



Hoezo luistert de overheid (niet)?

**Burgerperspectieven op
overheidsresponsiviteit**

Hoezo luistert de overheid (niet)?

Burgerperspectieven op overheidsresponsiviteit

Dr. Margit van Wessel
Wageningen Universiteit
juni 2011

INHOUD

Verantwoording	7
Samenvatting	9
Probleemstelling	9
Methodologie	9
Resultaten	10
Aanbevelingen	12
Hoofdstuk 1. Inleiding	15
Waarom onderzoek naar responsiviteit?	15
Onderzoeksvragen	16
Doelstelling	16
Hoe kunnen we oordelen van burgers over responsiviteit onderzoeken?	17
Burgers zullen verschillen in hun oordeel	19
Opbouw van dit rapport	19
Hoofdstuk 2. Methodologie	21
De selectie van respondenten	21
Positieven en negatieven	23
Het interview	23
Analyse	25
Hoofdstuk 3. Over welke overheid gaan oordelen over responsiviteit?	27
Te onderscheiden actoren	27
Politiek	28
‘De overheid’ als actor	30
Ervaringen	31
Realiteiten	32
Conclusie	33
Hoofdstuk 4. Wat is de rol van overheidshandelen in oordelen over responsiviteit?	35
De negatieven	35
In beleid wordt zichtbaar dat de overheid rechten miskent	35
Hoe komt het dat beleid niet aansluit bij rechten?	42
Welke verbindingen tussen burgers en politiek zien we?	48
‘Misstanden’ als bepalend voor het oordeel?	49
De positieven	51
Instellingen garanderen responsiviteit	51
Responsiviteit is beperkt realiseerbaar	53
De overheid als abstract en op afstand	54
Conclusie	56
Hoofdstuk 5. De stem van burgers	59
De negatieven	59
De overheid als ondoordringbaar	59
De overheid dient de stem van burgers gestalte te geven	64
Publiek debat is bron van burgers-overheid opposities	66
De positieven	69
Organisatie geeft burgers een stem	69
Organisaties articuleren het ‘geluid’ van burgers	71
Conclusie	73

Hoofdstuk 6. Relaties tussen overheid en burgers	75
De negatieven	75
In oordelen over relaties met gekozenen staan beloften centraal	75
Er wordt te weinig rekenschap gegeven	78
Gedragingen van politici als bron voor oordelen	79
Responsiviteit via directe contacten is moeilijk voor te stellen	81
De positieven	83
Responsiviteit kun je overlaten aan de overheid	83
Tussen overheid en burgers bestaan betekenisvolle verbindingen	85
Directe democratie kan aanvullen	87
Conclusie	88
Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen	89
Inzichten	89
Wie kan hiermee aan de slag?	91
Aanbevelingen	94
Erkennen	94
Deelgenoot maken	94
Realisme	96
Communiceren over de rol van de overheid	97
Bijlage 1: Vragenlijst screening	99
Bijlage 2: TNS NIPObase CAWI	101
Bijlage 3: Scores op stellingen	105
Bijlage 4: Achtergrondkenmerken van positieven en negatieven	109
Bijlage 5: Representativiteit geïnterviewden voor groepen met score positief of negatief	113
Bijlage 6: Opzet interview	119

Verantwoording

Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Wageningen Universiteit. Het onderzoek is uitgevoerd door Margit van Wessel van de sectie Communicatiewetenschap van Wageningen Universiteit. Het werd begeleid door Herman Scholten, Ardaan van Ravenzwaaij, Eva Berkhuijsen, Joop van Holsteyn, Niek Marcelis en Ruud Smeets. Onderzoeksbureau TNS NIPO ondersteunde de selectie van respondenten, en speelde hierin ook een belangrijke uitvoerende rol. Dataverzameling vond verder plaats door een team bestaand uit Margit van Wessel en een vijftal onderzoekers van TNS NIPO: Jacqueline van Oosterom, Anna van Waveren, Ellen Stegers, Femke Veenstra en Marjolein Monkel. Alle tabellen werden verzorgd door TNS NIPO. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode oktober 2009 - april 2011.

Wij danken de respondenten die uitgebreid spraken over hun perspectief op de responsiviteit van de overheid.

Margit van Wessel

Samenvatting

Probleemstelling

Bestaand onderzoek laat zien dat nogal wat Nederlandse burgers zichzelf onvoldoende herkennen in het handelen van de overheid. Zij menen dat de overheid zich inzet voor andere doelen dan die van burgers. Zij menen dat politici zich weinig aantrekken van de meningen van burgers, voelen zich niet gehoord, zeggen zich niet vertegenwoordigd te voelen. Deze klachten hebben betrekking op de responsiviteit van de overheid. Hiermee bedoelen we: overeenstemming tussen het handelen van de overheid en de wensen en belangen van burgers. Responsiviteit verdient aandacht. Het gaat hier om een belangrijk aspect van de kwaliteit van de democratie en de legitimiteit van overheidshandelen. En het is juist responsiviteit waar de Nederlandse discussie over de kwaliteit van de democratie en de legitimiteit van overheidshandelen om draait.

Maar vooralsnog is onduidelijk wat burgers bedoelen als ze zich over de responsiviteit van de overheid uitspreken, in negatieve dan wel positieve zin. Vaak horen we klachten als ‘de overheid luistert niet’, maar er is tot nu weinig aandacht geweest voor de vraag wat burgers met dit standpunt nu eigenlijk mis zien gaan, en wat ‘wel luisteren’ voor hen in zou houden. Ook is niet duidelijk waar meer positief gestemde burgers positief over zijn.

Inzicht hierin is belangrijk voor de overheid. Als we meer zicht krijgen op de politieke en bestuurlijke realiteit zoals burgers die beleven, krijgen we meer grip op fundamentele kwesties waar politiek en bestuur, op allerlei niveaus, voor staan. Wat verwachten burgers nu eigenlijk als het gaat om hun relatie met de overheid, en waarom? Hoe kunnen politiek en bestuur omgaan met die verwachtingen? Hoe kunnen zij eraan bijdragen dat burgers zich beter vertegenwoordigd en gehoord voelen? En hoe kunnen burgers zo betrokken worden bij politiek dat hun verwachtingen beter aansluiten bij wat politiek vermag? Dit onderzoek is dan ook gericht op het ontwikkelen van empirisch onderbouwde aanbevelingen hiervoor: welke denkrichtingen en strategieën zijn het meest zinnig, gezien de perspectieven van burgers op de responsiviteit van de overheid, en hun verwachtingen daarvan?

We stellen en beantwoorden daarom in dit rapport de volgende onderzoeksvragen:

1. Wanneer burgers positief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, *waarover* zijn zij dan positief?
2. Wanneer burgers negatief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, *waarover* zijn zij dan negatief?
3. Welke veranderingen zouden kunnen bijdragen aan meer positieve oordelen over de responsiviteit van de overheid?

Methodologie

Voor dit onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar burgers die de responsiviteit van de overheid als relatief hoog dan wel relatief laag beoordelen. Vervolgens hebben wij hen geïnterviewd om zo de betekenis van positieve of negatieve oordelen over de responsiviteit van de overheid diepgaand te leren kennen.

Om een selectie te maken van te interviewen personen hebben wij een screening gehouden onder 2167 leden van een panel: TNS NIPObase CAWI (zie voor toelichting bijlage 2.) Op grond van hun scores op stellingen over responsiviteit selecteerden wij 49 personen die negatief waren over de responsiviteit (in dit rapport ‘de negatieven’ genoemd), en 31 personen die positief waren over de responsiviteit van de overheid (in dit rapport ‘de positieven’ genoemd). Deze 80 personen zijn

gedurende ongeveer anderhalf uur bij hen thuis geïnterviewd. Om het perspectief van burgers echt te begrijpen hebben we een open benadering gehanteerd, met veel ruimte voor de interpretaties van respondenten. Wat is dan die overheid waar burgers over spreken? Wat doet die overheid wat hen betreft goed of verkeerd? Waar luistert de overheid niet of juist wel naar? Hoe zien burgers hun relatie met de overheid?

Vervolgens zijn de interviews geanalyseerd. Over welke fenomenen spreken mensen? Hoe beschrijven zij deze? Welke argumenten dragen zij aan? Daarna is gezocht naar patronen binnen en tussen de groepen positieven en negatieven. Wat zijn opvallende overeenkomsten binnen en tussen de twee groepen? Wat zijn opvallende verschillen?

Resultaten

Onderzoeksvraag 1: Wanneer burgers positief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, waarover zijn zij dan positief?

Positieven ervaren de overheid vooral via instellingen en processen. Deze instellingen en processen zorgen ervoor dat de overheid responsief is, dus oog heeft voor en rekening houdt met belangen en wensen van burgers. De positieven zien zich vertegenwoordigd, veronderstellen dat anderen met andere standpunten ook vertegenwoordigd worden, en accepteren dat aan de basis van uitkomsten niet te vermijden compromissen liggen en dat 'niet alles kan'. Zij wijzen daarbij vooral op achterliggende democratische principes, en assumpties over intenties en functioneren. Zij zien verder allerlei betekenisvolle verbindingen tussen burgers en overheid die wat hen betreft bijdragen aan responsiviteit. Overheidsdienaren zijn burgers als anderen; contact en directe invloed wordt gefaciliteerd, voor georganiseerde maar ook voor individuele burgers.

Beschrijvingen en evaluaties blijven veelal abstract. Tegelijkertijd worden aannames over responsiviteit bevestigd voor positieven: zij zijn namelijk tevreden over overheidsprestaties in het algemeen en hun eigen leefsituatie. Concreet beleid en beleidskwesties spelen in hun oordeel een beperkte rol.

Onderzoeksvraag 2: Wanneer burgers negatief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, waarover zijn zij dan negatief?

Negatieven ervaren de overheid anders dan positieven. Instellingen en processen zijn voor hen van weinig betekenis. Zij spreken vooral over beleid en realiteiten waarmee zij geconfronteerd worden in hun dagelijkse bestaan. Zij illustreren en onderbouwen hun negatieve oordeel over responsiviteit door verhalen te vertellen over botsingen tussen burgers en overheid. De botsingen waar deze verhalen over gaan zijn:

1. Beleid botst met rechten van burgers: de overheid verzuimt een 'normaal' voorzieningenniveau te realiseren.
2. Burgers staan alleen tegenover een ondoordringbare overheid: de overheid laat zich niet door burgers beïnvloeden via partijen of andere organisaties en voor individuele burgers is directe invloed nauwelijks voorstelbaar.
3. In beleidskwesties maken politici keuzes die tegen de wil van burgers ingaan.
4. Burgers worden bedrogen en in het ongewisse gelaten door politici: beloften worden verbroken en er wordt nauwelijks rekenschap afgelegd.

In elk van deze botsingen zien we dat de overheid als geheel tegenover burgers geplaatst wordt. Tegelijkertijd valt op dat negatieven in hun oordelen voortdurend putten uit interacties met de overheid. De overheid speelt een belangrijke rol in hun bestaan, en hun oordelen over responsiviteit krijgen vorm via manifestaties van die overheid. Het gaat dan om realiteiten die zij aan de overheid

toeschrijven, ervaringen met beleid en overheidsinstellingen, publiek debat over beleid, en confrontaties met gedragingen van politici in de media. Oordelen concentreren zich op misstanden. Negatieven vormen hun oordeel dus via hun relatie met de overheid, maar voelen zich geen deelgenoot van een relatie waarin zij erkend en serieus genomen worden door die overheid.

Maar om welke 'overheid' gaat het hier, en waar zijn negatieve oordelen op gebaseerd? We zien in het perspectief van negatieven op de overheid een centrale rol voor de landelijke politiek. Het gaat hen daarbij om 'de politiek' of 'politici', in algemene zin, die tegenover burgers staan, als centrale machthebbers. Beleid, ervaringen, realiteiten, ook in de eigen omgeving, zijn voor negatieven terug te voeren op die 'politiek'. Voor negatieven sluit overheidshandelen onvoldoende aan bij 'wat burgers willen'. Maar ook is vaak onduidelijk wat de rationaliteit achter beleid dan wel is. Er zijn voor negatieven vaak geen betekenisvolle verhalen voorhanden die uitleggen waarom de werkelijkheid zo moet zijn of waarom een gemaakte keuze als responsief te beschouwen zou zijn. Onduidelijk is wat de legitimering is voor pijnlijke ingrepen, en welke afwegingen en welk krachtenspel leiden tot bepaalde uitkomsten. Beleid is voor negatieven geen resultaat van een democratisch proces, maar de uitkomst van willekeur van een elite die ongeïnformeerd, ongeïnteresseerd, irrationeel en onrechtvaardig is en verkeerde prioriteiten heeft.

Negatieven putten daarbij uit publiek debat over beleidskwesties waarin de formele politieke een centrale rol heeft, maar beschouwen dit debat niet als middel om geschillen op te lossen. De stem van burgers zoals negatieven die formuleren is niet gericht op collectief handelen om politieke doelen te bereiken. Men beperkt zich tot identificatie met het standpunt van burgers tegenover de overheid. Burgers zien zich hierin verbonden met andere burgers

Negatieven vinden dat politieke instellingen falen: die luisteren niet en maken beloften niet waar. Vanuit de democratische theorie redenerend gaat het functioneren van politieke instellingen om veel meer: in een proces van onderhandeling, besluitvorming en uitvoering zorgen voor oplossing van verschillen en conflicten in visie en belang tussen burgers. De problemen die negatieven zien in de responsiviteit van de overheid betreffen dus vooral 'de politiek', terwijl het tegelijkertijd lijkt of burgers zich afkeren van de politiek; of dat zij hierbij geen aansluiting vinden.

