

REKENKAMERBRIEF

Het vertrouwen van de burgers in de overheid

Een notitie met een verslag van een themamiddag en een literatuurstudie over het vertrouwen van de burgers

Dr. Juliët Wiggers
11-5-2023

Rekenkamer Breda, *‘Het vertrouwen van de burgers in de overheid’*, mei 2023

De Rekenkamer Breda is dr. Juliët Wiggers zeer erkentelijk voor het werk wat zij heeft verricht om zowel de themamiddag als deze notitie tot stand te brengen. De Rekenkamer wenst haar een zonnige toekomst in goede gezondheid in haar nieuwe levensfase.

Mei 2023

INHOUDSOPGAVE

	Pag.
VOORWOORD	3
SAMENVATTING	5
DE DISCUSSIONOTITIE	
1. Verslag van een themamiddag in Breda over het vertrouwen van de burgers in de overheid	7
2. Literatuurstudie over het vertrouwen van de burgers	10
2.1 De cijfers: vertrouwen van burgers, landelijk en in Breda	10
2.2 Wie hebben weinig vertrouwen in de overheid?	11
2.3 Oorzaken van het gedaalde vertrouwen van de burger in de overheid	12
2.4 Mogelijke oplossingen/maatregelen om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten	19
Bijlage 1 Grafieken met betrekking tot het vertrouwen van de burgers	
Literatuurlijst	

VOORWOORD

De Rekenkamer beoogt om maatschappelijk relevant te zijn; voor raadsleden en voor inwoners, bedrijven en organisaties in Breda. Voor u ligt een discussienotitie over het vertrouwen van de burgers in de overheid. Het doel hiervan is inzicht bieden in dit maatschappelijk belangrijke onderwerp: vertrouwen in de overheid.

De Rekenkamer Breda hoopt dat deze bijdrage inspiratie biedt voor een richting om het vertrouwen van de burger in de gemeente Breda en de overheid te vergroten.

Deze notitie bevat een samenvatting van een themamiddag die op 17 november 2022 georganiseerd is door de Rekenkamer Breda en een literatuurstudie over het onderwerp. Zowel de literatuurstudie, als de themamiddag zijn tot stand gekomen naar aanleiding van het afscheid van Juliët Wiggers, die 17 en een half jaar secretaris van de Rekenkamer Breda is geweest.

Het onderwerp 'vertrouwen van de burgers in de overheid' is zeer actueel. Er wordt al een tijdje veel over geschreven en gediscussieerd, waarbij uiteenlopende opvattingen naar voren komen. Onderzoek laat zien dat het vertrouwen van de burgers in de overheid flink gedaald is in de loop van de jaren. Over de oorzaken en mogelijke oplossingen bestaan verschillende meningen.

De gemeenteraad van Breda heeft al meerdere keren gesproken over het vertrouwen van de burgers in de overheid. Onder andere in juni 2022 naar aanleiding van het Bredase Bestuursakkoord 2022-2026 en het rekenkamerrapport over de Wob (Wet Openbaarheid van Bestuur). In het Bestuursakkoord staat dat de fracties zich zorgen maken over het toenemende wantrouwen ten aanzien van de overheid. De coalitie wil het vertrouwen gaan verstevigen, o.a. door te werken aan transparantie en het vergroten van betrokkenheid. Het debat over het rekenkamerrapport (Rekenkamer Breda, 2022) benadrukte het grote belang van openheid, juiste en volledige informatie richting de burger en een positieve benadering van de burgers. De burgemeester van Breda heeft in het coalitieakkoord de opdracht gekregen om te werken aan het herstel van vertrouwen.

Het vertrouwen van de burger in de overheid leeft in Breda en de raad wil er werk van maken om dit te verbeteren.

Het vertrouwen in de overheid en instellingen is een belangrijke bouwsteen voor de sociale cohesie in de samenleving. Het raakt de kern van de relatie tussen overheid en burgers, en van de organisatie van het land. Een gering vertrouwen in de overheid is vanuit democratisch oogpunt ongewenst, omdat het ertoe kan leiden dat mensen afhaken, zich actief gaan verzetten tegen de overheid, zich aansluiten bij antisysteempartijen en zich mogelijk minder aan de wet gaan houden. Dat is een gevaar voor de democratie en de rechtsstaat, aldus o.a. het SCP (Burgerperspectieven 2022). Als mensen structureel afhaken, komt ook de representativiteit van politieke partijen en het openbaar bestuur in het geding en daarmee de vertegenwoordiging van de bevolking en de representativiteit van de democratie. Op zich is een nuchter wantrouwen ten aanzien van de overheid goed voor het kritische vermogen. Dat komt de democratie ten goede. Echter als een stapeling van wantrouwen optreedt in de samenleving, dan kan dat leiden tot grote maatschappelijke onrust en een toenemende verharding, zoals ook momenteel te zien is. Burgers gaan zich dan al snel verzetten tegen ieder voorstel cq alle maatregelen van de overheid, ongeacht of deze noodzakelijk zijn om problemen op te lossen of niet (zie bv Boutellier, H., 'Het nieuwe westen', 2021).

De Rekenkamer Breda hoopt dat deze notitie bijdraagt aan een verder inzicht in de problematiek en in het bijzonder bijdraagt aan verbeteringen van zaken die niet goed gaan. Het feit dat bij veel burgers een groot onbehagen ten aanzien van het functioneren van de overheid bestaat, vraagt om werkbare handelingsperspectieven. Niet vanuit een enkelvoudige gedachte als '*zij moeten het doen*' en het vergroten van tegenstellingen, maar vanuit analyses met betrekking tot 'waar gaat het mis' en 'wat en waar kan of moet het beter'. Uiteraard hebben burgers hier ook een rol en verantwoordelijkheid in. Als Rekenkamer hebben wij echter vooral de taak om de effectiviteit en

efficiëntie van overheidsbeleid en bestuur te toetsen, en de vinger te leggen op hoe de overheid zaken beter kan aanpakken.

Deze publicatie is vooral bedoeld voor de discussie. Het is dus geen standaard rekenkamerrapport, waarin de Rekenkamer zelf conclusies trekt en aanbevelingen doet.

Tot slot bedankt de Rekenkamer Breda Dr. Juliët Wiggers voor deze notitie; en bedankt de deelnemers aan de themamiddag i.c. drs. Astrid van de Klift (plv gemeentesecretaris van Nijmegen en voorzitter van de rkc Oss), dr. Hans Boutellier (hoogleraar Polarisatie en Veerkracht), dr. Klaartje Peters (hoogleraar 'Lokaal en regionaal bestuur' en voorzitter rekenkamercommissie Venlo) en dr. Paul Depla (burgemeester van Breda en voorzitter van de G40).

SAMENVATTING

Dit rapport belicht oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen van het gedaalde vertrouwen van de burgers in de overheid. De Rekenkamer Breda heeft een forumdiscussie met enkele deskundigen georganiseerd, waarin verschillende opvattingen aan bod kwamen. Daarnaast heeft de Rekenkamer een literatuurstudie met betrekking tot het onderwerp verricht.

Uit onderzoek blijkt dat veel burgers een gering vertrouwen in de overheid hebben, vooral in de landelijke overheid. Het vertrouwen in de lokale overheid is iets hoger, in Breda nog iets hoger dan landelijk gemiddeld. Dat is positief.

In de forumdiscussie kwamen verschillende opvattingen naar voren. Als oorzaken van het geringe vertrouwen werden o.a. genoemd: frustraties over het overheidsbeleid, het achterblijven van de overheidsprestaties, de burger verwacht te veel van de overheid, de overheid heeft te veel nadruk gelegd op efficiëntie en te weinig op publieke menselijke waarden, de overheid moet niet alleen juridisch op orde zijn, maar ook moreel, politiek en sociaal, en er zijn te grote sociale verschillen ontstaan.

Uit de literatuurstudie komt naar voren dat het vertrouwen onder alle bevolkingsgroepen gedaald is, vooral minder bedeelden zijn negatief. Als oorzaken komen o.a. naar voren: maatschappelijke achterstelling en de grote maatschappelijke verschillen, negatieve ervaringen met de (prestaties van de) overheid, de huidige grote problemen die onvoldoende aangepakt worden, het verdwijnen van publieke voorzieningen, het toenemende wantrouwen van de overheid richting de burgers en het beeld dat een hoog opgeleide genoegzame groep Nederland bestuurt, die te weinig oog heeft voor wat onder de mensen leeft.

De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert vier tekorten van de overheid, waardoor het vertrouwen is gedaald: *een machtstekort* (uitvoering te veel uit handen gegeven, te veel aan de markt gelaten), *een cognitief tekort* (overheid is voor kennis te afhankelijk geworden van externe adviesbureaus en de markt), *een moreel tekort* (te veel nadruk op efficiëntie, waardoor morele publieke waarden uit beeld geraakt zijn), *en een maatschappelijk tekort* (te grote kloof tussen overheid en de leefwereld van mensen, waardoor de overheid te weinig zicht heeft op het algemeen belang).

Verwey Jonker Instituut constateert uit gesprekken met burgers dat er vijf narratieven ten aanzien van het geringe vertrouwen spelen:

1. Onzichtbaarheid van de overheid: de overheid is te ver van de mensen af komen staan.
2. Onzichtbaarheid van de burger: het gevoel niet meer gezien te worden.
3. Ongelijke behandeling: achterstelling, het gevoel dat anderen bevoordeeld worden.
4. Burgers voelen zich niet gehoord bij besluitvorming.
5. Ervaren incompetentie van bestuurders en ambtenaren.

Op deze vijf punten wordt in deze notitie uitgebreider ingegaan.

In paragraaf 2.4 komen verschillende oplossingen aan de orde. Door sommigen wordt aangedragen dat met wat eenvoudige maatregelen (meer informatie, aardiger en opener tegen burgers zijn, meer geld voor armoedebelaid) al heel wat gewonnen kan worden. Anderen benadrukken dat een belangrijke algehele en fundamentele ommekeer nodig is, die grote opgaven met zich meebrengt. Dit omdat de oorzaken van de afstand tussen burgers en beleid diep in onze systemen, regels, percepties en houdingen zitten. Het vergt een structurele algehele ommekeer van de overheid om de oorzaken aan te pakken, zo wordt gesteld.

Directeur van de VNG, Leonard Geluk, noemt zeven eigenschappen van de overheid, waarmee het vertrouwen hersteld kan worden:

1. Een proactieve overheid, die problemen bij de oorzaken aanpakt;
2. Een duidelijke breed gedragen visie;
3. Een gedegen agenda, gericht op de belangrijkste zaken;
4. Een waardegedreven overheidsbeleid gericht op het algemeen publieke belang;
5. Draagvlak zoeken: draagvlak is essentieel;

6. Goed luisteren naar de mensen;
7. Houd de zaag scherp: evalueer, stuur bij, leer van wat misgaat en verbeter.

Deze punten liggen dicht tegen de handelingsperspectieven die volgen uit de vijf punten van Verwey Jonker Instituut:

1. De afstand van de overheid tot de burgers moet verkleind worden;
2. De publieke en menselijke waarden, de burgers en de leefbaarheid moeten weer als centrale waarden terug komen in het overheidsbeleid in plaats van het geld en de markt.
3. De sociale ongelijkheden moeten fors aangepakt worden en de overheid zou ongelijke behandeling van burgers tegen moeten gaan;
4. Burgers moeten meer en beter gehoord worden. Voorkom schijninspraak.
5. De grote maatschappelijke problemen moeten nu zo snel mogelijk aangepakt worden door de overheid. En evalueer de effecten en gevolgen van beleid om van te leren.

