met meerderheidsstelsels (Van der Meer, 2010). Tegelijkertijd weten we dat evenredige vertegenwoordiging politieke versplintering en moeizame, ontransparante machtsvorming in de hand kan werken.

Bij *procedurele rechtvaardigheid* (Tyler, 2003; Sunshine en Tyler, 2003; Rothstein, 2009) draait het om de mate waarin burgers het gevoel hebben dat de te vertrouwen instituties hen op een rechtvaardige en gelijkwaardige manier behandelt. In aanvulling hierop voorspelt de procedurele rechtvaardigheidstheorie dat een rechtvaardige en respectvolle behandeling van burgers door autoriteiten leidt tot een grotere bereidheid bij burgers om negatieve uitkomsten van beleid te accepteren (Tyler, 2003; De Cremer, Tyler en Den Ouden, 2005). Het is een perspectief dat met recht veel gevolg krijgt. Sterker nog, wat politiek vertrouwen betreft is corruptie, dat ten koste gaat van procedurele rechtvaardigheid, met afstand de belangrijkste factor om verschillen tussen landen te verklaren (Van der Meer, 2010). En ook in studies naar vertrouwen in instituties die normaal gesproken niet onder de noemer van politiek vertrouwen vallen, zoals politie en de rechtspraak, wordt procedurele rechtvaardigheid doorgaans geacht een belangrijke factor te zijn (Sunshine en Tyler, 2003; Dekker en Van der Meer, 2007; Van Kapel, Broekhuizen en Steketee, 2019).

Bij *effectiviteit*, tot slot, wordt vertrouwen op een instrumentele manier benaderd. Burgers baseren bijvoorbeeld hun vertrouwen in de regering op haar economische prestaties. Of vertrouwen in de politie op veiligheidspercepties (zoals eigen ervaringen, waargenomen overlast) of percepties van

politieoptreden. Ook de veelgehoorde roep om 'meer blauw op straat' refereert aan het effectiviteitsperspectief. En inderdaad, meer zichtbare aanwezigheid van de politie kan leiden tot een verhoogd publiek veiligheidsgevoel en meer vertrouwen in de politie, hoewel het allerm minst zeker is dat dit ook leidt tot vergroting van de daadwerkelijke (of objectieve) effectiviteit van deze laatste (SCP, 2017).

Belangrijk daarbij is vast te stellen de verschillende perspectieven elkaar niet uitsluiten. Integendeel. Om politiek vertrouwen als voorbeeld te nemen: het relatief hoge vertrouwen in Nederland is niet los te koppelen van de lage mate van corruptie en evenmin van het feit dat we een evenredig kiesstelsel hebben, waardoor het percentage burgers dat zich niet vertegenwoordigd voelt relatief laag is. Maar tegelijkertijd fluctueert het vertrouwen flink rondom dat hoge basisniveau als gevolg van onder meer economische prestaties (in relatie tot het verleden).

De ene prestatie, of wanprestatie, is de andere niet als we ze bezien vanuit het oogpunt van politiek of institutioneel vertrouwen, zo blijkt uit het bovenstaande. Dit gaat ook op voor het vervolg van deze paragraaf als we ons richten op zogenaamde 'belangrijke gebeurtenissen' (*major events*) die van belang zijn bij het verklaren van schommelingen en niveaus van vertrouwen. Om een voorbeeld te noemen: verkiezingen hebben altijd een invloed op korte termijn op de mate waarin we politieke instituties en de politiek in het algemeen vertrouwen. Voor deze studie, waarin wantrouwen centraal staat, zijn echter negatieve belangrijke gebeurtenissen zoals crises, rampen en incidenten interessanter om te belichten. Het zijn gebeurtenissen waarbij instituties en het gedrag van bewindslieden onder een vergrootglas komen te liggen en hun acties niet zelden relevanter worden voor de burger. Om op macroniveau invloed te hebben op vertrouwen, of om als belangrijke gebeurtenis aangemerkt te worden, dient een gebeurtenis breed uitgemeten te zijn in de media (Ostrom Jr. en Simon, 1985; Ostrom Jr. en Smith, 1992; Newman en Forcehimes, 2010). Het zorgt dat mensen er weet van krijgen en er zich een mening over vormen. Of dit leidt

tot een stijging of een daling van vertrouwen ten opzichte van het basisniveau aan vertrouwen (of allebei, als we een langere periode in acht nemen) hangt in belangrijke mate af van de berichtgeving in de media en de hoeveelheid kritiek op politieke leiders en instituties (Brody, 1984; zie ook Murray, 2017)

In het algemeen geldt dat externe dreigingen die betrekking hebben op de gehele bevolking vaak in eerste instantie leiden tot meer vertrouwen in bewindslieden en instituties (Coser, 1956). Het is een effect dat *rally-'round-the-flag* genoemd wordt. Het wordt verklaard vanuit een mix van patriotisme – van zelfidentificatie met bijvoorbeeld een politieke partij naar zelfidentificatie met de natie (Kam en Ramos, 2008) - en verminderde kritiek vanuit de oppositie (ook vanuit politiek-strategische redenen), gecombineerd met een belangrijke informatie- en handelingspositie van politieke bestuurders (Baker en Oneal, 2001; Groeling en Baum, 2008; Murray, 2017). Het trad bijvoorbeeld op na de aanslag in New York op 11 september 2001 en na de aanslag op Charlie Hebdo in Parijs (Le Monde, 1 december 2015). Ook na de uitbraak van de coronacrisis in Nederland steeg het politiek en institutioneel vertrouwen flink (Miltenburg en Schaper, 2020). Maar het is ook een effect dat na verloop van tijd weer uitdooft, als de dreiging afneemt en/of er meer zicht komt op de gevolgen van de reactie van de overheid op de dreiging en het herstel hiervan.

De Australische psychiater en rampdeskundige Raphael (1986) focust zich meer specifiek op de slachtoffers van (zowel interne als externe) rampen en onderscheidt vier fases die van invloed zijn op het vertrouwen in instituties. Na de eerste reactie van schok, de impactfase, komt de zogenaamde honeymoonfase, waarin de opwindende en opluchting van het overleven, maar ook gevoelens van verbondenheid overheersen en politici 'grote woorden' gebruiken om de betrokkenen ervan te overtuigen dat alles goed komt. Naarmate de media-aandacht voor de ramp en haar slachtoffers afneemt en de rauwe werkelijkheid van de soms loze beloftes, bureaucratische rompslomp en verdriet indaalt, volgt vaak de desillusiefase. Het is een fase die kan uitmonden in wat Raphael (1986) de *'secondary disaster'* noemt, of in de woorden van psychiater en trauma-expert

Gersons (2017): de 'ramp na de ramp'. Los hiervan staat de notie dat ook de primaire ramp zich over langere tijd uit kan spreiden: Gersons noemt de aardbevingen in Groningen bijvoorbeeld 'een ramp in slow motion' (in Effting, 8 mei 2020). De desillusiefase vertaalt zich doorgaans in wantrouwen tegenover de autoriteiten. De laatste fase na een ramp betreft de re-integratiefase.

Om de invloed van politieke en institutionele schandalen op vertrouwen te kunnen begrijpen, dient onderscheid gemaakt te worden tussen 'endemische' schandalen, die symptomatisch zijn voor het (politieke) systeem, en schandalen die beschouwd worden als incidenten (Van der Meer, 2017). Endemische schandalen zoals Watergate of de Vietnamoorlog in de Verenigde Staten of de Dutroux-affaire in België hebben in de desbetreffende landen geleid tot langdurig schadelijke effecten op het vertrouwen in de politiek (Damico, Conway en Bowman Damico, 2000; Van der Meer, 2017). Tegelijkertijd betreft het hier het type schandaal waar Nederland tot op heden van gevrijwaard is gebleven (Van der Meer, 2017). Wel leidden incidenten zoals de rechtsdwalingen rondom de Schiedammer Parkmoord tot korte dipjes in vertrouwen (Van der Meer, 2017).

Hierboven hebben we vastgesteld dat we vertrouwen binnen de object-gedreven benadering vanuit drie lenzen kunnen verklaren die ieder refereren aan een ander type prestatie of ervaring. Maar er zijn meerdere onderverdelingen in waargenomen prestaties te maken die relevant zijn. Een belangrijke onderverdeling is die in het type kennis waarop vertrouwen gebaseerd is. Directe kennis over prestaties betreft kennis gebaseerd op eigen ervaringen; indirecte kennis is gestoeld op bijvoorbeeld berichten in de media of ervaringen van bekenden (Hudson, 2006). Dat dit van belang is, bleek ook uit een onderzoek van het SCP (Dekker, Blok en Hart, 2016), dat vaststelde dat de overheid meer wordt gewaardeerd zodra deze dichterbij de burger staat. Het verklaart deels de impopulariteit van de EU, die maar moeilijk tastbaar wordt voor de burger. Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken dat negatieve ervaringen meer invloed hebben op vertrouwen dan positieve ervaringen (Van der Veer et al., 2013; Broekhuizen et al., 2015; Broekhuizen et al., 2018). Ook tijd, hoe kan het

anders, is een factor. Het laatste contact met instituties lijkt van extra belang te zijn voor het vertrouwen. Tot slot wijzen we op de perceptie van verantwoordelijkheid die van invloed is op de relatie tussen vertrouwen en tevredenheid. Als een overheidsniveau meer verantwoordelijk wordt gehouden voor een thema, maakt de tevredenheid over dit thema meer uit voor het vertrouwen in dit overheidsniveau (De Blok, 2020).

Subject-gedreven benadering

De factoren die invloed hebben op het vertrouwen zijn niet voor alle groepen hetzelfde en, in het verlengde hiervan, het verlies van vertrouwen in instituties is voor verschillende groepen in de samenleving niet even groot. Bekend is dat mensen met een laag opleidingsniveau en mensen met een laag inkomen relatief weinig vertrouwen hebben in gezagdragende en politieke instituties (Arends en Schmeets, 2015; Schmeets, 2015; Dekker, Houwelingen en Van der Meer, 2015; Broekhuizen et al., 2015; Broekhuizen et al., 2018). Ook is bekend dat Nederlanders met een (niet-westerse) migratieachtergrond minder vertrouwen hebben in de politie (Arends en Schmeets, 2015; Schmeets, 2015; Van Houwelingen, Huijnk en Den Ridder, 2016; Broekhuizen et al., 2015; Broekhuizen et al., 2018). We komen er nog uitgebreid op terug in de volgende paragraaf. Voor nu volstaat de constatering dat vertrouwen geen one-size-fits-all proces betreft met eenduidige afwegingen, uitkomsten en betekenissen. Dit is begrijpelijk als we in ogenschouw nemen dat groepen die op basis van sociaal-demografische kenmerken onderscheiden worden ten opzichte van elkaar vaak niet alleen andere typen contacten met instituties hebben, maar ook andere wensen hebben ten aanzien van instituties (gelet op de specifieke omstandigheden waarin individuen of groepen zich bevinden). Het maakt dat we vertrouwen niet alleen vanuit het object moeten benaderen, maar ook vanuit het *subject*, en zoals we al eerder vaststelden, vanuit de wisselwerking tussen die twee.

Ook cultuur is een factor om hierin mee te nemen, zo voorspellen theorieën die het idee voorstaan dat vertrouwen aangeleerd is, dat het iets is wat men vaak 'van huis uit meekrijgt' (Inglehart, 1997; Hudson, 2006). Dit zien we in een onderzoek van Van der Waal, De Koster en Noordzij (2017). Zij vinden een verband tussen de relatief hoge mate van institutioneel wantrouwen onder laagopgeleiden in Nederland en de geringe affiniteit die deze groep heeft met de elitaire cultuuruitingen als kosmopolitisme en non-punitiviteit waar zij rechters en politici mee associëren. Deze affiniteit met elitecultuur, zo schrijven twee van dezelfde auteurs naar aanleiding van dit onderzoek, is 'het resultaat van milieu-specifieke socialisatie: kinderen van hooggeschoolde ouders krijgen het in het gezin, het ouderlijk milieu en onderwijsinstellingen met de paplepel ingegoten. Ze ervaren elitecultuuruitingen daardoor als vanzelfsprekend, en voelen zich in instituties waar elitecultuur de standaard is – zoals in de politiek en het recht – als een vis in het water. Burgers die gesocialiseerd zijn in laagopgeleide milieus, voelen zich daar daarentegen als *misfits*, want zij ervaren de daar vigerende mores als wezensvreemd' (Kemmers, Van der Waal en De Koster, 2018; cursief in origineel). Een belangrijk gevolg hiervan is dat dit wantrouwen onder laagopgeleiden ook moeilijk te beïnvloeden is.

Dat vertrouwen iets is wat (aan)geleerd wordt, is overigens een notie die niet alleen onder de vlag van cultuur gebezigd wordt. Beroemd is het werk van psychiater Erikson (1950) over basisvertrouwen. Volgens Erikson worden mensen in de eerste fase van hun leven geconfronteerd met een psychosociale crisis die zich het best laat omschrijven als 'vertrouwen versus wantrouwen'. Het ervaren van veiligheid, dat volgens Erikson met name door de moeder wordt gegeven, stelt de baby in staat om vertrouwen in zichzelf en zijn omgeving te ontwikkelen. Het leidt tot een grondhouding van vertrouwen die maakt dat de neiging tot wantrouwen, waarvan een zekere dosis onontbeerlijk is in het dagelijks leven, binnen de perken kan worden gehouden. Basisvertrouwen is daarmee ook een voorwaarde om in instituties of systemen te kunnen vertrouwen (Giddens, 1991; zie ook Zmerli en Newton, 2016). Het werk van Herman (2001) ten aanzien van trauma wijst op het feit dat vertrouwen in

elke fase van het leven op een dusdanige manier verstoord kan worden dat het weer opnieuw geleerd en aangeleerd moet worden (voor zover mogelijk). Het zijn verklaringen die met name op individueel niveau - en in sommige 'getraumatiseerde' contexten op een hoger schaalniveau - een belangrijke rol kunnen spelen waar het gaat om institutioneel vertrouwen.

Sociaal vertrouwen wordt echter ook breder ingezet om institutioneel vertrouwen te verklaren. Met name het werk van Robert Putnam is hierin doorslaggevend geweest. Geïnspireerd door deze Amerikaanse politicoloog, stellen De Gruijter, Smits van Waesberghe en Boutellier (2010) bijvoorbeeld dat 'witte woede' in etnisch diverse wijken, die zich in deze studie onder meer vertaalde in wantrouwen tegenover de politiek, de overheid en het overheidsbeleid, mede veroorzaakt werd door de teloorgang van het sociaal vertrouwen in deze wijken.

2.4. De 'wantrouwende' burger uitgedrukt in cijfers

In de vorige paragraaf hebben we ons gericht op de bronnen en factoren die van invloed zijn op institutioneel vertrouwen. In deze paragraaf vestigen we onze aandacht meer specifiek op de burgers die instituties wantrouwen. Hoewel een wantrouwende burger natuurlijk niet eenduidig valt te typeren, proberen we aan de hand van kwantitatieve data meer zicht te geven op overeenkomstige kenmerken van wantrouwende burgers. De data die we hiervoor gebruiken zijn afkomstig van het SCP, dat sinds 2008 - in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven - ieder kwartaal kwantitatieve data over de persoonlijke, politieke en maatschappelijke opvattingen van Nederlandse burgers verzamelt. Die kenmerken zullen we in grote lijnen weergeven. Voordat we dat doen, kijken we naar de trends in institutioneel vertrouwen onder Nederlandse burgers.

Institutioneel vertrouwen in het algemeen

Uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven blijkt dat het vertrouwen in politieke of maatschappelijke instituties laag is. Een van de verklaringen die het SCP geeft is dat het wegvallen van belangrijke sociale kaders en bewegingen, zoals kerken, vakbonden en verenigingsleven, een belangrijke impact had op institutioneel vertrouwen. Burgers verloren vertrouwen, omdat instituties hun betekenis en functie in de samenleving kwijt raakten; instituties vervullen geen brugfunctie meer tussen de overheid en de bevolking (Yerden et al., 2008).

In institutioneel vertrouwen is een stijgende trend te zien sinds het begin van deze eeuw. Tussen 2008 en 2020 is er vooral een stijging te zien in het vertrouwen in de rechtspraak. Ook in de politie hebben burgers wel vertrouwen; in 2018/2019 geeft de burger de politie een zeven als rapportcijfer. Dat gezegd hebbende, scoren het Europees Parlement, politici en politieke partijen al vanaf 2002/2003 een onvoldoende en is dit anno 2018/2019 nog steeds het geval (Den Ridder en Dekker, 2020).

Opleidingsniveau

Als we kijken naar de trends van institutioneel vertrouwen vanaf 2008 is te zien dat opleidingsniveau daarin een duidelijke rol speelt: lageropgeleiden (t/m mbo) hebben door de jaren heen minder vertrouwen in politieke instituties dan hogeropgeleiden (vanaf havo/vwo). De meest recente cijfers (van 2020) tonen aan dat 31 procent van de lageropgeleiden geen vertrouwen heeft in de regering, tegenover 16 procent van de hogeropgeleiden; 32 procent van de lageropgeleiden en 15 procent van de hogeropgeleiden heeft geen vertrouwen in de Tweede Kamer. Voor de rechtspraak zien we dezelfde tweedeling: 30 procent van de lageropgeleiden tegenover 13 procent van de hogeropgeleiden heeft geen vertrouwen in de rechtspraak (Dekker et al., 2020). Deze verschillen verklaart het SCP deels door materiële en mentale factoren. Om te beginnen kan een hogere opleiding betekenen dat men meer materiële en sociale zekerheid ervaart en daardoor een relatief zorgelozer bestaan leidt.

De hogeropgeleide ervaart minder maatschappelijke problemen en dit heeft een positieve uitwerking op het vertrouwen in overheid en politiek (Den Ridder en Dekker, 2012).

Naast deze materiële factoren, spelen mentale factoren een rol in het verklaren van het verband tussen opleidingsniveau en institutioneel vertrouwen. Volgens het SCP hebben hogeropgeleiden in vergelijking met lageropgeleiden meer zelfvertrouwen, een bredere wereldvisie en een gemakkelijkere omgang met diversiteit. Dit wordt toegeschreven aan het gevoel van 'mastery' dat hogeropgeleiden zouden hebben: het gevoel dat zij meer grip hebben op hun leven en dus niet afhankelijk zijn van het 'lot', 'geluk' of 'kansen'. De relatief lage mate van ervaren kwetsbaarheid die hieruit voortvloeit, vertaalt zich in een relatief hoge mate van vertrouwen in instituties (Den Ridder en Dekker, 2012).

Verder hebben we gezocht naar het verband tussen inkomen en institutioneel vertrouwen. Het SCP heeft echter geen data verzameld die dit verband aangeven. Wel legt het SCP indirect het verband: mensen met een lager opleidingsniveau hebben vaak een lager inkomen. Het is juist deze groep die minder institutioneel vertrouwen heeft. Ook legt het SCP een verband tussen inkomen en maatschappelijk onbehagen. Hierover meer verderop in deze paragraaf.

Demografische kenmerken

Naast opleidingsniveau blijkt leeftijd een rol te spelen in de mate van sociaal en institutioneel vertrouwen: ouderen (50-plussers) hebben minder vertrouwen dan jongeren (18–49 jaar). Ouderen anno 2020 hebben minder vertrouwen in de regering dan jongeren (27 procent tegenover 21 procent heeft geen vertrouwen) en in de rechtspraak (27 procent tegenover 16 procent heeft geen vertrouwen) (Dekker et al., 2020).

Verder lijkt opleidingsniveau als een versterkende factor voor leeftijd te gelden: de grootste verschillen in sociaal en politiek vertrouwen (vertrouwen in de Tweede Kamer en regering) zijn te zien tussen hoger opgeleide jongeren en lager opgeleide ouderen (Dekker et al., 2020). Naast leeftijdsverschillen zijn er door de jaren heen verschillen te zien tussen mannen en vrouwen. Mannen zijn iets vaker pessimistisch dan vrouwen, wat onder andere inhoudt dat zij minder politiek vertrouwen hebben.

Onvrede, pessimisme en onbehagen

Institutioneel wantrouwen is verbonden met een breder scala aan sentimenten van burgers, zoals politieke onvrede, pessimisme of onbehagen. In het COB van het eerste kwartaal van 2017 besteedde het SCP hier aandacht aan. Onvrede gaat over de politiek en pessimisme betreft de maatschappij in brede zin. Onbehagen heeft drie centrale elementen, namelijk (1) het slechter met elkaar/ de medeburgers samenleven door gebrek aan wederzijds respect en polarisatie, (2) onvrede over maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de multiculturele samenleving en Europese integratie en (3) de politiek en vooral het falen daarvan.

Het SCP combineert de groep die grote onvrede heeft met de groep die uitgesproken pessimistisch is om de groep met maatschappelijk onbehagen te operationaliseren. Uiteindelijk komt er een harde kern van tien procent uit van mensen met maatschappelijk onbehagen (mensen die zowel politieke onvrede hebben als een pessimistische kijk op de samenleving). Als we inzoomen op deze tien procent, zien we dat dit deel vooral ontevreden is over de economie. Daarna speelt de verwachting van de verslechtering van de economie een rol, evenals een lager opleidingsniveau, een laag inkomen en ontevredenheid met de eigen financiële situatie.

Partijvoorkeur

De mate van politiek vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering hangt ook samen met de partijvoorkeur van burgers. Als we kijken naar de trend in politiek vertrouwen in de periode 2008-2017 in combinatie met partijvoorkeur, zien we dat het vertrouwen het laagst is bij aanhangers van de SP en PVV. Door de jaren heen is het vertrouwen in de politiek vooral bij SP-aanhangers laag geweest; in 2009 had 50% van de SP-aanhangers geen vertrouwen in de politiek. In 2014 bereikte dit vertrouwen in de politiek onder SP-aanhangers een dieptepunt: ongeveer 88 procent van de SP'ers had toen geen vertrouwen in de politiek. Bij PVV-aanhangers was het percentage dat geen vertrouwen had in de politiek het laagst in 2010: 65 procent had toen geen vertrouwen in de politiek. In 2012 was dit percentage het hoogst: ongeveer 92 procent van de PVV-stemmers had toen geen vertrouwen in de politiek (Den Ridder, Andriessen en Dekker, 2017). Mensen die juist een voorkeur hebben voor een regeringspartij hebben meer politiek vertrouwen (in 2017 had ongeveer 85 procent van de VVD-aanhangers vertrouwen in de politiek).

De wantrouwende burger

Het blijkt lastig om groepen burgers op basis van specifieke kenmerken onder te brengen onder de noemer 'wantrouwende burger'. Dit heeft ermee te maken dat veel factoren een rol spelen. Toch laten de data van het SCP zien dat vooral opleidingsniveau een rol speelt bij institutioneel vertrouwen; hoe lager het opleidingsniveau hoe meer men geneigd is de politiek en instituties te wantrouwen. Andere factoren zoals leeftijd, geslacht, maatschappelijk onbehagen en politieke voorkeur zijn ook van invloed. Al met al kunnen we zeggen dat burgers die minder institutioneel vertrouwen hebben vaker lager opgeleid, man, 50-plusser en PVV- en SP-stemmer zijn.

2.5. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de bestaande kennis over vertrouwen en de burger met gebrek aan vertrouwen. Op basis hiervan hebben we een aantal dingen geconstateerd. Allereerst, vertrouwen is een lastig te definiëren begrip met tegelijkertijd twee centrale elementen: het betreft een relatie tussen een subject en een object (relationeel) en het is afhankelijk van de specifieke omstandigheden waarin vertrouwd wordt (situationeel). Daarnaast stelden we vast dat het ene wantrouwen het andere niet is, daar waar wantrouwen gebaseerd is op een actieve, monitorende (sceptische) houding verzorgt het een belangrijke functie in het democratische proces. Vervolgens keken we naar de factoren die van invloed zijn op vertrouwen. Hierbij stelden onder meer vast dat verklaringen vaak óf object-gedreven zijn, waarbij vertrouwen een evaluatie van het object is door het subject, óf subject-gedreven, waarbij er gekeken wordt naar de specifieke kenmerken van degene die vertrouwt. Tot slot schetsten we een beeld van de wantrouwende burger op basis van kwantitatieve data afkomstig van het SCP. Burgers met gebrek aan vertrouwen bleken relatief vaak lager opgeleid, man, 50-plusser en PVV- en SP-stemmer te zijn. Het is nu tijd om de wantrouwende burgers uit onze studie aan het woord te laten.

3 De narratieven over gebrek aan vertrouwen

In dit hoofdstuk beogen we structuur aan te brengen in de narratieven die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen. Als we uitgaan van de literatuur over het verschijnsel vertrouwen, ligt het voor de hand de narratieven, daar waar vertrouwen gebaseerd is op de prestaties van de overheid, te bekijken door de lens van de driedeling representativiteit, procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit. Tegelijkertijd constateerden we al dat opvattingen van mensen gelaagd zijn en veelal een complex geheel van ideeën, beelden en ervaringen omvatten. Om hier zoveel mogelijk recht aan te doen, en daarmee recht te doen aan de verhalen van onze respondenten, gooien we het over een andere boeg in dit hoofdstuk – een keuze waar we aan het eind van het hoofdstuk nog op terugkomen. We constateren dat de grieven van onze respondenten zich grotendeels concentreren rondom een vijftal thema's: onzichtbaarheid van de overheid, onzichtbaarheid van de burger, ongelijke behandeling, het niet horen van de burger en incompetentie. Aan de hand van deze thema's proberen we in dit hoofdstuk de verhalen van de burger met geen of weinig vertrouwen in kaart te brengen, waarbij we voornoemde volgorde aanhouden.

Wie is de wantrouwende burger?

In dit onderzoek zijn we vooral op zoek gegaan naar de narratieven achter de wantrouwende burger. Feitelijk kunnen we op basis van deze kwalitatieve studie weinig uitspraken doen over wie nu precies de wantrouwende burger is. Deze burger is niet makkelijk weg te zetten als een laagopgeleide vijftiger die werkloos thuis zit. Desalniettemin valt op dat de meeste respondenten boven de 50 jaar zijn.

Als we op zoek zijn naar een veralgemeniserende factor dan zijn juist deze wantrouwende respondenten actief in hun participatie en goed opgeleid. Zij proberen met hun kennis en kunde de wirwar van de bureaucratie te ontcijferen en actieve interventies daarop te plegen. Dit geldt vooral voor respondenten die in een specifieke regio wonen waar een belangrijke gebeurtenis of crisis plaats had, zoals de Groninger gaswinning, de nasleep van de Enschedese vuurwerkramp of de komst van een AZC in een kleine, Friese gemeente.

Ook is te zien dat respondenten zeer uiteenlopende beroepen uitoefenen. Van dominee, hulpverlener, sociaal wijkbeheerder tot huisarts. Een aantal van hen werkt ook als vrijwilliger. Kortom, de wantrouwende burger valt aan de hand van deze empirische studie niet te vangen binnen een bepaalde typologie. Veel belangrijker zijn de mechanismen achter het verlies van vertrouwen. Wat maakte dat deze burgers hun vertrouwen verloren? Welk proces zit daarachter? De verschillende narratieven die we in dit hoofdstuk bespreken geven daar een uitgebreide inkijk in.