De betekenisarmoede van politieke instellingen en processen ligt daarmee aan de basis van hun negatieve oordelen. Maar we zien ook een burgerschap dat lijkt te wachten op erkenning en opname in de politieke arena – op tekenen dat wat burgers willen en vinden ertoe doet.

Onderzoeksvraag 3: Welke veranderingen zouden kunnen bijdragen aan meer positieve oordelen over de responsiviteit van de overheid?

De uitdaging is: zorgen dat negatieven zich erkend en opgenomen weten in de politieke arena. Maar hoe? Het belangrijkste verschil tussen positieven en negatieven betreft het 'materiaal' dat zij gebruiken om hun oordeel gestalte te geven. Een voor de hand liggende suggestie is het stimuleren van het gebruik van het materiaal van de positieven: geloof in principes, intenties en aannames over het functioneren van de democratische instellingen die ten grondslag liggen aan het oordeel van die positieven over de responsiviteit van de overheid. Eraan bijdragen dat democratische instellingen meer betekenis krijgen voor negatieven. Dit lijkt een pleidooi voor burgerschapseducatie. Maar een dergelijk pleidooi, gevat in abstracte termen, zou problematisch zijn. Het probleem heeft namelijk niet alleen betrekking op burgers die 'niet begrijpen'.

Op de eerste plaats: negatieve oordelen zijn niet simpelweg resultaat van een gebrek aan abstracte kennis over 'hoe de democratie werkt', maar zijn gegrondvest in ervaringen met, verhalen over en beelden van de overheid – de wijze waarop de overheid zich laat zien aan burgers.

Op de tweede plaats: negatieven verwachten van de overheid dat zij een centrale en leidende rol speelt in onze samenleving. Negatieven ervaren een gebrek aan zeggenschap over zaken die voor hen belangrijk zijn. Dan gaat het over zorg, sociale zekerheid, veiligheid, immigratie en integratie. Maar hun verhalen suggereren tegelijkertijd dat de oplossing niet direct gevonden kan worden in de maatregelen die de afgelopen jaren sterk in beeld waren en die inzetten op een 'actieve' betrokkenheid van burgers: meer burgerparticipatie in beleidsvorming, en meer transparantie door het beschikbaar stellen van informatie aan burgers die met deze informatie aan de slag willen gaan. De botsingen gaan vooral om wat we 'grote politiek' kunnen noemen: grote vraagstukken die de gehele samenleving en alle politieke en bestuurlijke niveaus betreffen, maar waarbij de macht vooral bij de landelijke politiek ligt. Negatieven ondergaan wat er gebeurt en vanuit deze positie formuleren zij pleidooien voor correctie, die toch vooral door die landelijke politiek gerealiseerd moet worden. Hierbij spreken negatieven vanuit een erkenning van en appèl op het leiderschap van (landelijke) politici. Actief burgerschap is voor hen in deze context niet de weg tot verbetering.

Op de derde plaats: het burgerschap dat we zien is het burgerschap van geregeerden eerder dan dat van co-producenten van politiek en beleid (zoals ideaaltypen van actief burgerschap dit wel voorstellen). Negatieven kennen de overheid vooral via realiteiten, ervaringen, mediaconsumptie en onderlinge communicatie, en wensen in dat burgerschap serieus genomen te worden. We gaan hier uit van acceptatie van dit burgerschap. Dit betekent niet dat burgers als consumenten bejegend dienen te worden en dat de relatie tussen overheid en burgers draait om het 'leveren' aan 'klanten'. Het gaat erom dat voor burgers hun burgerschap gestalte kan krijgen vanuit hun zien, horen, voelen, interpreteren, evalueren en reageren – eerder dan door 'participatie'.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gericht aan actoren die in een positie zijn om aan te sluiten bij datgene waar het in negatieve oordelen om gaat, en daarmee bij kunnen dragen aan opnemings- en erkenning van negatieven in de politieke arena. We denken hier aan politieke actoren als het kabinet, individuele bewindspersonen, het parlement, maar ook politieke partijen en hun leiders. Inhoudelijk gezien wijzen we op vier thema's: (1) de wijze waarop burgers beleid en realiteit beleven; (2) de mate waarin burgers zich deelgenoot zien van democratische politiek; (3) realisme in communicatie en (4) communicatie over de rol van de overheid. We formuleren zeven aanbevelingen.

Thema 1. De wijze waarop burgers beleid en realiteit beleven

Negatieven beschrijven hun relatie met de overheid in termen van gevolgen van overheidshandelen in hun alledaagse bestaan. Zij beschrijven deze relatie daarmee in termen van afhankelijkheid; het bestaan van burgers is kwetsbaar voor niet-responsief overheidshandelen. We zien ook dat de vraag om 'luisteren' een vraag is om erkenning van de situatie waarin mensen zich bevinden, en hun beleving daarvan. Dan gaat het niet alleen om kennis van de feiten (omstandigheden, consequenties van beleid), maar ook om de betekenis die situaties voor mensen hebben. Terwijl veel verhalen van negatieven over beleid gaan, valt op dat het veelal niet gaat om beleid in termen van inhoudelijke keuzes en de afwegingen daarachter. Het gaat dus mede om emotionele betekenissen en de miskenning daarvan die negatieven ervaren. Als negatieven zeggen 'ik weet niet waar ze mee bezig zijn daar', is dat geen vraag om meer uitleg, maar een vraag om erkenning.

Aanbeveling 1: Communiceer met oog voor de positie van waaruit burgers beleid en realiteiten zien en ervaren. Erken waarden en emotie. Laat zien hoe beleid zich verhoudt tot beleefde rechten. Laat zien hoe beleid tot stand komt met oog voor de condities van het bestaan van burgers. Een responsieve overheid is een empathische overheid.

Thema 2. Burgers als deelgenoot van democratische politiek

Politiek is voor negatieven van weinig betekenis in de zin dat verschillen tussen partijen en leiders weinig betekenis hebben in hun perspectief op de responsiviteit van de overheid. Het gaat er niet om

dat partijen en hun leiders moeilijk te onderscheiden zouden zijn, dat er 'niets te kiezen' is. Het gaat er om dat in de praktijk van het politieke bedrijf en van beleidsontwikkeling en -uitvoering onduidelijk is hoe visies of belangen binnen de bevolking er toe doen. Negatieven richten zich daarbij vooral op resultaat, en klagen dat 'niets' overblijft dat herkenbaar is als uitvloeisel van 'waar we voor gekozen hebben'. Gevolgtrekking is dat de overheid, verheven boven de bevolking en afgekeerd van haar beleving, behoeften en wensen, 'haar eigen gang gaat'.

Aanbeveling 2: Maak beleid herkenbaar als resultaat van een democratisch proces. Maak burgers deelgenoot van dilemma's door duidelijk te maken hoe in concrete gevallen beleid mede een zaak is van afweging en compromis. Laat daarbij zien hoe in de praktijk van politiek en beleid de waarden, wensen en belangen van burgers van belang zijn.

Aanbeveling 3: Maak politiek betekenisvol. Maak werk van de ontwikkeling van interpretatiekaders (visies, verhalen, beelden) waarmee burgers politiek kunnen zien als betekenisvol voor hun eigen bestaan en de samenleving als geheel.

Thema 3. Realisme in communicatie

We zouden de eisen die negatieven stellen aan de overheid 'onrealistisch' kunnen noemen. Maar burgers krijgen door de politiek weinig aangereikt dat hun verwachtingen meer 'realistisch' zou kunnen maken. Er is in de communicatie tussen politici en burgers weinig discussie over 'wat normaal is', terwijl tegelijkertijd burgers zich geconfronteerd zien met situaties die wat hen betreft niet normaal zijn. Negatieven stellen: 'iedereen belooft zich hard te gaan maken voor goede zorg of veiligheid, maar vervolgens blijft alles bij het oude'. Negatieven zien zich als oneerlijk bejegend, en nodigen politici uit tot realisme over 'wat wel en niet kan'. Zij vragen om 'waarmaken', maar daarnaast om openheid. Zij wensen niet in het ongewisse te worden gelaten over onmogelijkheden.

Aanbeveling 4: Ontwikkel bij burgers realisme over wat wel en niet mogelijk is, door in communicatie hierover realistisch te zijn. De vraag om openheid suggereert dat responsiviteit voor burgers mede kan betekenen: vaker vertellen dat iets onmogelijk is, en waarom.

Het gaat hier ook om complexiteit. Grote infrastructurele projecten die vastlopen in complexiteit, regelgeving die onredelijk is omdat ze de realiteit van burgers miskent, privatiseringstrajecten die voor de samenleving niets positief opleveren: voor negatieven realiteiten die tekenend zijn voor een overheid in zichzelf gekeerd is en geen boodschap heeft aan de realiteit zoals burgers die zien, en aan gezond verstand. Tegelijkertijd lijkt voor burgers resultaat vaak onvoldoende of laat het al te lang op zich wachten. Dat beleidsrealisatie een zaak is van overleg met allerlei partijen waarbij onzekerheden en tegenslagen van diverse aard voor vertraging kunnen zorgen, blijft voor burgers veelal buiten beeld.

Aanbeveling 5: Bouw bruggen tussen de weerbarstige en complexe realiteit van politiek en bestuur, en burgers. Neem burgers serieus in hun beleving van de kloof tussen plannen en realiteiten door reëel te zijn over beleid.

Thema 4. Communicatie over de rol van de overheid

In ons onderzoek horen we negatieven opmerken dat in belangrijke mate onduidelijk is wat de overheid bereikt ('daar hoor je nooit iets over'). 'Ergens' menen ook veel negatieven dat de overheid toch wel moet presteren, 'want het functioneert toch allemaal redelijk in Nederland'. Maar het negatieve is vaak scherper in beeld dan het 'toch behoorlijke draaien van alles'. Beelden van problematische gedragingen, teleurstellingen en controverses zijn via de media prominent voorhanden om het oordeel over responsiviteit mee te construeren. Verder hoeft tekortschieten van instellingen niet eens altijd in beeld te zijn. Ook zonder dat komen negatieve oordelen tot stand, zoals we zien in botsingen die betrekking hebben op realiteiten als armoede of gevoelens van onveiligheid eerder dan concreet omschreven beleid. Het is voor negatieven duidelijker waar de overheid tekortschiet, dan waar zij iets bijdraagt aan de samenleving. Vraag is: hoe presenteert je je als overheid waar het gaat om

prestaties?

Aanbeveling 6: Laat zien wat de overheid bijdraagt aan de samenleving. De overheid kan, in termen van verantwoording, laten zien hoe democratische keuzes hebben bijgedragen aan verworvenheden die als positief beleefd worden. Zo kunnen verworvenheden meer herleid worden tot democratische processen en instellingen.

Maar het gaat hier ook om de vraag hoe om te gaan met conflicterende standpunten over de rol van de overheid. Wat negatieven betreft dient de overheid voor burgers 'normale' leefomstandigheden te realiseren. Verwachtingen van negatieven krijgen vorm vanuit waarden: 'normaal kunnen leven', 'gewoon over straat kunnen', 'fatsoenlijk verzorgd worden'. Wat negatieven betreft handelt de overheid onvoldoende vanuit verantwoordelijkheid hiervoor. Voor zover de overheid in de afgelopen jaren hier een ander geluid over liet horen, ging het om 'eigen verantwoordelijkheid', 'hervorming' en 'gezonde overheidsfinanciën', die bij negatieven weinig gehoor vinden. Hedendaagse argumenten over het terugdringen van overheidsverantwoordelijkheden ontberen voor veel negatieven legitimiteit. Zelfs kunnen we stellen dat hierover geen betekenisvolle communicatie heeft plaatsgevonden. We zien van overheids perspectieven die verwachtingen zouden kunnen temperen immers nauwelijks iets terug in de verhalen van negatieven, ook niet in afwijzende vorm. Terwijl het hier gaat om zaken die een belangrijke rol spelen in hun oordelen over de responsiviteit van de overheid.

Aanbeveling 7: Communiqueer over verantwoordelijkheden. Zoek verbinding met belevingen, ga het debat hierover aan, en ontwikkel perspectieven op verantwoordelijkheden die voor burgers betekenisvol zijn.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Bestaand onderzoek suggereert dat nogal wat Nederlandse burgers zich onvoldoende herkennen in het handelen van de overheid. Zij menen dat de overheid zich inzet voor andere doelen dan die van burgers. Zij menen dat politici zich weinig aantrekken van de meningen van burgers, voelen zich niet gehoord, zeggen zich niet vertegenwoordigd te voelen.¹ Deze klachten hebben betrekking op de responsiviteit van de overheid. Hiermee bedoelen we: overeenstemming tussen het handelen van de overheid en de wensen en belangen van burgers.