Tal van gemeenten hebben zich inmiddels verdiept in wat er nodig is om het vertrouwen te herstellen en hebben voornemens geformuleerd. Ook de Rijksoverheid heeft veel voornemens geformuleerd om het vertrouwen te herstellen, o.a. de belofte van een andere, meer open bestuurscultuur. Het kabinet wil werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Onder meer de Nationale Ombudsman constateert dat tot nu toe nog niet veel van deze beloften zijn waargemaakt en dat de kritiek op de overheid verder is toegenomen.

Uit deze discussienotitie blijkt dat er inzichten, ambities en goede bedoelingen te over zijn met betrekking tot het vertrouwen van de burger in de overheid. De Rekenkamer Breda trekt in deze notitie zelf geen conclusies. De notitie is vooral bedoeld voor de discussie en om verschillende inzichten te laten zien.

Discussienotitie over het vertrouwen van de burgers in de overheid

Deze discussienotitie is onder meer naar aanleiding van een themamiddag in Breda over het vertrouwen van de burgers in de overheid geschreven. Om die reden starten wij hieronder met een samenvattend verslag van deze themamiddag.

1. Verslag van de themamiddag in Breda op 17 november 2022 over het vertrouwen van de burgers in de overheid

Op veel plaatsen in de samenleving en in de media vinden discussies plaats over het gedaalde vertrouwen van de burgers in de overheid. Ook de Rekenkamer Breda heeft zich gebogen over dit onderwerp. Bij het afscheid van rekenkamersecretaris Juliët Wiggers heeft de Rekenkamer op 17 november 2022 een forumdiscussie over dit thema in het stadhuis van Breda georganiseerd. Daarnaast heeft de Rekenkamer Breda een literatuurstudie gedaan naar het onderwerp.

Samenvatting van de themamiddag op 17 november 2022

Tijdens de themamiddag discussieerden een aantal deskundigen over het vertrouwen van de burgers in de overheid en vond een discussie met de zaal plaats. In de zaal bevonden zich o.a. raadsleden, ambtenaren, Bredase burgers en mensen van andere Rekenkamers. Kernpunten in de discussie waren: hoe staat het met het vertrouwen, wat zijn oorzaken van een gebrek aan vertrouwen en wat kunnen oplossingen zijn.

De voorzitter van de middag was **mevr. Drs. Astrid van de Klift** (plv. gemeentesecretaris/directeur gemeente Nijmegen en voorzitter Rekenkamercommissie Oss)

De genodigde sprekers waren:

1. **Prof. Dr. Hans Boutellier** (hoogleraar 'Polarisatie en veerkracht' aan de VU en ex-directeur van het Verwey Jonker Instituut)
2. **Prof. Dr. Klaartje Peters** (hoogleraar 'Lokaal en regionaal bestuur' aan de Universiteit van Maastricht en voorzitter rekenkamercommissie Venlo)
3. **Dr. Paul Depla** (burgemeester van Breda met o.a. vertrouwen in de politiek in zijn portefeuille, en voorzitter G40-gemeenten).

De themamiddag: Beelden over het vertrouwen van de burgers

Voorzitter Astrid van de Klift opent de middag met de vaststelling dat ongeveer de helft van de Nederlanders het vertrouwen in de overheid kwijt is, zo blijkt uit onderzoek van het SCP. Ook uit recent onderzoek van de Nationale Ombudsman onder willekeurige burgers blijkt dat veel burgers een gering vertrouwen hebben in de overheid. Frustratie over het overheidsbeleid is één van de belangrijkste oorzaken, zo lijkt. De meeste burgers vinden dat de overheid te weinig en te langzaam beslissingen neemt en dat de uitvoering veel te lang op zich laat wachten. Sommigen zijn van mening dat er spelletjes worden gespeeld, dat politici vooral met zichzelf bezig zijn, niet de juiste politieke keuzes maken en te weinig kennis hebben om de goede keuzes te maken ('zij weten niet goed wat er speelt').

Volgens burgemeester Paul Depla speelt er meer. Hij benadrukt dat de burgers ook wel heel veel vragen van het oplossende vermogen van de overheid en dat de overheid dat nooit kan waarmaken. Als de verwachtingen zo hoog zijn, dan is frustratie logisch, aangezien de overheid nooit alle problemen in de samenleving kan oplossen. Nu heeft de overheid daar zelf wel aan meegewerkt. De overheid zelf zou ook reëler moeten worden in haar beloften en gewoon eens moeten zeggen: 'daar zijn wij als overheid niet van, dat kunnen wij niet oplossen'. Volgens Paul Depla is vertrouwen een wederkerig begrip dat van twee kanten zou moeten komen. Zowel de burgers, als de overheid zouden het verwachtingspatroon naar beneden moeten bijstellen om teleurstellingen te voorkomen.

Volgens Klaartje Peters ligt de oorzaak echter vooral in het te zeer achterblijven van prestaties op de basistaken van de overheid. Zij stelt dat de overheid gewoon moet leveren op haar basistaken, gewoon moet doen waartoe zij in het leven is geroepen en dat goed moet uitvoeren. Anders verliest zij het vertrouwen van de burgers. Klaartje noemt verschillende voorbeelden

waarin de prestaties sterk achterblijven bij de beleidsdoelen, van de calamiteiten bij de belastingdienst (bv Toeslagenaffaire) tot aan het falen van het afvalbeleid in haar eigen gemeente.

Hans Boutellier ziet als belangrijkste oorzaak dat de overheid te pragmatisch en technocratisch is gaan denken in de afgelopen decennia. Dat pragmatische denken gaat vooral uit van 'handelen naar bevind van zaken', effectiviteit en efficiëntie met ruim baan voor de markt, aangestuurd door de cijfers. De overheid als bedrijf, vooral aangestuurd vanuit managementdenken en het neoliberalisme. Die manier van denken heeft echter belangrijke nadelen. Ten eerste heeft het pragmatische denken niet echt een verhaal, los van dat het allemaal efficiënt moet. Het is ook te veel een korte-termijndenken, het heeft te weinig inhoud. Het ontbreekt aan een denken vanuit publieke waarden. Dat gemis wordt nu erg gevoeld door de burgers. Het beleid gaat niet meer over de mensen, over hen, over hart en oor hebben voor de drijfveren van mensen, zo wordt gevoeld, maar over geld en de markt. Volgens Hans functioneert deze denkwijze niet meer. Het is een leeg verhaal, waar je niet echt lekker in kunt geloven. We hebben weer een waardegedreven politiek nodig, dat uiting geeft aan het publieke belang.

Vanuit het forum en de zaal wordt instemmend gereageerd. Daarnaast stelt iemand in de zaal dat het toch vooral de gedepriveerden zijn die de overheid wantrouwen, zo blijkt b.v. uit de Atlas van afgehaakt Nederland. Het zijn vooral de mensen die het slecht hebben, die een gering vertrouwen in de overheid hebben. Dat mist zij nog in de discussie.

Hans Boutellier beaamt dat. De denkwijze vanuit efficiëntie en effectiviteit heeft geleid tot een aantal grote problemen, zoals de grote sociale ongelijkheid. Daarnaast is er een groot wantrouwen vanuit de overheid naar de burger toe ontstaan. Nu zijn burgers soms niet zo leuk en begon de Toeslagenaffaire met grootschalige fraude van Bulgaren en de overheidsreactie hierop. Maar mede daardoor is de overheid in toenemende mate wantrouwend naar de burgers geworden. Dat is een probleem.

Volgens Paul Depla is het algehele vertrouwen in de samenleving en ook het onderlinge vertrouwen tussen burgers afgenomen. Dat is een algemene maatschappelijke trend. Bovendien wordt de overheid steeds aangesproken om als scheidsrechter op te treden. Dat is te veel gevraagd. Nederland is een land dat tegenslagen niet accepteert: wij zoeken altijd schuldigen. En wijzen in deze vaak naar de overheid.

Zowel Klaartje Peters als Hans Boutellier stellen dat het toch duidelijk is dat er momenteel van alles fout gaat. 'We moeten reëel zijn: er zijn tijdens de Rutteperiode dingen heel erg mis gegaan en gaan nog steeds mis. De overheid heeft de boel gewoon niet op orde. En als je het niet kunt, dan moet je dat ook eerlijk zeggen: 'dat kunnen wij niet'.

Vanuit de zaal wordt gesteld dat er een grote afstand tussen de overheid en de burgers is. Zijn de doelen van de overheid wel de doelen die de samenleving nodig heeft?

Hans Boutellier stelt dat de overheid veel taken heeft en daar niet goed mee om kan gaan. Dat komt onder meer door de inrichting: de overheid heeft meerdere managementlagen ingebouwd. De ene managementlaag besteedt het uit aan een andere managementlaag en die besteedt de uitvoering weer uit aan een andere managementlaag etc.. Het hele aansturingsproces is zo ontzettend complex gemaakt. Waar zit eigenlijk nog de aansturing, de politieke verantwoordelijkheid?

Een andere factor is dat de rechtstaat sterk is gejuridiseerd door de neoliberale aanpak. De rechtstaat moet echter niet alleen juridisch op orde zijn, maar vooral ook moreel, politiek en sociaal op orde zijn. Die laatste drie hebben wij verwaarloosd en daar is het misgegaan, aldus Hans Boutellier. Onze samenleving is gebaseerd op wederkerigheid: wij betalen als burgers belasting, omdat we daar dingen voor terug krijgen. Als die verhouding niet meer deugt, dan ontstaat er echt een probleem.

Paul Depla stelt dat de overheid niet alleen is, maar onderdeel is van een netwerk. Je moet als overheid vooral samenwerken met andere organisaties en met de samenleving. De overheid kan het niet alleen. Je moet daarom niet de vraag stellen of de overheid levert, maar of de overheid goed werkt in een netwerk.

Iemand in de zaal reageert hierop dat de burgers afhankelijk zijn van de overheid en dat er geen sprake is van gelijkwaardigheid. De overheid is een machtsblok en je kunt als burger niet zeggen 'ik stap er uit'.

Klaartje Peters: ja, de overheid heeft gewoon taken die afgesproken zijn, en die de overheid gewoon moet uitvoeren. De overheid moet daar verantwoordelijkheid voor nemen.

Iemand anders in de zaal stelt dat de overheid ook vaak overambitieuze doelen heeft waar de burger niet op zit te wachten, zoals bijvoorbeeld de megadure bouw van een nieuw Feijenoordstadion, wat niemand in de stad wilde. De overheid legt verkeerde prioriteiten en besteedt 'ons' belastinggeld verkeerd, zo wordt gesteld.

Klaartje Peters antwoordt dat ook verschillende overheden of lagen van overheden verschillende doelen kunnen hebben die tegengesteld zijn, zoals aan de ene kant een ministerie dat de stikstofuitstoot naar beneden wil brengen en aan de andere kant een ministerie dat boeren uitkoopt om extra snelwegen aan te leggen. Klaartje ziet het dan ook somber in of er op korte termijn een doorbraak komt in de aanpak van allerlei grote problemen.