3.1. Onzichtbaarheid van de overheid

De overheid zoals een deel van onze respondenten die ziet, is een overheid die ver van de burger afstaat, ook fysiek, en moeilijk bereikbaar is. Het is een overheid zonder gezicht. Dit wordt het sterkst gevoeld op lokaal niveau, waar de overheid – via het gemeentelijk loket, de wijkpolitie - van oudsher het meest tastbaar wordt voor de burger. Deze tastbaarheid staat echter onder druk, zo blijkt uit de verhalen van onze respondenten. En dit heeft zijn uitwerking op het vertrouwen dat zij hebben in instituties. We bespreken vier samenhangende narratieven: de fysieke afwezigheid van de overheid, doorgeslagen digitalisering, vleugellamme stadsdelen als gevolg van centralisatie en complexe wet- en regelgeving zonder dat de overweldigde burger bij de hand genomen wordt. Het zijn narratieven die blijken te geven van een terugtrekkende beweging vanuit de overheid, waarbij de burger met geen of weinig vertrouwen zich niet zelden aan zijn of haar lot voelt overgelaten.

Fysieke afwezigheid

De afstand die respondenten ervaren tot de overheid is niet in de laatste plaats fysiek van aard. De meeste klachten hebben betrekking op de afwezigheid van de politie. Soms betreft het hier het sluiten van een politiebureau (vaak in combinatie met onvrede over digitalisering, die zo dadelijk besproken wordt). Het volgende citaat is hiervoor illustratief:

“Mensen vinden het erg dat politiebureaus dicht gaan. Van Deyssel is dicht gegaan. Daar hoor ik over dat ze dat niet fijn vinden. Ook met praktische dingen natuurlijk, als er iets gestolen is dan ga je daar naartoe. En online dingen regelen is voor heel veel mensen hier heel lastig, dat gaat voor heel veel mensen hier niet.”

In een aantal andere gevallen hebben klachten over de fysieke afwezigheid van de overheid betrekking op het niet zien of kennen van de wijkagent. Niet zelden wordt met heimwee gekeken naar vroeger, toen de wijkagent een veel prominentere plaats innam in een buurt of wijk. Zo klinkt het:

“Wat ik graag zou willen, is dat we weer de ouderwetse wijkagent terugkrijgen die niet zo veel hoeft te vergaderen met alle groepen, maar dat we hem zien op straat en aan kunnen spreken.”

“Ik heb veel contact met de politie gehad, maar je ziet ze weinig op straat tegenwoordig. En als je ze ziet dan is het zondag 's morgens om half twaalf, ja dan ligt de jeugd in bed hè. Kijk en ze kunnen natuurlijk wel komen als mensen bellen, maar in feite is het zo dat het vroeger heel anders was, dan liep een wijkagent ook rond buiten. Dat heb ik als kind zelfs meegemaakt.”

“Eerst hadden we hier in de wijk, als een soort van plaatsvervanger voor de wijkagent, een handhaver. Die heeft het heel lang gedaan en was voor de senioren een aanspreekpunt, wat ze heel fijn en veilig vonden. Hij hielp mensen, maar hij is sinds een jaar of twee wegbezuinigd. Dus die hebben we ook al niet meer. En de ouderwetse wijkagent is ook weg. De wijkagent die we nu hebben die zit er maar een paar uur en die is dan nog meestal aan het vergaderen.”

“Meer op straat. Laat zo'n wijkagent maar eens kennis maken met de mensen. Dan weet je wie er woont. En dan hebben ze je een keer gezien. Wij hebben zo'n WhatsApp-groep, zo'n buurtapp, en dan zeggen ze dat er eigenlijk ook een wijkagent bij moet. Ik heb geen idee wie het is.”

Ook klagen enkele respondenten over het feit dat ze niet meer 'zomaar' terechtkunnen op het gemeentehuis of moeilijk in contact kunnen komen met andere gemeentelijke diensten.

“Wil je een gemeente laten lopen dan moet die gemeente dicht bij de mensen zijn. Alleen onder druk van bezuinigingen zie je dat er ineens een KCC, een Klant Contact Centrum, ontstaat. Nou, al die mensen denken had je ook een andere term kunnen bedenken. Wij mogen niet meer zo het gemeentehuis inlopen, we moeten een afspraak maken. De bevolking mort, iedereen vindt dat een slecht idee, zelfs de politiek vindt het een slecht idee en ze doen het toch. En dan zie je die vertrouwensbreuk ontstaan.”

“Wat ik dan ook nog wel apart vind, ik ben laatst verhuisd en toen zag ik op de verhuisdag dat ik nog niet ingeschreven was, zou dat misgegaan zijn? Ik kon er niet achter komen, dus ik ging het vragen in het gemeentehuis. Ik wandel daar naar binnen. Het eerste wat ik te horen krijg is nee meneer, daar moet u een afspraak voor maken. Ik denk oh, u zit toch hier. Ik wil alleen maar even weten of ik het goed gedaan heb. En ja dat, meteen dat afwijzen en doe het maar digitaal. Ik geloof wel dat ze daar nu wat aan proberen te doen.”

“Nou, vertrouwen, ja. Ik heb ADHD, dus ik heb al twintig jaar begeleiding van maatschappelijk werk. Nu ben ik dan twee en een half jaar geleden ziek geworden. En ik sta al twintig jaar in het systeem van het Veiligheidshuis Tilburg. Dan komt er een kleine verandering, maar die helpen jou gewoon niet. Je moet dan eerst maar naar de private sector. Ik ben al twee en een half jaar aan het klooiën om te zorgen dat ik niet afgekeurd ga worden. Want ja, het is een immuunsysteemziekte, op een gegeven moment kan ik niks meer, daar wil ik nu al op inspringen. Omscholen, dat ik niet thuis kom te zitten. En nu ben ik al twee en een half jaar bezig om daar een gesprek te regelen. Deze week heb ik eindelijk bevestiging gehad voor een gesprekje. Dat kost me twee en een half jaar.”

Ook het UWV wordt een aantal keer genoemd als organisatie die steeds verder van de burger is af komen te staan. Zo ook in het volgende fragment:

“Vroeger had je nog bezoeken bij het UWV, maar dat bestaat niet meer. Vroeger kon je nog gewoon eens langsgaan. Dat is volgens mij niet meer. En als je iemand belt, heb je voor hetzelfde probleem twee weken later iemand anders. Vijf contactpersonen, en de ene zegt dit en de ander zegt dat. Het niveau is volgens mij heel erg laag daar. Vroeger had je gewoon een contactpersoon en op een gegeven moment is dat geautomatiseerd. Toen heb ik echt wel problemen ondervonden met het UWV.”

We stelden al eerder dat naarmate een overheidsniveau meer verantwoordelijk voor een bepaald thema wordt gehouden, de tevredenheid hierover meer uitmaakt voor het vertrouwen in dit overheidsniveau (De Blok, 2020). Dit zien we ook bij onvrede gericht op de fysieke afwezigheid van instituties. Opvallend daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor de ervaren afwezigheid van de politie relatief vaak buiten de politie zelf gelegd wordt. Het maakt dat diens afwezigheid soms minder zwaar weegt bij het vertrouwen dan geconstateerde afwezigheid bij andere instituties:

“De politie doet zijn stinkende best. Ik verbaas me erover dat er gewoon niet genoeg middelen voor zijn. Dat de overheid daar ook aan het snijden is. Net zoals in de zorgsector. Dan denk ik dat zijn toch basisfuncties van de samenleving die je gewoon goed moet organiseren. Hoe vaak hebben we niet met de wijkagent gesproken en dat die zei van: ‘Ik kan maar een keer in de week naar jullie wijk toekomen. Er gebeurt van alles en dan word ik weer opgeroepen om naar een andere wijk te gaan. Ik heb gewoon niet genoeg man om te handhaven en toe te zien.’ Dus verder doen ze hun stinkende best en zijn het mensen die integer handelen en echt proberen de samenleving in stand te houden. Dus in die zin alleen maar lof.”

“Het contact tussen de wijkagent en de burger dat is toch minder, omdat die wijkagent veel dingen moet doen. Vroeger hadden ze één wijk hier, maar nu hebben ze er in totaal drie. Dus in feite is het gebied voor de wijkagent veel te groot. Kijk, ik snap die lui ook wel dat ze met de auto rijden, als je zoveel wijken hebt. Maar vroeger hadden we een wijkagent die constant in de wijk was. Nou, die kende z’n wijk wel.”

Digitalisering

Fysieke aanwezigheid van de overheid en haar instituties heeft niet zelden plaats gemaakt voor wat we digitale aanwezigheid zouden kunnen noemen. Deze wordt door een aantal respondenten als veel afstandelijker ervaren:

“Het dicht bij de mensen zijn, is niet van ‘ja maar ze kunnen ons vierentwintig uur bereiken op internet’. Nee, dat is niet dicht bij de mensen. Dicht bij de mensen is een gezicht. Is een iemand die hoort wat het probleem is, die de juiste interpretatie van dat probleem kan doen.”

“Vooral dat online aangifte doen. Vooral ouderen willen toch liever iemand achter de balie. Het heeft ook een maatschappelijke functie. En dat heb je nu niet meer. Zo wordt het wel erg koud, hè? Erg afstandelijk zo. Dat vind ik wel jammer.”

Ook in andere fragmenten klinkt eenzelfde type klacht door. Online aangifte doen of andersoortige zaken regelen, lijkt vooral voor ouderen een brug te ver en zou hen ervan weerhouden om dit te doen:

“Hoeveel dingen moet je tegenwoordig niet via mail doen? En dan is er zo’n oudje die zegt: ‘ik woon hier op de tweede etage. Stel je voor dat ik geen trappen meer kan lopen, dan moet ik ingeschreven staan bij de Woonservice. Maar dat moet voortaan via mail. Maar ik heb zo’n ding niet, wat moet ik nou?’ Zij kunnen dat niet, die kennis hebben ze niet, ze hebben zo’n apparaat niet. Waarom laat je mensen vanaf een bepaalde leeftijd niet gewoon oud worden zonder ze met al die problemen op te zadelen en extra kosten?”

“De afstand tussen de gemeente Enschede en de bewoners is inmiddels zo groot dat de meeste mensen die aan de onderkant zitten en met problematiek te worstelen hebben al geen geloof meer hebben in die club. Die vertrouwen het niet meer. En dan gaan ze digitaliseren bij de vleet: 22,5 duizend Enschedeërs zijn digibeet en kunnen geen digitaal formulier invullen, of kunnen dat niet omdat ze de taal niet spreken, geen pc hebben of helemaal niet onderlegd zijn. Ik heb daar een vrij emotionele rede bij de gemeenteraad over gehouden, maar het werd muisstil. Ik zeg, waar zijn jullie in vredesnaam mee bezig? Ik zeg, hier zitten elke maandag, woensdag en vrijdag mensen formulieren in te vullen. Ik zeg, we gaan van 895 aanvragen in 2016 naar 2.500 in 2018. Dat is een verdriedubbeling. Ik zeg, hoe komt dat? Wat heb je in de ogen zitten? Vuiltje? Hoe haal je het in je hoofd.”

“Ik heb wel het idee dat de burger steeds meer het idee heeft dat ze minder terecht kunnen bij de politie, omdat je voor een hele hoop kleine zaken niet meer naar een politiebureau hoeft te gaan. Doe maar aangifte online en drie maanden later krijg je een keer een berichtje van ‘ja, we hebben uw bericht gezien’ en vervolgens hoor je niks meer. Als je dan een paar van die dingetjes hebt, dan raak je daar vertrouwen in kwijt.”

Een respondent geeft aan content te zijn met de opening van een stadskantoor, omdat dit betekent dat burgers nu eindelijk ergens naartoe kunnen met hun problemen, nadat ze deze voorheen alleen online konden melden:

“Naar de burgers toe is dat een hele mooie ontwikkeling. En mensen gaan ook regelmatig als er iets verkeerd is in de straat, iets niet werkt of iets al heel lang blijft liggen; nou, dan kan je er heel makkelijk naartoe. Vroeger dachten mensen ‘waar moet ik naartoe?’, niemand gaat online melden. Nu kunnen ze gewoon ook daarnaartoe.”

Centralisatie

Tot nu toe hebben we de afstand afgemeten aan fysieke nabijheid. Afstand is er echter ook wanneer burgers het gevoel hebben dat ze steeds verder af komen te staan van de plaats waar de beslissingen worden genomen. Dit is het geval bij de narratieven die betrekking hebben op de centralisatie van stadsdelen, die - zo betogen enkele respondenten die zich actief inzetten voor hun buurt of wijk - de stadsdelen (en daarmee ook de bewoners) grotendeels vleugellam hebben gemaakt.

“Sinds een jaar of vijf is de overheid, zoals ik het zie, teruggetreden uit de wijken. En zelfs uit de stadsdelen. De centrale stad, oftewel de stalplaats, zoals wij dat hier noemen, bepaalt eigenlijk wat er voor 90 procent gebeurt. Met name de budgetten die zijn allemaal weer terug overgeheveld naar de centrale stad. En dat is iets wat wij als bewoners nou juist voor elkaar hadden gekregen. Dat we zelf, de actieve bewoners, ook inspraak hadden over wat er met de budgettering voor specifiek deze wijk gebeurde. Nou ja, dan raad je al een beetje wat mijn mening daarover is. Dat vind ik een hele slechte zaak, zelfs een hele trieste zaak. En je ziet ook meteen het effect op de kwaliteit van wonen hier in de wijk. Gentrificatie is enorm toegenomen.”

“De gemeente is eigenlijk verworden tot een uitvoerend lichaam in plaats van een bestuurlijk lichaam. Den Haag bepaalt voor een heel groot deel de besluitvorming. Ik geloof zelfs voor 85 procent, las ik afgelopen weekend weer. Waardoor ze nauwelijks aan beleid en beleidsonderzoek toekomen, is mijn sterke indruk. En bestuurders die er nu zitten, ik ken er een aantal

persoonlijk van, die zijn echt capabel. Maar ze komen er blijkbaar niet aan toe om kwalitatief beleid te maken, wat echt op maat gesneden is, in samenhang met burgers en alle andere partijen zoals winkeliers en woningbouwverenigingen.”

“We hadden die stadsdelen; nou, die konden zelf ook veel budgetten bepalen. Maar het is allemaal weer gecentraliseerd. Dus de stadsdelen zijn er, maar ze zijn er niet meer, ze bestaan eigenlijk helemaal niet meer. Daar zit helemaal geen beslissende bevoegdheid meer.”

Hoewel de gevolgen van de centralisatie op wijkniveau het sterkst gevoeld worden, wordt de oorzaak hiervoor niet op gemeentelijk niveau gezocht, maar in plaats daarvan in ‘Den Haag’. Of de verantwoordelijkheid wordt toegeschreven aan ‘het systeem’, dat zichtbaar wordt in zijn gevolgen, maar niet in zijn fysieke aanwezigheid of aanspreekpunten:

“Dus dat gaat om infrastructuur tot en met sociale, sociaal-maatschappelijke problematiek die opgelost moet worden. En daar moet het weer zo snel mogelijk naar terug. En er zijn wel wat, zoals wij het dan noemen, witte raven, witte duiven, mensen die daar wel sterk voor staan. Maar die verdrinken op dit moment nog allemaal in dat uitvoerende gebied waar ze hè, dus mee bezig moeten zijn als bestuurders en als wethouders. En dat is, vind ik een hele spijtige situatie. Nou ja goed, het is wel duidelijk dat ik dat spijtig vind.”

“Nou, het is een grote ramp in dat opzicht. Die recentralisatie is daar de hoofdoorzaak van. En de diepere oorzaak en de oplossing ligt in Den Haag. Het zou zogenaamd efficiënter zijn hè, dat was dan het belangrijkste argument, een kleiner overheidsapparaat. Wat vind ik op totaal gespannen voet staat, zelfs onmogelijk is. Dus een kleiner overheidsapparaat, maar wel meer taken uitvoeren. Nou ja, dat is een contradictio in terminis van jewelste naar mijn idee. En het gaat simpelweg ten koste van de zwakkeren.”

“De neoliberale inrichting van onze staten, van onze wereld, is de bron van alle kwaad. De terugtrekkende overheid leidt ertoe dat we allemaal in een ratrace terechtgekomen zijn. En dat sijpelt door op buurt- en wijkniveau. En alles is daarvan afhankelijk. Letterlijk alles. En dat zal, in ieder geval in mijn leven, een onuitroeibaar systeem blijven.”

“De individuele ambtenaar en de individuele politicus zijn toppertjes. Allemaal toppertjes, maar ze zitten in dat systeem.”

Dat dit kan leiden tot grote teleurstelling in het democratische proces wordt duidelijk uit het volgende fragment:

“Het parlement stelt ministers in staat om een terugtrekkende overheid meer taken te geven. Of taken op te dringen aan gemeentelijk overheden. Dus nee, dat herstelt het vertrouwen totaal niet. Dus idealisme nee, daar is geen plek voor. En terugkijkend, vanaf het moment dat ik mocht stemmen, dat was '85 of '86, is het zinloos geweest. Dus het is er niet. En dat heeft een nationale oorzaak, maar ook mondiale oorzaken.”

Complexiteit zonder ruggensteun

Burgers kunnen ook afstand tot de overheid en haar instituties ervaren als zij zich overweldigd voelen door de complexiteit van bepaalde regelingen of systemen, zonder dat de overheid ze daarbij bij de hand neemt. Bij wie moet ik hiervoor terecht? Een aantal respondenten geeft aan het soms niet meer te weten of signaleert problemen bij andere mensen:

“Afstand tussen burger en institutie zit hem niet alleen in terugtrekking uit wijken, maar ook in het feit dat bewoners niet meer snappen wie wat doet bij de gemeente. Dit komt door reorganisaties, mensen die steeds van plek wisselen, wisselende benamingen als gebiedsmanager en buurtregisseur, de projectencarrousel. Er zijn heel veel projecten, dus wij weten ook bij god niet wie we waarvoor kunnen aanspreken, want heb je een leuk iemand te pakken die wat wil, is die na vier maanden weer weg omdat die weer elders gedetacheerd wordt. En we hebben natuurlijk allerlei namen voor de nieuwe manier van werken, dat begrijp je dan na zes jaar. Maar voor buitenstaanders: Wat is een kwartiermaker? Wat is een gebiedsmakelaar?”

“Neem die hele Wmo. Je moet naar zoveel loketten. Waarom is er niet één persoon, die bij zo'n senior thuis komt en die zegt, mevrouw ik heb A voor u, B voor u, C voor u, D voor u, wat is het wat u wil? Oké, ik ga het regelen.”

“Nu moet je je weer gaan bijverzekeren en andere dingen doen. Dat is misschien leuk voor slimme mensen, maar ik ben niet de slimste. Voor mij is dat een zo goed als onmogelijke taak. Dat is niet bereikbaar. Terwijl ik er wel recht op heb. Maar, waar moet ik aanbellen, waar moet ik aankloppen? Vroeger had je een gemeentelijk loket en daar kon je je vragen gaan stellen en dan werd je geholpen, of op het gemeentehuis. Tegenwoordig krijg je zo'n lijst met adressen mee. Loop ergens naartoe, wordt je weer doorverwezen, en weer doorverwezen. Hoe houden we het moeilijk.”

“Die gelijke kansen worden wel aangeboden, maar die persoon moet daar ook bij kunnen. Het moet voor iedereen bereikbaar zijn. Maar wat als je niet zo slim bent, of je hebt een ongeluk gehad? Het is niet overzichtelijk meer. Vroeger had je gewoon een sociale dienstuitkering, en je was afgekeurd of je was met pensioen: klaar. En als je nu toch allemaal kijkt op zo'n site van UWV, alsjeblieft hè. Ja, waar val ik nou onder? Dat is iets waar ik binnenkort mee te maken ga krijgen. Maar ik ben nu al twee en een half jaar verder en ik weet nu nog steeds niet waar ik onder val. Er is ook nog steeds niet iemand die het me zegt.”

Wie is de overheid?

De overheid zoals die geschetst wordt in deze paragraaf, is een overheid die ver van de burger afstaat, ook op lokaal niveau waar de overheid van oudsher het meest tastbaar wordt. Dit heeft zijn uitwerking op het vertrouwen in de overheid en haar instituties omdat men minder steun ervaart van de te vertrouwen instituties, maar ook omdat deze steeds moeilijker te identificeren zijn. Eerder haalden we vier kenmerken aan – *capability, care, accountability en reliability* (als beschreven door Van der Meer) - die leidend zouden zijn bij het tot stand komen van vertrouwen in een institutie. Bij de afweging om wel of niet te vertrouwen vraagt een persoon zich af in hoeverre degene die vertrouwd wordt beschikt over de middelen om daadkrachtig op te treden (*capability*) en in hoeverre diens gedrag voorspelbaar is op basis van het verleden (*reliability*). Er lijkt hier echter een meer fundamentele vraag onder te liggen, namelijk 'wie is de overheid?' en dan met name de lokale overheid. Het is een vraag die vrij letterlijk opgevat moet worden en die in dit onderzoek veelal zonder duidelijk antwoord blijft. Sterker nog, het is een vraag die de burger met geen of weinig vertrouwen zelf ook zou kunnen stellen, en soms ook stelt: Waar moet ik aanbellen? Wie is onze wijkagent? Wat is een gebiedsmakelaar?

We voegen hier een belangrijke opmerking aan toe. Wanneer burgers moeite hebben met het identificeren van de te vertrouwen institutie of verantwoordelijke ambtenaar, kan dit niet alleen tot méér wantrouwen leiden, maar ook tot een opschaling van dit wantrouwen. Van wantrouwen gericht op een specifieke ambtenaar, een loket of een dienst naar wantrouwen dat zich richt op de gemeente, de landelijke beleidsmakers in Den Haag of 'de overheid' in het algemeen. Dit wordt nog eens versterkt doordat we in een tijd leven waarin er op een hoger schaalniveau juist gezichten te vinden zijn. Politici, vooral op landelijk niveau, zijn meer dan ooit op het scherm te vinden en hun acties liggen als nooit tevoren onder een vergrootglas. Of beter gezegd: meerdere vergrootglazen van verschillende ideologische makelij. We komen er in het volgende hoofdstuk nog op terug.

3.2. Onzichtbaarheid van de burger

De vorige paragraaf draaide om de afstand tussen burgers en de overheid, waarbij de nadruk in de verhalen van de respondenten lag op de onzichtbaarheid van de overheid. Hierbij constateerden we dat de overheid een gezicht heeft verloren. In deze paragraaf staat wederom de afstand tussen overheid en burger centraal, maar ligt de nadruk op de onzichtbaarheid van de burger, het feit dat een deel van de burgers met geen of weinig vertrouwen zich steeds minder gezien voelt door de overheid. Voor een deel is dit een logisch gevolg van de afstand beschreven in de vorige paragraaf. Niet zien en niet gezien worden, zijn twee zijden van dezelfde medaille. We onderscheiden een aantal verschillende groepen van samenhangende narratieven die blijk geven van een burger die zich niet gezien voelt door de overheid. Het gaat om: het verdwijnen van de menselijke maat, het niet nemen van verantwoordelijkheid door de overheid of een bepaalde institutie (waar dit wel zou moeten) en het niet weten wat er leeft.

Het verdwijnen van de menselijke maat

Een veel gehoorde klacht is dat de menselijke maat weg is bij de overheid. Ook hier wordt de pijn vaak op lokaal niveau gevoeld, omdat juist daar het contact met instituties plaatsvindt. Volgens respondenten is de oorzaak van het verlies van de menselijke maat dat dienstverlening gestuurd wordt door economische motieven. Het draait om geldbesparing, niet om dienstverlening. Dit vertaalt zich in het onthouden van voorzieningen (terwijl de burger vindt dat hij daar recht op heeft), maar ook, zo blijkt uit onderstaande fragmenten, in gebrek aan empathie van ambtenaren in contact met de burger:

"Die participatiesamenleving moet van onderop komen. Maar die kan niet zonder regiefunctie van de gemeente. En die regiefunctie die wordt, nou ik zeg wel eens, wegbezuinigd. Ze zouden moeten doen wat een maat van mij wel eens doet, dan doet hij zo, een omarming. Het feit dat er een uitgestoken hand is van we gaan je helpen en we gaan je ook echt helpen."

“De rode draad van de bejegening van de overheid is dat het altijd heel vriendelijk begint en je denkt dan van geen probleem. Zoals je in Nederland wel gewend was. Maar als je dan eenmaal getekend hebt en ze moeten geld van je hebben, dan is er gewoon een andere toon.”

“Ik heb het idee dat tegenwoordig, als het niet op een computerscherm staat dan bestaat het niet. Mensen die voor de Belastingdienst en dat soort dingen werken, die kunnen niet meer zelfstandig nadenken. En als jij dan net in een uitzonderingsgeval zit dan heb je gewoon vette pech. Nog even en alles gaat via robots. Zo denk ik. Die mensen die je aan de telefoon krijgt zijn vaak net robots. Dat vind ik nu al. Ik hou m'n hart vast hoe het er over tien jaar uitziet.”

Ook een tussenpersoon bij een gemeentelijke klachtenprocedure herkent zich in het hierboven geschetste beeld van de weinig empathische ambtenaar:

“Maatwerk zit hem voor mij erin dat je het als consulent of wijkcoach of baliemedewerker bij publieksdienstverlening, als iemand bijvoorbeeld een uitkering aanvraagt en die komt bij je – als die al bij je komt hè, want het moet tegenwoordig allemaal digitaal – dat iemand aan je vraagt van ‘goh meneer, hoe is het nou met u, redt u het een beetje, lukt het allemaal? Want het is nogal wat.’ Dat is een heel andere start van een gesprek dan, ‘heeft u al uw papieren bij u en u heeft het formulier niet goed ingevuld en ik zie dat er een gat zit in uw bankrekeningen, waar heeft u van bestaan?’ Je voelt al aan de energie dat het een heel ander gesprek is. En wat ik gewoon merk, is dat kleine zachte stukje, het begin – ik generaliseer nu – dat is weg gemanaged of zo.”

“Er wordt tegen ambtenaren gezegd dat emoties niet juridisch relevant zijn voor de bureaucratie. Maar voor de burger is dat alomvattend. En dat kan echt in hele kleine dingen zitten. Stel, je bent een moeder en je komt na een hele nare echtscheiding een paspoort halen voor je kind. Je hebt net alles weer een beetje op orde en dan vraagt zo'n baliemedewerker, ‘heeft u het toestemmingsformulier van uw ex bij u?’ Dat je zegt: ‘oh jeetje, nee.’ ‘Nee,

zonder dat toestemmingsformulier kunnen wij voor uw kind geen paspoort verzorgen.’ En je legt uit dat je in een enorme vechtscheiding zit, in een blijf-van-mijn-lijf hebt gezeten; ‘moet ik nou echt contact met hem opnemen?’ ‘Ja, anders krijg je het paspoort voor uw kind niet.’ Dan is het een verademing als dan zo'n baliemedewerker zegt van ‘goh, deze vraag had u niet verwacht?’ Of, ‘jeetje, ik zie dat het u in heel veel problemen gaat brengen.’ Weet je, dat stukje menselijkheid hoeft helemaal geen geld te kosten. Maar dat zijn vaardigheden die zijn er een beetje uit – nou, uitgeramd wil ik niet zeggen – maar uit georganiseerd.”