Hoe burgers denken over de responsiviteit van de overheid verdient nadere aandacht. Het gaat hier om de kwaliteit van de democratie en de legitimiteit van overheidshandelen. Nu gaat de legitimiteit van overheidshandelen niet louter om responsiviteit. Hierin spelen ook bijvoorbeeld prestaties en integriteit een rol. Ook is het zo dat responsiviteit slechts één element is van de kwaliteit van de democratie, waarin dimensies als vrijheid, gelijkheid en verantwoording eveneens een rol spelen. Wel kunnen we zeggen dat het juist responsiviteit is waar de Nederlandse discussie over de kwaliteit van de democratie en de legitimiteit van overheidshandelen om draait.

Waarom onderzoek naar responsiviteit?

Het is belangrijk voor de overheid om responsief te zijn en klachten over responsiviteit serieus te nemen. Maar is er dan iets wat we er nog niet over weten? We beschikken immers over allerlei onderzoeksresultaten die hierover informatie verschaffen. En dan nog: wat zou de overheid ten behoeve van responsiviteit meer kunnen doen dan nu? Er bestaan allerlei vormen van verbinding en interactie tussen overheid en burgers waarvan we zouden verwachten dat ze bijdragen aan responsiviteit. Er bestaan politieke partijen van zeer verschillende signatuur. De overheid en andere organisaties houden veelvuldig opinie-onderzoek. Discussies in de media worden door politici opgepikt. En het organiseren van participatieve trajecten voor beleidsontwikkeling is voor lokale overheden bijna norm geworden.

Is hiermee de overheid wat burgers betreft responsief? Raken deze activiteiten eigenlijk wel aan wat burgers belangrijk vinden? Dit is onbekend. Het probleem is: wanneer burgers laten blijken tevreden of ontevreden te zijn over responsiviteit, weten we nog niet waar zij eigenlijk tevreden of ontevreden over zijn. Het onderzoek dat we kennen is voor een groot deel kwantitatief van aard. Burgers kunnen reageren op stellingen of vooraf geformuleerde vragen. Maar wat een burger bedoelt wanneer zij bijvoorbeeld bevestigend reageert op de stelling 'de politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening' blijft onbekend. Ook wanneer burgers in peilingen positief reageren op dergelijke stellingen over de responsiviteit van de overheid, is niet duidelijk wát hen tevreden stemt. We weten dus ook niet welk overheidshandelen bijdraagt aan tevredenheid of ontevredenheid over responsiviteit.

Ook andersoortig bestaand onderzoek naar responsiviteit richt zich niet op het verwerven van diepgaand inzicht in de perspectieven van burgers. Vaak gaat het wel over de vraag wat responsiviteit inhoudt, maar richt het zich op de overheid, met vragen als: welke institutionele arrangementen dragen bij aan responsiviteit?² Welke typen handelingen vallen onder deze noemer?³ Hiermee worden vanuit democratische theorie perspectieven ontwikkeld op responsiviteit, waarmee we overheidshan-

¹ Zie bijvoorbeeld Margit van Wessel (2010) 'Political Disaffection: What We Can Learn from Asking the People'. *Parliamentary Affairs* 63/3: 504-524; Marjan de Grijter, Eliane Smits van Waesberghe, Hans Boutellier (2010) *Een vreemde in eigen land. Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*; 21 minuten.nl (2007). Rapport, beschikbaar op [http://www.kentranet.nl/upload/UserFiles/File/21minuten_2007_rapport.pdf](http://www.kentranet.nl/upload/UserFiles/File/21%20minuten_2007_rapport.pdf); Gabriel van den Brink (2002). *Mondiger of Moeilijker. Een Studie naar de Politieke Habitus van Hedendaagse Burgers*. Den Haag: Sdu; (2007). Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Vormen van Democratie. Een Advies over Democratische Gezindheid*. Amsterdam: Uitgeverij SWP; Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Nationaal Kiezersonderzoek 2006. Opzet, Uitvoering en Resultaten*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

² G. Bingham Powell Jr, (2004). 'The Chain of Responsiveness'. *Journal of Democracy* 15:91-105

³ Heins Eulau en Paul D. Karpis (1977). 'The Puzzle of Representation. Specifying Components of Responsiveness'. *Legislative Studies Quarterly* 2/3: 233-254

delen kunnen analyseren en evalueren. Hiermee wordt echter nog altijd niet duidelijk hoe voor burgers het handelen van de overheid er uit ziet, en hoe zij die responsiviteit analyseren en evalueren. Ander onderzoek naar responsiviteit, meer op burgers gericht, richt zich op vragen rondom political efficacy. Deze term verwijst naar het gevoel dat politieke en sociale verandering mogelijk is en dat de individuele burger een rol kan spelen in het tot stand brengen van deze verandering. In het denken over political efficacy wordt onderscheid gemaakt tussen internal en external efficacy, door sommige auteurs ook wel 'responsiviteit' genoemd; in het Nederlands kiezersonderzoek wordt hiervoor de term 'politiek zelfvertrouwen' gehanteerd. Internal efficacy kunnen we beschouwen als het vertrouwen van het individu in de eigen mogelijkheden om politiek te begrijpen en politiek te handelen. External efficacy gaat om het vertrouwen van het individu dat de overheid gericht is op wensen en belangen van burgers. Dergelijk onderzoek, kwantitatief van aard, richt zich op overtuigingen. We kunnen eruit leren van burgers hoger of lager scores op efficacy en met welke factoren deze score samenhangt. We kunnen er echter niet uit leren wat er precies mis is volgens burgers als er wat hen betreft iets schort aan de responsiviteit van de overheid, en hoe het wat hen betreft beter zou kunnen. Noch leren we wat burgers die meer tevreden zijn dan wel goed of beter vinden gaan.

Het is hierin dat dit onderzoek een relevante bijdrage levert. Wat bedoelen burgers als ze zich over de responsiviteit van de overheid uitspreken? Wanneer zij hierover negatief oordelen, wat gaat er dan verkeerd? En hoe zou het wat hen betreft beter kunnen? Hoe zit het met burgers die positiever zijn over de responsiviteit van de overheid? Ervaren zij een andere werkelijkheid? Hanteren zij andere normen? Of hebben zij betere mogelijkheden om hun relatie met de overheid gestalte te geven? We hanteren hier een relationeel en interactie-gericht perspectief: wij leren de problemen in de relatie tussen overheid en burgers kennen door te bestuderen wat er, wat burgers betreft, nu echt gebeurt in deze relatie, en wat dat voor hen betekent.

Onderzoeksvragen

We beantwoorden in dit rapport dan ook de volgende onderzoeksvragen:

1. Wanneer burgers positief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, *waarover* zijn zij dan positief?
2. Wanneer burgers negatief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid tekort schiet, *waarover* zijn zij dan negatief?
3. Welke veranderingen zouden bij kunnen dragen aan meer positieve oordelen over de responsiviteit van de overheid?

Doelstelling

Dit onderzoek maakt duidelijk naar welke werkelijkheid burgers eigenlijk verwijzen als ze klagen over, bijvoorbeeld, politici die 'niet luisteren', of 'hun eigen gang gaan'. We leren wat hen niet bevalt, en welke normen zij hanteren (wanneer zou het wel goed gaan wat hen betreft). Ook kunnen we leren waar meer tevreden burgers tevreden over zijn. Als politici en beleidsmakers beter begrijpen waar klachten en tevredenheid op gebaseerd zijn, kunnen zij meer effectief werken aan overheidsresponsiviteit. Dit onderzoek is dan ook gericht op het ontwikkelen van empirisch onderbouwde aanbevelingen hiervoor: welke denkrichtingen en strategieën zijn het meest zinnig, gezien de verbeelde werkelijkheid en normen?

De kennis die we met dit onderzoek ontwikkelen heeft betrekking op botsingen en overeenkomsten tussen wat politiek en bestuur 'doen', in de ervaring en beleving van burgers, en hun normen. De aanbevelingen zullen daarom betrekking hebben op de ontwikkeling van relaties tussen burgers enerzijds en politiek en bestuur anderzijds, en de vorm en inhoud van interacties die daaraan bijdragen. Op welke organisaties hebben tevredenheid en tevredenheid vooral betrekking; en welke organisaties kunnen in actie komen om te werken aan verbetering? En hoe? Als, bijvoorbeeld, beleid

in onvrede over responsiviteit een rol speelt, is het dan het ministerie of de bewindspersoon die kan zorgen voor verbetering? Lokale overheden of uitvoerende organisaties? Of gaat het om verbindingen tussen politiek en burgers in algemene zin, en een vraag om een meer brede verandering? Of om een stelsel aan mogelijke interventies, waarbij verschillende niveaus en organisaties betrokken zijn? Het onderzoek zal kennis opleveren die aanknopingspunten zal bieden voor vernieuwing. Doordat we zicht krijgen op de politieke en bestuurlijke realiteit zoals burgers die beleven, krijgen we meer grip op fundamentele kwesties waar politiek en bestuur, op allerlei niveaus, voor staan.

Hoe kunnen we oordelen van burgers over responsiviteit onderzoeken?

In dit onderzoek nemen we positieve en negatieve oordelen van burgers over de responsiviteit van de overheid als uitgangspunt. Tegelijkertijd gaan we ervan uit dat we niet weten waar deze oordelen precies over gaan. Dit betekent dat we niet van tevoren als onderzoekers kunnen definiëren waar de oordelen betrekking op hebben. Als we de definitie van responsiviteit die we hanteren er bij nemen ('overeenstemming tussen het handelen van de overheid en de wensen en belangen van burgers'), zien we daarin meerdere begrippen die we niet bij voorbaat definiëren, maar juist tot onderwerp van onderzoek maken.

De overheid

Op de eerste plaats: de overheid. Wij willen weten hoe burgers oordelen over de responsiviteit van de overheid. Maar het is niet zeker wat voor burgers 'de overheid' is. De wetenschappelijke discussie over responsiviteit richt zich vooral op de vertegenwoordigende democratie (meer specifiek: gekozen politici), eerder dan op 'de overheid' in bredere zin. Responsiviteit geldt binnen het denken over de vertegenwoordigende democratie als een belangrijke dimensie ervan. Volgens een klassieke definitie van vertegenwoordiging is vertegenwoordigen te omschrijven als 'acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them'.⁴ Responsiviteit draagt vanuit deze optiek bij aan de legitimiteit van de vertegenwoordigende democratie. Maar we mogen niet als vanzelfsprekend aannemen dat burgers in hun oordelen over responsiviteit zich op hun vertegenwoordigers richten. Deze veronderstelling zou voorbijgaan aan belangrijke realiteiten. Burgers hebben vaak geen verregaande kennis over politieke en bestuurlijke theorie, instellingen en processen⁵ en we mogen dus niet veronderstellen dat zij net als (politiek) wetenschappers zich richten op specifieke actoren. Voor burgers hoeven categorieën als lokaal/nationaal, of gekozen/uitvoerend niet duidelijk onderscheidend te zijn, en van belang voor hun perspectief en oordeel. Tegelijkertijd is onduidelijk of burgers dit in beeld hebben en hoe zij dit zien.

Om vanuit het perspectief van burgers hun beleving en oordeel te begrijpen is het wenselijk om open te laten welke elementen van de werkelijkheid in aanmerking komen. Wij onderzoeken juist hoe de overheid zich aan burgers 'aandient', en hoe zij dit evalueren. Als burgers positief of negatief zijn over de responsiviteit van de overheid, komen hierin specifieke actoren en processen naar voren? Zo ja, hoe? 'Wiens' handelen draagt op welke manier bij aan een oordeel over responsiviteit? 'Wie' luistert er bijvoorbeeld wel of niet, en hoe speelt dat een rol in het oordeel? Gaat het om ontwikkelingen dicht bij huis? De politieke strijd zoals die in Den Haag gevoerd wordt? Worden oordelen over de ene instelling geprojecteerd op de andere? Zo ja, hoe? Of is het beeld juist diffuus? Hier gaat het erom hoe een burger zich verhoudt tot het complex aan instellingen dat we 'overheid' noemen. Een vraag voor ons onderzoek is dan ook: Over welke 'overheid' gaan oordelen over responsiviteit?

Handelen

Op de tweede plaats: handelen. In onze definitie van responsiviteit heeft overheidshandelen een centrale rol. Oordelen verwijzen toch immers naar handelen, mogen we verwachten. In de wetenschappelijke discussie gaat responsiviteit primair over responsiviteit zoals die in beleid zichtbaar

⁴ Hannah F. Pitkin, (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, p. 209.

⁵ Voor een overzicht van de discussie hierover, zie Stephen L. Elkin en Karol Edward Soltan (red.) (1999). *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park: Pennsylvania State University Press

wordt.⁶ Toch: we mogen niet aannemen dat burgers hun oordeel over responsiviteit baseren op een volgen van beleidsbeslissingen en -uitvoering. Dit veronderstelt dat burgers beleid als zodanig aanwijzen, evalueren en een centrale rol geven in hun oordelen. Het is echter niet bij voorbaat aan te nemen dat wanneer burgers oordelen over responsiviteit, zij zich daarbij richten op beleid. Ook mogen we niets veronderstellen wat betreft de vraag waarover burgers zullen spreken, wanneer zij beleid aanwijzen, evalueren, en een rol laten spelen in hun oordeel over responsiviteit. Het kan daarbij gaan om beleid dat recentelijk in uitvoering is gebracht, maar bijvoorbeeld ook om realiteiten als onveiligheid. Een vraag voor ons onderzoek is dan ook: Wat is de rol van overheidshandelen in oordelen over responsiviteit?