Hans Boutellier ziet wel enkele lichtpunten, zoals het brede besef dat de grote sociale ongelijkheid in het land niet houdbaar is en hij ziet de eerste tekenen van verandering. Bijvoorbeeld de huidige stijging van de minimumlonen en voor het eerst in 10-15 jaar een stijging van de AOW.

Voorzitter Astrid van de Klift beëindigt de themamiddag met de woorden dat we inderdaad positief moeten blijven. Er zijn inmiddels veel tegenkrachten. Wel is het een complexe problematiek die niet zonder meer opgelost is. Het is daarom belangrijk om verder te blijven praten over dit belangrijke onderwerp, bijvoorbeeld naar aanleiding van de discussienotitie van de Rekenkamer Breda.

2. Literatuurstudie over het vertrouwen van de burgers in de overheid

In deze literatuurstudie kijkt de Rekenkamer eerst naar hoe het staat met het vertrouwen in de landelijke overheid en lokale overheden. Daarna komt aan de orde wie een gering vertrouwen hebben. Vervolgens komen verschillende perspectieven aan de orde met betrekking tot oorzaken van het gedaalde vertrouwen, zoals die uit diverse literatuurbronnen naar voren komen. En tot slot belichten we verschillende perspectieven omtrent hoe mogelijk verbeteringen in de relatie tussen overheid en burgers aangebracht kunnen worden.

2.1 De cijfers: hoe staat het met het vertrouwen van de burgers in de overheid

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzamelt al sinds de jaren negentig onderzoekgegevens over het vertrouwen van burgers in de politiek cq overheid (vanaf 2008 Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) geheten). Daarin is een wisselend patroon over de jaren heen te zien met een aantal dieptepunten en een aantal oplevingen in het vertrouwen (zie tabel 1 bijlage 1). Globaal gesproken daalt het vertrouwen van de burgers vooral na het uitbreken van grote crises.

Zo daalde het vertrouwen van de burgers sterk na de kredietcrisis in 2008, vooral in 2012-2013 (naar ca. 31%) toen grote bezuinigingen op o.a. het sociaal domein werden ingezet en de economische crisis zich verdiepte. Nadat de economie wat was opgeleefd, steeg het vertrouwen van de burgers weer naar boven de 40% in 2018. In de eerste maanden van de coronacrisis bleef het vertrouwen van de burgers stijgen: in juli 2020 had bijna 60% van de burgers vertrouwen in de overheid. Waarschijnlijk omdat deze crisis van buiten kwam (geen politieke oorzaak had) en veel mensen hoopten op een effectieve aanpak van de overheid. Toen de coronacrisis voortduurde en de maatregelen elkaar snel afwisselden, daalde het vertrouwen van de burgers sterk: in februari 2022 zei nog maar ca. 35% van de burgers vertrouwen te hebben in de overheid. Recente peilingen laten zien dat dat vertrouwen daarna nog niet hersteld is. Ruim de helft van de burgers vindt dat het de verkeerde kant opgaat, zo blijkt ook uit onderzoek van de Nationale Ombudsman (2022).

Het vertrouwen in mensen onderling blijft overigens onverminderd groot (zie bijlage 1). Er is dus geen algeheel wantrouwen ten aanzien van alles en iedereen in de samenleving.

Uit cijfers van het CBS en www.waarstaatjegemeente.nl blijkt dat het vertrouwen in de lokale overheid eveneens gedaald is, maar dat dit enigszins hoger ligt en iets minder schommelt dan het vertrouwen in de rijksoverheid (zie bijlage 1 grafiek 1). Mogelijk komt dat door de grotere nabijheid en herkenbaarheid van het lokale beleid, de opmars van lokale partijen en het feit dat veel burgers van mening zijn dat vooral de landelijke overheid verantwoordelijk is voor calamiteiten, zoals de toeslagenaffaire, de inflatie, de problemen in de zorg, de energiecrisis, de asielcrisis etc..

Gemiddeld daalde het vertrouwen in de lokale overheid van ca. 50% in juli 2020 naar ca. 43% in febr. 2022 (CBS, 2020; www.waarstaatjegemeente.nl, okt. 2022). Vooral de gevestigde politieke partijen hebben veel aan vertrouwen verloren, zo blijkt uit onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2021 en de grote overwinning van lokale partijen in veel gemeenten (zie o.a. 'De Atlas van afgehaakt Nederland', de Voogd en Cuperus, 2021). Ook de provinciale verkiezingen in maart 2023 en de grote opkomst van nieuwe partijen laat een gering vertrouwen in gevestigde politieke partijen zien bij een belangrijk deel van de Nederlanders.

In Breda lijkt het vertrouwen in de gemeente wat hoger te zijn dan het landelijke gemiddelde (zie bijlage 1 grafiek 2): in oktober 2021 heeft **63%** van de Bredase inwoners vertrouwen in de gemeente Breda, tegenover slechts **37%** in de rijksoverheid. In mei 2022 is het vertrouwen van Bredase inwoners in de gemeente Breda enigszins gedaald naar **60%**, terwijl

het vertrouwen¹ in de rijksoverheid, Tweede Kamer en regering gelijk bleef (resp. 38%, 34% en 32%).

2.2 Wie hebben geen/weinig vertrouwen in de overheid?

Het SCP (2023) constateert dat het vertrouwen in de overheid onder alle bevolkingsgroepen in Nederland is gedaald. VVD-stemmers en D66-stemmers² hebben nog het meeste vertrouwen in de overheid en de politiek, zo blijkt uit onderzoek (Ipsos-onderzoek, sept. 2022). Daar tegenover staat dat lagere inkomensgroepen, lager opgeleiden, ouderen, mensen uit niet-westerse landen³, mensen met gezondheidsproblemen en inwoners van perifere gebieden in Nederland (buiten de Randstad) het geringste vertrouwen hebben in de overheid, vaak niet gaan stemmen of vooral op nieuwe cq niet-gevestigde partijen stemmen (SCP, 2022; Atlas van Afgehaakt Nederland, 2021). Zij voelen zich veel minder vertegenwoordigd door de overheid en hebben vaker negatieve verwachtingen van acties van de overheid. Bovendien blijken de sociale verschillen toegenomen: de kloof tussen de gegoede burgers en de minder bedeelden (en tussen de Randstad en andere provincies) is steeds groter geworden. Het SCP en bv de Atlas van afgehaakt Nederland spreken over een clustering van negatieve/ongunstige factoren bij bepaalde groepen burgers en in bepaalde delen van Nederland enerzijds en een clustering van gunstige factoren bij bepaalde groepen en delen van het land anderzijds. Dit was ook een conclusie uit het onderzoek van de Rekenkamer Breda naar segregatie in Breda (Rekenkamer Breda, 2021). Daaruit kwam naar voren dat in bepaalde Bredase wijken een clustering te zien is van ongunstige factoren, tegenover wijken waar juist een clustering van gunstige factoren is. Ook in Breda is de kloof tussen de gegoede wijken en de wijken waarin het niet goed gaat, sterk toegenomen. Daar waar de mensen in de gegoede wijken vanaf ca. 2015 sterk geprofiteerd hebben van de economische groei, zijn veel mensen in de armere wijken⁴ er niet op vooruitgegaan of zelfs op achteruitgegaan. Kort gezegd: de rijken zijn rijker geworden en de armen zijn armer geworden.

Dat lager opgeleiden zich minder vertegenwoordigd voelen in de overheid is overigens ook daadwerkelijk zo, als er gekeken wordt naar het opleidingsniveau van overheidspersoneel en bestuurders. Mark Bovens (2011) laat aan de hand van onderzoek in zijn boek 'De diplomademocratie' zien hoe lager opgeleide burgers daadwerkelijk steeds meer verdwenen zijn uit de politiek. Het gevoel dat lager opgeleiden steeds minder vertegenwoordigd worden, klopt dus inderdaad, aldus Bovens (2011).

¹ Het minst vertrouwen hebben burgers in de belastingdienst (resp. 23% in 2021 en 28% in 2022) en de sociale media (ca. 10%).

² Zowel de VVD als D66 zijn al jaren grote partijen in Breda, die veel stemmen krijgen bij de verkiezingen. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (2022) is de VVD de grootste partij met 10 zetels en D66 de tweede partij met 7 zetels. De gemeenteraad van Breda bestaat uit 39 raadsleden (39 zetels).

³ Onderzoek onder mensen uit niet-westerse landen laat zien dat zij bij binnenkomst in Nederland vaak hoge verwachtingen hebben en veel vertrouwen in Nederlandse instituties en de overheid. Naarmate zij langer in Nederland zijn, neemt dat vertrouwen af, zo blijkt. Dit effect is niet te zien onder immigranten vanuit westerse landen (Conceicao J., Costanza Marcellino C., Research Master European Studies Universiteit van Maastricht, faculteit der Cultuur en Maatschappijwetenschappen, FASoS-onderzoek 2021 op basis van CBS-gegevens).

⁴ Dat inwoners van de armere wijken in Breda een gering geloof hebben dat de overheid er ook voor hen is, komt o.a. naar voren in het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2021: Vooral in de armere wijken, met name in Breda Noord (28%), is de opkomst laag. Bijzonder laag is de opkomst in Geeren Zuid (12%), Geeren Noord (17%), Fellenoord (18%), Wisselaar (20%), Schorsmolen (21%) Doornbos-Linie (24%) en Kesteren (25%), juist buurten waar het relatief slechter gaat met de mensen en waar een clustering van ongunstige factoren te zien is.

Het SCP constateert dat deze scheidslijnen tussen verschillende groepen in de afgelopen jaren niet kleiner, maar groter geworden (SCP, 2022, 2023). Deze zijn hardnekkig, structureel van aard en verder verscherpt. Dat heeft negatieve gevolgen voor de sociale samenhang en voor het vertrouwen in de overheid en (bepaalde) instanties⁵, aldus ex-directeur van het SCP Kim Putters in zijn afscheidsrede (Putters, 2022).

Uit verdiepend onderzoek van het SCP (2022) naar verschillende groepen blijkt dat:

- **Ongeveer 35%** van de Nederlandse bevolking aan de bovenkant zit: met hen gaat het goed, zij hebben een goede opleiding, een goed/hog inkomen, een goede gezondheid, een goede woonsituatie, zij voelen zich zelfredzaam en voelen zich goed vertegenwoordigd door de overheid. Zij gaan ook vaak stemmen en zijn tevreden met hun representatie.
- **Ongeveer 25%** zit daarentegen aan de onderkant: met hen gaat het niet goed. Zij hebben vaak te maken met een stapeling van problemen rond inkomen, werk, gezondheid, zelfredzaamheid, eenzaamheid en discriminatie. Zij zijn vaak minder geschoold, vaker alleenstaand, vaker van niet-westerse afkomst en wonen vaak in armere delen/wijken van Nederland. Zij gaan veel minder vaak stemmen en zijn ontevreden over hun vertegenwoordiging in de politiek. Hun gemiddelde levensverwachting ligt ook dik zeven jaar onder dat van de rest van Nederland.
- **Ongeveer 40%** zit daartussenin. Met hen gaat het wel/redelijk goed en zij zijn tevreden, maar ook vaak onzeker over de toekomst, hun werk, inkomen, pensioen, de beschikbaarheid van zorg en hun zelfredzaamheid. Hun zelfredzaamheid kan door gebeurtenissen gemakkelijk omslaan in een veel mindere situatie, zo constateert het SCP. Als er iets wegvalt, zoals een arbeidscontract of er is mantelzorg nodig, kan dat een domino-effect op alle onderdelen van het leven hebben.