Het verlies van de menselijke maat vertaalt zich ook in het onthouden van voorzieningen en verharding van beleid. Vooral de afhandeling van de Wmo wordt hier regelmatig genoemd:

“Maar bij Wmo en bij bijstand is het hard, zowel het beleid als de uitvoering. Mensonvriendelijk, burgeronvriendelijk: ik weet niet hoe ik het anders uit moet drukken. Dus iemand die, ik zeg maar even, een teamleider Wmo is, dus een specialist op dat gebied, is niet per se doordrongen van de noodzaak van passende zorg. Ze zijn financieel gestuurd. Allemaal. Het draait alleen maar om geld, geld en nog eens geld. Geld bepaalt, niet de menselijke maat.”

“Het is steeds strenger, mensen worden voorzieningen onthouden, er is verharding, ambtenaren zijn steeds slechter bereikbaar. Neem de Wmo-aanvraag: je komt in de bekende stapeling van papieren en moeilijke vragen en krijgt daarnaast te maken met een ambtenaar die door zijn wethouder in de modus is geduwd van niet te vrijgevig hè. Als ze het een beetje zelf kunnen of de buurman die kan nog met de auto rijden en die is wel bereid om met haar naar het ziekenhuis te gaan of weet ik het, dan gaan we geen Wmo-ticket voor vervoer geven. Dat soort dingen. Dat bedoel ik met verharden.”

“Ik ben mantelzorger, mijn moeder heeft een Wmo-indicatie om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen. Dus ik vraag tijdig conform de nieuwe Wmo-wetgeving een verlenging aan. Nou, zegt de gemeente, die ga je niet krijgen, want uw moeder moet een beroep doen op de Wet langdurige zorg [Wlz]. Toen heb ik een half jaar een bezwaarprocedure gevolgd, hoorzitting, pleitnota’s geschreven. En je ziet, nu zijn we zes maanden verder, en wat heb ik? Dezelfde Wmo-indicatie, maar nu voor vijf jaar. Zes maanden lang word je voor de gek gehouden, omdat een gemeentelijke bestuurder roept dat we moeten bezuinigen op die Wmo. Probeer maar zoveel mogelijk mensen naar die Wlz te schuiven. Zo betrouwbaar is mijn gemeente. En weet je wat mij het meest heeft geïrriteerd? 90 procent van de mensen die dit overkomt, heeft geen idee wat ze moeten doen en die worden dus gewoon de verkeerde kant uitgestuurd met een verdere teloorgang van hun sociaaleconomische situatie.”

Ook in Groningen, ten aanzien van de gaswinningskwestie, klinkt de klacht van een te veel op economische leest geschoeide overheid door. Er wordt niet vanuit de provincie of de burger gedacht, maar vanuit financiële overwegingen geredeneerd, zo wordt er gesteld in het volgende fragment:

“De overheid acteert niet als een moeder over zijn provincies, maar als een bedrijf dat in verlies en winsten denkt. En ook in Groningen eigenlijk zo min mogelijk kosten wil maken en zoveel mogelijk winsten wil behouden. Dus de gaswinning hebben ze tot nu toe steeds in de lucht weten te houden omdat dat flink oplevert. En de versterking en de schadefafhandeling zo lang mogelijk uitgesteld om de kosten te drukken.”

In de narratieven die draaien om het verlies van de menselijke maat wordt de verklaring veelal gezocht in het idee dat de overheid financiële overwegingen laat prevaleren boven wat je de mens in de burger zou kunnen noemen. Maar er is ook een cultuurverandering bij ambtenaren nodig, zo betogen

respectievelijk een tussenpersoon bij een gemeentelijke klachtenprocedure en een gebiedscommissielid⁵:

“Ik zie dat bij ons in de gemeente ook. Het is hipper om een managementcursus te volgen dan om je te verdiepen in de basisbeginselen van de rechtsstaat. Maar jongens, we werken voor de overheid hoor, we zijn geen bedrijf. Het is heel goed dat je geld wilt besparen, ook als het slecht gaat. Maar we zijn geen bedrijf, we zijn een overheid.”

“Dus als gebiedscommissielid vind ik echt dat, om het zo maar even samen te vatten, de gemeentelijke overheid veel meer de nadruk moet leggen op die cultuurverandering van ambtenaren, om daarmee het implementatieproces van mooie beleidsnota’s tot een succes te maken. En om daarmee vooral participatie, communicatie en dienstverlening te verbeteren, dat zijn de drie hoofdbegrippen, en daarmee ook mensen serieuzer te nemen.”

Het niet nemen van de verantwoordelijkheid

De vorige paragraaf, waarin het verlies van de menselijke maat beschreven werd, ging veelal over zaken waar de overheid wel formele verantwoordelijkheid heeft. Onvrede kan er ook zijn omdat de overheid niet de verantwoordelijkheid neemt, waar de burger wel vindt dat zij dit zou moeten doen, of dat de overheid dit te laat of niet adequaat genoeg doet. Hieruit spreekt, zo blijkt uit de verhalen van onze respondenten, een bepaalde ongevoeligheid voor maatschappelijke problematiek. Het is een type narratief dat bijvoorbeeld geuit werd in relatie tot de zogenaamde ‘toeslagenaffaire’. Het is mogelijk dat dit vaker was gebeurd als we meer interviews hadden gehouden nadat de affaire zijn voorlopige apotheose bereikte in juli 2020:

⁵ De gebiedscommissies in Rotterdam vertegenwoordigen inwoners uit een bepaald gebied en adviseren het stadsbestuur.

“Ik vind dat de overheid meer verantwoordelijkheid mag nemen in dat soort gevallen. Al die mensen die onterecht door de Belastingdienst zijn aangepakt. En dan als je dan vervolgens helemaal aan de grond zit, zegt de overheid ‘oh ja, sorry’. En dat sorry daar heb je niks aan. Jouw leven is gewoon kapot.”

“De toeslagenaffaire, zelfde verhaal. Dat is allemaal nationale overheid. Ik kan me niet voorstellen dat er de mensen in Den Haag zo onwetend zijn dat ze niet van tevoren wisten wat de gevolgen zouden zijn. Ik beticht ze letterlijk en figuurlijk van dat ze bewust dat soort dingen hebben doorgevoerd. Bewust. Ze konden gewoon nagaan wat de gevolgen ervan zouden kunnen zijn, maar niemand neemt de verantwoordelijkheid.”

Een actief lid van de Groninger Bodem Beweging kwam tot een soortgelijk verwijt richting de overheid, omdat deze te lang naar de NAM zou hebben verwezen als de organisatie die de veiligheid van de Groningers moest waarborgen:

“De aardbevingen die ondergraven eigenlijk zelf het vertrouwen in de overheid. Want de overheid die moet zorgen voor je veiligheid. En in het begin wees de overheid alleen maar naar de NAM. Ja, de NAM is verantwoordelijk. De NAM moet zorgen voor een veiligheidsplan. De NAM moet de analyse maken. Op aandringen van ons heeft de overheid uiteindelijk die verantwoordelijkheid overgenomen.”

Het verwijt dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet nam, werd echter het meest genoemd in relatie tot de decentralisatie van het sociale domein, vooral de jeugdzorg, die door de centrale overheid ‘over de schutting werd gegooid’ naar de gemeente. De met problematiek kampende jongere is hiervan de dupe. De volgende fragmenten zijn hiervoor illustratief:

“De gemeenten hebben de jeugdzorg en de Wmo over de schutting gegooid gekregen, waarschijnlijk met het idee dat het dan goedkoper gaat worden. Want in Denemarken is dat bewezen, dus dan gaan we ervan uit dat het hier ook wel lukt. En ja, dat pakt voor de Wmo waarschijnlijk uiteindelijk wel positief uit. Maar voor de jeugdzorg is dat dramatisch. Met zoveel verliezen. Je zal maar een cliënt zijn bij de jeugdzorg hier en op de wachtlijst komen terwijl je psychotisch bent. Je blijft als overheid verantwoordelijk voor die processen, maar op het moment dat die gaan veranderen, moet je ook incalculeren; ja, ho, hoe zit het met het doel en de doelmatigheid van de uitvoering, hebben we dat nog steeds in de hand?”

“Hoe werkt de Wmo eigenlijk in de praktijk? Waar zit nou het probleem in de jeugdzorg eigenlijk? Niet zeggen van die en die, het ministerie zegt het is allemaal prima geregeld. We hebben het over de schutting bij gemeentes gegooid, krijgen veertig procent minder geld en ze doen het ervoor.”

“Ik vind ook dat de lokale overheden het heel zwaar hebben gekregen vanwege alles wat is afgeschoten. Ik heb een kennis die zit in de jeugdzorg, het is schrijnend wat er daarmee is gebeurd. Nederland moet zich kapot schamen. Sommige jongeren hebben echt acute psychische hulp nodig. Mijn vrouw heeft ze in de klas zitten, jongeren die gewoon zes tot twaalf maanden moeten wachten op hulp. Voor veel van hen komt die hulp te laat. En dan kun je wel zeggen dat de budgetten naar de lokale overheid zijn verplaatst, maar het is gewoon het verschuiven van verantwoordelijkheid met vermindering van budgetten. Ik vind dat nooit een goed idee.”

De verantwoordelijkheid voor de tekortschietende jeugdzorg, zo blijkt uit het bovenstaande, wordt voornamelijk bij de landelijke politiek gelegd. Tegelijkertijd gaat, volgens een aantal respondenten, de gemeente ook niet vrijuit:

“Na die decentralisatie zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor grote dossiers als de jeugdzorg. Nou, daar gaat heel veel mis, maar het is begonnen doordat ze dezelfde diensten moesten verlenen maar met veel minder geld.”

“We zijn naar de burgemeester gegaan, de wethouders hadden we al gehad dus we gingen naar de burgemeester en hebben de burgemeester nog eens een keer heel diep in de ogen gekeken. Vijf gesprekken gehad. Ik zeg van, dit is een maatschappelijke ramp wat hier gaat gebeuren, heb je dat wel in de gaten? Ja, maar ik ben niet politiek verantwoordelijk, dat zijn de wethouders en het college, ik ben degene die het moet aansturen. Maar uiteindelijk wordt de zorgplicht die de gemeente Enschede heeft in dit geval compleet genegeerd.”

“Die landelijke overheid die heeft gewoon de fout gemaakt door alles maar over schutting te gooien. Dan lok je gewoon uit dat gemeenten hun eigen gang gaan. Met die decentralisatie begint de ellende. Daar komt nog een portie ellende overheen doordat de gemeenten daarnaast ook nog eens een keer onrechtmatig en onbehoorlijk gaan handelen.”

Tot slot heeft de politie, zo bleek ook al even in de vorige paragraaf, als uitvoerende organisatie te lijden onder bezuinigingen die zijn opgelegd vanuit Den Haag en daardoor gebrek aan daadkracht. De gevolgen hiervan, zo wordt geschetst, zijn voor de burgers:

“De mensen van de politie hebben het beste voor alleen ze hebben geen capaciteit, dus dat is het. En dat beïnvloedt het vertrouwen. Als jij nu hulp nodig hebt omdat er iets gebeurt, dat was vorige week ook in het nieuws, dat er gebeld werd en de politie had geen auto's. Ja, maar we hebben nu een probleem. Ik weet niet meer precies wat er aan de hand was. Was de politie er eerder geweest dan was het probleem opgelost. Ja, dat schaadt het vertrouwen natuurlijk.”

“En als je praat over het vertrouwen van de burger en je weigert om meer politie op straat te zetten terwijl de drugs in Brabant welig tiert. Het mag toch niet zo zijn dat wij daar niet eens op ingrijpen. De politie kan niet zijn macht uitoefenen, omdat de regering niet bereid is om dit aan te pakken. We hebben nu weer een nieuwe minister die daar zit en voor de rest helemaal niks doet. Politie opleiden, want, ja, ik heb geen politie. Nee, dat begrijp ik. Je hebt er twee, drie jaar geleden net drieduizend uitgeschopt.”

Toch treft de politie zelf ook blaam, zo schetsen een aantal respondenten. De aard van de klachten loopt uiteen, van onvrede over het ontmoedigen en niet opvolgen van aangiftes tot het niet pal staan voor de burger:

“Ze komen nog niet eens opdagen. Ze hebben een gebrek aan personeel en als ze komen, komen ze pas na anderhalf uur bij het plaats delict. Dat vind ik heel slecht. En als je belt als je aangifte wilt doen, dat ze bij voorbaat al zeggen dat het geen zin heeft. De politie zegt al tegen de consument, tegen de burger, dat het al helemaal geen zin heeft om aangifte te doen. Want we hebben er geen ruimte voor. En dat vind ik het slechtste wat je kunt doen. Al zou het zo zijn, dat moet je nooit zeggen. Heb het ook van meerdere mensen gehoord. Ja, je wordt al ontmoedigd om aangifte te doen. Ze hebben niet genoeg personeel.”

“Het enige waar ik me aan stoor, is dat je niet meer serieus wordt genomen met aangiftes doen. Die worden niet in behandeling genomen, ja dat vind ik ook kwalijk. Ik heb dat zelf inderdaad wel eens meegemaakt. Je kreeg dan na vele weken, nadat je tig keer gebeld hebt, een brief thuis en daar staat dan in dat de zaak niet verder in behandeling wordt genomen. Dat vind ik frustrerend. Hoe kun je nou verwachten dat mensen vertrouwen hebben.”

“Onlangs sprak ik met iemand die vertelde dat zijn auto beschadigd was geraakt. Hij had hem geparkeerd en toen hij terugkwam, was hij beschadigd. Maar iemand had het kenteken genoteerd van degene die die schade had gemaakt. Nou, hij gaat naar de politie, doet aangifte en de agent tikt het kenteken in en zegt: ‘Weet u zeker dat u aangifte wilt doen?’ ‘Ja, hoezo?’ ‘Die zijn van het kamp. Dan wordt uw naam bekend en dan kan het best zijn dat ze een keertje een baksteen door de ruit heen gooien.’ Dat zegt de politie. Iemand die aangifte gaat doen! Nog een gevalletje. Een vriendin had laatst d'r fiets ergens neergezet, komt 's avonds terug, fiets gestolen. Maar er is een camera. Dus ze zien op de camera twee jongens die die fiets klauwen. Dus ze gaat met die beelden naar de politie en die doet helemaal niks. Geen tijd. En dan moeten wij vertrouwen hebben in de rechtsstaat? Als gewone burger, wie komt er voor mijn rechten op? Ik zou niet weten.”

De overheid weet niet wat er leeft

Centraal in deze paragraaf staat de notie dat een deel van de burgers met weinig of geen vertrouwen zich niet gezien voelt door de overheid. Tot nu toe schetsten we een overheid die de menselijke maat uit het oog is verloren, die financiële afwegingen laat prevaleren boven menselijke afwegingen. En ook het beeld van een overheid die op bepaalde vlakken nalaat verantwoordelijkheid te nemen, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger en het vertrouwen van de burger. Deze afstand tot de burger, zo blijkt uit de narratieven van onze respondenten, heeft ook nog een ander gevolg. De overheid weet niet wat er leeft onder de bevolking. Dit is allereerst het gevolg van minder aanwezig zijn. De volgende twee fragmenten zijn illustratief:

“Ik heb in 2016 gevraagd: Vertel mij nou eens, wat is nou het aanbod en de vraag van de mensen die hulp van de gemeente Enschede nodig hebben? Ik heb daar tot op de dag van vandaag geen antwoord op gekregen. Maar hoe kun jij nou een organisatie op poten zetten als je niet eens weet wat de input is?”

“In het najaar van afgelopen jaar zat ik bij een gemeenteraadsvergadering, als burger mocht je er gewoon bij blijven. En toen beweerde dus een wethouder dat hij door de wijk Oost gefietst was en daar geen rare dingen kon ontdekken. Nee, natuurlijk niet, als jij 's middags om twee uur met regen maar door die wijk heen rijdt, is er geen hond buiten.”

Dat de overheid niet weet wat er leeft onder de burgers – of bepaalde burgers – wordt ook toegeschreven aan een gebrek aan representativiteit. Dit geldt met name voor landelijke politici en rechters. Twee voorbeelden:

“Wat weet dat mens van het platteland, komt ze van het platteland? Ze staat er veel te ver vanaf. Zij heeft het allemaal uit boeken en papieren. Dat is hetzelfde als met de hele Nederlandse regering. Die moeten allemaal twee maanden lang in een gezin die van het minima leven. Die Carola Schouten weet helemaal niks van de boeren. Wij hebben hier helemaal geen last van stikstof of wat dan ook maar. Wij hebben hier hartstikke schone lucht.”

“Ik vind niet dat de rechterlijke macht, ik ken zelfs een paar rechters, per se een goede afspiegeling is van de maatschappij. Ik heb een zus die haar hele leven lang in de bijstand heeft gezeten. Ik snap wel een beetje hoe het leven in elkaar steekt als je minder geld hebt. Rechters zijn allemaal mensen die hoger opgeleid zijn. Dan ben je een bepaald leven gewend in een bepaalde maatschappelijke laag. Ik denk niet dat je je dan heel veel kunt voorstellen van hoe het is om in een andere laag te bewegen. Dan is het heel makkelijk om te zeggen ‘meneer, u moet u gedragen’. En laten we wel wezen, als je kind niet te eten heeft dan ga je gewoon een brood stelen en dat moet je ook begrijpen. Er zijn gevallen waarbij je de wet mag overtreden. En ik chargeer nou een beetje, maar ik denk wel dat veel rechters vanuit hun achtergrond en afkomst soms moeite hebben om begrip te hebben voor bepaalde zaken waar minderbedeelde mensen mee te maken hebben.”

Afstand en het wantrouwen bij de overheid

De afstand tussen burger en overheid, zo hebben we geconcludeerd in deze en de vorige paragraaf, werkt twee kanten op en blijkt een belangrijke bron van wantrouwen in dit onderzoek. Een aantal respondenten geeft aan dat ook de overheid wantrouwig is, maar dan tegenover de burger. Zij refereren daarbij aan dezelfde processen die aan de basis staan van de afstand tussen burger en overheid:

“Er moet tegenwoordig gescoord worden bij de overheid en er moet afgevinkt worden. Zo werkt dat toch niet. Ik denk dat het wantrouwen met name een overheidsding is. Dat er veel meer vanuit wantrouwen het beleid gevoerd wordt dan vanuit vertrouwen. Kijk bijvoorbeeld die toeslagaffaire bij de Belastingdienst, dat is puur crimineel. Dat is het uitvloeisel van een bepaalde mensvisie. En dit is de steenpuist die gewoon echt geëxplodeerd is. Maar ze zijn nog steeds bezig om hem te dempen, dat die pus er niet uitkomt. Maar we weten allemaal wat er gebeurt met een steenpuist die je niet goed schoonmaakt. Die blijft etteren. Excuus voor de beeldspraak.”

“De WRR heeft een rapport geschreven dat gaat over wat ze de gelijkheidsfout van de overheid noemden, die zich zo efficiënt heeft gemaakt - ook door digitale systemen - dat de menselijke maat weg is. Nou, de Belastingdienst is daar natuurlijk het meest monsterlijke voorbeeld van. In de zorg en in de dienstverlening hebben we alles efficiënt gemaakt en enorme grootschalige instellingen moeten dat organiseren, maar kunnen de verbinding met de burgers niet meer maken. Daar gaat heel veel mis. En dat voedt het wantrouwen bij veel burgers van ik word niet goed geholpen en sterker nog de overheid zelf wantrouwt mij, want ik moet boetes betalen, weet ik het, de schuldhulpverlening in.”

“Een vriend van mij moest naar de gemeente voor een bijstandsuitkering en vervolgens zegt die ambtenaar: ja maar meneer, wij gaan niet zomaar een bijstandsuitkering geven. Ga maar alimentatie aan uw ex vragen. Het enige doel van die ambtenaar is zo min mogelijk bijstandsuitkeringen. Er is helemaal geen civiele dienstbaarheid meer. Je wordt al wantrouwend benaderd of je nou een uitkering aanvraagt of een toeslag aanvraagt bij de Belastingdienst. Deze overheid kijkt met wantrouwen.”

3.3. Ongelijke behandeling

In de vorige paragraaf hebben we geconstateerd dat de in de verdrukking geraakte burger onevenredig hard geraakt wordt door de afstand tussen overheid en burger. Tegelijkertijd ligt de nadruk van deze narratieven niet op wat vaak wij-zij-denken genoemd wordt. Hoe anders is dit bij de verhalen die nu volgen. De overheid en vooral politici zijn er in de eerste plaats voor zichzelf, voor de elite, voor de Nederlander met een migratieachtergrond, voor de vluchtelingen of voor de witte Nederlander of stelt de Groningers achter. Het zijn narratieven die zowel gaan over bevoordeling als over achterstelling – immers, de bevoordeling van de ene is al snel de achterstelling van de andere – die verwijzen naar ingesleten culturele, sociale, politieke en economische patronen van macht en ongelijkheid. We bespreken de voornoemde narratieven in de al aangegeven volgorde.

De overheid versus de burger

Het zal geen verrassing zijn dat burgers met een gebrek aan vertrouwen vaak geen hoge pet op hebben van politici en bestuurders. Een deel van onze respondenten was ervan overtuigd dat politici en bestuurders er met name voor hun carrière, de macht en/of het geld zitten. De burger is de dupe omdat er niet meer vanuit zijn belang wordt geredeneerd:

“Ik ga ook niet meer stemmen. Puur om het feit dat, of je wel of niet stemt, links- of rechtsom, het allemaal niets uitmaakt. Die politici doen het alleen voor een springplank naar het bedrijfsleven. Voor hun commissariaat te vervullen. Het zijn allemaal graaiers.”

“Ze zitten er alleen maar voor het salaris, het leven, de macht die je dan hebt, de bekendheid. Er zitten veel te weinig mensen met de goeie overtuiging op dat niveau.”

“De politiek is een machtssysteem en mensen houden wel van macht, vooral mannen. En als ze dat eenmaal hebben, dan verzanden ze daarin, ze blijven erin plakken. Ze kunnen er niet meer uitkomen om als het ware te zien dat er dingen ook nog aan het veranderen zijn. En over geld is hetzelfde verhaal te houden, geld geeft ook macht, en dat vind ik het meest griezelige op dit moment.”

Een oud-gedeputeerde herkende zich in het beeld dat er veel carrièrepolitici en -bestuurders zijn. Tegelijkertijd gaf hij aan dat macht een verleiding is waar elke bestuurder mee te maken krijgt, ook als hij met goede bedoelingen is begonnen. Hijzelf, zo stelde hij, is net op tijd aan het ‘monster dat macht heet’ ontsnapt door uit de politiek te stappen:

“Ik heb gezien wat macht met mensen doet. Ik heb er zelf in gezeten. Ik heb me voor mijn gevoel, met mijn inborst, met mijn karakter, op tijd uit de muil van het monster dat macht heet teruggetrokken. Je moet heel stevig staan om niet door de macht gegrepen te worden. Er wordt aan alle kanten aan je getrokken. Het maakt dat mensen gaan denken dat ze zelf belangrijker zijn dan waarvoor ze er zitten. Ik denk dat heel veel bestuurders dit vergeten zijn.”

Een respondent betoogde dat ook het onderhavige rapport wel eens onderdeel zou kunnen zijn van de carrière-ambities van een ambtenaar of een bestuurder:

“Dan heb je ook nog het ego van de mens, want als je politiek geassocieerd bent, dan wil je natuurlijk scoren. Je wilt op de ladder meelopen en sommige mensen willen natuurlijk heel graag in hun carrière in Den Haag zitten. Er spelen ook heel veel persoonlijke dingen mee, ambities. En als je met zulk soort complexe dingen komt te zitten, dan is de vraag van, hoe doe ik dat dan en waar kan ik dan scoren. Als je dan zegt van, ik nodig het Verwey-Jonker Instituut uit en ik moet nog even een laatste hamerslag hebben, ik heb nog een minimaal 7,1 nodig, dan ga ik naar het Verwey-Jonker, die gaat lekker bezig, en krijg ik een 7,1. Ja sorry hoor, zo sta ik er in. Het is een wassen neus. Nou dan heeft hij die score gehaald en dat zegt hij, zo ik ben er. Hij wordt opgeroepen en krijgt het baantje in Den Haag en alles is geregeld.”

In sommige gevallen worden er specifieke namen gekoppeld aan de klacht dat politici en bestuurders er vooral voor zichzelf zitten, zoals in de twee volgende fragmenten waarin de narratieven zich toespitsten op minister-president Rutte:

“Ik verafschuw Rutte en zijn kompanen. Alles wordt weggelachen. Alles wordt weggewuifd. En je weet het, een zwak leider heeft zwakke mensen. Dat is in dit geval absoluut aan de orde. Ik schaam me dat deze man ons vertegenwoordigt in het buitenland. Dat meen ik echt. Ik denk dat de methodiek die gebruikt wordt om te blijven zitten op het pluche belangrijker is dan de idealen invullen. Want de idealen zijn er allang niet meer.”

“Rutte is iemand die alles weg liegt en alles weglacht. Die totaal met zichzelf bezig is. Die is niks waard. Hij liegt toch alleen maar. En dan heeft hij het weer niet geweten. Kijk naar die zeventig doden bij die bombardementen, het bonnetje van weet ik het allemaal, op het ministerie van Justitie enzovoort. Waren ze weer allerlei bonnetjes kwijt. Hij is een grote leugenaar.”

Een andere klacht is dat de politici, bestuurders, ambtenaren of de overheid in zijn totaliteit er dubbele standaarden op nahouden. Ambtenaren worden niet afgerekend op slecht presteren zoals dit wel gebeurt in het bedrijfsleven. En ook instituties komen gemakkelijk weg met fouten, terwijl dit een burger die soortgelijke fouten maakt in contact met de overheid wel aangerekend wordt. De volgende fragmenten zijn hiervoor illustratief:

"Als ik kijk naar het projectmatig werken binnen de overheid, hoe ontzettend veel daar fout gaat en hoe ontzettend veel geld het kost, als dat in een commerciële omgeving zou gebeuren, waren die mensen allang ontslagen. Alleen omdat het ambtenaren zijn, die er vaak voor het leven zitten, zit daar vaak geen consequentie aan."

"Hoe de gemeente hetgeen ik verteld heb op papier heeft gezet, ja daar stonden zoveel fouten en onjuistheden in. Maar dat deed er dan niet toe volgens de gemeente, ik had mijn Wlz indicatie. Maar ik moet alles correct doen en geen fouten maken, alles naar eer en geweten. En dan komt zo'n gemeente: ik werd mevrouw genoemd, een andere zorgnaam, van een andere zorginstelling, er stonden dingen in alsof ik totaal geen vorderingen had gemaakt. Maar dat is niet hoe ik het ze verteld heb. Maar ja, als je dan zegt 'hier ga ik niet in mee, dit accepteer ik niet', dan word je op straat gezet. Want dan krijg je geen indicatie en dan moet je vertrekken hier bij het begeleid wonen. Dus ze dwingen dat gewoon af. En dat is een heel nare situatie want je bent dan zwak."