Wensen en belangen

Op de derde plaats: wensen en belangen. Op het eerste gezicht lijkt het eenvoudig: de overheid kan responsief zijn door te handelen volgens de wensen en belangen van burgers. De idee dat burgers wensen en belangen hebben die de overheid simpelweg zou kunnen registreren en opvolgen is echter problematisch. De discussie richt zich daarbij op de vertegenwoordigende democratie. Theorie over vertegenwoordiging gaat er steeds meer vanuit dat vertegenwoordiging tot stand komt in interactie tussen politici en burgers.⁷ Via vertegenwoordiging krijgen de wensen en belangen van de bevolking gestalte.⁸ Deze denkrichting volgend problematiseert Lisa Disch (2010) de idee dat er zoiets zou kunnen zijn als responsiviteit, als we ervan uitgaan dat daarvoor nodig is dat wensen en belangen van burgers ontstaan waarop politici zich vervolgens kunnen richten. Kunnen we nog wel van responsiviteit spreken, als in interactie tussen politici en burgers duidelijk wordt wat de wensen en belangen van burgers zijn? Responsiviteit is dan immers geen kwestie van handelen in reactie op van tevoren duidelijke wensen of belangen van burgers?⁹ Tegelijkertijd spreken burgers oordelen uit over responsiviteit, en mogen we veronderstellen dat burgers wensen en/of belangen kunnen aanwijzen, waarop zij menen dat de overheid al dan niet responsief is. Er is dus 'iets', een stem van burgers waarnaar de overheid al dan niet voldoende handelt, volgens burgers die over responsiviteit oordelen. Hoe moeten we die stem zien? Een vraag is dan ook: Wat is de aard en rol van de 'stem' van burgers in oordelen over responsiviteit?

Overeenstemming

Op de vierde plaats: overeenstemming. We kunnen stellen dat het bereiken van overeenstemming tussen de wensen en belangen van burgers enerzijds, en het handelen van de overheid anderzijds, problematisch is. Burgers verschillen in hun wensen en belangen. Zij kunnen zelfs tegengesteld zijn. Wensen kunnen ook onhaalbaar zijn. Hoe gaan burgers hiermee om? Een vraag voor dit onderzoek is dan ook: *Welke overeenstemming verwachten burgers van de overheid, en op grond waarvan komen zij tot het inzicht dat hiervan al dan niet sprake is?*

Het gaat hier ook om relaties tussen overheid en burgers: de wederzijdse rollen en de interactie tussen overheid en burgers ten aanzien van wensen en belangen van burgers. Hoe stellen burgers zich de bestaande en gewenste relaties tussen overheid en burgers voor?. Wanneer burgers vinden dat in dit proces zaken mis gaan, wat gaat er dan mis? Wanneer in dit proces dingen goed gaan, wat gaat dan goed? Een vraag voor dit onderzoek is: Wat is de rol van perspectieven op relaties tussen overheid en burgers in oordelen over responsiviteit?

⁶ Zie bijv. Eline Sever (2010). 'Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness?' *Representation* 46/4: 411-423

⁷ Nadia Urbinati en Mark E. Warren (2008) 'The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory', *Annual Review of Political Science* 11: 387-412; Michael Saward (2010). *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.

⁸ Sofia Näsström (2006). 'Representative Democracy as Tautology'. *European Journal of Political Theory* 5/3: 321-342

⁹ Lisa Disch (2010). *Rethinking Responsiveness*. Paper, gepresenteerd op de Annual Meeting of the Western Political Science Association, San Francisco, 1-3 April

Burgers zullen verschillen in hun oordeel

Burgers komen niet allen tot een gelijk oordeel over de responsiviteit van de overheid. Sommige burgers beoordelen deze positiever dan andere. Maar in welke zin is dat zo? Hoe verschillen positief en negatief oordelende burgers in hun perspectief op de responsiviteit van de overheid? We kunnen niet veronderstellen dat positieven positief zijn over dezelfde werkelijkheid waar negatieven negatief over zijn. Zoals we niet goed weten waar een lage score voor staat, zo weten we ook niet goed waar een hoge score voor staat. Positieven en negatieven zouden positief kunnen zijn over hetzelfde, en ook negatief over hetzelfde. Maar ook kunnen zij positief en negatief zijn over heel verschillende zaken. Positieven zouden op grond van een ander beeld van de overheid kunnen oordelen dan negatief oordelenden. Ook kan het gaan om andere normen – een ander beeld van hoe een responsieve overheid eruit ziet. Burgers verhouden zich immers met uiteenlopende behoeften, competenties en denkbeelden tot de overheid. Vanuit de vraag hoe verschillen op deze terreinen ertoe doen analyseren we in dit rapport via welke beelden van de werkelijkheid en argumenten burgers die positiever en negatiever zijn over de responsiviteit van de overheid hun oordelen construeren.

Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk twee behandelen wij de methodologie die we in dit onderzoek gehanteerd hebben. In de daarop volgende hoofdstukken volgen we het conceptuele raamwerk zoals in deze inleiding gepresenteerd, met de daaruit voortvloeiende vragen. In hoofdstuk drie gaat het om de vraag over welke ‘overheid’ oordelen over responsiviteit gaan. Hoofdstuk vier gaat over de rol van overheidshandelen in oordelen over responsiviteit. In hoofdstuk vijf richten we ons op de aard en rol van de ‘stem’ van burgers in oordelen over responsiviteit. Het thema ‘overeenstemming’ komt aan de orde in hoofdstukken drie, vier en vijf voor zover het gaat om de overeenstemming die burgers zien en de normen die zij ten aanzien hiervan hanteren. In hoofdstuk zes besteden we apart aandacht aan de ‘proces’-dimensie van overeenstemming (bereiken). Hier gaat het om de rol van perspectieven op relaties tussen overheid en burgers in oordelen over responsiviteit. We ronden af met een afsluitend hoofdstuk, waarin we conclusies presenteren en daaruit voortvloeiende aanbevelingen aan de overheid.

Hoofdstuk 2. Methodologie

De selectie van respondenten

Ten behoeve van dit onderzoek waren wij op zoek naar burgers die de responsiviteit van de overheid als relatief hoog dan wel relatief laag beoordelen, om hen vervolgens te interviewen om de betekenis van positieve of negatieve oordelen diepgaand te leren kennen. Om de selectie van te interviewen personen te maken hielden wij een screening. Te interviewen personen selecteerden wij uit de groep respondenten die de overheid als meer of minder responsief beoordeelden. De respondenten voor deze screening zijn geworven uit een panel: TNS NIPObase CAWI. Dit is een database van huishoudens die over een pc en internettoegang beschikken en die zich bereid hebben verklaard met enige regelmatig aan onderzoek mee te werken. Met behulp van hun pc vullen de personen met een zekere regelmaat de door hen elektronisch toegestuurde vragenlijsten in. Zij ontvangen hiervoor een beloning.¹⁰ Uit dit panel trokken wij een steekproef, representatief voor de Nederlandse bevolking volgens de zogeheten Gouden Standaard, ontwikkeld door het MOA (Bureau voor Marktonderzoek en Organisatie) in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek. De screening vond gedeeltelijk plaats in januari 2010, en gedeeltelijk in april 2010. Wij stuurden aan 2167 leden van dit panel een lijst met stellingen waarop zij konden reageren. Deze stellingen hadden betrekking op de responsiviteit van de overheid. In lijn met de open benadering van het onderzoek, waren deze stellingen divers van aard. Zij hadden betrekking op gekozen politici, maar ook op 'de overheid' in algemene zin, en de lokale alsook de nationale politiek. Zij hadden verder deels betrekking op de mate waarin politici openstaan voor beïnvloeding door burgers en deels op de oriëntatie van de overheid op de wensen en belangen van burgers. Bijlage 1 bevat de vragenlijst voor de screening inclusief de gebruikte stellingen. Bij de beantwoording konden respondenten kiezen uit een aantal antwoordmogelijkheden (zie bijlage 1). Aan antwoorden kenden wij 1 tot 7 punten toe, waarbij score 1 stond voor de laagst mogelijke beoordeling van responsiviteit, en score 7 voor de hoogst mogelijke beoordeling. Wij noemden respondenten met een score tot en met 18 punten 'negatief' (over de responsiviteit van de overheid). Wij noemden respondenten met een score van 30 tot en met 42 punten 'positief' (over de responsiviteit van de overheid). Deze twee groepen kozen wij als basis van waaruit wij te interviewen personen gingen selecteren. De meer 'neutrale' groep van 19 tot en met 29 punten hielden wij buiten het onderzoek.

Tabel 1: Verdeling respondenten over drie groepen

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
Positief	174	8
Neutraal	907	42
Negatief	1047	48
Geen score	39	2
Totaal ondervraagden	2167	100

Doel van het onderzoek was immers positieve en negatieve oordelen van burgers over de responsiviteit van de overheid beter te begrijpen. Wanneer geen sprake is van een duidelijk positief dan wel negatief oordeel maakt dit het halen van het doel onzeker. Overigens doet dit niets af aan het gegeven dat de neutrale groep relatief groot is, zeker in vergelijking met de positieven die slechts een kleine minderheid vormen. Zie voor een gedetailleerd overzicht van scores bijlage 3.

Overigens had de screening niet als doel oordelen in hun aard vast te stellen, om dan vervolgens dit oordeel 'verder uit te diepen'. Negatieve en positieve oordelen golden als aanknopingspunt, en daarmee als aanleiding voor een gesprek, maar we begonnen als het ware opnieuw om het oordeel te leren kennen.

¹⁰ Verdere uitleg over TNS NIPObase CAWI is te vinden in bijlage 2.

Onderdeel van de screening was de vraag, of de respondent bereid was deel te nemen aan een interview. De respondent werd daarbij een vergoeding van € 30,- in het vooruitzicht gesteld. De respondenten die hierop positief antwoordden en voldeden aan de eis van een score waarmee we hen als ‘positief’ dan wel ‘negatief’ konden classificeren kwamen in aanmerking om door ons benaderd te worden.

Wij vonden het echter ook belangrijk dat de te interviewen groepen positieven en negatieven representatief waren voor de populatie die in de screening positief dan wel negatief waren. Bestaand onderzoek wijst erop dat oordelen van burgers over responsiviteit samenhangen met achtergrondkenmerken van burgers, vooral opleidingsniveau.¹¹ Ook in dit onderzoek zien we dat de categorieën positieven en negatieven op populatieniveau significant verschillen in meerdere opzichten. Bijlage 4 vormt hiervan een overzicht. Zo zien we onder andere dat positieven vaker hoger opgeleid zijn en in te delen in een hogere sociale klasse dan negatieven. Zij verschillen in stemgedrag. Ook zien we onder negatieven relatief veel ouderen.

Wat betekent dit voor ons onderzoek: positief oordelenden zouden op grond van hun verschillen in achtergrondkenmerken (en dan gaat het niet alleen om persoonlijke kenmerken als leeftijd en opleiding maar ook om mogelijk daarmee samenhangende zaken als woonomgeving en financiële zorgen) een ander beeld van de werkelijkheid kunnen hebben dan negatief oordelenden. Ook kan het gaan om andere normen – een ander beeld van hoe een responsieve overheid eruit zou moeten zien. Burgers verhouden zich immers met uiteenlopende ervaringen, behoeften, competenties en denkbeelden tot de overheid. Het is denkbaar dat een burger in een wijk met veel sociale problemen en dreigende werkloosheid zich op andere gronden uitspreekt dan een burger die deze problemen niet op zijn pad vindt. Ook kunnen we vermoeden dat burgers die door hun hoge opleiding veel competenties hebben die van pas komen in hun relatie met de overheid de responsiviteit van de overheid anders beoordelen.¹²

We kunnen in dit onderzoek niet vaststellen hoe het vóórkomen van bepaalde oordelen samenhangt met bijvoorbeeld inkomen of opleidingsniveau.¹³ Voor dergelijke analyses leent het interviewmateriaal zich niet. Maar wel kunnen door het niet-rekeninghouden met mogelijke samenhangen vertekeningen in de onderzoeksuitkomsten ontstaan. Wanneer negatieve oordelen over responsiviteit, bijvoorbeeld, steeds gaan over armoede zouden we dat niet moeten missen doordat we geen rekening hebben gehouden met sociale klasse en daarom door toeval relatief weinig mensen gesproken hebben die in een economisch kwetsbare positie verkeren. We vonden het daarom belangrijk ervoor te zorgen dat de opbouw van de groepen te interviewen positieven en negatieven zo min mogelijk afweek van die van de gehele groepen positieven en negatieven.

