

Vertrouwen tussen burger en overheid - een verkenning

Gemeente Amersfoort
Dymphna Meijneken
September 2012

onderzoek
statistiek



Inleiding

Met regelmaat is in de media en bij de overheid de relatie tussen overheid en de burger het onderwerp van gesprek. Er wordt gesproken van een kloof tussen de burger en overheid, van een beperkte betrokkenheid van burgers en een overheid die niet goed weet wat speelt bij de burgers. In 2011 heeft de afdeling Onderzoek & Statistiek Amersfoorters een aantal stellingen voorgelegd over het lokaal bestuur. Het bleek dat een grote groep 'neutraal' is of geen mening heeft wanneer het gaat over vertrouwen in burgemeester en wethouders of over goed bestuur. En de mensen die wel een mening hebben, waren lang niet altijd positief. De uitkomsten van het onderzoek lijken te passen bij de veel gehoorde opvatting dat de relatie tussen burger en overheid onvoldoende is.

Er wordt landelijk veel onderzoek gedaan naar de (veranderende) relatie tussen overheid en burger en andere mogelijkheden om deze relatie vorm te geven. Deze notitie zet een aantal recente onderzoeksresultaten over dit onderwerp op een rij. Het biedt geen uitputtend overzicht, maar is bedoeld als verkenning om mensen in kort bestek een breder beeld te geven van de relatie overheid – burger en hoe deze zich ontwikkelt. Het kan gebruikt worden als achtergronddocument voor een ieder die zich verder in dit thema wil verdiepen.

Gebruikte bronnen

Deze notitie geeft onderzoeksresultaten weer uit de volgende bronnen:

- waarstaatjegemeente.nl
- Eurobarometer
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2012/1e kwartaal¹, SCP
- Vertrouwen in de Burger, WRR, 2012
- Burgerschap in de doe-democratie, Nicis Institute, 2010

Waarstaatjegemeente.nl geeft specifieke informatie over de situatie in Amersfoort. De overige onderzoeken geven een landelijk (of Europees) beeld van zowel de landelijke als de lokale politiek. Het beeld over de lokale politiek zoals dat uit landelijk onderzoek blijkt, zal in Amersfoort vergelijkbaar zijn.

¹ Met het Continu Onderzoek Burgerperspectieven wordt ieder kwartaal een aantal min of meer vaste indicatoren gemeten. Niet in ieder kwartaalbericht worden alle indicatoren besproken en in de tijd gezet. De meeste in deze notitie gebruikte gegevens komen uit de bijlage bij het kwartaalbericht 2012/1 omdat hierin een uitgebreid overzicht van indicatoren is opgenomen. In het kwartaalbericht 2012/2 ontbreekt dit brede overzicht.

Amersfoort scoort gelijk als andere 100.000+gemeenten

Bij waarstaatjegemeente.nl kan men per (deelnemende) gemeente een beeld krijgen van de relatie tussen overheid en burger. Het oordeel van de Amersfoorters over het lokale bestuur en politiek zijn vergelijkbaar met die van andere 100.000+ gemeenten (zie tabel 1)

Tabel 1 Oordeel over lokaal bestuur, landelijk vergeleken met Amersfoort, 2011

Oordeel burgers	Amersfoort 2011	gemiddeld 2011*	gemiddelde 100.000+ gemeenten (2011- 2012)**
vertegenwoordiging door de gemeenteraad	5,6	5,5	5,6
vertrouwen burgers in B&W	6,6	6,3	6,4
waarmaken beloften B&W	5,8	5,7	5,8
goed gemeentebestuur	6,4	6,2	6,4
invloed als kiezer	5,9	5,8	5,9

Cijfers zijn berekend volgens de voorgeschreven methode van KING. Bij positief geformuleerde stellingen: helemaal eens 10, mee eens 8, neutraal 6, niet mee eens 4 en helemaal niet mee eens 2; 'ik weet het niet'-antwoorden blijven buiten beschouwing.