"En de keerzijde van de medaille is dat op het moment dat de burger iets fout doet, daar meteen consequenties en sancties aan verbonden worden. Als ik als ondernemer drie cent te weinig overmaak in mijn btw-aangifte, kost me dat € 50. Als de overheid een jaar lang mijn subsidie niet uitbetaalt en een fout heeft gemaakt, jammer dan want dat is de overheid. En die ongelijkheid, voor mij zouden die naast elkaar moeten staan, dan zou de overheid zelfs nog een stukje beter moeten zijn dan de normale commerciële maatschappelijke bedrijven en de burger, maar dat is niet zo."

Een regelmatig gehoorde klacht die hieraan raakt, is wat vaak de 'Haagse banencarrousel' wordt genoemd, het idee dat politici 'weggepromoveerd' worden in het geval van slecht presteren, of elkaar bestuursposten toeschuiven zodat de macht behouden blijft voor leden van het politieke establishment.

"Een politicus maakt een fout, wordt eruit geknikkerd en krijgt ergens anders een mooie baan. Doe dat eens op een fabriek of zo. Die knikkeren je eruit en je komt nergens meer aan de gang."

"Maar wat je ziet soms in posities die gegeven worden, ja dan is er een bestuurder al dertig jaar, en die krijgt dan een paar jaar dit, paar jaar dit, paar jaar dit. Was eerst minister, dan wordt die Raad van Bestuursvoorzitter van een zorgverzekeraar, dan wordt die voorzitter van de NS. En dan denk ik, sorry mensen, wat is hier gaande? Wordt er echt open gesolliciteerd?"

"Een affaire die mij heel erg geraakt heeft is de affaire rondom de commissie Stiekem, of er wel of niet een kamerlid gepraat heeft. Zo frappant dat er één uit die commissie weggaat, die krijgt vervolgens de baan van zijn leven, want hij mag dan directeur van een schouwburg worden. Fantastisch. En vervolgens twee jaar later is hij minister. Hoe kan je dit in godsnaam verkopen aan je bevolking?"

Ook de wachtgeldregeling leidt tot irritatie bij een aantal van onze respondenten en wordt in het eerste fragment in een adem genoemd met de hierboven beschreven banencarrousel:

"Hetzelfde als nu in de Tweede Kamer met die onzin over de belastingtoeslagen. Eerst moeten ze het oplossen, dat snap ik. En daarna moeten die koppen rollen. Die mensen moeten er allemaal uit die dat gedaan hebben. Niet dat die jongens het nou zo erg vinden. Als je eenmaal in de politiek hebt gezeten, krijg je wachtgeld. Voor je het weet begin je bij de raad van commissarissen bij de ABN."

“Ik ben niet boos, ik ben beslist niet boos, ik ben alleen teleurgesteld. Zij mogen van alles beloven en komen niks na en worden daar niet op afgerekend. De een na de ander van bijvoorbeeld een partij gaat of onderuit of weg of ziek, zwak, misselijk en die krijgt wachtgeld. En als een keiharde arbeider ziek wordt dan wordt hij zo ver gekort dat hij op het minimum zit. Hoezo wachtgelden?”

Beoordeling van de elite

Onder een deel van de respondenten heerst het idee dat de overheid er vooral voor de rijken en/of (andersoortige) elite is. Het is een belangrijke oorzaak van wantrouwen die zowel raakt aan het idee dat vertegenwoordigers van instituties er dubbele standaarden op nahouden als aan de eerder beschreven categorie narratieven die draaien om achterstelling van de in de verdrukking geraakte burger. Respondenten zijn vaak cynisch en hebben onder meer klachten over politici of ‘de politiek’ in het algemeen:

“Politici beloven voor de verkiezingen heel veel. En ze doen totaal niks. Ja, ze helpen Nederland in de vernieling. Mensen met geld daar hebben ze hun belangen bij, niet bij de burgers. Ze luisteren ook niet naar de burgers. Ik vind ze allemaal één pot nat.”

“Het geld, daar ben ik heel eerlijk in, maakt alles kapot. Het geld, het kapitalisme pur sang. Politici, die hangen volgens mij aan de lippen van de superrijken, volgens mij hebben ze hen allemaal in hun zak. Wees eens eerlijk, jij hebt een goede studie gedaan, je bent niet stom, maar in principe hebben dus de echt superrijken, die hebben de touwtjes in handen.”

“Zo’n Rutte wordt mijn inziens ingefluisterd wat hij moet zeggen. Hij is de speelbal van het bedrijfsleven, van de criminelen, van de CEO’s, van Shell, van de multinationals. Die bepalen in feite de verkiezingsagenda.”

“Mensen voelen zich niet gehoord door de politiek. Ook niet met het huidige kabinet. Ze vinden Mark Rutte niks. Ze vinden dat Mark Rutte maar moet opstappen. Omdat hij alleen denkt aan de rijken en niet aan ons.”

Ook is er volgens enkele respondenten sprake van klassenjustitie:

“Je hebt een jongetje uit Amsterdam-Zuid, die heeft een oud vrouwtje overhoop gestoken en beroofd. En je hebt een jongetje uit de Indische buurt. En die heeft een oud vrouwtje neergestoken en beroofd. Dat jongetje uit Zuid wordt anders beoordeeld en bestraft als dat jongetje uit de Indische buurt. Omdat dat jongetje in de Indische buurt woont, wordt hij zwaarder bestraft dan dat jongetje uit Zuid. Dus daar ga je al, dit is dan politiek, VVD, die dus aangeeft van oké, van jou willen we minder, van jou willen we, jij doet niet mee, jij bent inferieur aan. Weet je wel, nou hebben ze het over tweedeling in de samenleving. Nou, politiek doet daar erg hard zijn best voor, om dat te creëren.”

“Pak nou eens die zaak in Zandvoort. Die autocoureurs moeten van Noordwijk naar Zandvoort, het is wel afgesloten voor de mensen maar zij mogen er dan wel op volgens de rechter. Waarom mogen zij er wel over en gewone mensen niet? Als er geld mee gemoeid is, dan kan alles. Alleen voor de gewone mensen kan niks.”

Een respondent ging er vanuit dat rechters en politici dansen naar de pijpen van criminelen:

“Weet je wat me heel erg stoort. Ik ben er heilig van overtuigd dat rechters en advocaten gewoon in de binnenzak zitten van criminelen, dat ze omgekocht worden, bedreigd worden. Dat ze echt betaald worden om bepaalde uitspraken te doen. Ik ben daar heilig van overtuigd. Ik heb wel vertrouwen dat ze mij fatsoenlijk zouden behandelen, maar weinig vertrouwen dat ze de hoge piefen net zo behandelen als ik. Rechters, politici: het zijn de speelballetjes van de criminelen, denk ik altijd. Die hebben allemaal een dubbele bodem.”

Een andere respondent, die verwickeld was in een slepend conflict omtrent het faillissement van zijn bedrijf, bestempelde de rechtbank die de zaak behandelde als criminele organisatie en diende ook een wrakingsverzoek in op die grond. De klacht werd niet-ontvankelijk verklaard, waarna de respondent zonder succes een klacht tegen de staat indiende:

“Toen heb ik de rechtbank gewraakt op grond van criminele organisatie omdat we het standpunt innemen dat de rechtbank leiding gaf aan het leegroven van die faillissementen en dat die RC’s gewoon zwart geld in hun zak stoppen. Uiteindelijk is er een wrakingsbeslissing van de rechtbank gekomen dat ik niet ontvankelijk was. En toen heeft onze advocaat een procedure ingesteld tegen de staat omdat die wraking gefrustreerd was. Het is gebleken dat procedures tegen de staat en de landsadvocaat in ernstige fraudezaken betreffende fraude gepleegd door rechters en ambtenaren vrijwel bij voorbaat kansloos zijn. En alle gerechtelijke instanties dan gezamenlijk alles afwijzen. Iedere vorm van toezicht hierop ontbreekt.”

Soms wijzen de narratieven op complottheorieën die ontstaan vanuit het idee dat er een elite is die aan de touwtjes trekt. Volgens sommigen probeert deze bewust het volk op het verkeerde been te zetten, waarbij er gebruik wordt gemaakt van de media:

“Ik hoorde vanmorgen op de radio dat het CPB een economische groei van 1,4 procent voorspeld had. Ik geloof het niet. Ik geloof ze allemaal niet. CBS? Zijn de grootste leugenaars. Die statistieken, je weet hoe die werken? Dat is een beetje econometrie, ik verander deze variabele, krijg je hele andere uitkomsten. Het KNMI is ook niet betrouwbaar. Want die proberen je elke keer maar weer te zeggen dat het klimaat verandert. Nee, maar dat is wel triest.

Met name de NPO, die zijn daar geweldig in, om de burger op het verkeerde been te zetten. En nogmaals, heel veel mensen denken niet na. Julius Caesar, die ken je? Wat deed hij? Die had eten, wagens, spelen en gladiatoren voor het volk, daar hield hij de bevolking mee goed. Wat hebben wij allemaal voor bagger op de televisie? Temptation Island en Teen Models. En de massa kijkt ernaar. Dat is bewust mensen op het verkeerde been zetten.”

“En met wie je ook spreekt, er zijn allemaal zorgen. Of het nou om de buitenlanders is, of het is om de PFAS, vrienden die zeggen van god heb je al gelezen wat de Raad daarmee doet. Er ontstaat onrust. Je kijkt met lede ogen naar de vechtpartijen van voetbalfans. Het is een continue aanvulling van narigheid wat op de bevolking afkomt. En ik heb het idee dat dat zelfs expres gedaan wordt. Om de mensen af te leiden van de grote dingen.”

“Ik ben helemaal geen Wilders-liefhebber hè, maar dat ze hem hebben gedagvaard om de ‘minder Marokkanen’-uitspraak, dat is gewoon om hem terug te pakken. Dat vind ik wel heel erg. En ik sluit niet uit dat de moordenaar van Pim Fortuyn, Volkert van der G., dat hij gebrainwasht is op de een of andere manier. Manchurian Candidate, die laten ze dingen doen die ze normaal gesproken niet zouden doen. Ik wil niet zeggen dat dat het is, maar je kunt gewoon niemand vertrouwen op dat niveau. Op landelijk niveau vertrouw ik het niet. Het is in alle gelederen doorgedrongen. Rechters zijn maar poppetjes. Er zijn gewoon een aantal mensen die bepalen, die kunnen heel veel bewerkstelligen. De grote mensen in het bedrijfsleven, de grote criminelen: die kennen elkaar, ze zijn verweven met elkaar en ze voelen zich onaantastbaar. Ze staan boven de wet. Dus conclusie: weinig vertrouwen in de overheid!”

Bevoordeling van Nederlanders met een migratieachtergrond

Een andere categorie narratieven die blijk geeft van ervaren ongelijkheid onder burgers met weinig of geen vertrouwen draait om de bevoordeling van Nederlanders met een migratieachtergrond en daarmee de achterstelling van Nederlanders die niet onder deze groep vallen. We geven drie voorbeelden:

“Hoe kan het dat een Marokkaan bij ons twee parkeerplekken krijgt omdat hij een invalide kind heeft? Dat hij één plek krijgt, daar sta ik achter. Ik begrijp de problematiek, je moet makkelijk in en uit kunnen stappen, maar daar heeft hij geen twee plekken voor nodig. Toen de plek verplaatst moest worden, stond hij daar met het stadsdeel te praten: ‘Die paal moet vandaag verplaatst worden, want daar kan ik niet meer staan want er zijn wegwerkzaamheden. En als je dat niet nu doet, dan staat hier over een uur AT5 voor de deur.’ Het stadsdeel is gezwicht. En een andere mevrouw die heeft haar man weken niet in de auto kunnen vervoeren omdat zij een kleine plek had. En die deed het keurig netjes schriftelijk en die heeft gebeld, en die werd aan het lijntje gehouden. En deze Marokkaanse meneer die haalt AT5 erbij en het stadsdeel zwicht. Vind je het gek dat wij racistisch worden? Dat we boos worden?”

“Bij het boerkaverbod zijn er politici die zeggen ‘ik ga dit niet handhaven’. En dan weet ik niet wat ze aan het doen zijn. Waarom moet ik me dan wel aan de snelheid houden bijvoorbeeld? Ik weet het niet. Ik moet dat wel en zij hoeven dat niet, blijkbaar.”

“Ik heb zelf problemen. Kijk, je mag en je kan niks als je in de Sociale Dienst zit. Je moet alles aantonen. Als je wat aanschaft, moet je overleggen. Je bent eigenlijk een gevangene als je in de Sociale Dienst zit. Hè, want ik organiseerde meetings. Je verdient daar niks mee. Je moet entree betalen, ja, maar ook een zaaltje huren. Moest ik op het matje komen en heb ik 1200 euro terug moeten betalen. Dan voel ik me wel even genomen. Terecht hoor. Maar ja, op dat moment heb je wel zoiets van ik verdien niets. Ga eens even verder kijken wie er wel verdienen. Niet discriminerend, maar dan komen ze wel met grote auto's de bijstand ophalen. Toen was ik boos.”

Bevoordeling van vluchtelingen

Een volgende categorie narratieven draait om de bevoordeling van vluchtelingen, die volgens een aantal respondenten bestaat. Met name het feit dat vluchtelingen, zo stellen enkele respondenten, gemakkelijk een woning toegevoerd krijgen in een tijd van schaarste. Dit zet kwaad bloed. De volgende fragmenten zijn illustratief:

“Wat hier in Nederland komt, zijn rijke mensen en gelukzoekers. En ze denken dat ze alles gratis krijgen in Nederland. En dan krijgen ze hier in het dorp ook een prachtige woning. Helemaal aangekleed. En als ze zeiden dat de televisie hen niet beviel, dan kwam er andere televisie. Maar dan wonen ze er twee, drie maanden en op een nacht verdwijnen ze en nemen ze alles mee. Nou, dat vind ik toch geen beleid. Dat zit niet alleen bij de gemeente, maar ook bij de regering. Dat kan toch gewoon niet. Het is toch geen wonder dat de Nederlanders antipathie krijgen ten opzichte van de asielzoekers, want voor hun wordt alles gedaan. Terwijl wij hier in Nederland mensen hebben die naar de voedselbank moeten. Dat zijn toch oorlogstijden. Dat mag toch in 2020 niet voorkomen.”

“En wat volgens mij ook echt een rol heeft gespeeld voor de onveiligheid bij de burger is dat met die vluchtelingen. Ik vind dat iedereen geholpen moet worden hè. Maar de overheid heeft een kapitale denkfout gemaakt door die vluchtelingen meteen een huis te geven, terwijl andere mensen al acht jaar op een lijst stonden. Dan creëer je frictie. De overheid maakt domme fouten. De eigen burger werd niet meer voorop gezet.”

“De maatschappij wordt niet alleen blank, het wordt gemengd. Nederland is Nederland niet meer, vind ik. Ik kom van een dorp. En ik vind het prima hoor om zoveel huizen vrij te houden voor mensen die Nederland in komen. Maar ik stond op straat met twee kinderen. Ja, en ik kon naar mijn moeder en ik had niks. Helemaal niks. Ben je een mens van in de zestig. Ik kreeg geen huis. Nog geen fiets. Nog geen kleren voor mijn kinderen. Ja, wat ga je dan denken? Mijn huis kwam leeg en er komt een gezin in met kinderen uit het buitenland. Die zijn geland en die konden zo in mijn woning zonder ingeschreven te staan. Ik moet ingeschreven staan.”

Uit bovenstaande citaten blijkt welke dreiging onze respondenten ervaren. Het is ook een voorbeeld van de neiging van een aantal respondenten om de ervaren dreiging afkomstig van Nederlanders met een migratieachtergrond en vluchtelingen op een hoop te gooien. We geven nog een voorbeeld:

“Als je terugkijkt van wat er allemaal besloten is door de drie kabinetten Rutte, ja, dat is verschrikkelijk. Over twintig jaar zijn we wel of niet moslim met zijn allen. Ik lees net dat er in 2020 negentien miljoen Nederlanders zijn, waarvan 40 procent buitenlanders. We pampere vluchtelingen. Het ergste is dat er hier immigranten komen, die hier blijven, en de boel, ik zou haast zeggen, verstieren. We kunnen dat niet meer betalen. Ik heb niets tegen vluchtelingen. Maar waarom moet je hier blijven? Ga terug als het opgelost is; ga je land opbouwen. Kijk hoe er nu met ons mooie land omgegaan wordt. Ik kijk met lede ogen aan hoe het van binnenuit verpest wordt. Dus ik maak me wel zorgen om de toekomst. Misschien staat er iemand op, wel of niet gehinderd door de parlementaire democratie. Maar ik denk wel dat we nog heel lang schade zullen hebben van dit beleid.”

De witte norm

We spraken in dit onderzoek met twee respondenten die actief zijn in de Black Lives Matter-beweging. Zij ageerden tegen wat zij het racistische Nederlandse systeem noemden en koppelden dit aan de genormaliseerde ongelijkheid van de ‘witte norm’:

“Het is heel vervelend maar racisme is werkelijk overal, in het onderwijs, op straat, in de zorg, op je werk, in de rechtspraak, in een democratie, overal is racisme. Het hele systeem.”

“Het hele systeem is racistisch. Want dit land is gebouwd op koloniale principes en systemen dus apartheid, dus segregatie. Dus alles is praktisch gesegregeerd. En individualistisch. Dat herken je toch? Dat ons beleid, het poldermodel, hoe Nederland gebouwd is, gewoon qua ook architectuur, dat alles gewoon gestoeld is op segregatie.”

Tekenend voor het systemische karakter van racisme is volgens een van de respondenten het feit dat de verschillende facetten van het racisme niet los van elkaar gezien kunnen worden:

“Ik vind het denk ik ook een beetje kwalijk om dat de hele tijd maar van elkaar los te trekken. Ik bedoel, het raakt ons juist ook op zoveel verschillende facetten dus om het dan zeg maar los te koppelen, ik denk dat je dan je ogen sluit voor het voor een deel van het probleem.”

Het feit dat racisme systemisch van aard is, wil niet zeggen dat individuele ambtenaren die zich schuldig maken aan racisme vrijgepleit zijn van verantwoordelijkheid. De politie als voorbeeld nemend, betoogt een van de respondenten dat politieagenten inmiddels genoeg getraind zijn om dit (in zichzelf) te moeten kunnen herkennen:

“Je kan niet ontkennen dat het onbewuste meespeelt, maar inmiddels zijn we denk ik wel op het punt dat je al deze informatie zou moeten kennen en dan denk ik dat we inmiddels wel zijn aangekomen in het tijdperk dat het bewust is. Er zijn heel veel trainingen binnen de politie over bewustwording van privileges. Dus op het moment dat je je dan nog schuldig maakt aan dat soort gedrag, ja, dan is er meer aan de hand.”

We hebben maar een klein deel van de interviews gehouden na de dood van de door politiegeweld omgekomen zwarte Amerikaan George Floyd en het debat over racisme dat hierna ook in Nederland woedde. Ook vonden zij plaats na het moment dat de Belastingdienst toegaf zich schuldig te hebben gemaakt aan etnisch profileren in de toeslagenaffaire. Hoogstwaarschijnlijk had het thema een prominentere rol gespeeld in ons onderzoek als we meer interviews hadden gehouden na bovenstaande gebeurtenissen.

De casus Groningen

De gaswinningskwestie in Groningen kent vele facetten. Eerder haalden we bijvoorbeeld al een respondent aan die aangaf dat de overheid te veel vanuit financiële overwegingen redeneert ten aanzien van de gaswinning in Groningen. Tegelijkertijd komen bij deze kwestie steeds dezelfde punten terug in de interviews met de Groningse respondenten. De ervaren regionale achterstelling is de achtergrond waartegen andere grieven zich aftekenen, maar vormt ook heel duidelijk een op zichzelf staande grief:

“Wij zijn echt een tweederangs provincie. Sterker nog, wij zijn een wingewest. We zijn in principe, zo heb ik het altijd genoemd, een moderne kolonie. Een moderne interne kolonie die helemaal is leeggehaald voor honderden miljarden en van die honderden miljarden is nog geen procent teruggevloeid naar deze provincie. En dat is niet alleen Groningen, je ziet gewoon dat de periferie van het land te lijden heeft onder de Randstad. Voor Groningen is het erger geworden omdat Groningen natuurlijk iets bloot heeft gelegd. Dat heeft Limburg natuurlijk met die mijnen gedaan.”

“Ik denk niet dat de intentie is om Groningen echt te helpen. En ik denk dat men ook wel weet dat de zeespiegelstijging een probleem wordt. Ik denk dat die dijken op den duur gaan doorbreken en dat Groningen wordt opgegeven en dat ze er daarom ook niks aan doen. Ik heb er geen vertrouwen in.”

“Wat zeer doet, is dat hier voor jaren uit de grond is gehaald, dat er vervolgens brokken worden gemaakt. Dat dat eerst is ontkend en dat vervolgens de problemen moeizaam worden opgelost. En dat kun je achterstelling noemen, je kunt het lapzwanseriej, je kunt het alles noemen, maar daar is men gewoon boos over.”

Tegelijkertijd raakt ervaren ongelijke behandeling de Groningers op meerdere manieren, zo blijkt uit de verhalen van respondenten. Zij noemen de negatieve gevolgen van ogenschijnlijk willekeurige schadeafhandeling en bevoorrechtiging van degenen die het hardste schreeuwen. We geven van beide klachten een voorbeeld:

“En nu ook weer met die versterking. Ene straat wel, andere straat niet. Ja, dat voelt gewoon niet goed. En rechtszekerheid gaat over tijdigheid. Dat je ook niet een jaar of twee of drie jaar in onzekerheid zit. Nou ja, daar liggen gewoon grote problemen. Bij gelijke behandeling, bij rechtszekerheid.”

Er is ook onderlinge ontevredenheid in getroffen dorpen, dat de ene bewoner heel anders behandeld wordt dan de andere. De ene krijgt het hele huis opnieuw en de ander krijgt dus helemaal niets en maar moet wachten, terwijl die in onzekerheid zit, helemaal overstuur is en bij de psycholoog loopt. Er zitten grote scheuren in het plafond en ze durven die kinderen niet meer alleen thuis te laten en dat soort dingen. Terwijl de buurman of de buurvrouw met een grote mond die heeft dan dit verteld en dat verteld en alle meubels worden opgeslagen, ze mogen in een hotel logeren een jaar lang en er wordt een nieuw huis gezet. Daar worden de mensen ook raar van.

3.4. Het niet horen van de burger

Een van de belangrijkste bronnen voor institutioneel wantrouwen, zo blijkt uit de verhalen van onze respondenten, is het gevoel van de burger dat hij niet gehoord wordt. Dit is misschien niet verwonderlijk als we bedenken dat een van de kernfuncties van de democratie is dat burgers worden gehoord. En misschien ook een te verwachten klacht gezien het feit dat er vanuit democratisch opzicht, als we het gezaghebbende expertonderzoek *Varieties of Democracy* (2020) volgen, het tevens het terrein betreft waar relatief nog de meeste winst valt te behalen voor de Nederlandse democratie. We splitsen de grieven van onze respondenten op dit gebied uit in twee categorieën. De eerste categorie betreft ervaringen opgedaan tijdens (politieke) besluitvorming die niet van algemene strekking is of, indien dit wel het geval is, betrekking heeft op een lokale (en soms regionale) kwestie. De tweede categorie grieven is rechtstreeks gerelateerd aan de mogelijkheid van de burger om te stemmen. In dit geval richt de ontevredenheid zich op het gevoel dat de wil van het volk genegeerd wordt. We behandelen ze in voornoemde volgorde.

Besluitvorming van niet-algemene aard en/of lokale zaken

De eerste categorie waarin respondenten aangaven zich niet gehoord te voelen, betrof besluiten van niet-algemene aard en/of lokale kwesties. In veel gevallen gaat het hier om burgers die rechtstreeks partij zijn bij een bepaald besluit of van mening zijn dat dit zo zou moeten zijn. In de volgende situaties, die zich alle afspelen op gemeentelijk niveau, gaat het respectievelijk over de komst van een azc, het negeren van plannen van een caféhouder voor verbouwing van de gevel van het café en de gang van zaken bij wijkvergaderingen:

“En de burgemeester vond dat de komst van het azc al een fait accompli was, dus wij hebben moeten strijden, niet alleen met open vizier, maar ook met onze handen op onze rug. En nogmaals wij begrijpen dat we met z’n allen het leed moeten delen. Maar dit was zo heftig, zo grof, zo onvolwassen, zo onprofessioneel, zo amateuristisch. Even iets door de strot heen douwen in het dorp.”

“Bij de gemeente wordt er niet naar je geluisterd. Dan kwam ik met allemaal mooie tekeningen, voorstellen, hartstikke leuke ideeën, ook voor het aanzicht van het centrum en je wordt gewoon niet serieus genomen. Er wordt gewoon niet naar je geluisterd. Het wordt gewoon weggewimpeld.”

“Het wordt gewoon in je strot geperst. Ik ga regelmatig naar de wijkvergadering en bij zo’n presentatie komt er dan naar voren dat het allemaal al besloten is. Dat is allemaal uitgetekend, gedaan. D’r hebben al heel veel bureaus op gezeten wat al vreselijk veel geld heeft gekost. Ik trek echt wel regelmatig mijn mond open op zo’n vergadering, maar ja, het is eigenlijk in het luchtledige.”

Ook een actief lid van de Groninger Bodem Beweging klaagt dat er in Groningen te weinig naar de burgers geluisterd wordt:

“Als ze ons serieus hadden genomen en ons in hun denkproces mee hadden genomen, dat je dus een bijdrage kunt leveren, dan word je serieus genomen. Dat geeft vertrouwen. Dan begrijp je dat ze hun best doen. Als dat niet gebeurt, dan krijg je het omgekeerde.”

“Vandaag is er een bestuurlijk overleg met Wiebes, de minister van Binnenlandse Zaken, een aantal burgemeesters, de commissaris van de Koning. Wij waren ook uitgenodigd, maar hebben besloten om niet te gaan, omdat we van mening zijn dat alles al is voorgekookt. We hebben een paar voorlichtingen gehad en daarbij is gebleken dat alles al in kannen en kruiken is. Alle afspraken zijn al van tevoren tussen de provincie, de gemeenten en Den Haag bedisseld. En dan heb je zo’n bijeenkomst, dan moet daar even, meer symbolisch, een klap op gegeven worden. Ook naar buiten toe, naar de media. Wij zitten er als adviseur bij, en wij hebben daar helemaal niets meer te zeggen natuurlijk. Dus we hadden echt veel eerder in het traject mee moeten worden genomen zodat onze adviezen nog enige zin hadden gehad. Nou, dat is niet gebeurd. Je hebt het over vertrouwen. Als je dat nou omdraait, ja dan heb je wat. Dan kunnen wij ook de overheid weer gaan vertrouwen.”