Via handmatig selecteren van te interviewen personen hebben we ingezet op het zoveel mogelijk representatief maken van de groepen te interviewen personen. Omdat, bijvoorbeeld, 36% van de negatieven een MBO-opleiding had, probeerden we ervoor te zorgen dat wij de te interviewen personen zo te selecteren dat ook onder hen bij benadering 36% een MBO opleiding had. Dit deden we voor alle achtergrondkenmerken en voor zowel positieven als negatieven. Uiteindelijk zijn we erin geslaagd om significante afwijkingen vrijwel volledig te vermijden. Zie bijlage 5. De enige significante afwijking vinden we in de tabel over de leeftijdsopbouw van de groep geïnterviewde negatieven; het gaat hier om de categorie 18-24 jaar. Wel kwam er aan het realiseren van representativiteit nog een ‘noodgreep’ te pas. De groep positieven die bereid was deel te nemen aan een interview was zo klein

¹¹ C.W.A.M Aarts en J.J.A. Thomassen (2000). ‘Belangstelling voor politiek en politiek zelfvertrouwen’. In: Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek. Den Haag: SDU

¹² Dit betekent niet dat we een directe relatie veronderstellen tussen ervaringen en standpunten.

¹³ Maar zie voor een analyse van de betekenis van opleidingsniveau Mark Bovens en Anchrith Wille (2010). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus

dat wij er niet volledig in slaagden een groep te interviewen personen samen te stellen die representatief te noemen was voor de groep positieven in zijn geheel. Bureau CG Selecties selecteerde daarom voor ons, aan de hand van de eerder beschreven stellingen en de vereiste achtergrondkenmerken, twee respondenten die wij aan onze te interviewen groep toevoegden.

Overigens neemt deze zorgvuldigheid niet weg dat op de representativiteit wat af te dingen is. We kunnen wijzen op de beperkingen van werken met een panel tot welke we toegang hebben via pc en Internet. Hoe zorgvuldig samengesteld ook, onder deze panelleden zullen we geen laaggeletterden vinden, of personen die de Nederlandse taal te beperkt beheersen om als respondent aan enquêtes deel te kunnen nemen. Daarnaast gaat het hier altijd om personen met een pc, toegang tot Internet en vaardigheid in het gebruik hiervan. Verder hebben wij alleen kunnen spreken met personen die bereid waren (weliswaar tegen vergoeding) met een vreemde een gesprek van anderhalf uur over 'de overheid' aan te gaan. Het zal hier veelal gaan om personen met naar eigen inschatting voldoende vertrouwen in eigen kennis, uitdrukkingsvaardigheid en relationele competenties om een dergelijke uitdaging aan te gaan. Wat de invloed van dit alles is op de representativiteit van onze steekproef kunnen we niet vaststellen, maar we kunnen deze invloed niet uitsluiten.

Positieven en negatieven

De populatie geïnterviewde personen bestond uit 31 personen met (vanuit de screening) de score positief en 49 personen met de score negatief. Wij kozen ervoor meer negatieven dan positieven te interviewen, omdat wij verwachtten dat onder de veel grotere groep negatieven de variatie ook groter zou zijn. Wij namen verder van tevoren aan dat de kans groot was dat respondenten die vanuit de screening als positief of negatief te categoriseren waren, tijdens het interview opnieuw vooral positieve dan wel negatieve oordelen zouden laten horen. Dit bleek te kloppen. Respondenten die in de screening negatief oordeelden, bleken zich in de interviews over het algemeen duidelijk negatiever uit te laten over de responsiviteit van de overheid dan respondenten die in de screening de responsiviteit van de overheid positief beoordeelden. Een variatie hierop vormden vier respondenten die in de screening de score negatief kregen, maar in de interviews tevreden bleken te zijn over die responsiviteit. Dit betekent niet dat hun oordelen in screening en interview 'dus' in tegenspraak waren. Deze vier respondenten hanteerden meer dan andere negatieven een ideaal van een verantwoordelijke overheid die zich niet per se veel gelegen laat liggen aan de visies van burgers. Omdat het hier een categorie betreft die dan wel (gelet op de stellingen) negatief over de responsiviteit van de overheid was, maar niet ontevreden hierover, en omdat het een klein aantal betreft dat bovendien een kleine minderheid vormt laten, we hun perspectief in deze analyse buiten beschouwing. Een andere afwijking gold een enkele respondent dit bij de start van het interview aangaf 'van gedachten veranderd te zijn' en in plaats van positief negatief te zijn, en in de rest van het interview hieraan vasthield. Uiteindelijk ronden wij het veldwerk af met interviews met 30 respondenten die wij (uitgaand van de interviews) konden classificeren als positief en 46 als negatief.

Het interview

De interviews boden de mogelijkheid om positieve en negatieve oordelen diepgaand te exploreren. Hoe pakten we dit aan? Uitgangspunt was dat burgers die een duidelijk als positief of negatief te identificeren oordeel over de responsiviteit van de overheid uitspreken een voorstelling hebben van de werkelijkheid en over normen beschikken aan de hand waarvan zij hun oordeel gestalte geven. Dat aangenomen, hoe kunnen we beelden van de werkelijkheid en normen die liggen achter klachten als 'het kabinet kijkt niet naar de gewone man' onderzoeken? Burgers zijn meestal geen politiek wetenschappers van wie we kunnen verwachten dat ze uit de voeten kunnen met allerlei theorieën over de democratie. Het werk van de Canadese politiek filosoof Charles Taylor biedt een oplossing voor deze methodologische uitdaging. Taylor stelt dat 'gewone' burgers dan wel niet theoretisch denken, maar wel degelijk ideeën hebben over de politieke werkelijkheid, en normen ten aanzien daarvan hanteren. Hij noemt dit 'de sociale verbeelding'. Taylor ziet de sociale verbeelding als de manieren waarop mensen zich hun sociale bestaan voorstellen; hoe hun relaties met anderen eruit zien, de praktijken

die daarbij horen, de verwachtingen die zij van elkaar kunnen hebben, en de dieperliggende noties en beelden die hieraan ten grondslag liggen. Deze verbeelding kan niet beschouwd worden als theorie: de manier waarop mensen hun sociale bestaan voorstellen wordt veelal niet uitgedrukt in theoretische termen, maar gedragen in beelden en verhalen. De sociale verbeelding is dan ook niet iets van elites, maar van iedereen in een samenleving.

Het is een gedeeld begrijpen dat gedeelde praktijken mogelijk maakt en legitimeert, maar deze ook kan delegitimeren: burgers kunnen vaststellen dat iets wat gebeurt niet deugt, en waarom niet. Dit gedeeld begrijpen is zowel feitelijk als normatief. Wij hebben een beeld van hoe zaken gewoonlijk gaan, maar dit beeld is doorweven met ideeën over hoe deze zaken horen te gaan; met normen. We weten bijvoorbeeld hoe verkiezingen in Nederland verlopen, en we weten ook wat die verkiezingen ongeldig zou maken; het gedeelde begrip van hoe verkiezingen moeten gaan maakt de praktijk van verkiezingen mogelijk en legitiem, en maakt het ook mogelijk een praktijk af te wijzen of om bijsturing te vragen. Tegelijkertijd is het de praktijk die het begrip 'draagt'. Een samenleving of deel van een samenleving heeft op elk gegeven moment een repertoire aan praktijken tot haar beschikking, zoals ideeën van hoe en wanneer te organiseren en handelen, en wat daarmee bereikt zou kunnen worden. De meesten van ons oriënteren zich via deze praktijken, voor zover we daar grip op hebben, zonder theoretisch totaalbeeld dat daaraan ten grondslag ligt.¹⁴

Als normen gedragen zijn door praktijken kunnen we, via de beelden en verhalen van mensen, de realiteit zoals zij die zien, alsook hun normen ten aanzien van die realiteit leren kennen. Zo kunnen we leren in welke zin praktijken zoals burgers die waarnemen al dan niet voldoen voor hen; hoe hun normen al dan niet botsen met praktijken zoals zij die zien en ervaren. Met andere woorden: het is mogelijk om via gesprekken met burgers erachter te komen hoe zij de responsiviteit van de overheid zien en evalueren.

Het uitgangspunt van de interviews was dus dat we de werkelijkheid zoals respondenten die zagen via hun beelden en verhalen konden leren kennen. Daartoe dienden we ruimte geven aan hun visie op zowel de fenomenen waar hun oordeel betrekking op had, als de argumentaties ten aanzien van die fenomenen. Anderzijds waren er specifieke thema's waarin wij geïnteresseerd waren. Over welke 'overheid' gaan oordelen over responsiviteit? Wat is de rol van overheidshandelen in die oordelen? Wat is de aard en rol van de 'stem' van burgers in oordelen over responsiviteit? Wat is de rol van perspectieven op relaties tussen overheid en burgers?

Wij gebruikten voor de interviews een vragenlijst met een aantal vaststaande onderwerpen en vraagformuleringen 'ter opening', met ruimte voor interviewer en geïnterviewde om door te vragen en praten over onderwerpen. Positieven en negatieven legden wij dezelfde onderwerpen voor, en dezelfde openingsvragen. Zie bijlage 6 voor de interview-opzet. Hier is te zien dat het interview is opgedeeld in drie gedeelten, die overeenkomen met thema's zoals uiteengezet in de inleiding. Het eerste gedeelte van het interview 'wat', heeft betrekking op overheidshandelen. Het tweede gedeelte, 'wie', gaat over de vraag welke 'overheid' voor respondenten er toe doet in hun oordelen over responsiviteit. Het onderdeel 'welk spreken' richt zich op de wensen en belangen waar de overheid responsief op is of zou moeten zijn. Er is in het interview overigens geen apart onderdeel over de wijze waarop burgers processen zien en evalueren, terwijl dit wel onderwerp van onderzoek is; dit thema is bij elk van de drie andere thema's aan de orde. Het interview is getest in januari. Na aanpassing vond het veldwerk vrijwel volledig plaats in de periode april-begin juni 2010. Enkele interviews vonden plaats in september 2010.

Tijdens de interviews waren wij erop gericht de verbeeldingen van respondenten rondom thema's te leren kennen. Het ging ons daarbij om de werkelijkheden die zij zagen en die voor hen relevant waren, en de normen die zij hanteerden bij het construeren van de legitimiteit van hun oordeel. Om dit te realiseren richtten wij, in lijn met Taylors denken over de sociale verbeelding, ons op de praktijken die respondenten aandroegen. Respondenten droegen vaak spontaan praktijken aan, (verhalen, voorbeelden, beschrijvingen), doorweven met normen; waar mogelijk en zinvol moedigen wij hen hierin aan.

¹⁴ Charles Taylor (2004). *Modern Social Imaginaries*. Durham and London: Duke University Press

De interviews werden uitgevoerd door een team bestaand uit Margit van Wessel (Wageningen Universiteit) en een vijftal onderzoekers van TNS NIPO (Anna van Waveren, Jacqueline van Oosterom, Ellen Stegers, Femke Veenstra en Marjolein Monkel). De interviews duurden gemiddeld ongeveer anderhalf uur en werden afgenomen bij de respondenten thuis. Van tevoren en gedurende het veldwerk vond training, coaching en overleg plaats om ervoor te zorgen dat de data vergelijkbaar en van voldoende kwaliteit zouden zijn. De interviews werden opgenomen en vervolgens getranscribeerd.

Analyse

De analyse startte met het identificeren van thema's in de interviews. Over welke fenomenen spreken mensen? Hoe beschrijven zij deze? Welke argumenten dragen zij aan? Vervolgens werd gezocht naar patronen binnen en tussen de groepen positieven en negatieven. Wat zijn opvallende overeenkomsten binnen en tussen de twee groepen als het gaat om waarover en hoe zij over responsiviteit spraken? Wat zijn opvallende verschillen tussen de twee groepen? Deze analyse vond plaats met behulp van ATLAS.ti, een software programma voor de analyse van kwalitatieve data.

Het hanteren van de twee categorieën, positieven en negatieven, neemt niet weg dat tussen respondenten binnen de twee categorieën verschillen bestaan. We zien in hun verhalen diversiteit. Respondenten, ook binnen de twee groepen, benaderen de overheid vanuit uiteenlopende achtergronden, burgerschapstijlen en visies. Ook zijn respondenten binnen de twee groepen niet louter positief of negatief. Positieven laten zich soms negatief uit en negatieven zijn soms positief. Maar als we negatieven en positieven met elkaar vergelijken vallen belangrijke verschillen tussen de twee categorieën op, alsook belangrijke overeenkomsten. Deze rechtvaardigen een focus op het niveau van deze twee categorieën. Desalniettemin moeten we benadrukken dat de twee categorieën en de wijze waarop we deze presenteren, constructies zijn die een aantal opvallende inzichten op het niveau van de categorieën 'positief' en 'negatief' centraal stellen, en dat strikt individuele verschillen in dit rapport niet tot hun recht zullen komen.

In deze rapportage leren we denkbeelden van respondenten kennen aan de hand van citaten en de interpretatie van deze citaten, in samenhang met elkaar, door de onderzoeker. Deze citaten vormen een selectie. Geselecteerde citaten zijn steeds illustraties van patronen: beschrijvingen en argumentaties die onder respondenten gedeeld werden. Tegelijkertijd golden criteria die te maken hadden met de wenselijkheid van leesbare rapportage. Interviewdelen die patronen in de data illustreerden, maar tegelijkertijd erg lang waren, of waarbij verschillende beschrijvingen of argumenten door elkaar heen liepen, verspreid over lange delen van het interview, of waarin beschrijvingen en argumentaties moeizaam te volgen waren, werden minder geschikt gevonden.