*in 2011 deden uiteindelijk 107 gemeenten mee aan de Burgerpeiling

**in totaal 12 grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) deden in 2011 plus eerste helft van 2012 mee

Bron: waarstaatjegemeente.nl

Meer vertrouwen in gemeentebestuur dan in landelijke politiek

Het lokale bestuur wordt in Nederland over het algemeen beter gewaardeerd dan de landelijke politiek. Nog lager scoort de Europese politiek (zie tabel 2).

Tabel 2 Ontwikkeling oordeel over lokaal, nationaal en Europese politiek 2008 - 2012*

	2008	2009	2010	2011/1+2	2011/3	2011/4	2012/1
het bestuur van de gemeente	6	6	6	6	6	6	5,9
de politiek in Den Haag	5,2	5,3	5,2	5,3	5,3	5,2	5,1
de Europese politiek	4,9	5,1	5,1	5	4,8	4,8	4,7

* 'Kunt u aangeven hoe tevreden u bent met ...?' Vermeld zijn gemiddelden van scores van 1 (= zeer ontevreden) tot 10 (= zeer tevreden); 'ik weet het niet'-antwoorden blijven hier buiten beschouwing.

Bron: SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008/1-2012/1*

In Nederland vergelijkbaar vertrouwen in lokale overheid als Duitsland, Frankrijk en België

Bezien over de afgelopen jaren is het vertrouwen in lokale overheidsinstanties vergelijkbaar met dan van landen als Duitsland, Frankrijk en België (zie tabel 3).

Tabel 3 vertrouwen in regionale of lokale overheid, 14 Europese landen, 2008 – 2012*

	2008/10	2009/11	2010/6	2011/11	2012/5
Luxemburg	59%	64%	67%	71%	74%
Denemarken	70%	74%	71%	72%	71%
Oostenrijk	67%	69%	65%	62%	65%
Zweden	68%	64%	64%	64%	65%
Finland	72%	68%	67%	61%	63%
Frankrijk	62%	57%	57%	54%	62%
Duitsland	65%	63%	57%	61%	62%
België	63%	59%	55%	62%	63%
Nederland	64%	57%	57%	60%	58%
Verenigd Koninkrijk	47%	46%	47%	44%	45%
Polen	41%	45%	47%	47%	42%
Portugal	43%	59%	43%	39%	34%
Griekenland	34%	47%	30%	19%	23%
Italië	25%	34%	29%	20%	13%
gemiddeld EU	50%	50%	47%	45%	43%

Bron: *Eurobarometer*

* 'Please tell me if you tend to trust it or tend not to trust regional or local public authorities?' Weergegeven zijn de percentages 'tend to trust.' Andere antwoordmogelijkheden zijn: 'tend not to trust', 'don't know'

Oordeel van burgers verandert in de tijd weinig

Uit het landelijke Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP blijkt dat mensen op veel stellingen aangeven neutraal te zijn of geen mening te hebben. Dit was ook zo bij het Amersfoortse onderzoek Burgerpeiling 2011. Uit het SCP-onderzoek blijkt ook dat wanneer mensen een mening hebben het vaker negatief is dan positief. En dat het oordeel van burgers in de periode 2008 tot het eerste kwartaal 2012 weinig verandert (zie tabel 4).

Tabel 4 Ontwikkeling oordeel over de politiek in het algemeen, 2008-2012 (in % instemming met stellingen)

	2008	2009	2010	2011/1+2	2011/3	2011/4	2012/1
'De meeste politici zijn bekwame mensen die weten wat ze doen.'							
(zeer) oneens	32%	30%	30%	26%	29%	26%	36%
(zeer) eens	26%	29%	31%	31%	29%	27%	27%
'De overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik'							
(zeer) oneens	21%	22%	23%	24%	26%	23%	24%
(zeer) eens	36%	33%	36%	35%	33%	39%	35%
'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet.'							
(zeer) oneens	18%	19%	19%	22%	19%	19%	18%
(zeer) eens	59%	55%	58%	52%	57%	59%	58%
'Kamerleden en ministers geven niet veel om wat mensen zoals ik denken.'							
(zeer) oneens	20%	22%	21%	23%	20%	20%	19%
(zeer) eens	49%	45%	49%	45%	50%	50%	51%
'Het zou goed zijn als mensen meer zouden kunnen meebeslissen over belangrijke politieke kwesties.'							
(zeer) oneens	13%	14%	14%	13%	16%	13%	15%
(zeer) eens	64%	62%	65%	63%	60%	63%	61%

De gepresenteerde antwoorden tellen met de neutrale antwoordmogelijkheid en 'ik weet het niet' op tot 100%.