Het laatste fragment wijst op wat als 'schijninspraak' wordt ervaren. Het is een type narratief dat we vaker hoorden, waarbij respondenten uiting gaven aan een gevoel dat ze voor de bühne meegenomen werden in de besluitvorming, terwijl de uitkomst al vaststond. Dit lijkt doorgaans een grotere deuk in het vertrouwen te veroorzaken dan 'onpopulaire' eerlijkheid over het feit dat er geen inspraak is. Met andere woorden: respondenten willen meer inspraak, maar het moet wel om eerlijke inspraak gaan. De volgende respondent refereert aan de besluitvorming rondom de komst van een psychiatrisch centrum in zijn buurt, waartegen hij en andere buurtbewoners in verzet kwamen middels een actiecomité:

"Maar wat hier in de wijk is gebeurd daar ontstond op een gegeven moment een soort gevoel van we worden serieus genomen. Onze mening doet ertoe. Maar uiteindelijk was het helemaal niet zo. Er was een soort beeld ontstaan van we gaan je betrekken, je mag zeggen wat je wilt. Dus er werd een soort spelletje gespeeld. Een realistische beïnvloedingssfeer, dat hebben we hier gewoon gemist. Achteraf bleek die beïnvloedingsmogelijkheid gewoon nul. Ik denk dat je door burgers te laten participeren als overheid het vertrouwen kunt opkrikken, maar dan moet je ook wel echt participeren. Dan moet je ook durven om het plan bij te stellen op basis van wat de burgers willen."

Veel positiever was de respondent over het contact met mensen van oppositiepartij SP, die 'open' hadden geluisterd naar het verhaal van het actiecomité en vervolgens hadden gereageerd dat ze voor de komst van het psychiatrisch centrum waren:

"Wat ik ook positief heb ervaren, is dat eigenlijk de oppositiepartijen in gemeenteraad, die stonden in ieder geval open om ons verhaal te horen. Ook bijvoorbeeld de SP had zoiets van ik ben hier gewoon tegen wat jullie aan het doen zijn. Ik vind dat we deze mensen ook gewoon een kans moeten bieden in de samenleving. Nou, ja prima. Gewoon een hele realistische manier van teruggeven van dat standpunt. Dus dat zijn wel positieve dingen."

Ook klaagden sommige respondenten over het uitblijven van respons van de gemeente op protesten of klachten:

"Nu ook, ik heb geprotesteerd tegen de WOZ-waarden en de gemeentebelasting daarvoor. Nou, je kan mooi een heel artikel indienen, heb ik allemaal gedaan, en vervolgens nooit krijg je wat te horen."

"De gemeente doet er alles aan om klachten te negeren. Dus het zit gewoon binnen zo'n gemeente niet goed met het zelfreinigend vermogen. Ze reageren op geen enkel schrijven. Als jij B&W een officieel schrijven stuurt, dan moeten ze bevestigen dat dat schrijven is binnengekomen en dan moeten ze binnen een bepaalde tijd antwoorden. Dat hebben ze vier jaar lang bij mij niet een keer gedaan. Nu heb ik daar formeel een klacht over ingediend en nu voor het eerst krijg ik via het secretariaat een bevestiging dat de klacht is binnengekomen en dat ze 'm inschrijven in het postboek. Dat is voor het eerst in vier jaar. Het is gewoon, ja, onvoorstelbaar, maar het kan allemaal."

Inflatie van de stem

Ook op landelijk niveau heeft de burger met geen of weinig vertrouwen vaak het gevoel dat zijn stem, of de stem van 'de burger', genegeerd wordt. Ze storen zich eraan dat de PVV en het FvD uitgesloten worden door andere partijen en aan de manier waarop er met de uitslagen van referenda omgegaan is. De vraag is vaak: Is dit nu democratie? De volgende fragmenten zijn hiervoor illustratief:

"Ik vind eigenlijk dat je altijd moet kijken naar de uitslag van de verkiezingen. En stel, de VVD heeft er 30 en de PVV heeft er ook 30 en de D66 heeft er nog 20 hè. Dat zijn dan de drie grootste partijen, ik noem maar wat. Dan moeten die samen regeren. Klaar. Dat is de meerderheid. Zo vind ik het. En dan komen ze er maar uit. Vind ik echt. Maar die wil niet met Pietje samen en die wil niet met Klaasje. En ondertussen krijg je 26 partijtjes met 7 zetels. Wat is dat voor een onzin. Dat is toch het recht van de minste stemmen in plaats van de meeste stemmen?! Dat is toch niet wat democratie is?"

“Anti-establishment partijen worden overal uitgeknikkerd. Dat zie je toch met Wilders dat het een van de grootste partijen is, maar niemand wil met hem samenwerken. Ja, dat vind ik gewoon schandalig. Is dat democratie?”

“Wij kunnen wel een referendum houden, en dan komt er iets uit wat die mensen in Den Haag niet goed vinden en dan wordt dat weer gedraaid en dan wordt het alsnog goedgekeurd. Wat is dan de democratische waarde van dat de meerderheid tegenstemt? Wij stemmen tegen de Europese grondwet, tegen het Associatieverdrag van Oekraïne en het migratiepact van Marrakech hebben ze helemaal niet geprobeerd, om dat via een referendum kenbaar te maken. Want dan waren ze ook afgeschoten. En dan zeggen ze ook nog dat wij een democratie hebben. Partijen als Forum voor Democratie en de PVV worden categorisch uitgesloten voor alles.”

In een aantal gevallen wordt er in meer algemene termen beschreven dat politici niet luisteren. Het getuigt vaak van cynisme:

“In de politiek horen ze nog niet als je wat zegt, ben je gek. En als de burgers wat zeggen, zeggen ze nee dat klopt niet zo, dat moet toch anders. Die luisteren toch helemaal niet. Politici, die zijn toch allemaal hetzelfde.”

“Ik denk niet dat ze echt luisteren. Die bijeenkomsten of wat dan ook, inspraakrondes en dat soort dingen. Dat is allemaal een wassen neus. Dat is allemaal leuk, maar allemaal voor de show. Daar doen ze uiteindelijk niks mee. En misschien is dat op lokaal niveau wat beter. Als het in jouw buurt is, luisteren ze misschien nog wel een klein beetje. Maar op landelijk niveau is dat gewoon onzin.”

3.5. Incompetentie

Het vijfde en laatste thema dat we identificeren op basis van de verhalen van onze respondenten is incompetentie. We onderscheiden hierin drie typen narratieven: narratieven die betrekking hebben op (individuele) vertegenwoordigers van instituties; narratieven waarin politici en politieke partijen gebrek aan visie verweten wordt en narratieven die betrekking hebben op de incompetentie van het parlementair systeem.

Incompetente ambtenaren, politici en bestuurders

Onvrede over incompetentie richt zich vooral op specifieke politici, de gemeenteraad of de overheid in het algemeen. We geven van ieder een voorbeeld:

“Als ik nou te maken heb met meneer Wiebes, die de belasting compleet in chaos achterlaat. Compleet in chaos. Dat die minister van Economische Zaken wordt en dat die voor ons gaan bepalen, voor mij, dat ik van het gas af moet. Incompetente man, ik kan niet anders zeggen.”

“Als je in de gemiddelde gemeenteraad komt en je gaat over dit soort problematiek spreken, dan kom je erachter dat het kennisniveau van de mensen die daar zitten, zo enorm laag is. Ze weten echt niet waar ze het over hebben. Door het gebrek aan kennis verkommert het volk.”

“De overheid denkt niet genoeg door. Het zijn professionele amateurs voor mijn gevoel, krijgen goed betaald voor een amateuristisch niveau. Het moet gewoon beter gerund worden. Ze moeten gewoon beter gekwalificeerd personeel aannemen. Dat denk ik.”

Gebrek aan visie

Een andere veel gehoorde klacht aan het adres van met name politici en politieke partijen is dat ze politiek bedrijven met angst voor het grote verhaal, gericht op stemmen winnen en de korte termijn. Het ontbreekt politici aan een duidelijk en herkenbaar profiel, maar ook aan leiderschapskwaliteiten. In een aantal gevallen wordt de klacht geuit in meer algemene termen (de politici, de politiek, de overheid),

“Die overheid is zo dom bezig, het is echt dom. Ze kunnen misschien wel kennis hebben, maar geen inzicht. Het zijn allemaal kortetermijndingetjes, allemaal van even hap-hap. Ze denken helemaal niet na over de gevolgen daarvan.”

“De politiek is bang geworden voor het grote verhaal. Daar is niet meer een idee van, oké, we willen daar naartoe. Nee, het is reageren op het moment en op het nu.”

“Maar politici hebben toch ook hun adviseurs, die kunnen toch ook die voelhorens uitsteken? Ik denk dat dat te weinig gebeurt, het is allemaal kortetermijnvisie.”

In andere gevallen gaat het om klachten die geuit worden aan het adres van de landelijke politiek of juist de lokale politiek. We geven van elk een voorbeeld:

“Die hoge heren in Den Haag hebben niet het lef om structurele ontwikkelingen tot stand te brengen, die twintig tot dertig jaar houdbaar zijn. Dus duurzaam politiek beleid door te voeren, dat daadwerkelijk iets betekent. Niet in de laatste plaats voor de zwakkeren in de samenleving.”

“En wat ik merk, is ook het volstrekte gebrek aan visie bij gemeenteraadsleden. Niemand die een partijprogramma heeft wat nou een beetje lijkt op een visie op wat ze met de gemeente willen.”

Een respondent verklaarde dat het goedkoop sentiment en de hypocrisie die hij tegenkwam in de politiek ertoe hadden geleid dat hij ‘de schijtgrens’ had bereikt, waarmee hij aangaf dat hij was gestopt zich druk maken om de wereld, het milieu en de maatschappij:

“Ik heb al jaren geleden de schijtgrens bereikt, ik heb me in die zin teruggetrokken omdat ik niet vind dat de mens doet wat hij zou moeten doen. Ik heb ook het idee dat de mensheid het niet gaat redden naar de toekomst toe. En mijn vrouw en ik hebben gezegd, wij doen niet meer mee. Wij zorgen voor de mensen om ons heen, dat is manageable, maar gaan ons niet meer druk maken over de wereld, over het milieu, over de maatschappij. Dat is heel egoïstisch maar ik heb er geen trek meer in. Die schijtgrens is met name veroorzaakt door goedkoop sentiment en hypocrisie. Die kom ik ook heel vaak tegen in de politiek. En ik ben iemand die voor een deel gelooft in de basis van de statistische werkelijkheid en dan gebeurt er iets en dan reageert de politiek niet zozeer omdat er iets aan de hand is, maar omdat ze moeten reageren omdat mensen verontwaardigd zijn en verwachten dat er iets gebeurt. Politici willen herkozen worden en blokkeren datgene wat statistisch gezien eigenlijk het beste zou zijn.”

In enkele gevallen koppelen respondenten hun onvrede over kortetermijnpolitiek aan het politiek systeem, dat kortetermijndenken in de hand zou werken:

“Wat ik mis is een visie verder gaat dan je politieke kwartaalcijfers. Die verder gaat dan twee jaar, want je krijgt Statenverkiezingen en je krijgt landelijke verkiezingen. Er wordt gewoon niet verder meer gedacht en dat krijg je op je brood.”

“Het ontbreekt aan gepassioneerde bewindslieden die zeggen van ‘ik begin hier aan en ik maak het af’. En dat is dus een ander probleem, de zittijd van een coalitie is vier jaar. Dit zijn problemen die, bij inschatting, tussen de vijf en tien jaar nodig hebben om cultuuraanpassing mogelijk te maken. Dus je zult maar ambtenaar zijn en je krijgt vandaag coalitie die en die, die zegt die en die richting gaan we op, je gaat je er helemaal op inrichten, mensen worden aangenomen, zo en zo moet je gaan werken en vier jaar later komt iemand anders die zegt, nee we gaan het anders doen. Dus het is water naar de zee dragen. Er worden wel dingen opgelost, maar dat is allemaal half-half werk. De ambtenarij is, sorry dat ik het zeg, dikke stront in de trechter.”

Politieke versplintering

In de twee bovenstaande fragmenten had het ongenoegen in eerste instantie betrekking op de politiek, maar er klonk ook onvrede over het systeem in door. In deze paragraaf richten we ons op het politieke systeem en bespreken we de klachten van respondenten over dit systeem. Deze gaan vooral over politieke versplintering, die volgens respondenten goed en daadkrachtig politiek handelen in de weg staat:

“Zolang dat zo blijft, die versnippering in de politiek, komt er van de politiek niks terecht. Ik denk dat ze de kiesdrempel vele malen hoger moeten maken. Dit is geen werken met zoveel partijen.”

“Nou, vertegenwoordigd worden we hier allemaal niet. Als je een coalitieland hebt, zoals wij dat hebben, en tegenwoordig coalities worden gevormd met vier of vijf partijen, dan gaat zoveel verloren van wat je zou willen. Dan moet iedereen zoveel water bij de wijn doen dat het niet meer goed is. Als bijvoorbeeld alle linkse partijen het al niet eens kunnen worden en alle rechtse partijen het al niet eens kunnen worden, hoe wil je dan een middenregering vormen met van alles wat? Die het dan eens gaat worden over van alles. Daar heeft toch niemand wat aan. Dan is het gewoon ruilhandel. Jij doet dit, ik doe dat en dan is het voor iedereen slecht.”

“Van een groter aantal Nederlanders die gestemd hebben, komt er een afspiegeling van hun stemgedrag in de regering. Maar wat heb je daaraan als die afspiegeling niet datgene vertegenwoordigt waarvoor je hebt gestemd? Er is, denk ik, een kritisch punt waarbij de invloed ophoudt en verwatert in de middelmatigheid van de afspraken.”

3.6. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we structuur aangebracht in de verhalen van onze respondenten. Twee vragen dienen zich aan het slot van dit hoofdstuk aan, die beide rechtstreeks voortvloeien uit de hoofdvraag: *Wat hebben we gezien in dit hoofdstuk en wie hebben we gezien?*

Wat hebben we gezien?

We hebben geconstateerd dat de narratieven die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen 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 het meest tastbaar was.
2. Onzichtbaarheid van de burger. Respondenten geven aan 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 zeggen ze dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet neemt en ongevoelig is voor bepaalde maatschappelijke problematiek.
3. Ongelijke behandeling. Het betreft hier onvrede ontstaan uit een wij-zij-gevoel, waarbij de 'wij'-groep zich achtergesteld voelt ten opzichte van andere groepen.
4. Het niet horen van de burger. Respondenten voelen zich niet gehoord bij besluitvorming waarbij ze rechtstreeks partij zijn, of het niet zijn, terwijl ze het gevoel hebben dat dit wel zo zou moeten zijn. Ook voelen zij zich

niet gehoord bij besluitvorming op landelijk niveau waarbij ze indirect partij zijn (coalitievorming en opvolging van referenda).

5. Incompetentie. Respondenten geven aan ambtenaren, politici en bestuurders incompetent te vinden. Ook wordt politici en politieke partijen een gebrek aan visie verweten. Tot slot staat volgens respondenten ons parlementair systeem goed en daadkrachtig politiek handelen in de weg.

Sommigen zullen verbaasd zijn over bovenstaande thematische indeling omdat hij afwijkt van de driedeling representativiteit, procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit die leidend is in de literatuur. De keuze voor de indeling die wij hebben gemaakt is echter weloverwogen. We stelden ons ten doel zo dicht mogelijk te blijven bij het karakter van de narratieven van onze respondenten. Deze narratieven, zo bleek, houden zich vaak niet aan de logica van de driedeling uit de literatuur. Ongelijke behandeling, om een voorbeeld te geven, heeft zowel betrekking op representativiteit als op procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit; de verschillende facetten van racisme, zo vertelt een respondent die actief is in de *Black Lives Matter*-beweging, zijn niet los van elkaar te zien. Ook het thema 'onzichtbaarheid van de burger' kent meerdere perspectieven. Het verlies van de menselijke maat, bijvoorbeeld, gaat zowel over procedurele rechtvaardigheid (de manier van omgang met de burger) als over effectiviteit (de uitkomst van beslissingen). Dit zijn zaken die onze respondenten vaak in een adem noemden. De thema's die we geïdentificeerd hebben verenigen meerdere verhalen en subthema's die samen een thematisch verhaal vertellen. Net zoals de thema's onderling dat soms doen. Dit laatste werd het duidelijkst bij de eerste twee thema's, waarin onzichtbaarheid van de overheid bijna automatisch overging in onzichtbaarheid van de burger. Niet zien en niet gezien worden: het zijn twee zijden van dezelfde medaille. De vijf thema's tezamen schetsen een beeld van een overheid die er te weinig is of er te weinig voor de burger is.

Wie hebben we gezien?

De vraag 'wie hebben we gezien?' spoort logischerwijs aan om bepaalde 'kenmerken' van burgers te koppelen aan het wantrouwen zoals dat in deze studie naar voren is gekomen. We stelden eerder op basis van kwantitatieve gegevens van het SCP vast dat burgers met gebrek aan vertrouwen relatief vaak laagopgeleid zijn en PVV of SP stemmen – om er twee zaken uit te halen. De gesprekken die we voerden met burgers met gebrek aan vertrouwen voegen hier geen kenmerken aan toe. Daarvoor ligt het aantal gesprekken simpelweg te laag. Bovendien is kwalitatief onderzoek hiervoor niet de juiste weg. Toch willen we onze gesprekken met burgers met gebrek aan vertrouwen hiervoor niet afschrijven. De gesprekken geven geen antwoord op de vraag 'wie zijn de burgers met weinig of geen vertrouwen?' maar wel inzicht in 'wie zijn deze burgers niet?'. De gesprekken laten zien dat we niet kunnen volstaan met eenduidige typeringen. De burger met gebrek aan vertrouwen is niet de boze burger, maar is soms wel boos. Hij of zij is niet de achtergestelde burger of de hulpbehoevende burger, maar is soms wel achtergesteld of hulpbehoevend. En deze burger kan zowel laag- als hoogopgeleid zijn. We kunnen zo doorgaan. Kern van de boodschap is dat een burger met gebrek aan vertrouwen het allemaal kan zijn – én boos, én achtergesteld, én hulpbehoevend – maar ook allemaal niet, of het ene wel en het andere niet. De narratieven kenmerken zich door hun gelaagdheid, maar dit geldt ook voor de vertolkers hiervan.

Tot slot

De onderverdeling representativiteit, procedurele rechtvaardigheid, effectiviteit, die we uiteen hebben gezet in het vorige hoofdstuk, bleek minder geschikt voor het structureren van de narratieven. We maakten nog een andere onderverdeling in het vorige hoofdstuk: die tussen de object-gedreven benadering van vertrouwen - waarin vertrouwen gebaseerd wordt op een evaluatie van het object - en de subject-gedreven benadering die dit doet op kenmerken van het subject. Terugkijkend op de narratieven en de thema's die hieruit voortvloeien, constateren we dat onze respondenten vertrouwen met name baseren op de prestaties van de overheid. Dit zou kunnen liggen aan het feit dat de subject-gedreven benadering, wanneer gehanteerd door het subject zelf, een hoge(re) mate van zelfreflectie vereist. We hebben dus door de grotendeels object-gerichte lens van onze respondenten ook veel van de overheid gezien in dit hoofdstuk. Als we de narratieven in dienst stellen van het verklaren van wantrouwen is er echter, naast het object en in mindere mate het subject van vertrouwen, nog een centrale factor die naar voren komt. Deze bespreken we in het volgende hoofdstuk, waarin we onze aandacht verleggen naar het proces van wantrouwen.

4 Naar een proces-gedreven benadering van gebrek aan vertrouwen

In het vorige hoofdstuk hebben we de verhalen die ten grondslag liggen aan gebrek aan vertrouwen verteld aan de hand van vijf thema's. De overheid zoals onze respondenten die schetsen staat te ver van de burger af – hetgeen zich vertaalt in zowel onzichtbaarheid van de overheid als onzichtbaarheid van de burger -, stelt groepen burgers achter, betreft de burger te weinig bij het (democratische) besluitvormingsproces en is incompetent. Het zijn thema's die met name de logica volgen van wat in de literatuur de object-gedreven benadering van vertrouwen wordt genoemd, waarin vertrouwen een evaluatie van het object is door het subject. Ze zeggen ons vooral iets over de inhoudelijke motivatie die schuilgaat achter institutioneel wantrouwen. Uit de gesprekken met onze respondenten blijkt wantrouwen echter niet alleen maar inhoudelijk gestuurd te worden, maar ook beïnvloed te worden door krachten die het ontstaans- en ontwikkelingsproces van wantrouwen sturen.

In dit hoofdstuk gaan we daarom in op wat we de proces-gedreven benadering van verlies van vertrouwen noemen. Deze komt niet in plaats van de object-gedreven en subject-gedreven benadering, maar werkt aanvullend hierop. We knippen het proces op in twee delen. We beginnen met het ontstaan van verlies van vertrouwen. Dit wordt behandeld in de eerste paragraaf, waarin we ons richten op het feit dat verlies van vertrouwen veelal zijn oorsprong lijkt te vinden in persoonlijke ervaringen met de overheid en haar instituties.

In de tweede paragraaf verleggen we onze aandacht naar de manier waarop wantrouwen zich beweegt en ontwikkelt als de eerste aanzet hiertoe is gegeven. We beschrijven mechanismen die wantrouwen versterken als dit zich eenmaal manifesteert bij een persoon.

4.1. De impact van persoonlijke ervaringen

Persoonlijke ervaringen spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van verlies van vertrouwen. Er zijn twee manieren waarop we, afgaande op de verhalen van onze respondenten, tot deze conclusie komen. Allereerst stellen we vast dat onze respondenten vaak mensen zijn die 'iets te maken' hebben of hebben gehad met de overheid en zich daarbij benadeeld of niet gesteund voelen. Zonder ze expliciet benoemd te hebben, hebben we veel persoonlijke ervaringen langs zien komen: mensen die zich respectloos behandeld voelden door een ambtenaar, burgers die het niet eens waren met een bepaalde beschikking, ondernemers die in slepende conflicten verwickeld waren met de overheid - zo kunnen we doorgaan. Deze ervaringen vormden vaak het beginpunt voor de verhalen van onze respondenten, die op deze gebeurtenissen regelmatig terugkwamen gedurende de interviews. En dit is niet verwonderlijk. Persoonlijke ervaringen zijn van groot belang. Ze verhogen vaak de inzet van de relatie tussen overheid en de burger – er zitten gevolgen aan voor de burger in kwestie - en dwingen deze laatste over vertrouwen na te denken.

Daarnaast is er anekdotisch bewijs voor de grote impact van persoonlijke ervaringen op vertrouwen. In een aantal gevallen benadrukten onze respondenten zelf, expliciet of impliciet, het belang van persoonlijke ervaringen bij wantrouwen en het ontstaan hiervan. Zij gebruikten hierbij verschillende typen formuleringen. Een aantal keren werd er letterlijk gewezen op het belang van persoonlijke ervaringen bij het ontstaan van wantrouwen. Neem het volgende fragment waarin een actief lid van de Groninger

Bodem Beweging betoogt dat het wantrouwen in Groningen gerelateerd aan de gaswinningskwesitie het grootst is onder mensen die zelf schade ondervonden van de aardbevingen:

“Ik denk dat het heel belangrijk is wat de mensen zelf hebben meegemaakt. Dus iedereen die schade heeft gehad en die dat gedonder met de NAM heeft gehad, is per definitie zeer achterdochtig geworden. Zolang je zelf geen probleem hebt dan hoeft dat wantrouwen jegens de overheid niet te ontstaan. Maar zodra je een probleem hebt wat niet op wordt gelost en waarvan je merkt dat de overheid niet naar jou luistert, ja, dan op het laatst geloof je ze niet meer.”

Het belang van persoonlijke ervaringen bij wantrouwen bleek ook uit de antwoorden van mensen die aangaven het moeilijk te vinden om in te schatten of een bepaalde institutie te vertrouwen was, juist omdat ze er niet mee te maken hebben gehad. Het volgende antwoord is hiervoor illustratief:

“Of ik hiervoor meer vertrouwen in de rechtspraak had? Nou ja, dat kunt u wel stellen, maar goed, om nou te zeggen dat ik vertrouwen in de rechtspraak had, ik had totaal niet met de rechtspraak te maken dus dat ging gewoon langs je heen.”

Sommige respondenten gaven duidelijk het verschil aan tussen weten op basis van ‘indirecte’ kennis en eigen ervaring:

“We wisten al wel dat er klassenjustitie was. De broer van mijn moeder heeft in de vijftiger jaren een motorongeluk gehad. En degene die het ongeluk veroorzaakte die was gemeentesecretaris. En die komt bij mijn oom in het ziekenhuis en die zegt, ik ben schuldig. Maar er is geen werk van gemaakt. En we wisten ook van de politionele acties in Indonesië. Als jij als militair naar Indonesië moest en je liep verwondingen op tijdens gevechtshandelingen, dan moest je een papier ondertekenen dat je het niet tijdens de gevechten

had gekregen. En anders werd je niet gerepatrieerd, dan lieten ze je voor dood achter. Dus dat wisten we wel. Maar je had er zelf nooit mee te maken. Maar de verhalen kenden we wel.”

“Op het moment dat je van publieke diensten gebruik gaat maken, dan leer je de kwaliteit van je gemeente kennen.”

Tot slot werd een aantal keren expliciet gesproken over (lichte) trauma's als gevolg van persoonlijke ervaringen met institutioneel handelen. Wanneer een trauma toegeschreven wordt aan institutioneel handelen, lijkt een vorm van institutioneel wantrouwen bij het slachtoffer onvermijdelijk (Herman, 2001). Het betreft hier het type wantrouwen dat de neiging heeft breed om zich heen te slaan en zich niet alleen te richten op de persoon of institutie die direct verantwoordelijk wordt gehouden voor het handelen. We kwamen het met name tegen in de Groningse context:

“Het zijn niet van die zware trauma's. Bij sommigen wel hoor, maar in generieke zin zijn het niet van die zware trauma's, maar er zal hier nog zeker een generatie over de aardbevingsproblematiek gesproken worden. Niet vanwege de aardbevingen maar vanwege de manier van oplossing die gekozen is. Vanwege de manier waarop mensen bejegend worden door officiële instanties, dat werkt traumatiserend. Dat heeft ook gevolgen voor het vertrouwen, daar gaat een generatie overheen.”

“Wat we nu moeten doen is pappen en nathouden, mensen die er onderdoor gaan ondersteunen, echtscheidingen moeten we aanzien, we moeten rechtszaken voeren, nou het is een brok ellende waar een samenleving voor een generatie lang door ontwricht raakt, getraumatiseerd raakt.”