2.3 Oorzaken van het gedaalde vertrouwen van de burgers in de overheid

Uit het voorgaande verslag van de themamiddag in Breda komen al verschillende perspectieven en oorzaken naar voren. Hieronder belichten wij verschillende perspectieven, zoals die uit onderzoek naar voren komen.

In de jaren negentig, toen het vertrouwen eveneens aan het dalen was, noemde SCP-onderzoek als belangrijke oorzaak de geringere binding met traditionele instituties, zoals kerken en verenigingsleven, waardoor burgers zich minder verbonden voelen met bepaalde gevestigde partijen en er minder 'druk' is om gezamenlijk op een bepaalde partij te stemmen. Vermindert de sociale integratiekracht van die traditionele organisaties, dan zal ook de opkomst dalen (Armingeon, 1994).

Traditioneel worden ook vaak de argumenten van zichtbaarheid, informatie en transparantie genoemd. Zo stelt Frits van der Meer, hoogleraar Comparative Public Sector en Civil Service Reform tijdens een webinar over het vertrouwen van de burger (april 2022): 'Hoe concreter de activiteit en directer de relatie met de burger, hoe meer vertrouwen je ziet. De overheid moet zichzelf beter zichtbaar maken, haar voorwaardenscheppende rol tot zijn recht laten komen, laten zien dat ze de burger ten dienste staat'.

In datzelfde webinar (april 2022) noemt hoogleraar Caspar van den Berg (leerstoel Transitie in de publieke sector) als belangrijke factoren:

1. De lacune die er is tussen enerzijds de tevreden, zelfredzame mensen die bureaucratisch competent zijn en veel doenvermogen hebben, door wie Nederland grotendeels wordt bestuurd, en anderzijds de groeiende groep minder of niet-zelfredzamen, die vaak het

⁵ Waarbij opgemerkt wordt dat het vertrouwen in de rechtsspraak, de politie en bv gezondheidszorginstellingen en de wetenschap, maar ook bv in de medemens cq de burens onverminderd hoog blijft.

meest afhankelijk van de overheid zijn en daarbij teleurgesteld worden, met een stijgend onbehagen tot gevolg.

2. Ten tweede hebben de grote en kleinere misstanden in de afgelopen jaren een dynamiek van wantrouwen in gang gezet die zichzelf versterkt. Uit enquêtes blijkt dat zowel opiniemakers als 'gewone Nederlanders' genoeg hebben van affaires als Omtzigs 'functie elders' en de gewiste sms'jes van premier Rutte, of zoals Van den Berg het noemt: 'de soap voor hoogopgeleiden die af en toe in de Tweede Kamer plaatsvindt'.

De Voogd en Cuperus stellen in de Atlas van Afgehaakt Nederland (2021): 'Afgehaaktheid' is een multidimensionaal fenomeen met vele gezichten. Men kan het verklaren vanuit sociale deprivatie, maatschappelijke achterstelling en achterstanden. Wantrouwen en onbehagen kunnen echter ook veroorzaakt, geproduceerd worden door het handelen van de overheid en politici zelf, of door nalatigheid van overheidshandelen. Dat is de overheids(wan)prestatie-kant. Mensen kunnen afhaken omdat de overheid/politiek (in een gemeente of regio) slecht presteert, niet luistert of niet levert'.

Ook onderzoek van De Groene/Follow the Money (2021) bevestigt dat mensen zich sterk beroepen op negatieve ervaringen met (prestaties van) de overheid op verschillende beleidsterreinen, lokaal en nationaal. Te denken valt aan het aardbevingen-schandaal in Groningen, de Toeslagenaffaire (Ongekend onrecht), de gevolgen van de coronacrisis, de stikstofcrisis, de klimaatcrisis e.a.. Of aan het massaal verdwijnen van publieke voorzieningen als ziekenhuizen, scholen, zwembaden, bibliotheken of politiebureaus uit de regio's en wijken.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) doet sinds 2021 onderzoek naar het draagvlak voor de overheid en oorzaken van het gedaalde vertrouwen van burgers (zie o.a. ROB, 'Van crisis naar opgave', 2022). De ROB constateert vier tekorten van de overheid, die ervoor hebben gezorgd dat de overheid aan gezag heeft ingeboet:

1. **Machtstekort:** Er is te veel uit handen gegeven door de overheid. Het uitbesteden aan de markt, de vele verschillende managementlagen en het op afstand zetten van de uitvoering hebben geleid tot grote sturingsproblemen.
2. **Cognitief tekort:** Er is te veel kennis geoutsourcet naar externen en er wordt te weinig gedaan met ervaringskennis van burgers. De overheid heeft te weinig vakkennis in huis, o.a. door het vele rouleren van ambtenaren, en is in toenemende mate afhankelijk geworden van externe bureaus en de markt.
3. **Moreel tekort:** Er is te veel nadruk gelegd op efficiëntie, waardoor morele publieke waarden uit beeld geraakt zijn. Het overheidshandelen is te veel gereduceerd tot technocratisch rationeel optreden, dat neutraal zou zijn. Maar de overheid is niet neutraal en handelt altijd vanuit een bepaald normatief kader, aldus de ROB.
4. **Maatschappelijk tekort:** Er is een kloof ontstaan tussen de overheid en de leefwereld van mensen. Dit belemmert de mate waarin de overheid erin slaagt om een algemeen belang te formuleren waarin burgers zich gekend voelen in hun belangen. Het democratisch kapitaal is ongelijk verdeeld, o.a. door de macht van grote lobbyclubs. Daardoor is het zicht op wat er leeft in de brede maatschappij en een brede maatschappelijke visie te veel uit beeld geraakt.

Het Verwey Jonker Instituut onderzocht in 2021 welke oorzaken burgers zelf noemen voor een gebrek aan vertrouwen in de overheid en instituties ('Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk, verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties', Verwey Jonker Instituut, januari 2021). Daartoe hebben zij gesprekken gevoerd met zeer diverse groepen burgers met een gebrek aan vertrouwen. Verwey Jonker constateert dat er vijf narratieven omtrent het gebrek aan vertrouwen naar voren komen uit de gesprekken.

De vijf narratieven die Verwey Jonker benoemd zijn:

De vijf narratieven van burgers met wantrouwen tegenover overheid zijn:

1. Onzichtbaarheid van de overheid: het beeld van een overheid die steeds verder van de burger af is komen te staan.
2. Onzichtbaarheid van de burger: het gevoel niet gezien te worden door de overheid.
3. Ongelijke behandeling: onvrede voortgestuwd door een wij-zij-gevoel waarbij mensen zich achtergesteld voelen of menen dat andere groepen bevoordeeld worden.
4. Het niet horen van burgers bij besluitvorming waarbij zij rechtstreeks partij zijn (of het gevoel hebben dat zij partij zouden moeten zijn).
5. Ervaren incompetentie van bestuurders en ambtenaren.

Deze vijf narratieven belichten wij hieronder wat uitgebreider.

1. Onzichtbaarheid van de overheid

De eerste belangrijke factor die genoemd wordt, is dat de overheid steeds verder van de burger af is komen te staan. Volgens Verwey Jonker wordt dit het sterkst gevoeld op lokaal niveau, waar de overheid traditioneel gezien het meest tastbaar is. Het sluiten van fysieke (gemeente)loketten en voorzieningen, doorgeslagen digitalisering en complexe wet- en regelgeving zonder de overweldigde burger bij de hand te nemen – het zijn ontwikkelingen die wijzen op een terugtrekkende overheid, waarbij de burger zich niet zelden aan zijn lot overgelaten voelt, aldus Verwey Jonker (2021).

Andere experts noemen daarnaast ook de schaalvergrotingen en de gemeentelijke herverdelingen, waardoor het gemeentebestuur verder op afstand is komen te staan, anoniemer is, niet meer direct verbonden is met het eigen dorp, de eigen stad, de eigen inwoners. Ook de grote nadruk op marktwerking in het beleid en het op afstand zetten van de beleidsuitvoering, de vermarkting/verzelfstandiging van overheidsdiensten, het naar gemeenten en vervolgens naar de regio⁶ wegdecentraliseren van beleid, hebben bijgedragen aan het steeds verder op afstand raken en de ongrijpbaarheid van het beleid. De grote centrale waarde die door de overheid gehecht wordt aan geld, de economie en het bedrijfsleven, geeft mensen bovendien het gevoel dat het de overheid alleen nog maar om het geld gaat⁷, niet meer om de mensen. De overheid is verdwenen uit ofwel onzichtbaar in het publieke en sociale domein door de heersende ideologie van de markt. Aannames omtrent dat bedrijven en de markt zichzelf zouden reguleren en controleren, zijn een illusie gebleken. Als burgers vervolgens een overheid zien die niet meer van de grote maatschappelijke problemen is, maar slechts wil ‘faciliteren’ en via de markt zaken wil regelen, neemt de afstand verder toe. Ondoorzichtigheid van de besluitvormingsprocessen, de grote invloed van lobbyisten (i.c. grote bedrijven/bedrijfssectoren), achterkamertjespolitiek en het gevoel dat de politiek steeds belangrijke informatie achterhoudt, doet het wantrouwen van de burgers verder toenemen.

Burgers hebben bovendien het beeld dat de overheid vooral veel met zichzelf bezig is, voortdurend in verandering is en vooral met zichzelf in discussie is. Steeds nieuwe aanbestedingen, nieuwe structuren die opgetuigd worden, voortdurend grote reorganisaties en een voortdurende gerichtheid op verandering in plaats van het zo goed mogelijk en consistent uitvoeren van beleid voor de burgers en de samenleving. De overheid lijkt te veel met zichzelf

⁶ Inmiddels zijn veel taken van gemeenten naar de regio gedelegeerd. De regio kent echter geen democratische structuur en burgers hebben geen invloed op het beleid. Ook gemeenten hebben vaak weinig zicht op beleid en effecten van de regio.

⁷ Zoals bv ook in okt. 2022 uit de verhoren van de parlementaire enquête over de gaswinning in Groningen naar voren kwam: het geld woog het zwaarst in de besluitvorming.

bezig om het onderhoud van de samenleving goed in te richten, regie te voeren, het beleid uit te voeren en te evalueren hoe het beleid uitpakt voor de burgers en de samenleving.