Bron: SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008/1-2012/1

Hogeropgeleiden positiever

Hogeropgeleiden zijn positiever in hun vertrouwen in de overheid en de politiek dan lageropgeleiden. Volgens het SCP is hierbij vooral van invloed dat hogeropgeleiden meer zelfvertrouwen hebben, meer het gevoel hebben sturing te kunnen geven aan hun leven. Daarom zouden hoger opgeleiden met meer (zelf)vertrouwen tegenover instituties staan. Ze voelen zich minder kwetsbaar in een globaliserende wereld en multiculturele omgeving. Daarnaast kunnen hogeropgeleiden relatief minder maatschappelijke problemen ervaren doordat ze meer materiële en sociale zekerheid hebben of een prettige(r) woonomgeving.

Tabel 4 Oordeel over overheid naar opleidingsniveau (in % instemming met de uitspraken)

	lager ^a			midden ^b		hoger ^c	
	lao	lbo	mao	mbo	hao	hbo	hwo
'De overheid doet onvoldoende voor ons'	57%	50%	35%	38%	32%	25%	18%
'We hebben geen enkele invloed op de regering'	72%	70%	66%	61%	52%	44%	35%
'voldoende' vertrouwen in de Tweede Kamer	27%	38%	46%	52%	56%	65%	76%
'voldoende' vertrouwen in de rechtspraak	43%	47%	54%	61%	70%	78%	86%

a 31% lager: 2% lao (lager algemeen onderwijs; 18% lbo (lager beroepsonderwijs) en 11% mao (middelbaar algemeen onderwijs)

b 37% midden: 28% mbo (middelbaar beroepsonderwijs) = mbo, 9% hao (hoger algemeen onderwijs)

c 32% hoger: 21% hbo (hoger beroepsonderwijs); 11% hwo (hoger wetenschappelijk onderwijs)

Bron: SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*

Niet alle burgers ontevreden en/of niet betrokken: een indeling in 'type burgers'

In veel onderzoek wordt tegenwoordig gebruik gemaakt van segmentering naar leefstijlen. Hierbij worden mensen ingedeeld naar politieke of maatschappelijke oriëntatie en gedrag. De WRR onderscheidt vier verschillende betrokkenheidsstijlen.

1. *De verantwoordelijke stijl* (ongeveer 30-35% van de bevolking). Mensen met deze stijl zijn geïnteresseerd in politiek en oordelen bovengemiddeld positief over het politieke bedrijf. Ze nemen relatief vaak deel aan informele vormen van democratische betrokkenheid: ze beschikken over zowel de wil als de toerusting om effectief betrokken te zijn.
2. *De volgzame stijl* (ongeveer 15%). Deze mensen zijn eveneens bovengemiddeld positief in hun oordelen over het politieke bedrijf, maar anders dan Verantwoordelijken hebben ze een beperkt geloof in hun eigen mogelijkheden en stellen ze een relatief groot vertrouwen in de gekozen politici. Zij zullen daarom in het algemeen weinig bijdragen aan het scherp houden van volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties en aan maatschappelijke vernieuwing.
3. *De pragmatische stijl* (ongeveer 25-30%). Mensen met deze stijl hebben weinig op met de traditionele politiek en voelen zich daarin niet gehoord. Hoewel niet zo vaak als de Verantwoordelijken roeren zij zich – wanneer ze dat noodzakelijk achten – wel in de informele politiek en achten zichzelf daartoe ook competent: ze 'kunnen' wel, maar 'willen' alleen als het hen uitkomt.
4. *De kritische stijl* (ongeveer 25-30%). Meer nog dan Pragmatici zijn deze mensen ontevreden en kritisch (of zelfs cynisch). Ze hebben weinig vertrouwen in de politiek en voelen zich in hun 'we-tegen-ze verhouding' met beleidsmakers niet gehoord. Vergelijkbaar met de Volgzamen, en anders dan de Pragmatici, hebben Critici een beperkt geloof in het 'gewicht' van hun eigen inbreng en staan dus veelvuldig langs de zijlijn: ze 'willen' niet en denken niet te 'kunnen'.