4.2. Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk

Veel van onze respondenten, zo blijkt uit het bovenstaande, zijn ervaringsdeskundigen als het gaat om 'contact' met de overheid. Wat tegelijkertijd opvalt in de gesprekken is dat de burgers met geen of weinig vertrouwen uit dit onderzoek niet alleen staan in hun wantrouwen. Ze geven veelal aan omringd te zijn door gelijkgestemden en noemen ervaringen van anderen die vergelijkbare dingen hebben meegemaakt, of zij koppelen hun eigen ervaringen aan meer structurele problemen of misstanden. Het maakt dat wantrouwen gemakkelijker kan voortduren en zelfs de neiging heeft te verscherpen. Dit is logisch als je bedenkt dat gebeurtenissen en sentimenten vaak niet op zichzelf staan.

Toch is er meer aan de hand, zo zien we als we het proces van wantrouwen verder onder de loep nemen. We bespreken drie factoren die van wantrouwen een kracht op zichzelf maken als de eerste aanzet hiertoe is gegeven. Ten eerste: er gaat een aanzuigende werking uit van wantrouwen, die maakt dat wantrouwende burgers gemakkelijk bevestigd worden in hun wantrouwen. Ten tweede: er is een enorm aanbod voorhanden in de huidige tijd om wantrouwen te bevestigen. Ten derde: wantrouwen gaat niet zelden gepaard met een hang naar terugtrekking ten opzichte van institutionele kanalen die gewantrouwd worden. We bespreken de drie factoren in bovenstaande volgorde.

De aanzuigende werking van wantrouwen

De eerste factor die wantrouwen kan stimuleren is dat wantrouwen een aanzuigende werking heeft op andere wantrouwende burgers en op informatie die het wantrouwen bevestigt. Hier is allereerst een algemene reden voor te geven. Mensen zijn geneigd in hun eigen straatje te redeneren. Het is een inzicht dat volgt uit wat in de psychologie de 'cognitieve dissonantietheorie' genoemd wordt (Festinger, 1957). Deze theorie stelt dat mening-bevestigende informatie vaak gemakkelijk geaccepteerd wordt (*confirmation bias*, zie Bakker et al., 2013) en dat mensen de neiging hebben voorbij te gaan aan tegenstrijdige informatie, door bijvoorbeeld nieuws op een selectieve manier tot zich te nemen.

Velen vermijden zoveel mogelijk 'onaangename situaties' waarin de eigen opvattingen botsen met wat aangeboden wordt, en interpreteren zaken op een zo gunstig mogelijke manier. Dit betekent voor ons onderwerp van studie dat mensen zich niet zo gemakkelijk laten afbrengen van de opvattingen die ten grondslag liggen aan hun wantrouwen, en dus ook niet van hun wantrouwen zelf.

We kwamen in ons onderzoek echter nog een aantal andere redenen voor wantrouwen tegen. Allereerst staat wantrouwen niet zelden aan de basis van groepsvorming onder gelijkgestemde 'wantrouwende' burgers, hetgeen verscherping van wantrouwen in de hand werkt. De Amerikaanse rechtsgeleerde Sunstein (1999) spreekt in dit verband van 'de wet van de groepspolarisatie', die ons vertelt dat wanneer gelijkgestemden samenkomen, zij de neiging hebben meer extreem te worden in datgene wat hen bindt. Groepsvorming werd allereerst aangewakkerd door politieke motieven van onze respondenten. Samen sta je sterker. Dit zien we bij de Groninger Bodem Beweging die duizenden leden heeft. Maar ook op kleinere schaal waren onze respondenten betrokken bij politieke belangenorganisaties gericht op een zaak of zaken die hun wantrouwen voeden. Neem de volgende ondernemer die verwikkeld was in een slepende zaak tegen de staat:

"We hebben dus drie verenigingen van gedupeerde schuldeisers en dan werken we ook nog samen met andere groeperingen in onze sector in Noord-Holland. We hebben ook contacten met andere mensen in andere sectoren, landelijk, en ze hebben allemaal hetzelfde beeld van de rechtspraak. Wij hebben bij die vereniging van schuldeisers al jaren terug het vertrouwen in de rechtbank opgezegd. . Er wordt niet goed genoeg geluisterd door de politiek. Dat vinden alle groepen die problemen hebben hier. Ik weet dat er nu gewerkt wordt aan een overkoepelende organisatie van mensen die zich niet gehoord voelen door de politiek. Farmers Defence Force wil daar aan meedoen en de mensen uit Zeeland vanwege die kazerne en ook die boeren en de aardbevingsslachtoffers uit Groningen. En wij als slachtoffers van de strafrechtketen en de rechtspraak voelen ons ook niet gehoord."

Een andere respondent organiseerde zich samen met buurtbewoners in een poging gemeentelijke plannen voor een psychiatrisch centrum in de buurt te dwarsbomen. Hij vertelt hoe zijn deelname aan het actiecomité het wantrouwen versterkt:

"Je zoekt overal wat achter. Je bevestigt mekaar ook continu in dat wantrouwen. En je kunt alles erbij halen als je wilt en alles naar jouw kant uitleggen. Ik heb altijd geprobeerd ook te zeggen van misschien moet je dit anders zien. Dit kan ook gewoon staand beleid zijn. Wat dan door de gemeente wordt aangewend om dit te onderbouwen dat dit kan, dit project. En wij gebruiken om te zien, te zeggen van zie je wel. Proberen ze ons toch een oor aan te naaien. Op die manier. Snap je."

Ook de neiging van activistische groepen om 'incidenten [te] veralgemeniseren', zoals hieronder geconstateerd door een tussenpersoon bij een gemeentelijke klachtenprocedure, lijkt niet los te staan van het feit dat vereniging van gelijk-gestemden vaak leidt tot verscherping van wat hen bindt:

"Ik zie dat zij heel vaak incidenten veralgemeniseren. En natuurlijk vallen er mensen tussen de wal en het schip en natuurlijk gaan er dingen mis, maar dat betekent niet dat het bij iedereen misgaat. En nou, dat probeer ik dan ook wel uit te leggen aan die activistische groepen. Maar dat is niet een hele populaire boodschap."

Tot slot kunnen we ook de sociale splitsing die in een West-Fries dorp ontstond door de mogelijke komst van een azc in het licht van groepspolarisatie bekijken. Zeker ook omdat deze splitsing verstevigd werd door geografische factoren die maakten dat beide 'kampen' ook fysiek van elkaar gescheiden waren:

"Er is een splitsing in [dorp in West-Friesland]. Sinds die nieuwbouw daar gekomen is, kennen wij de mensen niet meer. Er wonen wel oud-[dorp in West-Friesland]-ers, maar ik heb van mijzelf uit een gevoel dat dat gedeelte niet bij [dorp in West-Friesland] hoort. Het is heel raar."

I: En waar merkt u dat dan aan?

R: Nou, laten we zeggen, voor een paar jaar terug, toen wilde de gemeente hier weer opnieuw een azc hebben hier. Dat zagen wij niet zitten. Ik als buur, ik denk nou die ellende wil ik niet meer meemaken. Wij hebben eerder een azc hier gehad en dat verging niet helemaal vlekkeloos. En dan krijg je die tweedeling in het dorp en toen dachten ze allemaal dat ik er dus op tegen was dat asielzoekers werden geholpen. Nee, daar was ik niet op tegen. Ik was erop tegen dat ze weer naast me kwamen, want we hebben zoveel dingen meegemaakt en ook verhalen gehoord van die mensen dat ik denk waar is de regering hier in godsnaam mee bezig? Die kant van de brug was voor het azc en op deze kant waren ze erop tegen. Die kant zeiden we hebben er nooit last van gehad. Nee, jullie wonen daar en niet hier."

Uit het bovenstaande blijkt dat politieke motieven de aanzuigende kracht van wantrouwen stimuleren en dit verscherping van wantrouwen in de hand kan werken. Maar er zijn nog andere redenen waarom burgers met geen of weinig vertrouwen, zeker als hier ervaren onrecht aan ten grondslag ligt, actief op zoek gaan naar gelijkgestemden of manieren om hun gelijk te bevestigen. Zonder hier al te veel psychologische duiding aan te willen geven, lijkt ook het belang van de grieven en klachten die ten grondslag liggen aan het wantrouwen in het leven van onze respondenten voor extra behoefte aan bevestiging te zorgen. En daarmee voor extra inspanningen op dit gebied. Sommige van onze respondenten leken gegrepen of gefascineerd door een bepaald onderwerp dat of een gebeurtenis die aan de basis stond van hun wantrouwen. Van een aantal actieve bewoners in een Amsterdams stadsdeel die hun verhaal ondersteunden met inzichten van maatschappijkritische denkers als Gloria Wekker en Byung-Chul Han tot een zakenman verwickeld in een groot conflict met de gemeente die aangaf met interesse te kijken naar de schadeafhandeling in Groningen. Een andere respondent was moderator van een aantal Facebook lotgenotengroepen.

Het enorme aanbod van bevestiging

Uit het bovenstaande blijkt dat wantrouwende burgers geneigd zijn processen in gang te zetten die het wantrouwen bevestigen en zelfs verscherpen. De mogelijkheden om het wantrouwen bevestigd te zien - en dit is het tweede punt dat we willen maken - zijn in het huidige tijdperk in ruime mate aanwezig, zelfs als je er niet naar op zoek gaat. Hier zijn meerdere redenen voor. Dit heeft allereerst te maken met het feit dat we relatief vaak fysiek omringd zijn door gelijkgestemde mensen. Om een voorbeeld te noemen: doordat buurten en wijken veelal relatief homogeen zijn op sociaaleconomisch vlak hopen problemen, ook met instituties, zich daar vaak op. Ook het simpele feit dat je bij elkaar woont in een bepaald gebied kan al tot gedeelde ervaringen leiden (los van de sociaaleconomische status van bewoners). De aardbevingen in Groningen zijn hier een duidelijk voorbeeld van. Ook politieke besluiten, zeker op gemeentelijk niveau, treffen niet zelden een hele buurt, wijk of gemeente.

Tegelijkertijd is het wantrouwen dat we aantreffen ook typisch een product van deze tijd. We kunnen het bijvoorbeeld niet los zien van wat Van der Meer (11 januari 2017) de politieke 'overcorrectie' van maatschappelijke onvrede noemt, die sinds Fortuyn haar intrede heeft gedaan. Wantrouwen is een belangrijke politieke speelbal geworden, belichaamd door partijen als de SP, de PVV en Forum voor Democratie, maar ook establishment-partijen maken zich maar al te graag schuldig aan democratisch crisisdenken en laten hun oren gewillig hangen naar de wantrouwende burger. 'Het verhaal dat het allemaal zo slecht niet gaat, is niet sexy genoeg,' zo stelt Van der Meer.

Misschien nog wel belangrijker is dat we van gelijkgestemden of bronnen die wantrouwen bevestigen (en versterken) vaak maar een muisklik verwijderd zijn. Met name de enorme vlucht van internet en sociale media heeft ervoor gezorgd dat we terecht zijn gekomen in wat je een 'u-vraagt-wij-draaien-tijdperk' zou kunnen noemen. Het maakt wantrouwen tot een domein waarin vraag en aanbod elkaar gemakkelijk vinden. Tegelijkertijd zorgen algoritmes ervoor dat je op sociale media vooral bevestigd wordt in je mening. 'Zoals ik om me heen zie en natuurlijk op het grote fenomeen Facebook lees, is de onvrede in Schiedam heel erg groot', zo stelt een respondent. Het is niet alleen een typisch antwoord voor een burger met gebrek aan vertrouwen, maar ook een typisch geluid van deze tijd. Sociale media dragen bij aan ideologische cliquevorming, maar ook aan een zekere deskundigheid van mensen binnen de ideologie waartoe ze zich aangetrokken voelen. Om deze reden zocht een respondent de schuld van het toegenomen wantrouwen tegenover de overheid buiten de overheid zelf:

Vijf bevindingen op basis van narratieven van respondenten

1. Onzichtbaarheid van de overheid
2. Onzichtbaarheid van de burger
3. Ongelijke behandeling
4. Het niet horen van de burger
5. Incompetentie van bestuurders en ambtenaren

Gebrek of verlies aan vertrouwen

Wie is deze burger? (subject gedreven benadering):

- Op basis van eerder kwantitatief onderzoek (zie H2): laagopgeleid, laag inkomen, relatief vaak PVV of SP stemmer.
- Op basis van 50 narratieven in dit onderzoek: niet eenduidig te typeren. Respondenten waren zowel hoog- als laagopgeleid; de meerderheid was 50+; respondenten waren goed geïnformeerde burgers, actief en participatief.

Hoe ontstaat verlies of gebrek aan vertrouwen? (procesgedreven benadering):

1. Negatieve ervaringen met de overheid hebben impact.
2. Men veralgemeniseert een persoonlijke ervaring.
3. Op basis van deze ervaringen zoekt men steun met gelijkgestemden; bevestiging van negatief beeld door gelijkgestemden.
4. Aanbod van bevestiging is groot; men vindt relatief makkelijk medestanders via sociale media en algoritmen spelen een rol in deze bevestiging.
5. Hang naar terugtrekking van burgers uit institutionele kanalen.

“Ik had vroeger meer het idee dat de overheid er was voor de mensen. Ik zal je uitleggen waarom. Daar kan de overheid niet per se iets aan doen. We leven in een wereld van soundbites als sociale media, het hele communicatiesysteem is veranderd en de manier waarop mensen informatie tot zich nemen, is ook veranderd, waardoor je eigenlijk een nieuw soort verzuiling hebt. Vroeger waren de verzuiling en nieuwsverzuiling gekoppeld aan het geloof en politieke partijen. De menselijke psychologie is erop ingesteld dat je altijd op zoek gaat naar bevestiging van jouw mening, want dat vind je fijn, anders krijg je cognitieve dissonantie. Met bubbels op internet en nieuws wat naar je toekomt die aanhaken op datgene wat je opzoekt, word je alleen maar bevestigd en hoor je nooit meer een tegengeluid. Ik denk dat dat sociaal gezien in de maatschappij ontzettend ontwrichtend aan het werken is.”

Wantrouwen, zo constateren we, wordt niet gestuurd door een gebrek aan informatie, maar door een gebrek aan informatie met corrigerend vermogen. Het is logisch dat dit ook van invloed is op de inhoud van het publieke en politieke debat, en met name op het verdwijnen van de grijstinten hierin. Belangrijk hierbij is dat, zo bleek uit het eerste punt dat we maakten, mensen vaak niet gecorrigeerd willen worden in hun denken. Burgers met geen of weinig vertrouwen zijn hier geen uitzondering op. Het maakt dat gebrek aan vertrouwen, als de aanzet hiertoe gegeven is, gemakkelijk vlees op de botten krijgt. In de volgende paragraaf voegen we hier nog een laatste mechanisme aan toe.

De hang naar terugtrekking

Er is nog een andere reden waarom burgers met gebrek aan vertrouwen zich hier niet makkelijk van laten afbrengen. Zij hebben de neiging zich terug te trekken uit institutionele kanalen. We zagen al dat mensen die niet tevreden zijn over de manier waarop de politie aangiftes afhandelde, verklaren dat zij in de toekomst niet of niet snel meer aangifte zullen doen. Het zorgt ervoor dat mensen een volgende teleurstelling bespaard blijft – het is daarom een

logische reactie – maar ook dat ze niet meer verrast kunnen worden door een meer positieve ervaring die het vertrouwen (deels) kan herstellen. Ook de ‘schijtgrens’ die een van onze respondenten had bereikt als gevolg van wat werd ervaren als politieke hypocrisie, leidde tot terugtrekking in de vorm van onverschilligheid ten aanzien van - in de woorden van de respondent - de wereld, het milieu en de maatschappij. De hang naar terugtrekking kwam in verschillende contexten naar voren, zo laten ook de volgende fragmenten zien:

“Toen heb ik wel echt problemen ondervonden met UWV. De een zegt dit en de ander zegt dat. De een zegt dit wordt de hoogte van je uitkering, de ander zegt dan weer van niet. En de een zegt je moet wel nog altijd solliciteren en de ander zegt van niet. Een wirwar. Alles wat met de overheid te maken heeft, of semioverheid, daar wil ik het liefst niks mee te maken hebben.”

“Want ik wil bij dit soort dingen echt dat het weer recht getrokken wordt, dat het weer goed komt. Want ik wil niet dat burgers zich verder gaan isoleren, in een isolement raken. Want we waren zo enthousiast iedereen en ik heb zoveel mensen gesproken en geactiveerd om een plan in te dienen. En volgende keer als dat weer komt dan zie ik mensen gewoon niet meedoen en dat vind ik zonde.”

“De meeste mensen ondernemen niks als er iets speelt in de wijk. Mensen laten het gewoon, mensen denken dat ze toch het verschil niet kunnen maken.”

“Als de politie jouw vriend zou zijn, dan had je die al lang aan de oren getrokken, dan had je daar al lang gevolgen aan verbonden. Maar de politie is je vriend niet, dus je haalt je schouders op en de volgende keer denk je, ja, ik ga geen aangifte meer doen, want er wordt toch niets mee gedaan.”

Een respondent besloot zelf een scootmobiel voor haar man te kopen nadat ze zich onheus bejegend voelde aan de telefoon door een Wmo-consulent. Met de gemeente wil ze niets meer te maken hebben:

“Mijn man is in juni gehandicapt geraakt. Hij mist een onderbeen. En toen heb ik dus na veertien dagen dat hij thuis was de gemeente gebeld en gezegd, ik wil graag van u, als het mogelijk is volgens de Wmo, ziekenvervoer van en naar het ziekenhuis, revalidatiecentra, et cetera. En ik zeg, ik wil graag mijn man naar buiten hebben, in een rolstoel. Zo mevrouw, u vraagt nogal wat. Ik zeg ja, en? Denkt u dat dat van gemeenschapsgeld betaald moet worden? Ik zeg, pas ik daar niet tussen dan? Jawel, dit, dat, zus en zo. Ik zeg, sorry hoor, wat heeft dat met mij te maken? Ik zeg, jullie moeten eerst maar eens even de mensen aanpakken die triatlon doen, die iedere week lopen te country dansen, maar ik zeg dank u vriendelijk voor uw aandacht. Bats hoorn erop, ik denk dat kan niet. Toen heb ik die zondag erop zelf een scootmobiel gekocht. En toen iets van zes weken na die tijd krijgen we hier bezoek van de buitendienst van de Wmo. Ik zeg wat moet u hier? Ja, er is ons een gesprek ter ore gekomen. Ik zeg nou, niks mee te maken, dááág. Nee, zegt ze, we willen wel graag een gesprek met u aangaan. Want, ze zegt, dit is niet de gang van zaken. Ik zeg, nou, ik ben afgezeikt en afgekat. Bekijk het maar, het hoeft voor mij niet. Maar ja, we zijn toch een gesprek aangegaan en ze wilden wel graag weten wie het was geweest. Ik zeg, ik weet het niet, ik heb haar naam ook niet gevraagd. Ik zeg, het interesseert mij ook niet meer. Nee, de gemeente daar kom ik nooit meer, daar klop ik nooit meer bij aan.”

Het is aannemelijk dat terugtrekking ten aanzien van instituties ervoor kan zorgen dat problemen blijven voortduren of zelfs verergeren. Ook dit kan gevolgen hebben voor iemands wantrouwen en de plaats die dit wantrouwen inneemt in iemands leven. We kwamen er echter geen directe voorbeelden van tegen in dit onderzoek.

4.3. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we wantrouwen vanuit het proces benaderd. We stelden vast dat persoonlijke ervaringen vaak van doorslaggevende betekenis zijn bij het ontstaan van wantrouwen. Daarnaast vroegen we aandacht voor de aanzuigende werking van wantrouwen die bevestiging van wantrouwen in de hand werkt, het enorme aanbod van bevestiging dat voorhanden is in het huidige u-vraagt-wij-draaien-tijdperk en de neiging tot terugtrekking bij wantrouwende burgers. Het maakt dat wantrouwen gemakkelijk aan kracht wint als de eerste aanzet hiertoe gegeven is. Deze vaststelling werpt nieuw licht op de narratieven van de burgers met geen of weinig vertrouwen. Het laat zien dat deze, hoewel vaak inhoudelijk van vorm (getuige ook de vijf thema's), niet alleen inhoudelijk gedreven zijn. In schema 1 geven we een samenvattend beeld van hoe de narratieven de basis vormen voor het gebrek of verlies aan vertrouwen. Vervolgens spelen de vijf genoemde aspecten een belangrijke rol in het proces dat dit gebrek aan vertrouwen versterkt. In het volgende hoofdstuk stellen we ons tot doel handelingsperspectieven te formuleren op basis van de tot nu toe verkregen inzichten.

5 Handelingsperspectieven

In het voorgaande hebben we gekeken naar de verhalen en kenmerken van de (groepen) Nederlanders die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat en zijn instituties. Het belang van deze verhalen mag niet onderschat worden. Een democratie, zo stelden we al, haalt haar lerend vermogen uit het erkennen en het serieus nemen van kritiek op haar functies. Dit is ook waarin zij zich onderscheidt van autoritaire of totalitaire staten. In dit hoofdstuk gebruiken we de inzichten uit de voorafgaande hoofdstukken om mogelijke handelingsperspectieven te formuleren die gericht zijn op het herstel van vertrouwen. We willen deze stap echter niet te gemakkelijk zetten. Twee vragen dienen zich aan bij een overheid die zich bezint op beleid gericht op het herstel van vertrouwen: een die betrekking heeft op de wenselijkheid van dit herstel en de ander die vraagtekens zet bij de haalbaarheid hiervan. We bespreken ze eerst om daarna tot handelingsperspectieven te komen.

5.1. Wenselijkheid en haalbaarheid van herstel van vertrouwen

De eerste vraag luidt: wat moet je willen als overheid? We zeiden het al, het ene wantrouwen is het andere niet. Vanuit democratisch oogpunt is het belangrijk dat burgers vertrouwen hebben in het systeem, maar is het ook van belang dat zij de overheid controleren. Ergo, als wantrouwen de vorm aanneemt van actieve scepsis ten aanzien van het functioneren van instituties of ambtenaren dan is het niet verstandig daar iets aan te willen doen als overheid. Daarbij, niet alles laat zich vangen in beleid. Het door respondenten waargenomen gebrek aan visie (incompetentie) in de politiek is misschien iets wat politici zich ter harte kunnen nemen, maar niet iets waar in een democratie rechtstreeks beleid op gemaakt kan worden, al zou men het willen.

De tweede vraag die zich aandient is: in hoeverre kun je als overheid vertrouwen herstellen? Het maatschappelijk onbehagen dat veel van onze respondenten ervaren, en dat van invloed is op het gebrek aan vertrouwen, is niet los te zien van mondialisering en neoliberalisme. Het is maar de vraag in hoeverre overheden hier invloed op kunnen hebben. De tijd dat staten baas in eigen huis zijn, ligt achter ons. In dit licht is het belangrijk vast te stellen dat verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid en haar instituties ook te hoogge-spannen of zelfs irreëel kunnen zijn. Daarbij stelden we in het vorige hoofdstuk al vast dat wantrouwen gemakkelijk aan kracht kan winnen als de eerste aanzet hiertoe gegeven is. Ook dit bemoeilijkt het herstel van vertrouwen. Het is dus zaak voor overheden om zich niet blind te staren op vertrouwen en het herstel hiervan en om de beperkingen hierin te zien.

Voor ons onderzoekers past daarbij extra terughoudendheid op het moment dat wij ons op het beleidspad begeven. Allereerst omdat wij ons nooit tot taak hebben gesteld de legitimiteit van de klachten die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen te bepalen. We wilden de verhalen van de burgers met gebrek aan vertrouwen vertellen, zonder deze op waarde te beoordelen. Dit leidt ertoe dat we niet meer kunnen doen dan handelingsperspectieven formuleren, gebaseerd op de narratieven van onze respondenten, veelal ondersteund met voorbeelden die zij zelf gaven. Het is aan politici en bestuurders deze op waarde te schatten. De thema's die we in hoofdstuk 4 hebben onderscheiden, zijn hierbij leidend. Maar niet alle thema's laten zich vangen in het type handelingsperspectieven dat we voor ogen hebben. We noemden al incompetentie, maar hetzelfde geldt voor ongelijke behandeling, die in sommige gevallen zwaar lijkt te leunen op maatschappelijk onbehagen en in andere gevallen - of gelijktijdig - van dusdanige systemische aard lijkt te zijn dat beleid hieromtrent gepaard zou moeten gaan met een cultuurverandering die instituties overtreft.

We concentreren ons daarom bij de handelingsperspectieven op twee sporen, die tevens aansluiten op wat respondenten zelf het vaakst naar voren brachten als we vroegen naar ideeën over beleid en aanpassingen hieromtrent. Het eerste spoor zet in op het verkleinen van de afstand tussen de overheid en de burger. Dit beslaat grofweg de eerste twee thema's: onzichtbaarheid van de overheid en onzichtbaarheid van de burger. Het tweede spoor stelt zich tot taak de inspraak van burgers te vergroten en valt daarbij onder het vierde thema 'het niet horen van de burger'.

5.2. Nabijheid

De overheid zoals die geschetst is door onze respondenten is steeds verder van de burger af komen te staan. De burger ziet de overheid niet meer en voelt zich niet meer gezien. Het zijn, zo legden we al uit, twee kanten van dezelfde medaille. Het handelingsperspectief dat hierop volgt, bestaat uit een voorwaartse beweging van de overheid. Dit betreft in eerste instantie een stap naar voren van instituties en hun medewerkers. We kwamen er een aantal voorbeelden van tegen die positief beoordeeld werden door respondenten:

- Een wijkagent die zijn best doet om aanwezig te zijn en dingen organiseert in de buurt; agenten die 'heel goed werk doen' omdat ze hun sociale taak serieus nemen en op straat met mensen praten.
- Twee stadsdeelkantoren die dicht bij de burgers staan en laagdrempelig zijn. Ruime openingstijden zorgen ervoor dat mensen ook daadwerkelijk binnen kunnen lopen 'en er is altijd iemand die kan luisteren, die ook met je meedenkt en verbindingen kan leggen.' Ook kun je er kosteloos iets organiseren als dat bij het karakter van het stadsdeelkantoor past.
- Gemeenteraadsleden die een spreekuur hebben en bij de mensen langsgaan.
- De invoering van wijkmakelaars die ervoor zorgen dat burgers gemakkelijker toegang tot gemeentelijke instanties hebben.
- De invoering van wijkraden en klankbordgroepen.

- Een woningcorporatie die een kantoor opent, terwijl je vroeger moest bellen of naar een verder gelegen kantoor moest gaan.

Uit het onderzoek blijkt ook dat louter digitale aanwezigheid van de overheid in veel gevallen niet afdoende is om de burger het gevoel te geven dat de overheid er voor hem of haar is. Als substituut voor fysieke aanwezigheid schiet dit dus vaak tekort, maar, zo constateren we tegelijkertijd, als aanvulling hierop kan het de aanwezigheid van de overheid versterken. Het gaat dan om het zichtbaar maken van wat de overheid doet, vooral via sociale media als Facebook en Twitter. Juist ook als tegenwicht tegen het cynisme ten aanzien van de overheid dat in ruime mate aanwezig is op deze platformen. We kwamen er twee positief beoordeelde voorbeelden van tegen in de gesprekken met onze respondenten:

- Een wijkagent die weinig op straat loopt, maar datgene wat hij doet goed zichtbaar maakt via sociale media – 'en dan zie je wel dat ook weer de duimpjes omhoog gaan.'
- Een wijkregisseur die het werk van de gemeente, bewoners en andere maatschappelijke partners zichtbaar maakt via sociale media.