2. Onzichtbaarheid van de burger

Dit narratief omvat het gevoel van de burger dat de overheid hem/haar niet meer ziet, 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 ongevoelig is voor bepaalde maatschappelijke problematiek. De respondenten vragen zich af wiens belang politici en overheid dienen: de belangen van het land en de burgers; of de belangen van (grote) bedrijven, van Brussel, van sterke lobbyclubs, of gaat het wellicht vooral om het eigenbelang (van overheidsorganen, bestuurders of van de eigen groep 'bevoorrechten')? De burgers staan niet meer centraal in het beleid, zo voelen burgers. Steeds meer is de overheid zichzelf als bedrijf gaan beschouwen, waarbij burgers gereduceerd zijn tot consumenten, als 'calculerende klanten' die zelf kunnen kiezen of zij al of niet een product afnemen en die vooral gecontroleerd en gewantwoord moeten worden. De overheid als bedrijf hanteerde steeds meer de ideologie van de markt, waarin groei, verdienmodellen en de korte termijnwinsten centraal staan. In de publieke sector heeft de ideologie van de markt geleid tot een overheidsbeleid dat vooral gericht is op het naar beneden brengen van de kosten. Al langer waarschuwt bijvoorbeeld de Rekenkamer Rotterdam dat de publieke en menselijke waarden te veel verdwenen zijn uit het overheidsbeleid (zie bv Rekenkamer Rotterdam, 'Publieke waarden in de knel', 2019). De burgers, de solidariteit in de samenleving en de leefbaarheid van Nederland staan niet meer centraal binnen het overheidsbeleid, zo wordt gevoeld. De nadruk op welvaart, groei en de korte termijn belemmert het zicht op welbevinden en op de effecten op de sociale samenhang te veel, aldus Kim Putters in zijn afscheidsrede (2022). De korte termijn-visies en het gebrek aan effect-evaluaties zorgen er bovendien voor dat er te weinig geleerd wordt omtrent gevolgen van beleid voor de mensen en te weinig geleerd wordt van fouten uit het verleden (of van ervaringen in andere landen).

Onrealistisch mensbeeld

Volgens het SCP en bv de WRR gaat de overheid te gemakkelijk uit van onrealistische aannames omtrent wat mensen willen, kunnen en doen. Zo is de overheid steeds meer gaan vragen van de eigen verantwoordelijkheid en eigen zelfredzaamheid van mensen. Het SCP maakt zich al jaren zorgen omdat dit niet realistisch is voor kwetsbare mensen, mensen met weinig hulpbronnen, mensen met aandoeningen/problemen. Maar het daarnaast ook nogal eens irrealistisch is voor een grote groep mensen met wie het doorgaans goed gaat en die wel over hulpbronnen beschikken, maar in de problemen kunnen komen doordat voorzieningen niet goed geregeld zijn, de regels onduidelijk zijn of er gewoon te veel in één keer op hen afkomt. De WRR constateerde al in 2017 in een onderzoek ('Weten is nog geen doen', 2017) dat de eigen zelfredzaamheid van burgers lang niet zo groot is als verondersteld wordt. Zo'n 60% van de Nederlanders is niet zo zelfredzaam als verondersteld wordt door de overheid.

Daarbij heeft de vergaande digitalisering⁸ bijgedragen aan een anonimisering van de burger door middel van een versimpeling van weergaves en aannames omtrent burgers. Digitalisering reduceert mensen nogal eens tot gemiddelden en tot 'profielen', wat gemakkelijk leidt tot 'profilering' van groepen in beleid, gebaseerd op aannames. Als deze aannames gebaseerd zijn op wantrouwen bij de overheid ten opzichte van burgers en de menselijk maat ontbreekt, leidt dat gemakkelijk tot calamiteiten zoals de Toeslagenaffaire.

De focus op vergaande digitalisering heeft ook geleid tot een toename van ict-ers/datamanagers binnen overheden en een afname van inhoudelijke onderzoekers en inhoudelijke effectrapportages. Dat heeft ertoe geleid dat er te weinig inhoudelijke kennis binnen overheden is

⁸ Bovendien is ca. 30% van de Nederlandse burgers niet (erg) digitaal vaardig. Zij ondervinden problemen door de vergaande digitalisering. Digitale informatie (via websites) is ook de meest passieve vorm van informatievoorziening die er is, die veel inzet, vaardigheden en tijd vraagt van burgers zelf om voortdurend goed geïnformeerd te zijn (tijd die veel burgers niet hebben).

over effecten van beleid en er te weinig tegenspraak binnen overheden is over waar het naartoe moet. De strenge hiërarchie binnen de ambtenarij en de dwang om als ambtenaren vooral de politieke standpunten van colleges en kabinet uit te dragen, zorgt er bovendien voor dat tegenspraak meestal niet in goede aarde valt. Het corrigerende vermogen van de overheid zelf is daardoor gering geworden, zoals ook veel Rekenkamers merken: over het geheel genomen wordt er meestal niet baanbrekend veel gedaan met kritische rekenkamerrapporten.

3. Ongelijke behandeling

Het derde belangrijke punt dat wantrouwen doet toenemen, is gevoelde ongelijke behandeling en de toegenomen ongelijkheid in de samenleving. Verwey Jonker constateert dat onvrede en wantrouwen worden voortgestuwd door een wij-zij-gevoel, waarbij 'wij' zich achtergesteld voelt of het gevoel heeft dat andere of bepaalde groepen bevoordeeld worden. Onvrede heeft deels te maken met het beeld dat de overheid er vooral voor zichzelf is of vooral bepaalde groepen in de samenleving bevoordeelt (de elite, witte Nederlanders, Nederlanders met een migratie-achtergrond, vluchtelingen...) en andere groepen benadeelt, aldus Verwey Jonker. Hoe minder het idee bij mensen bestaat dat de overheid er voor alle burgers is, hoe slechter de relatie tussen overheid en burgers wordt.

Zoals eerder gezegd, blijkt uit onderzoek dat de sociale verschillen in de samenleving toegenomen en verscherpt zijn. Zo laat onderzoek zien dat bepaalde groepen burgers (uitkeringsgerechtigden, gepensioneerden, lager opgeleiden) er sinds de kredietcrisis van 2008 financieel helemaal niet op vooruit zijn gegaan, terwijl de kosten op alle vlakken wel sterk zijn toegenomen. Dit terwijl andere groepen juist wel enorm geprofiteerd hebben van de toegenomen welvaart. Dit heeft de tegenstellingen sterk vergroot en verscherpt. Een behoorlijke groep burgers heeft daardoor het idee gekregen dat de maatschappelijke problemen op hen cq op de mensen zelf zijn afgewenteld door de overheid. Tijdens de coronacrisis is de kansenongelijkheid op tal van terreinen nog verder toegenomen, zo constateren het SCP en bv de WRR en de KNAW in hun rapport 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden' (2022).

Van veel zijden wordt inmiddels betoogd dat de ongelijkheid sterk toegenomen is door de grote nadruk op de eigen verantwoordelijkheid⁹ van mensen en het steeds meer verdwijnen van maatschappelijke solidariteit uit het overheidsbeleid. De burgers worden overvraagd, aldus het SCP (2023). De boodschap dat iedereen voor zichzelf moet zorgen, heeft bovendien de 'dikke ik' versterkt en de solidariteit in de samenleving vermindert. Sommigen stellen dat als een overheid niet solidair meer is en nalaat om de solidaire samenleving in stand te houden, de burgers ook geen solidariteit meer tonen. De samenleving zou zo vervallen tot 'het recht van de sterksten' en 'het recht van de hardste roepers'. De zwakkeren worden dan al snel als losers gezien, die zelf schuldig zijn aan hun slechte situatie. Een samenleving die echter niet meer gebaseerd is op solidaire regelingen en algemene solidariteit valt in stukken uiteen. Dit leidt tot een toename van scherpe polarisaties en kan tot steeds grotere clashes leiden, zo waarschuwen verschillende wetenschappers (zie o.a. Boutellier, 2021). Burgers zijn dan ook steeds minder bereid om mee te gaan in mantra's vanuit de overheid als 'de burger moet zus of de burger moet zo'.

De gevoelde ongelijke behandeling is verder versterkt door de grote versnippering van verantwoordelijkheden in bestuur en beleid en de decentralisatie van beleid naar gemeenten en regio's¹⁰. Iedere gemeente cq regio haar eigen beleid en uitgangspunten, iedere verzelfstandigde

⁹ Waarbij vooral van kwetsbaren met weinig hulpbronnen veel zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid wordt gevraagd. Mensen met veel hulpbronnen (financieel, qua sociaal netwerk etc.) kopen/huren immers gemakkelijk anderen in om werkzaamheden uit te voeren die zij zelf niet kunnen of willen.

¹⁰ Waarbij de regio's democratische onderbouwing en toetsing ontberen. Ons democratische bestel kent uitsluitend de rijksoverheid, provincies en gemeenten als democratische bestuurslagen. De regio is geen democratisch instituut, zoals de landelijke, provinciale of gemeentelijke overheid. De regio's bepalen inmiddels wel veel beleid en uitvoering (zie bv de energietransitie), echter zij worden niet democratisch getoetst via volksvertegenwoordiging en zijn niet door burgers aanspreekbaar op dat beleid. Dat is een groot democratisch tekort.

organisatie haar eigen beleid, heeft geleid tot grote verschillen tussen gemeenten en regio's in regelingen voor de burgers en voorzieningen. Dit heeft gevoelens van willekeur versterkt bij burgers en het gevoel versterkt dat de rijksoverheid geen overkoepelend beleid en sturing meer uitvoert over waar het naartoe moet met grote maatschappelijke vraagstukken. De huidige versnippering van verantwoordelijkheden¹¹ kwam o.a. tijdens de coronacrisis scherp naar voren, toen bleek dat niemand een integraal overzicht had en iedere regio en GGD zelf het wiel aan het uitvinden was. Dat was een groot obstakel voor een eenduidig coherent beleid. Zoals de (toenmalige) president van de Algemene Rekenkamer Arno Visser constateerde in zijn nieuwjaarspeech in jan. 2022: '25 GGD's met ieder hun eigen beleid. Niemand had centraal overzicht, het RIVM niet, en de minister al helemaal niet', aldus de Rekenkamer (Algemene Rekenkamer jan. 2022).

4. Ongehoorde burgers

Onvrede en wantrouwen worden daarnaast gevoed als mensen zich niet gehoord voelen, zowel bij besluitvorming waarbij ze rechtstreeks partij zijn (of het gevoel hebben dat zij partijen zouden moeten zijn), als bij besluitvorming die zich meer op landelijk niveau afspeelt en waarbij ze indirect partij zijn (coalitievorming en opvolging van referenda), zo constateert Verwey Jonker. Een behoorlijk deel van de bevolking is mondiger geworden, hoger opgeleid en over het algemeen goed geïnformeerd. Zij willen graag inspraak in beslissingen die hun leefbaarheid aangaan. Uit onderzoeken blijkt dat inspraakbijeenkomsten over het algemeen vanuit goede bedoelingen worden georganiseerd, maar vaak pas als (concept)besluiten in feite al genomen zijn en vaak vooral bedoeld zijn om informatie te geven. Bij participatietrajecten hebben burgers daardoor veelal het idee dat zij louter voor de Bühne worden opgetrommeld en dat inspraakrondes uitsluitend voor de vorm worden georganiseerd. Burgers mogen hun zegje doen, maar vervolgens gebeurt daar vaak nauwelijks iets mee. Dit wordt ervaren als schijninspraak, wat leidt tot gevoelens van machteloosheid, frustratie en boosheid en tot verdere schade aan het vertrouwen van de burgers, aldus Movisie in haar onderzoek naar participatietrajecten (Movisie, 2021). De ROB (2023) constateert in een onderzoek naar burgerparticipatie dat burgerparticipatie alleen zin heeft als burgers daadwerkelijk invloed hebben. Burgers wensen liever 'onpopulaire' eerlijkheid, dat er geen inspraak is, dan dat er om de hete brij heen wordt gedraaid, aldus Verwey Jonker (2021). Zo zegt iemand in het onderzoek: 'er is één ding erger dan geen burgerparticipatie en dat is schijninspraak'.