De WRR stelt dat iedere hier boven genoemde groep burgers een andere benadering vraagt van de overheid. Niet alle burgers zijn dus ontevreden of beperkt betrokken. En wanneer men bijvoorbeeld beperkt betrokken is, komt dat niet altijd voort uit ontevredenheid (bijvoorbeeld de 'volgzame stijl').

Redenen wenselijkheid van meer betrokkenheid

Bovenstaande indeling in betrokkenheidsstijlen kan de vraag oproepen of er inderdaad iets moet veranderen aan de relatie tussen overheid en burger. Hoewel niet iedereen tevreden is of zich gehoord voelt door de politiek bemoeit een belangrijk deel er zich wel mee wanneer zij dit noodzakelijk vinden (bijvoorbeeld 'de pragmatische stijl'). Waarom moeten burgers eigenlijk betrokken zijn? De WRR noemt samengevat de volgende redenen:

- Burgers houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp;

- Het verschaft draagvlak voor het uitvoeren van beleid;
- Burgers zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken.

Voorwaarde voor betrokkenheid, geeft de WRR aan, is dat burgers wel betrokken moeten kunnen en willen zijn. Een deel van de groepen kan niet betrokken zijn omdat zij bijvoorbeeld relatief geïsoleerd zijn van de maatschappij.

Voorwaarden voor meer betrokkenheid

Er zijn verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil het lukken om meer burgers betrokken te krijgen volgens de WRR.

1. *Denken vanuit burgers.* Wie burgers wil betrekken moet denken vanuit hun perspectief. Het werkt wanneer (groepen) burgers worden uitgedaagd op onderwerpen die passen bij hun behoeften en kwaliteiten. Omdat mensen zich over verschillende dingen druk maken en daarnaast over verschillende vaardigheden beschikken, ligt de 'oplossing' voor beleids- en maatschappelijke participatie in differentiatie in zowel onderwerpen als mogelijkheden voor betrokkenheid.²
2. *Noodzaak van trekkers en verbinders:* trekkers zijn mensen die zich inhoudelijk verbinden met een bepaald onderwerp en anderen in hun enthousiasme meenemen. Verbinders zijn mensen die de schakel kunnen vormen tussen groepen burgers en beleidsmakers of groepen burgers onderling. Beide type mensen zijn nodig.
3. *Respect:* burgers willen serieus worden genomen. Beleidsmakers hebben veel negatieve beelden van burgers en hun geloof in de beperkte vaardigheden van burgers. Recent onderzoek laat zien dat een kwart tot een derde van de ondervraagde ambtenaren negatief is over de mogelijkheid tot vertrouwen in burgers (Röell 2012). Volgens veel ambtenaren zijn burgers beperkt op de hoogte van de taken van publieke organisaties en missen ze het vermogen om publieke vraagstukken te kunnen beoordelen. Ze communiceren niet helder en zijn te zeer op eigenbelang gericht. Meer respect voor burgers is wenselijk.
4. *Evenwicht tussen loslaten en steunen.* Beleidsmakers moeten een evenwicht vinden tussen loslaten en steunen. Beleidsmakers dienen een gepaste ruimte te laten voor burgers: weten wanneer ze nodig zijn en wegblijven als dat niet het geval is.

Doe-democratie

Bij de zoektocht naar oplossingen komt ook regelmatig de term doe-democratie naar voren. In de NICIS-publicatie 'Burgerschap in de doe-democratie' wordt doe-democratie omschreven als in beginsel een participatiedemocratie: het participeren, het meedoen van burgers in het publieke domein staat voorop. "Het gaat in de doe-democratie niet zozeer om burgers die op een keuzeformulier of met handopsteken aangeven welke beleidsoptie (A of B) ze prefereren, het gaat veeleer om burgers die door te doen laten zien waar ze staan. "Als je een schone straat wilt, ga dan vegen; als je meer 'sociale cohesie' wilt, organiseer dan ontmoetingen; als je een verloederde speeltuin hebt, knap hem op."