De afstand die onze respondenten ervaren, wordt ook veroorzaakt door het feit dat zij het gevoel hebben dat dienstverlening gestuurd wordt door economische motieven. Zij denken dat hierdoor de burger onterecht voorzieningen worden onthouden en dat ambtenaren hierdoor weinig empathie vertonen in contact met de burger. Op dit laatste punt is een wereld te winnen volgens een van onze experts, die stelt dat ambtenaren wordt verteld dat emoties 'niet relevant' zijn, maar dat deze voor de burger alomvattend zijn – deze laatste claim wordt ondersteund door de nadruk die er in ons onderzoek werd gelegd op de menselijke maat. Beleid hieromtrent, zo betogen twee van onze experts, zou verder moeten gaan dan het schrijven van beleidsnota's over dit onderwerp, omdat deze in de praktijk te weinig navolging vinden. Er moet ingezet worden op een cultuurverandering onder ambtenaren. Ook stelt een van de

experts dat er ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de 'menselijke kwaliteiten' van kandidaten bij de werving en selectie van ambtenaren, terwijl deze voor de burger juist zo belangrijk zijn.

5.3. Eerlijke inspraak

Veel van onze respondenten voelen zich aan de kant staan bij het democratische proces. Dit is een grief die raakt aan de kern van de democratie - democratie betekent letterlijk 'volksheerschappij' - en die klonk ondanks dat er in de afgelopen decennia stevig is ingezet op het bevorderen van burgerparticipatie bij publieke besluitvorming. Burgerjury's, klankbordpanels, online-inspraak mogelijkheden: burgerparticipatie is een 'hot topic' (Boeve en Groothuijse, 2019). Tegelijkertijd weten we, als we het expertonderzoek *Varieties of Democracy* (2020) volgen, dat participatie het terrein betreft waar relatief nog de meeste winst valt te behalen voor de Nederlandse democratie. Respondenten zelf hadden geen gebrek aan ideeën hierover – van op een andere manier ingerichte referenda tot ideeën over een meer territoriaal en functioneel systeem om de lokale stem beter te kunnen laten gelden. Toch is voorzichtigheid geboden bij het introduceren van nieuwe participatie- en inspraakkanalen. De praktijk laat zien dat deze soms niet de juiste uitwerking hebben omdat ze vaak gedomineerd worden door wat sociologe Tonkens 'de participatie-elite' noemt. Dit betekent dat zij vooral een extra stem geven aan degenen die al een stem hadden, hetgeen tot verdere politieke ongelijkheid leidt.

In het verlengde hiervan willen we wijzen op het belang van wat een van de respondenten een 'realistische beïnvloedingssfeer' noemde – of, als we het omdraaien, de onwenselijkheid van schijninspraak. Ervaren schijninspraak gaf burgers het gevoel dat ze niet serieus genomen werden en dit bleek een grote bron van ergernis. Liever een onpopulaire boodschap ('het besluit is al genomen') eerlijk gebracht dan dat de burger alleen voor de Bühne komt

opdraven. Alleen eerlijke inspraak dus.⁶ Het refereert aan zowel de wens van respondenten om meer daadwerkelijke inspraak te hebben als aan de wens om beter geïnformeerd te worden over de afwegingen rondom besluitvorming. Een handelingsperspectief dat hieraan verbonden kan worden, is het toepassen van zogenaamde 'dilemmalogica' (Verloove, Van Wonderen en Felten, 2020). Dit is een manier van communiceren waarbij de overheid inzicht geeft in de complexiteit van de afwegingen rondom een besluit, hetgeen kan leiden tot meer acceptatie van het besluit bij de burger. Het draait om het 'depolariseren van de relatie tussen de overheid en burgers'.

.Als mensen zelf met ideeën kwamen voor beleid gericht op het herstel van vertrouwen, dan werden nabijheid en inspraak - in deze of soortgelijke bewoordingen - niet zelden in een adem genoemd. Dat is logisch omdat ze in relatie tot elkaar aan kracht winnen. Mensen, zo verwoordt een van onze respondenten het treffend, 'willen zich gehoord voelen'; inspraak is op zijn krachtigst in combinatie met een tastbaar element of een fysiek ritueel dat blijk geeft van nabijheid – zoveel wordt duidelijk. Het geeft de richting aan waarin beleid zich zou moeten bewegen als de verhalen van onze respondenten ter harte worden genomen.

We constateren daarbij ook dat een beweging in deze richting een positieve uitstraling kan hebben op de wijze waarop burgers naar politici, bestuurders en ambtenaren kijken. Het is voorstelbaar dat een burger die zich meer gezien en gehoord voelt door de overheid, de vertegenwoordigers van deze overheid ook eerder als competent zal beschouwen.

6 Een voorbeeld is de participatiestaking in de K-buurt in Amsterdam Zuidoost. Een groep verenigde bewoners riep gezamenlijk op niet te stemmen op een gemeentelijk plan voor de buurt, omdat ze vonden dat de bewoners die betrokken waren bij de besluitvorming (in de rol van adviesraad) een te klein deel van de bewoners vertegenwoordigden.

Handelingsperspectieven op basis van de narratieven



5.4. Tot slot

In het voorwoord van dit rapport haalt Hans Boutellier de Britse Labourfilosoof Glasman aan als hij pleit voor meer 'liefde' in het systeem. Deze liefde dient zich te vertalen in een overheid die via haar instituties en organisaties dichterbij de mensen komt te staan en hun een gevoel van geborgenheid en eigenaarschap geeft. Het is een pleidooi dat aansluit bij de onvrede die heerst bij onze respondenten ten aanzien van de overheid en haar functioneren, alsook bij de handelingsperspectieven die we geformuleerd hebben in dit hoofdstuk.

Herstel van vertrouwen heeft de grootste kans van slagen als beleid hieromtrent zich vertaalt in een voorwaartse beweging van de overheid. De burgers uit deze studie willen zich gezien én gehoord voelen. Het refereert aan een belangrijke opdracht voor elke overheid. Deze moet de burger laten zien dat hij ertoe doet, als mens en als deelnemer aan het democratische proces.

6 Conclusie

In dit onderzoek hebben we het woord gelaten aan burgers met een gebrek aan vertrouwen. We beoogden hiermee inzicht te krijgen in de volgende vraag: Wat zijn de verhalen en kenmerken 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? We spraken hiervoor met 41 wantrouwende burgers, die we niet selecteerden op basis van representativiteit maar op diversiteit aan narratieven. Ook hielden we interviews met 11 experts die vanuit hun functie of actieve, participerende rol in de maatschappij de problemen rondom vertrouwen en wantrouwen op een hoger abstractie-niveau konden duiden. Het is tijd om de balans op te maken. Te beginnen met de verhalen, of narratieven, die ten grondslag lagen aan het gebrek aan vertrouwen en de spil vormden van dit onderzoek.

6.1. De narratieven in vijf thema's

We hebben geconstateerd dat de narratieven die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen 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 overgelaten voelt.

2. Onzichtbaarheid van de burger. Respondenten geven aan het gevoel te hebben niet gezien te worden door de overheid. Ze 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.

6.2. Wie is de overheid?

Uit de bovenstaande thema's blijkt dat onze respondenten hun vertrouwen in de overheid met name baseren op haar prestaties. De verhalen zeggen ons dus niet alleen iets over het wantrouwen van onze respondenten en over wie zij zijn – op deze vraag komen we zo -, 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 *reliability*⁷). 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.

7 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*).

- 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.
- 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.

6.3. Wie is de burger met gebrek aan vertrouwen?

Wat zeggen deze narratieven over de burger met geen of weinig vertrouwen? De vraag roept op om bepaalde 'kenmerken' van de respondenten te koppelen aan het gebrek aan vertrouwen en de verhalen die hieraan ten grondslag lagen. Hier leent het kwalitatieve onderzoek dat we uitvoerden zich in eerste instantie minder voor. Toch denken we dat de narratieven voldoende aanknopingspunten bieden voor een aantal nuances op dit gebied. Maar laten we eerst terugkijken op het beeld van wantrouwende burgers dat naar voren komt als we kwantitatieve data van het SCP bekijken. Burgers met gebrek aan vertrouwen zijn relatief laagopgeleid en stemmen bovengemiddeld vaak PVV of SP - om er twee kenmerken uit te halen. We kunnen ook vanuit de door ons geïdentificeerde narratieven redeneren om tot een patroon te komen. Als we in ogenschouw nemen dat wantrouwen in veel gevallen berust op persoonlijke ervaringen, zal het geen verbazing wekken dat mensen met een lagere sociaaleconomische status, die nu eenmaal meer van doen hebben met de overheid, relatief wantrouwend zijn richting de overheid.

Ons onderzoek laat echter ook de scheuren zien in dit standaardbeeld en 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 (Kemmers, Van der Waal en De Koster, 2018). Onze respondenten, ook de laagopgeleiden, leken echter over het algemeen goed geïnformeerd te zijn. Wantrouwen, zo bleek, ontstaat niet uit desinteresse, maar 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. Het is niet een gebrek aan informatie dat aan de basis staat van wantrouwen, hoogstens een gebrek aan informatie die een ander geluid laat horen.

6.4. Een proces-gedreven benadering van wantrouwen

Bovenstaande redenering duidt op een type benadering gericht op het verklaren van vertrouwen anders dan de in de literatuur dominante object-gedreven en subject-gedreven benaderingen. In dit type benadering wordt verklaringskracht toebedeeld aan mechanismen die zich doen gelden als de eerste aanzet tot wantrouwen is gegeven. Het gaat om wat we een proces-gedreven benadering hebben genoemd. Deze mechanismen bevinden zich aan de aanbodkant, zoals hierboven bleek uit de sturende werking van sociale media, maar ook aan de vraagkant. Er kan 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 - zo leert ons de wet van de groepspolarisatie - 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. Tegelijkertijd zorgt het ervoor dat mensen mogelijk nieuwe teleurstellingen bespaard blijven. Wantrouwen blijkt een terrein waarbij vraag en aanbod elkaar gemakkelijk weten te vinden. De proces-gedreven benadering werkt aanvullend op de andere twee benaderingen en is vooral relevant voor het proces van wantrouwen - de mechanismen die identificeerden (met name aan de vraagkant), zijn niet of veel minder aan de orde bij vertrouwen. Het is mede door voornoemde mechanismen dat het wantrouwen bij burgers vaak moeilijk weg is te nemen als het eenmaal een bepaald punt heeft bereikt.

6.5. 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.

6.6. Tot slot

We voelen de noodzaak hier nog iets aan toe te voegen. We begonnen de dataverzameling van dit onderzoek in oktober 2019, een half jaar voordat Nederland te maken kreeg met corona en zelfs nog voordat het virus opdook in China. Uiteindelijk hielden we slechts een aantal van onze interviews in 'coronatijd'. In deze interviews was het nog niet mogelijk de impact van de crisis op het vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zijn instituties te beoordelen, zoals dat eigenlijk eind oktober 2020, ten tijde van het schrijven van deze conclusie, nog steeds lastig is. Het maakt de coronacrisis in wezen tot de grote afwezige in dit rapport. Tegelijkertijd lijkt dit onderzoek een aantal conclusies die we trokken in dit onderzoek te bekrachtigen. We sluiten dit rapport ermee af, vanuit het besef dat de wereld van nu er anders uitziet dan de wereld bij aanvang van het onderzoek, maar ook dat veel van de motivaties en mechanismen die ten grondslag liggen aan gebrek aan vertrouwen nog dezelfde zijn.

Ten eerste, we wezen in dit onderzoek op de doorslaggevende rol van persoonlijke ervaringen met de overheid en haar instituties bij het ontstaan van wantrouwen. Wantrouwen ontstaat vaak bij mensen die 'iets' met de overheid te maken hebben of hebben gehad. Het aantal mensen waarvoor dit geldt, is tijdens de coronacrisis exponentieel toegenomen. De overheidsmaatregelen om het virus in te dammen, grijpen diep in op ieders leven en daarmee ook op de samenleving. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat de al in verdrukking geraakte burger onevenredig hard door de crisis wordt geraakt en zelfs door het virus zelf. Ook specifieke groepen (bijv. horecaondernemers) ondervinden bovengemiddeld zware gevolgen van de crisis en de maatregelen die de overheid heeft genomen om corona te bestrijden. We troffen een diverse groep van burgers met gebrek aan vertrouwen aan in dit onderzoek, maar constateerden ook - in lijn met het beeld dat van de wantrouwende burger naar voren komt in kwantitatieve onderzoeken - dat bepaalde groepen relatief meer wantrouwend zijn. Het is te verwachten dat de diversiteit van de wantrouwende burger gehandhaafd blijft en misschien zelfs versterkt wordt door de coronacrisis.

Ten tweede, we stelden vast dat wantrouwen, als het eenmaal een bepaald punt heeft bereikt, gemakkelijk de wind in de rug kan krijgen. Wantrouwende burgers hebben de neiging zich terug te trekken uit institutionele kanalen en zijn veelal omringd met gelijkgestemden - en gaan hier ook actief naar op zoek. De mogelijkheden om het wantrouwen bevestigd te zien, zijn tegelijkertijd enorm. Sociale media profileren zich als een wantrouwenmachine; een die zich flink heeft laten aanzwengelen door de coronacrisis en die de crisis een zwaai heeft gegeven richting de sociaal-ideologische hoek. In deze context is het niet verwonderlijk dat complottheorieën die zich voorheen in de periferie bevonden in rap tempo mainstream dreigen te worden (of het al zijn). Ze voorzien in een behoefte van een steeds groter wordende groep en hebben een platform om deze mensen te bereiken.

Tot slot nog een punt van een iets andere aard. Wantrouwen tegenover de overheid lijkt zich, naarmate de coronacrisis voortduurt, in toenemende mate te vertalen in dreiging en geweld gericht op gezagdragers. De sfeer in Nederland, zo kunnen we wel stellen, wordt grimmiger. Institutioneel wantrouwen is daarmee hoger op de politieke agenda gekomen, maar dreigt tegelijkertijd een steeds negatievere connotatie te krijgen door de geweldsdreiging die er vanuit lijkt te gaan. Laten we duidelijk zijn, we keuren elke vorm van geweld af en wantrouwen dat aanzet tot geweld dient te worden aangepakt. Maar we hopen dat dit rapport eraan herinnert dat institutioneel wantrouwen vele vertakkingen en verschijningsvormen kent, en dat de meeste vormen niet met de stok tegemoet moeten worden getreden, maar juist - en juist nú - met de wortel. Of, om in de termen van Glasman te spreken, met liefde.

7 Literatuur

Almond, G. en Verba, S. 1963. *The civic culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Arends, J. en Schmeets, H. 2015. *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Baker, W. D., en Oneal, J. R. 2001. Patriotism or opinion leadership? The nature and origins of the "rally 'round the flag" effect. *Journal of Conflict Resolution*, 45, 661–687.

Bakker, M., Wagenmakers, E., Borsboom, D., Wicherts, J. en Maas, H. van der. 2013. Spelregels in de psychologie: Over eerlijk en goed onderzoek. *De Psycholoog*, 48(12), 68-76.

Blok, E.A. de. 2020. *Democratic accountability at risk: The contingency of performance-based political trust*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Blokstra, J. 2019. *Vertrouwen in de lokale overheid: Een methodologische zoektocht naar factoren die het vertrouwen in de gemeente verklaren*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Boeve, M. en Groothuijse, F. 2019. Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet. *Recht der Werkelijkheid*, 40(2), 22-43.

Bradford, B. 2014. Policing and social identity: Procedural justice, inclusion and cooperation between police and public. *Policing and society*, 24(1), 22-43.

Brody, R. A. 1984. International crises: A rallying point for the president. *Public Opinion*, 6, 41–43.

Broekhuizen, J., Kapel, M. van, Steketee, M., en Roetman, L. 2018. *Vertrouwen in een rechtvaardige behandeling door de politie: Een analyse van de ISRD-3: een grootschalig onderzoek onder scholieren*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Broekhuizen, J., Van Stokkom, B., Schaap, D., en Maier, D. 2015. *Serius nemen: Over het vertrouwen van burgers in de Amsterdamse politie*. Amsterdam: politie/gemeente Amsterdam/VU.

Buitenen, P. van. 28 Oktober 2019. *Proces-verbaal: aangifte*. Enschede: Politie eenheid Oost-Nederland.

CBS. 2018. Statline, *Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken*. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82378NED/table?dl=1B45F>.

CBS. 2019. *Statline*, zie: opendata.cbs.nl.

Citrin, J., en Stoker, L. 2018. Political trust in a cynical age. *Annual Review of Political Science*, 21, 49-70.

Coser, L. 1956. *The functions of social conflict*. New York: Free Press.

Cremer, D. de, Tyler, T.R., en Den Ouden, N. 2005. Managing cooperation via procedural fairness: The mediating influence of self-other merging. *Journal of Economic Psychology*, 26, 393–406.

Dalton, R. J. 2004. *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford: Oxford University Press.

Damico, A.J., Conway, M., en Bowman Damico, S. 2000. Patterns of political trust and mistrust: Three moments in the lives of democratic citizens. *Polity*, 32(3), 377-400.

Dekker, P., Blok, L. de, en Hart, J. de. 2016. *Burgerperspectieven 2016/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., Houwelingen, P. van en Meer, T. van der. 2015. *Burgerperspectieven 2015/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., en Meer, T. van der. 2007. *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Volkskrant. 20 Maart 2014. Schiedam laagste opkomst: 'vertrouwen beetje kwijt', zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/schiedam-laagste-opkomst-vertrouwen-beetje-kwijt~b8f7448e/>.

Dekker, P., Meer, van der, T., en Steenvoorden, E. 2008. *Burgerperspectieven 2008*/4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., en Ridder, den, J. 2014. *Burgerperspectieven 2014*/3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., Ridder, den, J., Houwelingen, van, P., en Miltenburg, E. 2020. *Burgerperspectieven 2020*/2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Eftting, M. 8 mei 2020. Trauma-expert: 'De ramp na de ramp komt nog, namelijk de desillusiefase'. *De Volkskrant*, zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/trauma-expert-de-ramp-na-de-ramp-komt-nog-namelijk-de-desillusiefase~bff88c98/>.

Erikson, E.H. 1950. *Childhood and society*. New York: W. W. Norton & Co.

Festinger, L. 1957. *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press.

Gallie, W.B. 1962. Essentially contested concepts. In M. Black (red.), *The importance of language*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 121-146.

Gerrits, S. 2019. De werkelijke schade van de aardbevingen in Groningen. *Nieuw Licht*, zie: <https://nieuwlicht.eo.nl/artikelen/2019/03/de-werkelijke-schade-van-de-aardbevingen-in-groningen>.

Giddens, A. 1991. *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.

Glasman, M. 2014. Faith in the Public Square. *Journal of Missional Practice*, zie: <https://journalofmissionalpractice.com/faith-in-the-public-square/>.

Groeling, T., en Baum, M. A. 2008. Crossing the water's edge: Elite rhetoric, media coverage, and the rally-round-the-flag phenomenon. *Journal of Politics*, 70, 1065-1085.

Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E., en Boutellier, H. 2010. *Een vreemde in eigen land: Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*. Amsterdam: Aksant.

Hardin, R. 1992. The street-level epistemology of trust. *Analyse Kritik*, 14, 152-176.

Herman, J.L. 2001. *Trauma and Recovery: From domestic abuse to political terror*. London: Pandora.

Hinds, L. 2009. Youth, police legitimacy and informal contact. *Journal of police and criminal psychology*, 24(1), 10-21.

Hough, M., Jackson, J., en Bradford, B. 2013. Legitimacy, trust and compliance: An empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey. In J. Tankebe en A. Lieblich (red.), *Legitimacy and criminal justice: An international exploration*, Oxford, Oxford University Press.

Houwelingen, P. van, Huijnk, W., en Ridder, J. den. 2016. Participatie en vertrouwen van niet-westerse migranten. In W. Huijnk I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hudson, J. 2006. Institutional trust and subjective well-being across the EU. *Kyklos*, 59(1), 43-62.

Inglehart, R. 1997. *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.

Kam, C. D., en Ramos, J. M. 2008. Joining and leaving the rally: Understanding the surge and decline in presidential approval following 9/11. *Public Opinion Quarterly*, 72, 619- 650.

Kapel, M. van, Broekhuizen, J., en Steketee, M. 2019. Vertrouwen van jongeren in een rechtvaardige behandeling door de politie. *Cahiers Politiestudies*, 4.

Keele, L. 2007. Social capital and the dynamics of trust in government. *American Journal of Political Science*, 51(2): 241-54.

Kemmers, R., Waal, J. van der, en De Koster, W. 2018. Burgers op afstand? Naar een beter begrip van ontevreden burgers. In S. L. de Lange en J. Zuure (red.), *#WOEST: De kracht van verontwaardiging*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Kerstholt, A. 31 mei 2018. Onbetrouwbare overheid symboliseert erosie democratische rechtsstaat, Joop, zie: <https://joop.bnnvara.nl/opinies/onbetrouwbare-overheid-symboliseert-erosie-democratische-rechtsstaat>.

Kiesraad. 2019. *Databank verkiezingsuitslagen*, zie: verkiezingsuitslagen.nl.

Kloosterman, R. en Schmeets, H. 2010. Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21e eeuw. *Bevolkingstrends*, 58(2), 43-49.

Krouwel, A., en Abts, K. 2007. Varieties of euroscepticism and populist mobilization: Transforming attitudes from mild euroscepticism to harsh eurocynicism. *Acta Politica*, 42, 252-270.

Lee, R. van der. 25 januari 2019. Taskforcedirecteur Hermans: 'Drugsindustrie liet rechtsstaat wankelen'. *Algemeen Dagblad*, zie: <https://www.bd.nl/tilburg-e-o/taskforce-directeur-hermans-drugsindustrie-liet-rechtsstaat-wankelen~a86d8c57/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

Le Monde. 1 december 2015. *Explosion de la popularité de François Hollande dans les sondages*, zie: https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/12/01/hollande-conquiert-desormais-la-moitie-des-francais_4821824_823448.html.

.Li, P. P. 2015. Trust as a leap of hope for transaction value: A two-way street above and beyond trust propensity and expected trustworthiness. In B. H. Bornstein en A. J. Tomkins (red.), *Motivating cooperation and compliance with authority: The role of institutional trust*, New York, Springer.

Luhmann, N. 1988. Familiarity, confidence, trust: Problems and alternatives. In D. Gambetta (red.), *Trust: Making and breaking cooperative relations*. Oxford, Basil Blackwell.

McKnight, D. H., en Chervany, N. L. 2001. Trust and distrust definitions: One bite at a time. In R. Falcone R, M. Singh, Y.H. Tan (red.), *Trust in cyber-societies: Lecture notes in computer science*. Berlijn, Heidelberg, Springer.

Meer, T. van der. 2010. In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 517–536.

Meer, T. van der. 4 december 2013. Laag niveau van corruptie is de kurk waar Nederlands vertrouwen in politiek op drijft, *Stuk Rood Vlees*, zie: <http://stukroodvlees.nl/laag-niveau-van-corruptie-is-de-kurk-waar-nederlands-vertouwen-in-politiek-op-drijft/>.

Meer, T. van der. 2017. Voorbij de politieke crisis: Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis. *Sociologie*, 13(1), 109–124.

Meer, T. van der. 11 januari 2017. De kiezer is niet gek. *De Groene Amsterdammer*, zie: <https://www.groene.nl/artikel/de-kiezer-is-niet-gek>.

Meer, T. van der, en Ouatarra, E. 2019. Putting 'political' back in political trust: An IRT test of the unidimensionality and cross-national equivalence of political trust measures. *Quality & Quantity*, 53, 2983–3002.

Metselaar, D. 28 oktober 2019. Aangifte tegen overheid om vuurwerkramp Enschede. NRC, zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/28/aangifte-tegen-overheid-om-vuurwerkramp-enschede-a3978317>.

Miller, A., en Listhaug, O. 1999. Political performance and institutional trust. In P. Norris (red.), *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford, Oxford University Press.

Miltenburg, E. en Schaper, J. 2020. *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Mishler, W., en Rose, R. 1997. Trust, distrust and skepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *Journal of Politics*, 59, 418–451.

Murray, S. 2017. *The "rally-'round-the-flag" phenomenon and the diversionary use of force*. Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Neal, T.M.S., Shockley, E., en Schilke, O. 2016. The "dark side" of institutional trust. In E. Shockley, T.M. Neal, L.M. PytlikZillig, B.H. Bornstein (red.), *Interdisciplinary perspectives on trust*, Berlijn, Springer.

Newman, B., en Forcehimes, A. 2010. "Rally round the flag": Events for presidential approval research. *Electoral Studies*, 29, 144–154.

Norris, P. 1999. *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.

NOS Nieuws. 31 december 2014. *Vies, zwaar en weggestopt: De Limburgse mijnsluitingen*, zie: <https://nos.nl/artikel/201243-vies-zwaar-en-weggestopt-de-limburgse-mijnsluitingen.html>.

Ostrom Jr. C. W., en Simon, D. M. 1985. Promise and performance: A dynamic model of presidential popularity. *American Political Science Review*, 79, 334–358.

Ostrom Jr. C.W., en Smith, R.M. 1992. Error correction, attitude persistence, and executive rewards and punishments: A behavioral model of presidential approval. *Political Analysis*, 4, 127–183.

Parlement.com. z.d. *Evenredige vertegenwoordiging*, zie: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x0a/evenredige-vertegenwoordiging>.