Ten slotte: hoe zit het met de generaliseerbaarheid van de inzichten die gepresenteerd worden? Het gaat hier om resultaten van kwalitatief onderzoek; we hebben ons gericht op het verwerven van kennis over de aard van verschijnselen. Het gaat om hoe- en wat-vragen. Hoe zien respondenten de responsiviteit van de overheid? Wat zijn hun normen ten aanzien hiervan? We wilden een verschijnsel waarvan we al weten dat het bestaat (positieve en negatieve oordelen van burgers over de responsiviteit van de overheid) beter begrijpen. Zijn de inzichten die we daarover verworven hebben, ook geldig voor de Nederlandse bevolking? Of hebben we slechts iets geleerd over de groep van 80 mensen waarmee we gesproken hebben?

Een argument voor bredere geldigheid van de inzichten ligt de aard ervan. Het gaat in dit onderzoek om het 'gedeelde begrijpen' van de sociale verbeelding. We richtten ons op wat individuen met elkaar gemeen hadden, op de patronen daarin. We vonden duidelijk te karakteriseren patronen van verschillen en overeenkomsten tussen en binnen de groepen positieven en negatieven. We kunnen verder verwachten dat de gevonden perspectieven niet specifiek en exclusief zijn voor deze respondenten, en door in ieder geval een deel van de Nederlandse bevolking gedeeld worden. De geïnterviewden putten tijdens het interview voortdurend uit gedeeld cultureel 'materiaal' om hun oordeel vorm te geven. In

die zin hebben we wel met individuen gesproken, maar hun oordelen hebben een maatschappelijke en sociale inbedding die zij met andere leden van de Nederlandse bevolking delen. We hebben geen reden om te verwachten dat het gedeelde begripen dat wij vonden specifiek voor de twee groepen geïnterviewden zou zijn. Dat het hier gaat om voor elkaar onbekende en in verschillende sociale netwerken verkerende individuen draagt hieraan bij.

We kunnen daarmee niet uitsluiten dat andere perspectieven op responsiviteit bestaan binnen delen van de Nederlandse bevolking met een positief of negatief oordeel over de responsiviteit van de overheid. Maar we mogen op grond van 80 interviews verwachten dat de gedeeldheid die we vonden geen kwestie is geweest van toevalstreffers. Perspectieven die niet of nauwelijks gedeeld werden met anderen hebben we buiten beschouwing gelaten. Niet omdat deze niet van betekenis zouden kunnen zijn, maar omdat we de gedeeldheid ervan op basis van onze data niet konden vaststellen.

Hoofdstuk 3. Over welke overheid gaan oordelen over responsiviteit?

Burgers spreken oordelen uit over de responsiviteit van de overheid. Naar wie en/of wat verwijzen zij dan eigenlijk? In welke hoedanigheid manifesteert de overheid zich? Dat wil zeggen: wat is 'de overheid' die er toe doet in het oordelen over de responsiviteit van de overheid? Inzicht hierin is nodig om vast te kunnen stellen in hoeverre en in welke zin oordelen over responsiviteit betrekking hebben op specifieke instituties en actoren als ministeries, uitvoerende organisaties of functionarissen.

Respondenten wisten dat wij geïnteresseerd waren in meningen over de overheid, maar wij hielden in het midden wat wij met de term 'overheid' precies bedoelden. We gaven aan dat we juist wilden weten wat respondenten zelf verstonden onder 'de overheid'; we wilden weten welke overheid er toe deed. We stelden allerlei vragen over de responsiviteit van de overheid, waarbij we hoopten dat in de verhalen duidelijk zou worden naar welke 'overheid' werd verwezen. In de antwoorden die wij kregen werden zeer diverse beelden van 'de overheid' zichtbaar; aan verschillende respondenten manifesteert de overheid zich verschillend.

Te onderscheiden actoren

Een deel van de respondenten ziet de overheid als een aantal te onderscheiden actoren. Zo spreken zij over het Rijk, waarbij zij verschillende actoren onderscheiden, zoals ministers, ministeries, staatssecretarissen, coalitie, kabinet, minister-president, politieke partijen, Tweede kamer en Eerste Kamer. Ook spreken zij over de provincie, en op gemeentelijk niveau over burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Zij noemen soms waterschappen, en instellingen als de Jeugdzorg, Belastingdienst, politie en scholen. Sommige respondenten spreken daarbij geen oordeel uit over de responsiviteit van de verschillende instellingen die zij onderscheiden in termen van concreet handelen of uitkomsten. Eerder bespreken zij instellingen in termen van de rollen die zij hebben: in het maken van afwegingen, het leveren van diensten en het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Zoals Dick¹⁵ (42), natuurkundige, beschrijft:

Interviewer: Je gaf eerder aan dat naar jouw idee de overheid probeert genoeg rekening te houden met wat burgers willen. Heb je een idee daarbij wie dat dan doet of wie is die overheid, waar denk je dan aan?

Dick: De overheid, dat zijn in principe de ambtenaren die het beleid maken. Die zitten bij ministeries, in het gemeentehuis of bij diverse commissies. Mensen die nadenken over bepaalde dingen die de overheid moet doen en daarvan voorstellen maken. En vervolgens is de overheid ook de mensen die regeren, de ministers, de burgemeesters, wethouders, voorzitters en dergelijke, de mensen die de besluiten maken. En verder zijn de overheid de mensen die de besluiten uitvoeren. Dus wederom de ambtenaren in de diverse commissies, maar ook politie of brandweer of zoiets dergelijks. Dus dat is de overheid.

Via de omschrijvingen van rollen speelt dit beeld van de overheid als complex van instellingen een rol in oordelen over responsiviteit. Overheidsorganisaties, in algemene zin, zetten zich in voor publieke belangen. Politieke instellingen zorgen voor democratie. Een complex aan instellingen zorgt verder voor zaken als infrastructuur, onderwijs, veiligheid en gezondheidszorg. De overheid is voor sommige respondenten dus responsief middels een complex aan instellingen die een zekere functie hebben. Deze perspectieven van de overheid zijn abstract van aard, en in algemene termen gevat.

Sommige respondenten benoemen actoren als politieke partijen, de Tweede Kamer, de gemeente of bijvoorbeeld het UWV, maar benaderen de overheid minder als complex van instellingen met verschillende rollen. De aard en rol van de instellingen blijft in het midden. Respondenten noemen

¹⁵ Ter bescherming van de privacy van respondenten gebruiken we in dit rapport pseudoniemen.

bijvoorbeeld de Tweede Kamer, maar laten in het midden wat de rol van deze instelling is. Voor zover instellingen beoordeeld worden, is dat middels het concrete handelen dat zij toeschrijven aan deze instellingen: 'in debatten zie je ze elkaar vliegen afvangen', 'partijen kijken naar partijbelang en niet naar wat mensen vinden'. We horen sommige respondenten spreken over instellingen waarmee zij directe ervaringen hebben, zoals de gemeente ('ik word altijd netjes geholpen'), maar ook dragen zij verhalen aan over concreet handelen van instellingen waarin zij de hand van de overheid herkennen, zoals ziekenhuizen ('door die fusie is er geen kraamafdeling meer hier') en zorginstellingen ('ik heb echt huilbuien gehad over wat mijn moeder moest meemaken').

Politiek

Op vragen over de responsiviteit van de overheid kregen wij bovenal antwoorden die betrekking hebben op politiek en politici. Het gaat dan vooral over landelijke politiek.¹⁶ Soms noemen respondenten specifieke instituties als het kabinet, de Tweede Kamer, of politieke partijen, maar vaak blijft onbenoemd welke instellingen of functionarissen al dan niet responsief zijn. Het gaat dan over de politieke instituties en hun functioneren in abstracte termen, zonder dat dat handelen van actoren concreet beschreven wordt. 'Politieke partijen vertegenwoordigen ons'. 'De regering zet zich in voor het publieke belang'. Anderen spreken eerder over 'de politiek', ook weer zonder concrete politieke actoren te noemen of hun handelen in specifieke termen te beschrijven. Zoals Cees (71), gepensioneerd buschauffeur:

Interviewer: In Nederland is soms discussie over de vraag of de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Vindt u dat de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen of niet?

Cees: Nou, denk het niet. De overheid doet gewoon, als ze eenmaal gekozen zijn, wat ze zelf willen. En met de burgers wordt maar heel weinig rekening gehouden. Ze doen wat ze zelf willen. Aan de ene kant is het wel zo dat wij ook niet alles weten wat afspeelt. Vandaar dat de overheid zegt: wij weten het beste en dat doen ze ook...

Interviewer: U zegt: u bent er niet zo tevreden over, omdat ze niet luisteren. Waar merkt u dat aan?

Cees: Eigenlijk aan alles. Ja. Ze gaan gewoon rustig hun eigen gangetje. Ja, voorbeelden noemen, is lastig te zeggen. Met de verkiezingen beloven ze van alles en daarna zeggen ze 'dat kan niet zus' en 'dat kan niet zo' en 'we moeten daar rekening mee houden'.

Respondenten omschrijven de overheid veelal als politieke elite, die vooral in beeld komt via de media-optredens van prominente politici. Zoals An (56), huisvrouw:

An: Ze zeggen dat ze rekening houden met wat burgers willen, alleen ze doen het niet. En waaraan zie ik dat dan? Nou, ik denk inderdaad omdat ik niet genoeg zicht heb op wat de overheid doet. Je ziet wel wat de overheid doet, maar je ziet niet wat ze achter de schermen doen. Ze zijn aan het vergaderen tot middernacht of weet ik het allemaal niet meer. Maar als ze dan naar buiten komen, zoals met belangrijke vergaderingen: 'ja, nu geen commentaar, ja, nu geen commentaar'.

In de meeste gevallen hebben in verhalen over 'de politiek' ministeries en andere instellingen geen afzonderlijke rol. 'De politiek' is actor. Het is 'de politiek' die ervoor kiest om bijvoorbeeld de premies voor ziektekosten te verhogen of 'de lage inkomens te pakken'. Voor zover actoren specifiek worden benoemd, gaat het vooral om prominente individuen als minister-president Jan Peter Balkenende en prominente partijleiders als Geert Wilders, Femke Halsema, Job Cohen en Alexander Pechtold. Verder gaat het om actoren, vooral bewindslieden, die in het kader van specifieke kwesties in beeld kwamen in de periode tijdens en voorafgaand aan het veldwerk voor dit onderzoek. Het gaat bijvoorbeeld om

¹⁶ Het veldwerk vond plaats in verkiezingstijd, wat kan hebben bijgedragen aan een grotere zichtbaarheid van politiek en politici. Anderzijds verwijzen respondenten zelden specifiek naar verkiezingsgerelateerde optredens van politici.

minister Wouter Bos met betrekking tot de bankencrisis, minister Ab Klink met betrekking tot specifieke bezuinigingen in de zorg, minister Camiel Eurlings met betrekking tot de kilometerheffing, of de PvdA inzake Uruzgan. Deze individuen en kwesties hebben niet noodzakelijkerwijs een belangrijke rol in de verhalen; ook zonder deze weten respondenten verhalen over de responsiviteit van de overheid te vertellen.

Soms komen ambtenaren als categorie in beeld, die als machtig en met een eigen politieke invloed ofwel als eenvoudigweg uitvoerend een rol spelen in het beeld van de overheid. Jeanine (46), werkzaam bij de accountantsdienst van de gemeente Amsterdam:

Interviewer: Je zegt eigenlijk 'naar mijn idee houdt de overheid niet genoeg rekening met wat burgers willen'. Heb je dan een idee wie of wat dat dan niet doet? Wie zijn dat dan als we het hebben over de overheid die niet luistert?

Jeanine: Dan denk ik aan de mensen op de politieke posities, zowel landelijk als lokaal. Die dat niet voldoende doen. Diegenen die besluiten waar er op bezuinigd moet worden en welke maatregelen er allemaal gedaan moeten worden. Er zijn natuurlijk zat ambtenaren die het alleen maar uitvoeren wat van hogerhand wordt besloten.

Interviewer: En luisteren die dan wel voldoende naar de burgers, de ambtenaren die het uitvoeren?

Jeanine: Ze luisteren wel, maar ze kunnen er vrij weinig mee. Ik denk op zich dat die het ook niet overal mee eens zijn, maar die worden natuurlijk van bovenaf gedwongen om zaken te doen.

Interviewer: Dus je zegt eigenlijk: de mensen op de politieke functies, die luisteren onvoldoende?

Jeanine: Ja.

Interviewer: Gaat het dan nog om bepaalde mensen? Denk je dan nog aan specifieke mensen?

Jeanine: Nee hoor, gewoon aan alles dat politieke invloed heeft. Zowel in de gemeente als in Nederland. Hier de burgemeester en de wethouders, en in de landelijke politiek de Eerste en Tweede Kamer en dat soort.