Datzelfde geldt overigens voor de behandeling van zienswijzen. Burgers mogen zienswijzen indienen bij beleidswijzigingen of nieuw beleid. In de praktijk blijkt echter dat zienswijzen vaak (bijna) allemaal afgewezen worden. Dat roept bij burgers het gevoel op dat zij hoog kunnen springen of laag kunnen springen, maar dat zij toch geen invloed hebben op beleid. Juist zeer betrokken (en nogal eens deskundige) burgers raken hierdoor boos en ontmoedigd. Het SCP stelt dat juist actieve burgers cruciaal zijn voor de band tussen overheid en samenleving. Het SCP (2022) waarschuwt daarom: 'Zorg dat kritische burgers niet afhaken, want juist zij zijn nodig'.

Ondanks kritiek blijkt dat de wijze waarop de democratie vormgegeven is, nog steeds de goedkeuring kan wegdragen van het overgrote deel van de Nederlandse bevolking. Maar de manier waarop partijen en politici daar vervolgens invulling aan geven, krijgt een zeer kritische ontvangst. De burger heeft weinig waardering voor politieke besluiten die al op voorhand zijn beklonken (zie bv https://platformoverheid.nl/artikel/hoe-herstellen-we-het-vertouwen-in-de-politiek/#_ftn3).

¹¹ Voorheen werd in Nederland wel lacherig gereageerd op de versnipperde structuur in België met overal aparte regio's en federaties met allemaal een eigen bestuur, waardoor er geen overkoepelde sturing was, niemand van elkaar wist wat zij deden en federaties eerder elkaars concurrenten bleken dan dat er samengewerkt werd. Inmiddels zitten wij met dezelfde problemen in Nederland en is er kennelijk weinig geleerd van de sturingsproblemen in België cq andere landen.

De Tweede Kamer en de gemeenteraden zouden in het dualisme het kabinet en de colleges kritisch moeten volgen, waarbij ook de coalitiepartijen geacht worden om kritisch te kijken of het 'goede' wordt gedaan voor de gehele bevolking (ook voor de niet-partijgenoten, ook voor de niet-stemmers). Vaak wordt echter vooral partijpolitiek bedreven en gaan coalitiepartijen bijna altijd automatisch mee met voorstellen van het college (en kabinet) (zie het PON/Telos, 2022). Coalitiepartijen vinden het daarbij nogal eens hun taak om in het debat de wethouder(s) en het college te verdedigen, in plaats van kritisch en dualistisch te kijken naar de inhoud en gevolgen van beleid. Na avonden vergaderen wordt daardoor vaak automatisch het collegevoorstel aangenomen. Burgers die avonden naar beraadslagingen luisteren om te horen of er iets gedaan wordt met hun commentaar/tegenspraak, blijven dan vaak zwaar teleurgesteld en ontmoedigd achter. Dat leidt tot reacties als: 'het heeft toch geen zin om er energie aan te besteden'. En: 'ze doen toch alleen wat ze zelf willen'. Als burgers het beeld hebben dat er sprake is van schijndemocratie, doet dat veel kwaad aan het vertrouwen en is dat beeld ook niet zomaar weer recht te zetten.

5. Ervaren incompetentie

De vijfde belangrijke factor die bijdraagt aan een geringer vertrouwen van de burgers is ervaren incompetentie van ambtenaren, politici en bestuurders. De huidige grote maatschappelijke problemen en crises, zoals de grote inflatie, de nasleep van de coronacrisis, de belastingdienstfiasco's, de energiecrisis, de klimaatcrisis, de woon/woningcrisis, de grote problemen in de zorg, de aardbevingscrisis in Groningen, de stikstofcrisis en grote milieuvervuiling door bedrijven, de asielcrisis etc., hebben een grote impact op het vertrouwen van de burgers in de overheid. Het ontbreekt bij nogal wat burgers aan vertrouwen in de daadkracht van politiek en overheid om urgente vraagstukken goed en tijdig op te lossen. Ook wordt politici en politieke partijen een gebrek aan visie verweten; politiek zou worden bedreven met huiver voor het grote verhaal, gericht op stemmen winnen en gericht op de korte termijn. Daarnaast wordt overheden wel verweten vooral oog te hebben voor grote ambitieuze projecten en veel minder voor het goed uitvoeren van het lopende beleid. Overheden (en colleges) willen nogal eens graag 'scoren' met ambitieuze projecten om een concurrerende marktstrategie uit te dragen en als gemeente/regio 'als beste' betiteld te worden. Soms gaat dat ten koste van de uitvoering van de kerntaken, zo komt uit onderzoek naar voren.

Sterker nog: een deel van de burgers verwijt de overheid zelf de problemen veroorzaakt of in iedere geval verergerd te hebben. Veel van de problemen zijn ontstaan door achterstallig onderhoud van de overheid, door problemen niet aan te pakken, vooruit te schuiven of juist tegenovergestelde beslissingen te nemen¹². Het steeds zoeken naar geitenpaadjes door overheden draagt hier verder aan bij. Sommigen stellen ook dat de overheid een gebrek aan moed heeft om grote problemen aan te pakken en te veel meegaat in de weerstand die bij grote lobbyisten bestaat om radicaal te veranderen.

Zo wisten we in de jaren zestig en zeventig al dat maatregelen noodzakelijk waren op het gebied van klimaatbeleid, duurzame energie, biologische landbouw, schoon milieu (stoppen met vervuiling), biodiversiteit etc. Nederland was toen voorloper op deze gebieden en had een voorhoedefunctie in de wereld. Opeenvolgende kabinetten in de jaren tachtig, negentig en deze eeuw hebben echter vooral het geld en de economie leidend gemaakt in de besluitvorming, waardoor Nederland haar voorhoedepositie steeds meer kwijt raakte. Stappen richting het stoppen met fossiele brandstof, verduurzaming, biologische landbouw werden te duur gevonden en daarom niet gezet. Inmiddels staat Nederland internationaal onderaan op deze punten; en bovenaan qua vervuiling door CO₂, stikstof, fijnstof etc.. Nederland kleurt donderrood. En zit daardoor op slot.

¹² Zo heeft de overheid zelf b.v. ook de woningcrisis mede versterkt o.a. door de wooncorporaties te verplichten om hun voorraad sociale woningen deels af te bouwen, te slopen of te verkopen. En door zelf als gemeenten te bevorderen dat er vooral duurdere woningen gebouwd zijn (en worden) om hogere inkomensgroepen naar gemeenten te trekken, in plaats van dat er gebouwd werd waar behoefte aan was.

Daarnaast komt uit onderzoeken toch vooral ook een beeld van een overheid naar voren, die vol goede bedoelingen zit, maar verstrikt is geraakt in een complexe uitvoering, waarin de verantwoordelijkheid diffuus is en vooral de afrekening op het gebied van de overheidsbegroting zeer zwaar weegt. De beeldvorming naar buiten toe is daarbij nogal eens een hoofdrol gaan vervullen bij overheden: als de overheid ter verantwoording wordt geroepen, wordt vaak veel energie gestopt in het uitdragen van het beeld dat de overheid het toch vooral goed doet. Dat verhindert dat de overheid gemakkelijk fouten erkent. Ultimo wordt de overheid daar echter wel op afgerekend door de burgers, zo blijkt.

2.4 Mogelijke oplossingen/maatregelen om het vertrouwen te vergroten

In voorgaande paragrafen zijn verschillende beelden naar voren gekomen ten aanzien van oorzaken van het gedaalde vertrouwen van de burgers in de overheid. Daaruit zijn al tal van mogelijke/benodigde verbeteringen te herleiden.

Inmiddels hebben behoorlijk wat wetenschappers en overheden zich gebogen over maatregelen die het vertrouwen van de burgers in de overheid (kunnen) verbeteren. De voorstellen variëren globaal van vrij eenvoudige oplossingen ('wat meer dit en wat meer dat') tot ingrijpende en fundamentele wijzingen in uitgangspunten, beleid, organisatie en uitvoering van overheidsbeleid. Zo concluderen sommige instanties en onderzoeken dat met wat bijschaven en inzetten van enkele maatregelen (bv betere informatievoorziening, opener zijn naar de burgers en bv meer geld voor armoedebestrijding) al belangrijke stappen gezet kunnen worden. Anderen benadrukken daarentegen dat er fundamentele wijzingen dienen plaats te vinden in insteek, organisatie en uitvoering van beleid en de democratie.

Zo spreekt Kim Putters¹³ in zijn afscheidsrede (2022) van een belangrijke ommekeer die nodig is, die grote opgaven met zich meebrengt. Dit omdat de oorzaken van de afstand tussen burgers en beleid diep in onze systemen, regels, percepties en houdingen zitten, aldus Putters. Het is systemisch en hardnekkig. Herman Tjeenk Willink schrijft er al jaren haarscherp over, aldus Putters. Ook de Nationale Ombudsman geeft jaar na jaar, rapport na rapport, de boodschap af dat er te weinig vanuit de situatie van mensen wordt gedacht, dat de overheid te weinig empathisch is. De overheid zou weer van de burgers en voor de burgers moeten zijn. Putters stelt: 'Wie vertrouwen geeft, ontmoet vertrouwen'. Voortbouwend daarop zou ook gesteld kunnen worden richting de overheid: 'wie solidariteit geeft, krijgt solidariteit terug'.

Ook Engbersen e.a. (2021) constateren in hun onderzoek dat 'de overheid van ver moet komen gelet op het zeer lage vertrouwensniveau'. 'De overheid moet haar stinkende best doen om het vertrouwen van Nederlanders terug te winnen', zo stellen de onderzoekers. G40-voorzitter en burgemeester van Breda Paul Depla stelt in een artikel in Binnenlands Bestuur (22 sept. 2022) vast: 'Vertrouwen van mensen win je niet door eenmalig pleisters te plakken, maar met een langdurige aanpak'.

Voorwaarden voor herstellen van vertrouwen

Een veelgehoorde eerste voorwaarde voor het herstellen van vertrouwen is 'meer transparantie, goede duidelijke open en eerlijke informatie vanuit de overheid'. Uit onderzoek b.v. naar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) komt dit als eerste belangrijke voorwaarde voor meer vertrouwen van de burgers naar voren (Pro Facto, 2022; Rekenkamer Breda, 'De uitvoering van de Wob in Breda', 2022). 'Het onder de pet houden', ontkennen, 'niet meer weten' richt veel schade aan ten aanzien van de geloofwaardigheid van politici en bestuur.

¹³ Voorheen directeur van het SCP, momenteel voorzitter van de SER.

Een tweede momenteel veelgehoorde voorwaarde voor meer vertrouwen is 'overheid regeer! (of stap op!)'¹⁴. De huidige patstelling in belangrijke kwesties en het kennelijke onvermogen van de overheid om belangrijke stappen te zetten in tal van dossiers, is funest voor het vertrouwen. Neem verantwoordelijkheid en zorg voor een betrouwbare, consistente en sterke overheid, zo pleit o.a. Leonard Geluk, directeur van de VNG (Binnenlands Bestuur, 14 dec. 2022). Een sterke overheid is heel hard nodig om kwesties goed te regelen en iedereen erbij te houden, aldus Geluk.