- PytlikZillig, L.M., en Kimbrough, C.D. 2016. Consensus on conceptualizations and definitions of trust: Are we there yet? In E. Shockley, T.M. Neal, L.M. PytlikZillig, B.H. Bornstein (red.). *Interdisciplinary perspectives on trust*, Berlijn, Springer.
- Raphael, B. 1986. *When disaster strikes: A handbook for the caring professions*. London: UNWIN HYMAN.
- Ridder, den, J., Andriessen, I., en Dekker, P. 2017. *Burgerperspectieven 2017/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, den, J., en Dekker, P. 2012. *Burgerperspectieven 2012/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, den, J., en Dekker, P. 2020. *Burgerperspectieven 2020/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rothstein, B. 2009. Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government. *American Behavioral Scientist*, 53(3), 311-330.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S., en Camerer, C. 1998. Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23, 393-404.
- RTL Nieuws. 26 mei 2020, Mei 26. 120.000 Groningers kunnen compensatie krijgen voor schade door aardbevingen, zie: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5134351/compensatie-groningen-geld-aardbevingen-schade-waardedaling>.
- Schmeets, H. 2015. Ontwikkelingen in sociaal en institutioneel vertrouwen. In H. Schmeets, *Sociale samenhang 2015: Wat ons bindt en verdeelt*, Den Haag/Heerlen/Bonaire, Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SCP. 2017. *Kwesties voor het kiezen: Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP. 2020. *Basis van sociaal en institutioneel vertrouwen*, zie: <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/03/31/basis-van-sociaal-en-institutioneel-vertrouwen>.
- Shapiro, S. 1987. The social control of impersonal trust. *American Journal of Sociology*, 93(3): 623-658.
- Spoor, R. 10 juli 2017. Teleurstelling wordt vertrouwensbreuk voor boer Johan (26) na provinciedebat. *Algemeen Dagblad*, zie: <https://www.bd.nl/s-hertogenbosch/teleurstelling-wordt-vertrouwensbreuk-voor-boer-johan-26-na-provinciedebat~ad61edee/>.
- Sunshine, J., en Tyler, T. R. 2003. The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law and Society Review*, 37(3), 513-547.
- Sunstein, C. R. 1999. The Law of Group Polarization. *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*, 91.
- Thomas, W. I., en Thomas, D. S. 1928. *The child in America*. Oxford: Knopf.
- Tyler, T. R., en Wakslak, C. J. 2004. Profiling and police legitimacy: Procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority. *Criminology*, 42(2), 253-282.
- Tyler, T. R. 2003. Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. 30, 283-337.
- Varieties of Democracy. 2020. *Autocratization Surges – Resistance Grows: Democracy report 2020*. Göteborg: V-Dem Institute.
- Veer, L. van der, Sluis, A. van, Van de Walle, S., en Ringeling, A. 2013. *Vertrouwen in de politie: Trends en verklaringen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap; Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verloove, J., Van Wonderen, R. en Felten, H. (2020) *Theorieën en aanpakken van polarisatie*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Vigoda-Gadot, E., en Mizrahi, S. 2014. *Managing democracies in turbulent times: Trust, performance, and governance in modern states*. New York: Springer.
- Waal, J. van der, De Koster, W., en Noordzij, K. 2017. Explaining the Education Gap in Institutional Trust in the United States and the Netherlands: A Status-Based Culture War? *Paper gepresenteerd op Dag van de Sociologie (06/08)*. Brussel, België.
- Yerden, I., Hallich, B. en Koutrik, H. van (2008) *Wij zijn allen Nederlanders. Over de onrust in de samenleving*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Zmerli, S. en Meer, T.W.G. van der (red.). 2017. *Handbook on political trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zmerli, S., en Newton, K. 2016. Objects of political and social trust: Scales and hierarchies. In S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on political trust*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Bijlage 1: Overzicht achtergrond-kenmerken respondenten

Regio	Geslacht	Leeftijd	Expert / burger	Beroep	Opleiding
Amsterdam					
	vrouw	50-60 jaar		AOW uitkering	vo
	man	50-60 jaar		Vrijwilligerswerk	vo
	man	50-60 jaar	Expert	Ambtenaar Sociaal Domein	hbo
	man	50-60 jaar		Theater / Muziek-programmeur	wo
	vrouw	50-60 jaar		Gepensioneerd hoofdconducteur	hbo
	man	50-60 jaar	Expert	Ambtenaar Cliëntenbelang	hbo
	vrouw en man	30-40 jaar		Vrijwilligers Black Lives Matter	hbo
Groningen					
	man en vrouw	80-90 jaar		Adviseur onderwijs	hbo/kweekschool
	man	50-60 jaar	Expert	Docent hogeschool	hbo
	man	50-60 jaar		Zelfstandig onderzoeker	wo
	man	onbekend		Lid Groninger Bodembeweging	onbekend
	vrouw	60-70 jaar		Overwegend werkloos / vrijwilligerswerk	hbo
	man	50-60 jaar		Hoogleraar /jurist	wo
	man	50-60 jaar	Expert	Ambtenaar gemeente	hbs-b/vo
Enschede					
	man	50-60 jaar	Expert	Ambtenaar gemeente	wo
	man	50-60 jaar		Ondernemer	onbekend
	man	40-50 jaar		Dominee	onbekend
	man	40-50 jaar		Hulpverlener /sociaal activist	mbo/vakschool
	man	onbekend		Ondernemer	onbekend
	vrouw	40-50 jaar		Huisarts	wo
	vrouw	40-50 jaar	Expert	Ambtenaar gemeente	hbo
Leeuwarden					
	man	70-80 jaar		Gepensioneerd	wo
	man	60-70 jaar		Gepensioneerd	wo
	vrouw	60-70 jaar		Gepensioneerd	vo
	man	60-70 jaar		Gepensioneerd	mbo
	man	60-70 jaar	Expert	Schrijver / opiniemaker	hbo
	man	40-50 jaar		Docent hogeschool	mbo

Regio	Geslacht	Leeftijd	Expert / Burger	Beroep	Opleiding
Heerlen					
	vrouw	20-30 jaar		Student	wo
	man	40-50 jaar		Afgekeurd /Wajong	onbekend
	man	20-30 jaar		Afgekeurd /Wajong	onbekend
	man	50-60 jaar	expert	Ex-gedeputeerd bestuurder	hbo
	vrouw	30-40 jaar		Huisvrouw	wo
	vrouw	70-80 jaar		Onbekend	onbekend
	man	30-40 jaar		Werkervaringsplek	hbo
	man	60-70 jaar		Gepensioneerd	vo
	man	50-60 jaar		Fabrieksarbeider	vo
Rotterdam /Schiedam					
	vrouw	40-50 jaar	expert	Wijkregisseur gemeente	hbo
	vrouw	60-70 jaar		Onbekend	onbekend
	vrouw	50-60 jaar		Dienstverlening seniorenwelzijn	vo
	man	40-50 jaar		Zzp'er verduurzaming	wo
	man	onbekend	expert	Lid gebiedscommissie	onbekend
	vrouw	50-60 jaar		Afgekeurd /WAO	vo
Brabant / Tilburg					
	vrouw	60-70 jaar		secretaris wijkorgaan / gemeenteraadslid	hbo
	vrouw	60-70 jaar		Gepensioneerd	vo
	man	50-60 jaar		Schoonmaker	vo
	man	60-70 jaar		Afgekeurd /WAO	vo
	man	40-50 jaar		Zzp'er financiële zaken	wo
	man	onbekend	expert	Sociaal wijkbeheerder	hbo
Landelijk					
	man	60-70 jaar		Bijstands-uitkering	onbekend

Voetnoot 1: Door de Coronacrisis hebben we vanaf 16 maart de laatste acht interviews online / telefonisch moeten doen; de rest van de interviews is face-to-face uitgevoerd.

Voetnoot 2: Slechts drie respondenten hadden een migratieachtergrond.

Bijlage 2: De achtergrond van de geselecteerde regio's

1. Amsterdam

Amsterdam is de afgelopen tien jaar gestaag doorgroeid, met een groei-percentage dat meer dan twee keer zo hoog is als dat van heel Nederland. De schaduwzijde van de grootte van de stad is ook duidelijk: het percentage huishoudens met een langdurig laag inkomen schommelt tussen de 6,5% en 7,9% (het landelijk gemiddelde ligt tussen 2,9% en 3,8%) en de inkomensongelijkheid is significant hoger dan in de rest van Nederland.

Kijkend naar de gebeurtenissen die de afgelopen tien jaar in de media zijn beschreven, komen er twee mogelijke oorzaken van vertrouwensverlies in Amsterdam naar voren: criminele ondermijning en conflicten omtrent de multiculturalisering van de samenleving. Voor de afbakening van dit onderzoek is vooraf besloten criminele ondermijning niet mee te nemen als causale factor voor weinig tot geen vertrouwen in rechtsstaat en instituties. De multiculturalisering van de samenleving kent grofweg twee kanten. Aan de ene kant zorgt racisme en discriminatie ervoor dat mensen met een migratieachtergrond zich ongelijk en onrechtvaardig behandeld voelen. Aan de andere kant zijn er mensen zonder migratieachtergrond die juist ervaren dat Nederlandse tradities en waarden worden aangetast door de diversiteit van bevolkingsgroepen. Islamitische scholen, die vaak in het nieuws komen vanwege connecties met radicale, salafistische groepen of personen, zijn daar een belangrijk voorbeeld van. Een ander voorbeeld is de Zwarte Pietendiscussie. Dit polariserende debat heeft twee kanten. Enerzijds heeft het een negatief effect op het vertrouwen van de voorstanders, die ervaren dat hun tradities worden

aangevallen, zonder dat de overheid of de gemeente iets doet om deze te verdedigen. Aan de andere kant tast de discussie het vertrouwen van de tegenstanders aan, omdat zij in Zwarte Piet een racistische karikatuur zien die maar niet door de overheid wordt verboden. Zoals in mei en juni 2020 is gebleken bij de protesten op de Dam en in de Bijlmer, is racisme een belangrijke oorzaak van onvrede bij Amsterdammers, maar ook in andere delen van het land, en daarmee een potentiële bron van wantrouwen. In Amsterdam hebben we om die reden enkele respondenten geïnterviewd die indirect te maken hebben met de 'Black Lives Matter'-beweging.

In Amsterdam zien we ook een toenemende scepsis ten aanzien van de 'participatiecultuur'. Inwoners worden aangemoedigd om zich in te zetten voor hun directe leefomgeving door vrijwilligerswerk te doen, schoonmaakacties te houden of een lokale zorgcoöperatie op te richten (burgerparticipatie). Tegelijkertijd poogt de overheid zich minder verzorgend op te stellen door plannen en ideeën van burgers en het maatschappelijke middenveld te faciliteren (overheidsparticipatie). Dit leidde tot de 'participatiestaking' die in 2018 in de K-Buurt in de Bijlmermeer werd gehouden. Ook de recente opkomst van de burgerbegroting, ofwel het buurtbudget, is te begrijpen in de context van de participatiecultuur. In de Amsterdamse wijk Slotermeer-Noordoost werd gemeentebudget beschikbaar gesteld dat bewoners en ondernemers uit de wijk op democratische wijze mochten verdelen over plannen die ten goede komen aan deze wijk. Over dit project was ook bekend dat burgers zich kritisch uitlieten over deze actieve participatie en het vertrouwen in de goede intenties van de (lokale) overheid. Bij de werving van respondenten in Amsterdam hebben we de focus gelegd op buurten in stadsdeel Slotermeer-Noordoost en Nieuw-West, omdat daar veel onvrede en wantrouwen tegen de lokale overheid heerst.

2. Groningen

In tegenstelling tot Amsterdam kent de provincie Groningen juist een flinke daling in inwoners. Vooral in de gemeente Loppersum neemt het aantal af, maar de Veendamers hebben de afgelopen tien jaar ook amper groei gezien. Het zijn beide kleine gemeentes, waar de uitdagingen van een grote stad ver te zoeken zijn. Misdaadcijfers liggen ver onder het landelijk gemiddelde en de inkomens liggen dicht bij elkaar. Daarnaast bestaat het leeuwendeel van de bevolking uit mensen zonder migratieachtergrond. Ondanks de homogeniteit binnen de regio kampen de Oost-Groningers wel degelijk met problematische veranderingen. Zo is het aantal mensen met een langdurig laag inkomen de afgelopen tien jaar toegenomen in beide regio's, en ligt het werkloosheidspercentage bijna constant boven het landelijke gemiddelde (CBS, 2019).

Als er één factor is die de afgelopen tien jaar het vertrouwen in instituties heeft bepaald, is het wel de gaswinning. Het jaarlijkse aantal aardbevingen als gevolg van de gaswinning is de afgelopen tien jaar verdriedubbeld. Daarnaast is ook de intensiteit van de bevingen toegenomen. Door de bevingen zijn er veel woningen aangetast, waardoor, aldus de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, een vijfde van de Groningers de gevolgen van de bevingen heeft gevoeld (RTL Nieuws, 2020). Bovendien zijn de Groningers van wie de huizen schade hebben opgelopen vaak van hogere leeftijd, waardoor zij soms afhankelijk zijn van het kapitaal dat het huis zou opleveren. Dat huis is nu niet meer te verkopen, waardoor deze mensen ook niet kunnen verhuizen (Gerrits, 2019). De twee gemeentes die in dit onderzoek zijn meegenomen, Loppersum en Veendam, zijn beide geraakt door de bevingen. Loppersum wordt door het KNMI gedefinieerd als het epicentrum van de aardbevingen, maar ook Veendam, dat zuidelijker ligt dan Loppersum, bevindt zich in het bevingsgebied.

De gaswinning komt in de media ook als belangrijkste zoekresultaat op 'wantrouwen tegen de overheid' naar voren. Het conflict tussen de Groningse gedupeerden en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), een samenwerkingsverband tussen Exxon-Mobil en Shell, leidde ertoe dat velen naar

de rechter zijn gestapt. Zij vinden dat de NAM, net als de Rijksoverheid, haar verantwoordelijkheid niet neemt. De rechter besloot uiteindelijk dat er een strafrechtelijk onderzoek moest komen, wat een keerpunt leek te zijn voor sommige Groningers – een potentieel begin van herstel van vertrouwen.

Toch blijven velen sceptisch, vooral zij die nog steeds op een schadevergoeding wachten. De kwestie van bevingsschade wordt zelfs gebruikt als voorbeeld van de zwakte van de rechtsstaat: 'De afwikkeling van het gasdossier in Groningen toont aan hoe gemakkelijk de overheid in Nederland weg kan komen met het niet nakomen van afspraken en toezeggingen aan haar burgers' (Kerstholt, 2018). Volgens de auteur is het gasdossier een voorbeeld van hoe economische belangen ten koste van de burger behartigd worden, en hoe zij dit zelf vervolgen op moet lossen door naar de rechter te stappen. In Groningen hebben we vooral respondenten geworven via de burgerbewegingen als Schokkend Groningen en de Groninger Bodembeweging.

3. Enschede

Enschede bevindt zich als stad tussen Amsterdam en de Groningse plattelandsgemeenten in, iets wat ook blijkt uit de cijfers. In vergelijking met grote steden blijft Enschede vooral achter in welvaart. Dat de inkomens significant dicht bij elkaar liggen, wil nog niet zeggen dat de stad het economisch goed heeft. Sterker nog, van alle regio's in kwestie heeft Enschede het laagste gemiddelde inkomen. Daarnaast ligt het aantal bewoners met een langdurig laag inkomen, net als de werkloosheid, steevast boven het landelijk gemiddelde (CBS, 2019). Dit komt tijdens verkiezingen tot uiting in zowel een lage opkomst, als een relatief hoog percentage proteststemmen (Kiesraad, 2019).

Het merendeel van deze stemmen wordt binnengehaald door de PVV en FvD, wat erop wijst dat er in de gemeente niet alleen frustratie bestaat over sociaaleconomische omstandigheden, maar ook over de komst van migranten en vluchtelingen, of de multiculturele samenleving in het algemeen.

Deze frustratie neemt soms ook gewelddadige vormen aan. Zo leidde de aankondiging van de komst van een azc tot veel protest. Datzelfde jaar vond er een terroristische aanslag plaats op een moskee in de stad.

In de discoursanalyse van sociale media zien we relatief veel kritiek op de gemeente Enschede. Er is kritiek op haar houding tegenover de bijstand, die te veel gericht zou zijn op het terugvorderen van bijstand. De resultaten van de nieuwsanalyse laten zien welke motieven en omstandigheden in de afgelopen tien jaar zijn ontstaan voor het verlies van vertrouwen. Er ontbreekt echter nog een belangrijke factor die bepalend is voor het institutioneel vertrouwen binnen de gemeente, maar ook in de regio: de vuurwerkramp van 13 mei 2000. Het onderzoek naar de ramp, waarbij 23 mensen om het leven kwamen en bijna 1000 mensen gewond raakten, kent 20 jaar later nog geen conclusie. Zo is er in 2019 aangifte gedaan tegen de Nederlandse staat en de gemeente Enschede, van een reeks misdrijven waaronder bedrog, verduistering, bedreiging en intimidatie van getuigen en verdachten en ondermijning van de rechtsstaat (Metselaar, 28 oktober 2019). Een ramp maakt grote indruk, zo ook de vuurwerkramp in Enschede. Mensen rekenen bij een ramp meer dan normaal op instituties, om de crisis door te komen, om zaken weer op te bouwen en om te zorgen dat zo iets niet nog een keer gebeurt. Als instituties die rol niet vervullen, heeft dit langdurig negatieve gevolgen voor het vertrouwen van burgers.

Friesland

Ook in Friesland zijn redenen voor vertrouwensverlies. In de search van media gaat het in Friesland relatief vaak over de staat van sociale voorzieningen en de achteruitgang daarvan, waardoor het moeilijker is geworden om als burger toegang te hebben tot een rechter. Ook zijn er geluiden van inperking van rechten van verdachten, wat onder andere in verband wordt gebracht met technologische veranderingen. Er zijn in de provincie twee zaken die de afgelopen jaren de aandacht van de media hebben getrokken: de boerenprotesten en de snelwegblokkades tegen actiegroep KOZP.

Beide onderwerpen zijn polariserend en kunnen daarmee tot onvrede en wantrouwen leiden aan allebei de kanten van het debat. Het is aannemelijk dat in plattelandsgemeenten, met een relatief etnisch homogene bevolking en een groter aantal boeren, men over het algemeen meer meeleeft met de boeren en de 'blokkeerfriezen'.

Daarnaast heeft bijna elk Fries dorp wel een dorpsbelang, een maatschappelijke organisatie die de belangen van het dorp vertegenwoordigt. Omdat de meerderheid van de Friezen op het platteland woont, zijn deze organisaties belangrijke spelers in het politieke, maar ook in het sociale domein. In Friesland hebben we onder andere respondenten geworven die te maken hadden met de komst van een azc in hun dorp.

4. Heerlen

Heerlen was lang aan het krimpen, maar toont sinds 2018 weer een kleine groei. De stad kampt al langer met relatief veel drugsmisdaad, maar ook diefstal en andere criminaliteit komen vaker voor dan elders in het land. Het aandeel autochtone Nederlanders in de grensgemeente ligt onder het landelijke gemiddelde. Dit heeft te maken met een hoog percentage Duitsers dat in de stad woont, alsook een kleinere groep Belgen en Nederlanders met een Marokkaanse migratieachtergrond. Economisch gezien staat Heerlen er relatief slecht voor. Zo heeft de gemeente, net als Enschede, een van de laagste gemiddelde inkomens in Nederland, leven er bijna twee keer zo veel mensen met een langdurig laag inkomen als in de rest van het land, en is de werkloosheid structureel hoger (CBS, 2019). Het is daarom niet verassend dat de Heerlenaren veel op protestpartijen stemmen.

De verkiezingen in de stad, die vaak een erg lage opkomst hebben, worden gedomineerd door de PVV en de SP, die samen met FvD bijna 50% van de stemmen verzamelen (Kiesraad, 2019).

In tegenstelling tot Friesland, zijn de motieven voor vertrouwensverlies op het eerste gezicht dus erg duidelijk. Aanhoudende (drugs-)criminaliteit, demografische veranderingen, werkloosheid en armoede veroorzaken onvrede. Als de verantwoordelijke instituties vervolgens dergelijke problemen niet weten op te lossen, kan dit tot vertrouwensverlies leiden. De genoemde thema's komen ook veel voor in de discoursanalyse van sociale media. Zo wordt er geschreven over de grootschalige hennepcultuur die in en rondom de stad plaatsvindt, en over problemen rondom sociale hulp.

Om de volledige context van vertrouwensverlies in Heerlen te begrijpen, moet er echter verder de geschiedenis in worden gekeken. De stad stond in de 20e eeuw bekend om zijn kolenmijnen en de rijkdom die daaruit voortkwam. Veel van de toenmalige Heerlenaren werkten dan ook ondergronds. Toen de mijnen halverwege de jaren 70 allemaal gesloten waren, zat de helft van de beroepsbevolking in de Oostelijke Mijnstreek (de regio rondom Heerlen, tegenwoordig Parkstad genoemd) zonder baan. Dat kwam deels door de sluiting van de mijnen, maar ook doordat veel mijnwerkers afgekeurd waren en thuiszaten met longproblemen. De regio heeft haar best gedaan om dit verleden achter zich te laten, maar de geschiedenis van de Limburgse mijnen blijft relevant. Zo zakte er in 2011 nog een winkelcentrum in, en blijft, zoals eerder genoemd, de werkloosheid en armoede relatief hoog in het voormalig mijngebied (NOS Nieuws, 2014). Bovendien blijven de ervaringen van de mijnwerkers in het collectief geheugen van de Heerlenaren, wat ook een factor kan zijn in het verlies van vertrouwen in de stad. In deze stad hebben we vooral respondenten geworven via buurtcentra en lokale kroegen. Op expertniveau interviewden we een bestuurder van de provincie en een ex-gedeputeerde van de SP.

5. Schiedam

Wat vooral opvalt aan Schiedam is de verandering in inwoners. Zo is er in een periode van tien jaar een flinke stijging (bijna 5%) geweest in het aantal inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond, twee keer zoveel als gemiddeld (CBS, 2019). Deze ontwikkeling lijkt politieke gevolgen te hebben, gezien het feit dat FvD en de PVV in de gemeente de meeste stemmen verzamelen, maar aan de andere kant doet DENK het ook goed doet. Toch is de opkomst in Schiedam soms wel 10% lager dan gemiddeld (Kiesraad, 2019); tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 was Schiedam zelfs de gemeente met de laagste opkomst van Nederland (De Volkskrant, 2014).

De potentiële oorzaken van vertrouwensverlies lijken in de stad dus vooral te liggen in ongelijkheid en snelle verandering. Daarnaast zijn er in ieder geval twee recente gebeurtenissen die mogelijk invloed hebben gehad op het vertrouwen onder de Schiedammers. Zo zou de zaak rondom de Schiedammer Parkmoord van 2000, waarbij een onterecht veroordeelde man vier jaar lang vastzat, het vertrouwen in de rechtspraak en de politie kunnen hebben beïnvloed. Later, in 2011, maken de Schiedammers nog een institutioneel schandaal mee, wanneer de burgermeester opstapt vanwege machtsmisbruik. Dit heeft het vertrouwen in de gemeentelijke politiek hoogstwaarschijnlijk aangetast en dit wordt in verband gebracht met de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 (De Volkskrant, 2014). Ten slotte is voor Schiedam de nabijheid van Rotterdam van belang. Het is denkbaar dat de problemen die in de havenstad spelen, op kleinere schaal ook aanwezig zijn in Schiedam, of op zijn minst invloed hebben op haar inwoners. In deze stad hebben we deels respondenten geworven via social media. Op Facebook is een groep opgezet voor bewoners uit Schiedam-Oost waarin berichten worden gedeeld over zaken die spelen in Schiedam. Soms zijn dit zelfgemaakte foto's over grofvuil dat op de verkeerde plek is weggezet, en soms zijn dit nieuwsberichten over gebeurtenissen in Schiedam (zoals een mishandeling). Sommige Schiedammers laten kritische reacties achter in de Facebookgroep, over bijvoorbeeld het handelen van de gemeente bij overlast van grofvuil. Via deze Facebookgroep hebben wij contact

gekregen met een aantal van deze 'kritische Schiedammers'. Daarnaast hebben wij op expertniveau gesproken met een wijkregisseur actief in Schiedam en een lid van de gebiedscommissie van gemeente Rotterdam.

6. Tilburg

Tilburg is een stad in groei. Het aantal inwoners neemt de afgelopen jaren bijna twee keer zo hard toe als gemiddeld. Met meer dan 200.000 Tilburgers is het op Eindhoven na de grootste stad van Brabant. Daardoor is Tilburg in sommige aspecten meer te vergelijken met Amsterdam dan met Enschede of Heerlen. Maar het werkloosheidspercentage zweeft net boven het landelijk gemiddelde, en ook het aantal mensen met een langdurig laag inkomen ligt slechts een half procent hoger dan in de gemiddelde gemeente. Als het gaat over inkomensongelijkheid doet Tilburg het significant beter dan vergelijkbare steden als Breda, Eindhoven, Utrecht en Groningen. Het aantal bewoners met een migratieachtergrond is wel relatief snel gestegen, wat vooral lijkt te komen door een grote groep Polen in de afgelopen tien jaar naar de stad is gekomen (CBS, 2019).

In Tilburg is het aantal stemmen op protestpartijen hoger dan gemiddeld. Dit komt onder andere door het succes van de lokale partij Lijst Smolders, die in 2018 de gemeenteraadsverkiezingen won (Kiesraad, 2019). Verder kampt de stad met drugscriminaliteit, wat leidt tot mogelijke ondermijning van de rechtsstaat. Sterker nog, volgens de directeur van de Brabants-Zeeuwse taskforce drugscriminaliteit heeft het probleem de rechtsstaat bijna tot een 'definitieve verwaarlozing' gebracht (Van Der Lee, 2019). Ook is er veel kritiek op het gebrek aan capaciteit van politie en justitie om het probleem aan te pakken. Tilburg is niet per se het centrum van de drugsindustrie, maar kampt zeker ook met het probleem. Naast de politie komt ook de rechtspraak in Noord-Brabant onder druk te staan, wat er bijvoorbeeld voor zorgt dat mensen minder vaak naar de rechter stappen. Gezien de bezuinigingen op de rechtsbijstand is het denkbaar dat het vertrouwen in de rechtspraak is afgenomen.

Naast ondermijning door drugsgeweld is er nog een thema dat in de wijde regio speelt: boerenbelangen. Noord-Brabant is deels een agrarische provincie, waar vooral veel varkensboeren werkzaam zijn. Deze varkensboeren moeten zich sinds een aantal jaar aan strengere regels houden, en dat valt bij velen niet goed. De regels zouden het te moeilijk maken voor de boeren om hun boerderij te onderhouden, en dit zorgt voor een afname van vertrouwen in de overheid (Spoor, 2017). De kritiek op veehouderij, die zich niet alleen via wetgeving uit, maar ook via protestacties van bijvoorbeeld *Meat the Victims*, heeft bijgedragen aan het ontstaan van de boerenprotesten. Mogelijk is de solidariteit met de boeren een teken van algemene onvrede, die zich via de 'gele hesjes' niet goed wist te uiten, maar met de boerenbeweging op een concreter thema tot uitdrukking komt. In deze stad hebben we vooral respondenten geworven via een sociaal wijkbeheerder werkzaam bij een Tilburgse woningcorporatie. De meeste respondenten wonen in Tilburg-Zuid of zijn hier opgegroeid. Dit gebied wordt gekenmerkt door een relatief hoog werkloosheidscijfer en lage inkomens. Daarnaast is er relatief veel criminaliteit in het gebied en uiten de bewoners regelmatig hun onvrede over het functioneren van de gemeente. Op expertniveau interviewden we de sociaal wijkbeheerder die als sleutelfiguur fungeerde bij de werving van de respondenten en tevens werkzaam is in het gebied Tilburg-Zuid.

Bijlage 3

Begeleidingscommissie

Prof. dr. Monique Leyenaar	Radboud Universiteit (voorzitter)
Prof. dr. Tom van der Meer	Universiteit van Amsterdam
Dr. Eric Leertouwer	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Drs. Ellen van den Berge	ministerie van Justitie en Veiligheid
Dr. Lonneke van Noije	Sociaal Cultureel Planbureau
Drs. Theo van Mullekom	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

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.