Voor zover respondenten verbanden zien tussen politieke niveaus zijn deze hiërarchisch van aard, waarbij de landelijke politiek een leidende rol toebedeeld wordt en lagere overheden een ondergeschikte en uitvoerende. Gemeentelijke politiek is daarbij minder in beeld dan landelijke politiek. Voor zover respondenten over gemeentelijke politiek spreken gaat het veelal om verhalen over lokaal spraakmakende zaken, zoals het handelen van een lokale politicus of een lokale kwestie die stof opwierp. Aart, (31), financieel specialist bij een snoepfabrikant, is negatief over de responsiviteit van de overheid. Veel van zijn kritiek betreft de landelijke politiek. Als wij hem vragen of hij op lokaal niveau problemen ziet wijst hij op een project dat voor hem een indicatie vormt van gebrekkige responsiviteit:

Interviewer: Zie je ook nog dingen op lokaal niveau waar het misgaat tussen overheid en burger? Op het gebied van wat de burger wil?

Aart: Nou, dan zitten we in Tilburg denk ik wel op de juiste plek. Tilburg heeft de afgelopen jaren best wat prestigeprojecten gehad waar een hoop mensen niet tevreden over zijn. We hebben een draaiend huis op een rotonde gezet op de hoek naar de snelweg richting Waalwijk. Kost handenvol geld en het voegt niets toe. Er staat gewoon een gedrocht van een huis op een rotonde waar iedereen, ja, het is een lachertje. Ook voor de buitenwereld. Iedereen die je spreekt over Tilburg die zegt dat draaiende huis van jullie, dat slaat echt nergens op. Maar er is iemand geweest die het een leuk prestigeproject vond om het door te voeren en het is doorgegaan.

Vaak wordt gemeentelijke politiek pas onderwerp van gesprek wanneer interviewers hierover vragen stellen. Voor zover respondenten dan spreken over lokale politiek, zijn hun beelden divers. Voor sommigen is lokale politiek en landelijke politiek ‘allemaal hetzelfde’, maar ook zien we respondenten die verschil aanbrengen. Voor sommigen is lokale politiek ver van huis (‘je hoort er niets over’), of weinig belangwekkend en wat amateuristisch. Voor anderen is lokale politiek juist dichterbij doordat deze gaat over de eigen leefomgeving, grotere zichtbaarheid van ‘wat er gebeurt’ en er meer mogelijkheden gezien worden van contact en invloed. Landelijke politiek en lokale politiek als ‘actoren’ hebben ten opzichte van elkaar een relatief scherp afgetekende identiteit.

‘De overheid’ als actor

Vaak echter richten respondenten zich niet op processen of uitkomsten die zij aan één of meerdere overheidsorganisaties toeschrijven. Sommige respondenten (en dan gaat het vooral om negatieven) onderscheiden nauwelijks specifieke actoren en houden vast aan de ambigue term ‘overheid’, terwijl hun verhalen zich meer richten op wat zij zien als de uitkomsten van overheidshandelen.

Respondenten spreken een oordeel uit over de responsiviteit van de overheid zonder dat specifieke actoren een profiel krijgen. Eerder verwijzen respondenten naar de overheid in algemene zin, die bepaalde verantwoordelijkheden heeft en al dan niet nakomt. Het is ‘de overheid’ die niet luistert naar wat burgers vinden van immigratie, zorgt voor verbeteringen in infrastructuur, verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zorg of beloften van ‘meer blauw op straat’ niet nakomt. Deze verantwoordelijkheden en de consequenties van de omgang hiermee met deze verantwoordelijkheden staan centraal in betogen. Dit zien we in wat Nicolette (37), voorheen doktersassistente, nu afgekeurd, vertelt:

Interviewer: In Nederland is vaak de discussie gaande of de overheid luistert naar wat burgers willen. En ik ben heel benieuwd hoe jij daar tegenaan kijkt. Vind je dat de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen of niet?

Nicolette: Ik vind van niet. Ze komen altijd met hele mooie plannen en vervolgens vind ik dat er heel weinig van terecht komt. Bij heel veel zaken eigenlijk wel. Een prima voorbeeld is eigenlijk weer dat met Afghanistan, dat ze toen hadden gezegd zo lang. En dat ze dan toch willen verlengen. En dan wordt het weer verlengd. En dan krijg je.... En dan valt het kabinet eigenlijk. En zo is het met heel veel dingen, ze blijven veranderingen doorvoeren. En het is altijd gerommel, vind ik. Met de WAO altijd weer, toen het mij overkwam was het eigenlijk afgesproken van nou je wordt herkeurd en dat is het dan. Nee, de overheid gaat het weer veranderen, weer omgooien. Moet je weer hele maanden in onderzoeken, weer alles.

Sommige respondenten gebruiken andere termen dan ‘overheid’, maar deze zijn eveneens ambigue - zoals het woord ‘ze’. Wanneer we vragen om wie of wat zij met ‘overheid’ of ‘ze’ bedoelen, wordt de ambiguïteit bevestigd. Vaak benoemen respondenten nauwelijks specifieke actoren en ontstaat in het interview een ongemakkelijk moment - alsof de vraag onbeantwoordbaar is. Wanneer zij wel actoren benoemen, blijven deze weinig specifiek. De overheid is bijvoorbeeld ‘diegenen die beslissen’ of ‘een groep mensen die het land besturen’. Respondenten veronderstellen daarbij een overheid als macht die ‘overall de hand in heeft’, zonder dat deze macht in termen van instellingen daadwerkelijk wordt benoemd. Respondenten geven soms expliciet aan geen duidelijk beeld te hebben van de overheid. Het is onduidelijk ‘wat eronder valt’ en ‘hoe het in elkaar steekt’. De overheid manifesteert zich dan vooral in beleid dat aan die overheid toegeschreven wordt.

Ervaringen

Voor veel respondenten manifesteert de overheid zich via confrontaties met overheidshandelen. In deze context komen organisaties scherp in beeld. Het gaat dan veelal om instellingen waarmee respondenten direct contacten hebben gehad. Hierbij kan het gaan om ervaringen met instellingen die duidelijk tot de overheid behoren als de gemeente of de belastingdienst, maar ook met ziekenhuizen en zorginstellingen. Een enkele keer gaat het om organisaties die niet tot de overheid behoren, zoals woningcorporaties en zorgverzekeraars. Om hun oordelen over responsiviteit vorm te geven en te onderbouwen presenteren respondenten dan één of enkele verhalen rondom ervaringen waarin een enkele actor een duidelijke rol heeft. Het kan gaan om in het oog springend beleid dat voor hen toe te schrijven is aan een instelling. Zoals Imran (26), taxichauffeur, vertelt:

Interviewer: Houdt de overheid genoeg rekening met de burgers? Hoe kijk jij daar tegenaan?

Imran: Nou, als burger heb je niet gelijk met de overheid te maken. Meer met de gemeente of de jeugdzorg. De gemeente gaat weer naar de Provincie en het Rijk en noem maar op. Ik ben wel tevreden met de gemeente. Niet super tevreden, maar normaal. Ze maken het soms wel moeilijk als er weer parkeerplaatsen verdwijnen, maar ze maken het wel mooi en veilig. Dat is een project van de gemeente.

Ook gaat het om persoonlijke ervaringen via welke een overheidsorganisatie zich manifesteert. Respondenten vertellen over de overheid in verhalen waarin ervaringen met specifieke instellingen centraal staan. Zij spreken bijvoorbeeld over een goed functionerende vuilophaaldienst, de vlotte oplossing van een probleem door de Informatie Beheer Groep, een te trage afhandeling van een aanvraag voor een vergunning, een onredelijke eis van het UWV, de teleurstellende afhandeling van een aangifte bij de politie, of bureaucratie bij de Jeugdzorg. Marga (52), administratief medewerker, vertelt:

Interviewer: In Nederland is soms discussie of de overheid genoeg rekening houdt met burgers.

Marga: Nee, dat doen ze niet. Ze beloven van alles, maar ze doen toch wat ze willen, niet wat ik wil.

Interviewer: En wie bedoel je dan met 'ze'?

Marga: Nou, de regering sowieso al, en trouwens de gemeente ook. Ik bedoel, zoals je hebt kunnen zien, dat bejaardenhuis is pas gebouwd. Ze zijn hier van alles aan het bouwen. We zitten hier vier jaar lang al in een verschrikkelijke pestherrie. Nee, dat doet ze allemaal niks. Nee, ze geven bijvoorbeeld een vergunning af dat ze niet voor zeven uur mogen beginnen. Nou, ze beginnen standaard om zes uur. En dan neem je contact met ze op en dan zeggen ze: 'ja, nou ja, een keertje'. Ik heb die lui hier van de gemeente ook een keertje over de vloer gehad. Nou, dat is allemaal één handjeklap.

De ervaringen waarover respondenten vertellen hebben vaak betrekking op directe contacten met lokale organisaties. Maar deze persoonlijke ervaringen hebben vaak ook betrekking op de landelijke overheid of de overheid in algemene zin. Dit zien we in een verhaal van Riet (63), huisvrouw:

Interviewer: In Nederland is soms discussie over de vraag of de overheid genoeg rekening houdt met burgers. Vindt u dat de overheid genoeg rekening houdt met burgers?

Riet: Nou nee, we worden toch wel vaak om de tuin geleid. En dat is ook bij de gemeente zo, in de gemeenteraad. Dan willen ze wat en dan kun je bezwaren indienen. Dat kun je wel doen, maar we trekken toch aan het kortste eind, 90 procent van de keren.

Interviewer: Heeft u daar ervaring mee?

Riet: Nee, van horen zeggen. Ik vind het allemaal tien keer niks. Hoe ouder ik word, ik maak me echt ook

wel zorgen, hoe wordt het straks. Je bouwt wat op, je hebt hard gewerkt met zijn tweeën, dan kan je ziek worden, en dan word je gekort, en dan moet je betalen, betalen, betalen. Ik heb het van mijn moeder gemerkt. Mijn vader werd ziek, die werden dan in een verzorging gestopt. Naar verhouding was het gigantisch wat je moest betalen. Iemand die alleen maar een AOW'tje heeft, dan hoeven ze heel weinig te betalen. Mijn vader had heel veel pensioen, maar ze hielden net zo weinig over als iemand die AOW had. Misschien honderd euro meer. Tot het maximum moet je alsnog betalen, want ik weet ook, de zorg is hartstikke duur. Wat ik gezien heb, echt verschrikkelijk, ik heb echt huilbuien gehad. Ook in die tehuizen allemaal, dat maakt mij boos. Echt verschrikkelijk. De overheid moet daar eens gaan kijken hoe het daar aan toe gaat. Die verpleegkundigen of de zorg kunnen er eigenlijk niks aan doen. Die proberen wel in te grijpen.

Respondenten dragen deze verhalen aan om hun oordeel over de overheid in algemene zin te verwoorden. Een uitzondering vormen de verhalen van respondenten die door hun werk in de publieke sector of andere nauwe verbondenheid met overheidsorganisaties meer complexe beelden hebben van het functioneren van een organisatie of complex van organisaties. Het kan dan gaan om werknemers in de zorg of bij de politie, of personen met een grote zorgbehoefte die veel met zorginstellingen te maken hebben in hun dagelijks leven. Kurt (28) is ICT-specialist bij een bedrijf dat diensten levert aan de zorgsector. Voor hem vormen zijn ervaringen op het werk een belangrijk element van zijn beeld van de responsiviteit van de overheid:

Interviewer: Wie is de overheid?

Kurt: Het zijn verschillende instanties. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de WMO. Dan heb je wat vroeger van de AWBZ was, een derde is naar de gemeente gegaan. Op de lange termijn bespaar je misschien geld, maar het is naar de gemeente gedistribueerd en de gemeente heeft geen flauw idee wat die er mee aan moet. Want het heeft nooit tot het takenpakket gehoord. Dat kost geld. Mensen vallen tussen wal en schip. We krijgen meer dienstverleners. Het zijn allemaal problemen die spelen. De overheid heeft er niet goed over nagedacht. Op dit niveau bedoel ik het ministerie. Dan heb je het volgende niveau, de gemeenteproblemen. Die gaan tegen individuele mensen zeggen: onder de AWBZ had je er recht op maar nu valt het onder ons en nu heb je er geen recht op. Die gaan roepen en die moeten weer wat krijgen. Daar is niet goed rekening mee gehouden door ministerie en gemeente.

Realiteiten

In andere gevallen zien we de overheid als actor, in diffuse vorm, in beeld komen via oordelen over realiteiten. De betrokken actoren en hun handelen zelf (beleidsmakers en beleid) zijn in deze verhalen nog beperkter in beeld, en blijven ambigue. Tegelijkertijd tekent de realiteit zich scherp af, alsook de relatie tussen overheid en realiteit. Jan (73) wijst op de wijze waarop de overheid handelde in de kredietcrisis, om daarmee zijn beeld van de overheid als actor vorm te geven:

Interviewer: We hebben het nu de hele tijd over de overheid. U gaf aan dat de overheid niet genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Wie is de overheid volgens u?

Jan: De overheid is degene die belasting int, geld uitgeeft en zorgt dat alles een beetje gelijk gaat komen. Maar helaas, belasting innen kunnen ze allemaal, geld uitgeven ook. Maar er zijn te veel haken en ogen. Geld binnenhalen prima, uitgeven ook. Neem een crisis: geld is verdwenen, behalve de schulden, die zijn blijven staan. Hoe kan dat nou? Het ene verdampt en het ander niet. Een bank heb ik nog nooit geld zien verliezen. Een bank verdient altijd. Dat zijn alleen de directeuren die geld weghalen, daar moeten ze beter naar gaan kijken.