Er zijn tal van voorbeelden van dergelijke burgerinitiatieven. In de NICIS-publicatie worden de mogelijke opbrengsten beschreven en voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Hieronder worden enkele thema's uit de NICIS-publicatie over de doe-democratie kort verder toegelicht.

- *Grenzen aan actief burgerschap.* In de NICIS publicatie Burgerschap in de doe-democratie wordt in het slothoofdstuk aandacht gevraagd voor het feit dat voor veel actieve burgers hun

² De WRR maakt onderscheid tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Bij de eerste twee ligt het voortouw bij beleidsmakers en 'mogen' burgers meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. Burgers ontplooiën echter in toenemende mate maatschappelijke initiatieven. In de praktijk blijkt dat deze 'velden' elkaar overlappen, en juist op die raakvlakken gebeurt veel.

inzet voor hen – hoe actief men ook is - niet het enige doel of de enige verantwoordelijkheid in het leven is. Gewaarschuwd wordt dat een burgerschapsmodel dat te veel eist – meer dan burgers willen en/of kunnen geven – ook niet zal blijven voortbestaan of worden doorgegeven.

- *Het ‘democratische gehalte’ van de doe-democratie.* Een ander punt betreft het waarborgen dat projecten breed gedragen worden. In de NICIS-publicatie ‘Burgerschap in de doe-democratie’ wordt hierover gemeld dat bij ‘burgerprojecten’ de waardering door wijkbewoners en door instituties veel discussie en aandacht krijgt. Tegelijkertijd wordt als mogelijk nadeel aangegeven dat democratische waarden als inclusiviteit en gelijkheid niet altijd centraal staan in deze projecten, en dat deze waarden niet worden ‘geborgd’ door democratische procedures. Als mogelijke oplossing hiervoor ziet men creatieve ‘menvormen’ waar concreet ‘doen’ wordt gecombineerd met meer reguliere (en gereguleerde) varianten van stemmen, overleggen en onderhandelen.
- *Altijd dezelfde ‘actieve burgers’?* Vaker wordt naar voren gebracht dat het ook altijd dezelfde burgers zijn die zich actief inzetten. En dat de actieve burgers vaak niet een afspiegeling zijn van de bevolking. In de NICIS-publicatie wordt op dit punt echter ook een tegengeluid verwoord: Men ziet vooralsnog veel variatie in de participanten in de doe-democratie.” Maar ook ziet men een rol weggelegd voor ambtenaren en/of opbouwwerkers om een brede betrokkenheid te stimuleren. “In de praktijk zie je vaak dat professionals in de wijk – ambtenaren en/of opbouwwerkers – regelmatig meekijken en meedenken in de projecten. En dat zij als ‘kritische vriend’ opereren als het gaat om het betrekken van zoveel mogelijk mensen en groepen belanghebbenden, of het organiseren en behouden van draagvlak in de wijk. Zulke ‘lichte’ checks and balances zijn en blijven nodig. Maar ook hier geldt: de motivatie van de doeners hangt deels samen met het behouden van de vaart in het initiatief”.

Samengevat

De afgelopen jaren is het oordeel van burgers over de lokale en landelijke overheid en politiek redelijk stabiel. Het lokale bestuur scoort gemiddeld beter dan de landelijke politiek.

Hogeropgeleiden hebben over het algemeen meer vertrouwen in de overheid en in de politiek dan lager opgeleiden.

De WRR schat dat ongeveer 50 tot 60% van de mensen weinig op hebben met de traditionele politiek en zich daarin niet gehoord voelen. Ongeveer de helft van deze groep is wel degelijk betrokken wanneer zij dat nodig vinden.

Om meer betrokkenheid van burgers te krijgen is het volgens de WRR van belang om te denken vanuit de burger, respect te hebben voor de burger en dat beleidsmakers een evenwicht vinden tussen loslaten en steunen van burgers.