Leonard Geluk benoemt 7 eigenschappen van een goede overheid, waarmee het vertrouwen van de burgers kan worden hersteld (Binnenlands Bestuur, 14 dec. 2022):

1. Proactief: een goede overheid is proactief en pakt problemen bij de oorzaak aan

Opeenvolgende kabinetten hebben problemen decennia vooruitgeschoven en gehoopt dat deze als vanzelf opgelost zouden worden, aldus Geluk. Te vaak wachten we tot het niet langer kan, of tot de rechter ons dwingt maatregelen te nemen. Of het gaat om klimaat, asiel of energie, crisis is vaak uiting van slecht bestuur.

2. Een duidelijke breed gedragen visie

Actief inspelen op de toekomst kan alleen met een duidelijke en gedragen visie. De huidige moeilijke problemen zijn geen los van elkaar te analyseren dossiers met elk eigen rationele oplossingen. Deze hebben een algehele visie nodig.

3. Belangrijke zaken eerst: een gedegen agenda, gericht op de belangrijkste zaken (en minder op de bühne)

Om actief te sturen, invloed uit te oefenen op de samenleving van de toekomst, heeft de goede overheid een gedegen agenda nodig. Daarin werkt ze uit hoe de visie stap voor stap kan worden uitgevoerd.

4. Waardegedreven: de menselijke maat en een gerichtheid op het algemene publieke belang

Effectiviteit en efficiency voerden lange tijd de boventoon bij de overheid, maar geld is slechts een middel, niet het doel. Het uiteindelijke doel van een overheid is het beste doen voor het algemeen publieke belang. De menselijke maat betekent ook dat een goede overheid het beste zorgt voor de mensen die het meest afhankelijk zijn van de overheid. Nu is dat vaak niet het geval, aldus Geluk.

5. Draagvlak zoeken, draagvlak is essentieel

Er zijn veel verschillende belangen; een overheid moet op zoek naar zo breed mogelijk draagvlak. Nu staat de overheid te ver van de mensen af en geeft zij te weinig perspectief. De wijze waarop doelen moeten worden gerealiseerd, moet gebaseerd zijn op het zoeken naar win-win.

6. Luisteren

De boodschap moet op maat zijn. Dat lukt alleen als de overheid goed luistert naar de mensen en instituties die het beleid uitvoeren, en vooral ook naar de inwoners die de gevolgen ondervinden van de keuzes van de overheid.

7. Houd de zaag scherp: evalueer, stuur bij, leer van wat misgaat en verbeter

¹⁴ In 2009 de woorden van Mark Rutte richting het toenmalige kabinet Balkenende, nadat Nederland in de zwaarste crisis sinds de jaren dertig beland was; nu in 2023 geuit door de oppositie richting het kabinet Rutte.

Een goede overheid stuurt permanent bij, kijkt steeds of ze op koers ligt om de doelen te halen, evalueert en gaat op zoek naar verbeteringen. Houdt daarbij altijd de aandacht op de uitvoering, de uitvoeringsorganisaties en de effecten in de maatschappij: daar moet de aandacht steeds op gericht zijn, aldus Geluk.

Deze 7 punten liggen dicht tegen de handelingsperspectieven, die volgen uit de hiervoor genoemde 5 narratieven van Verwey Jonker (2021). Verwey Jonker Instituut stelt vast dat de overheid op alle 5 eerder genoemde narratieven aan de slag zou moeten:

1. De afstand van de overheid tot de burger zou verkleind moeten worden, fysiek en inhoudelijk. Dat betekent minder op afstand zetten van de uitvoering, minder uitbesteding aan de markt en minder managementlagen.
2. De publieke en menselijke waarden, de burgers en de leefbaarheid moeten weer als centrale waarden terug komen in het overheidsbeleid in plaats van het geld en de markt. De menselijke maat en burgers als uitgangspunt van beleid. Daarbij is het uitermate belangrijk om te doen wat je zegt als overheid en om de kerntaken van de overheid ten aanzien van het algemeen publieke belang goed uit te voeren. Zorg in deze voor een consistente, betrouwbare overheid en een consistent en betrouwbaar beleid voor de burgers (en verander niet om te veranderen).
3. De sociale ongelijkheden moeten fors aangepakt worden en de overheid zou ongelijke behandeling van burgers en ongewenste verschillen tussen gemeenten/regio's effectief tegen moeten gaan. Het is nodig dat het uitgangspunt van de solidariteit weer terugkomt in het overheidsbeleid en de ideologie van de markt afgebouwd wordt.
4. Burgers moeten meer en beter gehoord worden. Voorkom schijninspraak. Betrek (alle) burgers vroegtijdig en actief bij beleid en ga op zoek naar nieuwe vormen van co-creatie. Burgers weten immers vaak best goed wat nodig is in hun omgeving en zien ook snel de nadelen van een bepaalde aanpak, als deze niet goed werkt. Organiseer actief tegenspraak en tegenmacht (ook intern binnen overheden), leer van evaluaties en van het verleden.
5. De grote maatschappelijke problemen moeten nu zo snel mogelijk effectief aangepakt worden door de overheid. Voer als overheid weer strak de regie over de uitvoering. In ons democratische bestel is de overheid immers de aangewezen instantie om te zorgen dat structuren en beleid (landelijk en lokaal) zo goed mogelijk georganiseerd worden. Neem verantwoordelijkheid en handel als één overheid. Zorg dat de versnippering in verantwoordelijkheden tegengegaan wordt. Zorg dat een coherente lange-termijn visie wordt gehanteerd, die voor alle overheden (en semi-overheden) gelijk is en controleer actief of iedereen (ook marktorganisaties) zich aan dezelfde publieke eisen houden. Evalueer de effecten en gevolgen van beleid om van te leren. Op naar een sterke overheid.

Beleid overheid, gemeenten

Veel gemeenten hebben zich na de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2021 gebogen over het geringe vertrouwen van burgers en eventuele maatregelen om dit om te buigen. In veel coalitieakkoorden zijn beloften opgenomen onder meer om de afstand tot de burger te verkleinen en kansenongelijkheid aan te pakken, zo ook in Breda. In het Bredase coalitieakkoord (2021) staan voornemens geformuleerd als 'meer transparantie, het vergroten van betrokkenheid, het verbeteren van de kaderstellende rol van de raad en de aanpak van kansenongelijkheid'. Daarnaast is een onderzoek toegezegd naar het vertrouwen van de burgers in de overheid.

In tal van gemeenten zijn inmiddels gesprekken gestart en onderzoeken gedaan. Movisie doet vanaf begin 2022 onderzoek naar hoe gemeenten de vertrouwensrelatie kunnen versterken en begeleidt gemeenten daarin. Dat leidde b.v. in Almere tot het formuleren van een set van leidende principes die de ambtenaren moeten gidsen in het werk: 'gastvrijheid, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid, vakmanschap, luisteren, gelijkwaardigheid en

ervaringsdeskundigheid' (zie <https://www.movisie.nl/artikel/gemeentemedewerkers-voelen-urgentie-om-vertrouwen-overheid-te-herstellen>).

Ook allerlei andere gemeenten, zoals Amsterdam, Den Haag, Deventer e.a., formuleren dergelijke voornemens. Zo wil Deventer meer met inwoners in gesprek gaan door inzet van een zogenoemd 'bondgenotennetwerk' om samen te bespreken wat er leeft in de stad. Het college van Amsterdam wil het wantrouwen van burgers aanpakken en noemt vijf pijlers aan de hand waarvan het wil werken: 1) Basis op orde in onze dienstverlening; 2) Toegankelijk; 3) Rechtvaardig; 4) Samenwerken; en 5) Ruimte geven aan vakmanschap in de organisatie (gemeente Amsterdam, 25 okt. 2022). De kern hiervan is toewerken naar een betrouwbare, open, eerlijke overheid, die goed luistert naar de burgers, zo stelt de gemeente Amsterdam. Dat houdt onder meer in: meer vertrouwen richting de burgers en meer vertrouwen in de ambtenaren, zodat hun vakmanschap beter tot uiting komt. De gemeente Amsterdam zet daartoe op alle 5 punten programma's in en rapporteert hierover in 2023 aan de raad.

Ook de rijksoverheid heeft in het regeerakkoord (dec. 2021) veel voornemens geformuleerd om het vertrouwen te herstellen, o.a. de belofte van een andere, meer open bestuurscultuur. Het kabinet wil werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. 'We willen dat mensen altijd persoonlijk in contact kunnen komen met de overheid, bijvoorbeeld via een loket waar mensen terecht kunnen met vragen, en essentiële voorzieningen zo veel mogelijk behouden blijven'. Het kabinet zet daartoe het programma 'Werk aan Uitvoering' voort. Hierbij trekt het kabinet nadrukkelijk samen op met gemeenten, die in deze als eerste overheid (moeten) optreden.

Daarnaast wil het kabinet samengevat: wetten veel meer gaan toetsen op de uitvoering, de participatie van burgers in beleid en de democratie gaan versterken, de informatievoorziening verbeteren, regio's economisch gaan versterken en de schade die ontstaan is door de Toeslagenaffaire, de aardbevingen in Groningen etc. gaan herstellen.

Naar aanleiding van het debat over het regeerakkoord is in 2022 de commissie 'Versterking Weerbaarheid Democratische rechtsorde' (voorzitter Ahmed Marcouch) ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer. Die commissie gaat onderzoeken hoe de grote onvrede polarisatie en radicalisering voedt. Het onderzoek zal in oktober 2023 verschijnen.

Mooie beloftes van het kabinet, maar de kritiek op de rijksoverheid is niet afgenomen, eerder toegenomen. Zo spreekt onder meer de Nationale Ombudsman recent forse kritiek uit: 'De overheid komt zijn beloftes niet na in 2022' (zie <https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/nationale-ombudsman-overheid-faalt-en-komt-beloftes-niet-na>). De overheid weet wat er moet gebeuren, maar doet het niet, aldus de Nationale Ombudsman. De Ombudsman maakt zich grote zorgen over het blijvende wantrouwen in de overheid en heeft zelf inmiddels ook niet veel vertrouwen meer. 'Van die nieuwe bestuurscultuur is in ieder geval nog weinig te merken'.

Slotwoord

Zoals uit voorgaande blijkt, zijn er inzichten, ambities en goede bedoelingen te over met betrekking tot het vertrouwen van de burger in de overheid. Waar sommige instanties en onderzoeken concluderen dat met wat bijschaven en inzetten van gesprekken met burgers en b.v. meer geld tegen de armoede al belangrijke stappen gezet kunnen worden, concluderen anderen dat er fundamentele wijzingen dienen plaats te vinden in insteek, organisatie en uitvoering van beleid en in de organisatie en uitvoering van de democratie.

De Rekenkamer Breda trekt in deze notitie zelf geen conclusies. De notitie is vooral bedoeld voor de discussie en om verschillende inzichten te laten zien. Wel nog een aantal opmerkingen: als beloften door de overheid worden gedaan, dan is het van essentieel belang voor het vertrouwen dat beloften nagekomen worden. En tot slot: In deze onzekere tijd met vele crises is het in ieder geval belangrijk om als overheid concrete handelingsperspectieven te bieden en niet te blijven hangen in vage doelen, procesafspraken, geitenpaadjes en het vooral wijzen naar anderen.

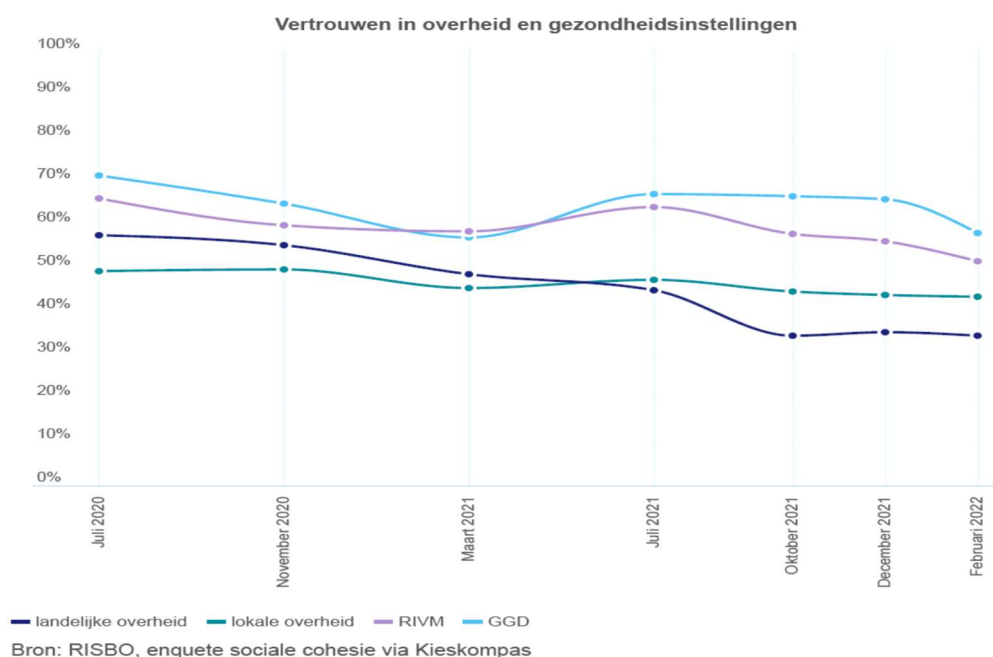
Bijlage 1 Cijfers met betrekking tot het vertrouwen van de burgers in de overheid

Tabel 1 CBS-cijfers Vertrouwen van burgers in de overheid en instituties 2012-2021

Onderwerp	Perioden									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vertrouwen in Tweede Kamer	36,3	31,5	34,6	34,4	36,8	40,8	42	40	53,2	42,3
Vertrouwen in Ambtenaren	44,3	40,8	41,9	42,3	42,6	45,5	46,6	46,3	49,7	46,2
Vertrouwen in andere mensen	58,3	58,3	57,9	59,7	59,9	62,2	61,7	61,8	63	66,3
Vertrouwen in Rechters	68,8	69	68	69	71,5	72,9	72,6	73,6	77,3	79,2
Vertrouwen in Pers	30,9	31,8	31,3	30,3	31,2	31,9	36	36,1	39,3	45,9
Vertrouwen in Politie	67,7	67,5	67,9	68,8	70,3	74,5	74,8	75,3	78,1	79,3
Vertrouwen in Banken	41,6	34,3	36,6	35,4	36,3	39,9	42,8	41,5	46,6	48,7
Vertrouwen in Grote bedrijven	45,3	40,3	40,1	39,2	37,4	39,4	39,7	37,5	39,1	39,2
Vertrouwen in Europese Unie	39,2	34,3	36,4	35,8	36	43,1	45,2	45,7	48,1	53,4

Bron: CBS

Grafiek 1 RISBO-Cijfers Vertrouwen van burgers in de overheid 2020-2022



Grafiek 2 Bredase cijfers Vertrouwen in de overheid, instellingen en mensen 2021-2022

6. Vertrouwen - Instellingen en mensen

Wat zien we in Breda?

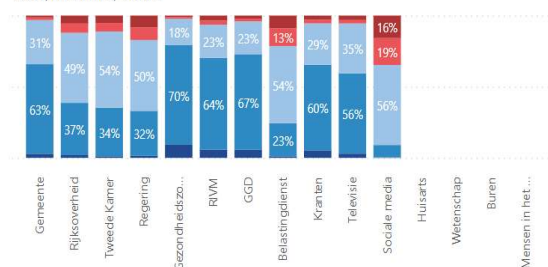
Vertrouwen in instellingen

UPDATE

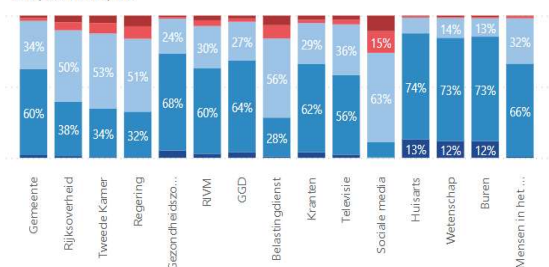


● Alle vertrouwen ● Veel vertrouwen ● Neutraal ● Weinig vertrouwen ● Geen enkel vertrouwen

2021, Kwartaal 4, oktober



2022, Kwartaal 2, mei



Welke conclusie trekken we hieruit?

- Het vertrouwen in de meeste instellingen is niet of nauwelijks veranderd ten opzichte van de vorige meting in oktober 2021. Zo'n één op de drie ondervraagden geeft aan vertrouwen te hebben in de regering of Tweede Kamer. Het vertrouwen in de Rijksoverheid is al niet veel hoger. En nog altijd maar liefst 16% geeft aan weinig tot geen enkel vertrouwen in de regering te hebben. Onderzoek van de Erasmus universiteit liet eerder al zien dat in anderhalf jaar tijd het percentage Nederlanders dat (veel) vertrouwen heeft in de overheid drastisch is gedaald: van 70% april 2020 tot minder dan 30% september 2021. Dat vertrouwen lijkt afgelopen mei nog niet herstellende.
- Het vertrouwen in gezondheidsinstanties is doorgaans hoger, maar lijkt voor de gezondheidszorg in het algemeen, het RIVM en de GGD iets te zijn afgenomen ten opzichte van oktober 2021. Veruit het meeste vertrouwen hebben de ondervraagden in huisartsen en de wetenschap.
- 85% heeft vertrouwen in de bureaus, twee op de drie in mensen in het algemeen.

Bron: Coronapeiling Breda - versie mei 2022



Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer, 'Nieuwjaarspeech 2022 Arno Visser 'De donkere kant van de maan', jan. 2022

Armingeon (1994), in: SCP, 'Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen', 2002

Berg C. van den, in webinar 'Bouwen aan vertrouwen', april 2022

Boutellier, H., 'Het nieuwe westen', 2021

Bovens M, 'De diplomademocratie', 2011

CBS, www.cbs.nl, CBS-cijfers 'Vertrouwen van de burgers in de overheid en instellingen 2012-2021', geraadpleegd okt.2022

CBS, 'Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme', 2020

Conceicao J., Costanza Marcellino C., Research Master European Studies Universiteit van Maastricht, faculteit der Cultuur en Maatschappijwetenschappen, FASoS.onderzoek op basis van CBS-gegevens, 2021

Depla P., 'Met enkel overleven zijn we niet klaar voor de toekomst', in Binnenlands Bestuur 22 sept. 2022

Engbersen G., Bochove van M., Boom de J. e.a., 'De laagvertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van Covid-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland', 2021

Geluk L., 'De zeven eigenschappen van een goede overheid', in Binnenlands Bestuur, 14 dec. 2022

Gemeente Amsterdam, 'Brief van het college aan de gemeenteraad van Amsterdam, 25 okt. 2022

Gemeente Breda, Bestuursakkoord 2022-2026, 'Dichtbij doen, samen sterk vooruit', juni 2022

Gemeente Breda, 'Coronapeiling Breda', O&I, mei 2022

De Groene/Follow the Money, 'Hoe Den Haag uit Nederland verdween', 2021

<https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/nationale-ombudsman-overheid-faalt-en-komt-beloftes-niet-na>

<https://www.movisie.nl/artikel/gemeentemedewerkers-voelen-urgentie-om-vertrouwen-overheid-te-herstellen>

Ipsos/NOS-onderzoek, 'Prinsjesdagonderzoek 2022', sept. 2022

Marcouch Ahmed, burgemeester Arnhem, 'Niet besturen via computersystemen', artikel in NRC 25 april 2023

Meer F. van der, hoogleraar [Comparative Public Sector en Civil Service Reform](#) webinar 'Bouwen aan vertrouwen', april 2022

Movisie, 'Lokaal en integraal werken aan participatie', 2021

Movisie, 'Als de overheid betrouwbaar is, komt vertrouwen vanzelf', 2023

Nationale Ombudsman, 'Overheid komt beloften niet na', in Binnenlands Bestuur, 2 jan. 2023

Nationale Ombudsman, 'Brief aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid', 2022

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, 'Groningers boven gas', febr. 2023

Platform O, Peter Vogel, 'Hoe herstellen wij het vertrouwen in de politiek?', maart 2022
https://platformoverheid.nl/artikel/hoe-herstellen-we-het-vertrouwen-in-de-politiek/#_ftn3

PON/Telos, 'De kracht van de raad. Onderzoek naar de verhouding tussen de gemeenteraad en het college in Noord-Brabant', mei 2022

Pro Facto, 'NVRD DoeMee-onderzoek 2021. De praktijk van de Wob bij decentrale overheden', 2022

Putters, K., 'Om vertrouwd te worden, moet je betrouwbaar zijn', afscheidsspeech SCP, 2022

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), 'Van crisis naar opgave', 2022

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), 'Gezicht geven aan gezag', 2023

Rekenkamer Breda, 'Segregatie in Breda', 2021

Rekenkamer Breda, 'De uitvoering van de Wob in Breda', 2022

Rekenkamer Rotterdam, 'Publieke waarden in de knel', 2019

Rijksoverheid, 'Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'', 2021

Rijksoverheid, 'Kamerbrief kabinetsreactie op de 'Atlas van afgehaakt Nederland'', 2022

Rijksoverheid, 'Kamerbrief Stand van zaken programma Werk aan Uitvoering', 2022

RISBO, 'Enquête sociale cohesie via Kieskompas', 2022

SCP, 'De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract', 2022

SCP, 'Burgerperspectieven 2021 Kwartaal 2', 2021

SCP, 'Burgerperspectieven Bericht 1-2022', 2022

SCP, 'Burgerperspectieven Bericht 2-2022', 2022

SCP, 'Burgerperspectieven Bericht 1-2023', 2023

SCP, 'Notities Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023', 2023

Voogd de J., Cuperus R., 'De Atlas van afgehaakt Nederland', 2021

Verwey Jonker Instituut, 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk, verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties', 2021

WRR, 'Weten is nog geen doen', 2017

WRR en KNAW, 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden', 2022

www.waarstaatjegemeente.nl geraadpleegd okt. 2022