Respondenten beoordelen via realiteiten de wijze waarop de overheid handelt; de aard van handelen is uit realiteiten af te leiden. Soms zien zij in realiteiten een falende overheid. Zoals Jolanda (46), huisvrouw en hulp in de huishouding:

Jolanda: Ik zie om me heen, ik hoor om me heen dat de overheid geen rekening houdt met wat burgers willen. Ja, dat merk je dus in wat er om je heen gebeurt. Mensen die het gewoon heel moeilijk hebben en mensen die je in nog grotere auto's rond ziet rijden. En dan komt daar iemand bij die op de fiets een boodschapje moet halen.

Beelden van realiteiten dragen ook bij aan positieve oordelen. Esther (39), huisvrouw, legt uit wat de overheid wat haar betreft goed doet:

Esther: Het loopt aardig goed. Het is veilig. Je kan hier gewoon doen wat je wil. Er is voor iedereen, weet je, de basisbehoeften. Een dak boven je hoofd is best wel aan te komen. Je eten en drinken. Als je goed zoekt is er echt wel werk. Er is wel werkloosheid. Maar deels willen we niet alles doen. Als je echt wil werken is het er. Misschien wel buiten de stad. Ja, het wegnen. Tuurlijk zijn er files, maar we hebben het wel. Het loopt best. Als iedereen om zeven uur de deur uit gaat, loopt het vast. De infrastructuur is goed. Het openbaar vervoer vind ik op zich ook goed. Maar veel te duur. Nee en te weinig. Maar qua frequentie, maar verder. Je kan redelijk doordeweeks overal komen. Je moet er de tijd voor uittrekken. Maar het is er wel.

Conclusie: De overheid in manifestaties

In het beeld van de overheid valt grote diversiteit op. De aard van deze diversiteit is in dit hoofdstuk in kaart gebracht. Sommige respondenten benoemen allerlei instellingen en hun rollen, veelal in algemene en abstracte termen. Het handelen van actoren in meer concrete zin speelt vaak geen duidelijke rol. In andere gevallen zijn instellingen juist in beeld door handelen dat respondenten eraan toeschrijven. Soms zijn specifieke actoren en hun handelen zelfs scherp in beeld – dan gaat het vooral om actoren die vanwege een specifieke kwestie veel media-aandacht kregen, voor respondenten in het oog springend (lokaal of landelijk) beleid, of instellingen waar respondenten directe ervaring mee hebben. In de argumentaties vormen specifieke beelden en ervaringen indicatoren voor de responsiviteit van de overheid als geheel.

De instellingen van de representatieve democratie blijken centraal te staan in het beeld van 'de overheid'. Soms worden actoren benoemd, maar vaak gebruiken respondenten algemene termen als 'de politiek' zonder specifieke actoren te onderscheiden. Verder hanteren respondenten vaak een diffuus beeld van de overheid en onderscheiden zij nauwelijks instellingen of hun handelen. Tegelijkertijd spreken zij oordelen uit over de overheid, op grond van beleid dat zij 'de overheid' zien bedenken en uitvoeren en realiteiten die zij aan de overheid toeschrijven.

In de interviews presenteren respondenten combinaties van manifestaties. Zij spreken bijvoorbeeld over de overheid als complex van instellingen dat het publieke belang dient, en dragen enkele persoonlijke ervaringen aan met lokale instellingen. Of zij spreken over de overheid die zich laat zien in een realiteit als armoede, in de PvdA in de context van de Uruzgan-missie, en in het 'niet waarmaken van beloften' door 'de politiek'.

Wat betekenen deze inzichten?

Op de eerste plaats wordt duidelijk dat beoordelingen van de responsiviteit van de overheid betrekking hebben op specifieke manifestaties van de overheid zoals die er voor respondenten toe doen. Wat 'de overheid' is en welk handelen van welke actoren dan in beeld komen, is verschillend. Soms zal het gaan om de overheid als stelsel van instellingen, in meer abstracte zin. In andere gevallen is de overheid 'de politiek', of een diffuus omschreven actor. In weer andere gevallen gaat het om specifieke actoren die via publiek debat, in het oog springend beleid of persoonlijke ervaringen in beeld komen.

Op de tweede plaats wordt duidelijk dat de relatie tussen het beeld van actoren en hun handelen gedifferentieerd is. In sommige gevallen is het handelen van actoren scherp in beeld, maar vaak schrijven respondenten nauwelijks handelen toe aan specifieke actoren. Handelen wordt vaak

toegeschreven aan 'de overheid'. Verder beoordelen respondenten vaak actoren zonder dat zij naar het handelen van deze actoren verwijzen. Het handelen zelf blijft buiten beeld wanneer respondenten, bijvoorbeeld, in abstracte termen de rollen van organisaties (als 'ons vertegenwoordigen') centraal stellen, of beleefde realiteiten als armoede of 'prima voorzieningen' via welke de overheid zich aan hen manifesteert.

Op de derde plaats blijkt dat specifieke actoren als instellingen of bewindslieden geen duidelijke identiteit hoeven te hebben voor respondenten die tegelijkertijd een duidelijk oordeel uitspreken over 'de overheid' als geheel. Een instelling als een ministerie, bijvoorbeeld, heeft voor respondenten nauwelijks een reputatie met betrekking tot responsiviteit, ook niet als zij spreken over zaken waarbij een ministerie nauw betrokken is, zoals beleid op het terrein van sociale zekerheid of veiligheid.

Een algemene les hieruit voor overheidsorganisaties is dat de greep van overheidsorganisaties op het beeld dat respondenten van deze organisaties hebben beperkt is. De overheid dient zich aan in manifestaties van velerlei aard, die wel of niet betrekking hebben op specifieke actoren of hun handelen. In hun oriëntatie hierop maken respondenten gebruik van gedeelde beelden van instellingen, realiteiten, kwesties, personen, beleid en waarden, maar zij hebben zelf een belangrijke rol in het bepalen wat voor hen relevante manifestaties zijn en hoe deze te interpreteren zijn. De overheid bestaat voor burgers, en is interpreteerbaar en evalueerbaar. Maar 'de overheid' als werkelijkheid voor burgers is een uitkomst van een complexe wisselwerking tussen overheidsorganisaties en burgers die zich vanuit hun eigen context een mening vormen op basis van wat zich aandient. In de hierop volgende hoofdstukken zullen we de verhalen van respondenten steeds vanuit dit perspectief moeten begrijpen.

Hoofdstuk 4. Wat is de rol van overheidshandelen in oordelen over responsiviteit?

Bij de start van dit onderzoek hanteerden we de veronderstelling dat burgers die een oordeel over responsiviteit uitspreken daarbij een voorstelling hebben van wat de overheid doet. We verwachtten ook dat deze voorstelling een rol zou hebben in de wijze waarop respondenten hun evaluatie van de responsiviteit van de overheid gestalte geven. De idee was dat als burgers deze responsiviteit als laag of hoog beoordelen, zij een beeld hebben van behoeften of wensen van burgers die al dan niet voldoende tot uitdrukking komen in overheidshandelen. We dachten verder: burgers zullen desgevraagd de legitimiteit van hun claim (de overheid is al dan niet responsief) structureren aan de hand van beschrijvingen van overheidshandelingen, en argumentaties ten aanzien van dat handelen. Wat doet de overheid wel of niet goed? In welke zin deugt dat wel of niet? We waren hierin geïnteresseerd omdat het antwoord op deze vragen niet voor de hand ligt. Gaat het om een politieke wil, en zo ja, hoe ziet die er dan uit? Gaat het om de prestaties die de overheid levert? Of gaat het niet om wat de overheid doet in termen van politieke keuzes en beleid, maar om andere zaken? In dit hoofdstuk analyseren we wat burgers ons hierover vertelden. Het gaat dan enerzijds om beschrijvingen van de fenomenen waar het voor respondenten om gaat: wat gaat goed en minder goed? Anderzijds gaat het om argumentaties ten aanzien van deze fenomenen: de wijzen waarop respondenten hun claim dat een bepaald type overheidshandelen als voldoende of onvoldoende responsief is te legitimeren. Via deze argumentaties wordt duidelijk in welke zin welk overheidshandelen geweld doet of voldoet aan hun normen ten aanzien van responsiviteit. We beginnen met een analyse van de oordelen van de negatieven. Vervolgens komen de oordelen van de positieven aan bod.

De negatieven

Het interview startte steeds met dezelfde vraag: 'In Nederland is discussie over de vraag of de overheid voldoende rekening houdt met wat burgers willen? Hoe ziet u dit?' Deze open vraag gaf respondenten ruimte tot interpretatie. Wat 'rekening houden met' in houdt lieten we over aan de respondent. Vaak kwamen zij direct met een reactie. Bij negatieven was dat vaak een tamelijk eenduidige: 'nou, ik vind helemaal niet dat ze rekening houden daarmee'. Dergelijke antwoorden gaven interviewers de kans om vervolgvragen te stellen om duidelijker te krijgen hoe het handelen van de overheid eruit zag voor respondenten, en wat voor hen daarin niet in orde was.¹⁷ Respondenten met een negatief oordeel kwamen met verhalen over overheidshandelen, met daarin verweven argumenten die duidelijk maakten in welke zin dat handelen niet strookte met hun normen ten aanzien van responsiviteit. Ook kon zo duidelijk worden wat wèl responsief handelen zou inhouden.

In beleid wordt zichtbaar dat de overheid rechten miskent

Om hun oordeel over de responsiviteit van de overheid te illustreren en onderbouwen, dragen respondenten verhalen aan die betrekking hebben op allerlei onderwerpen en fenomenen, van persoonlijke ervaringen tot landelijke discussies. Soms gaat het om ervaringen met lokale projecten of persoonlijke ervaringen zonder dat zij verwijzen naar bredere verbanden: 'we wilden dit niet en toch ging het door'; 'de straten worden hier slecht geveegd'; 'er is hier niks voor kinderen'. Toch zijn er patronen te herkennen in de verhalen. Op de eerste plaats zien we beleidsterreinen terugkomen. Het meest besproken is de zorg. Op de tweede plaats komt sociale zekerheid. Minder maar nog steeds relatief vaak aan de orde gesteld worden veiligheid en migratie en integratie. Verder zien we vergelijk-

¹⁷ We kunnen het probleem van 'rationalisatie achteraf' niet uitsluiten. Wij confronteerden respondenten met de vraag of de overheid wat hen betreft voldoende rekening houdt met wat burgers willen. Hun antwoord daarop bracht hen daarbij steeds gelijk tot argumentatie. 'Ja, dat vind ik wel hoor, want...'. Waarna vaak vlot verhalen en argumenten volgden. Maar het is mogelijk dat respondenten soms gingen 'zoeken' naar werkelijkheden en argumenten die hun antwoord zinnig zouden maken, en hun antwoord op de openingsvraag niet werkelijk te beschouwen valt als een uitvloeisel van die visie op werkelijkheden en argumentaties. Respondenten gaven soms aan 'het moeilijk te vinden het onder woorden te brengen'. Hier staat tegenover dat we nog altijd helder konden krijgen wat voor respondenten een plausibele, verdedigbare uitleg bij het oordeel was. Ook doet dit vraagstuk van rationalisatie achteraf niets af aan de verschillen en overeenkomsten die we vonden tussen de twee categorieën respondenten.

bare probleemyperingen. Negatieven illustreren hun oordeel vooral via beschrijvingen die betrekking hebben op de kwaliteit van het bestaan. Vaak gaat het dan om het effect dat overheidshandelen of het uitblijven daarvan hierop heeft. Zij presenteren eigen ervaringen, ervaringen uit de naaste omgeving en verhalen die zij kennen uit de media om de aard van de impact van overheidshandelen te karakteriseren. Ervaringen en verhalen uit de media hebben hierbij een vergelijkbare rol. Op de derde plaats zien we vergelijkbare argumenten over de wijze waarin de overheid tekort schiet wat betreft responsiviteit.

Respondenten presenteren oordelen over responsiviteit vanuit beleefde realiteiten. Het is via deze realiteiten dat beleid zich aandient, en deze realiteiten worden geïnterpreteerd als consequenties van overheidshandelen. Opvallend zijn niet de klachten over de realiteiten waarmee respondenten zich geconfronteerd zien. Deze klachten zijn bekend. Maar dit betekent niet dat we niets uit de verhalen leren. De data bieden de mogelijkheid klachten van burgers over responsiviteit in samenhang te bezien. We zien dan niet alleen dat burgers bepaalde klachten hebben, maar dat deze klachten veel met elkaar gemeen hebben. Op de eerste plaats: responsiviteit draait primair om het alledaagse bestaan. Op de tweede plaats: consequenties van overheidshandelen zijn in de argumentatie van negatieven onaanvaardbaar vanwege de botsingen met rechten die zij menen te hebben. Het perspectief van negatieven op de responsiviteit van de overheid is rondom deze botsingen georganiseerd. Negatieve oordelen gaan over misstanden in het alledaagse bestaan, en nauwelijks iets anders. Op de derde plaats: we leren uit de interviews dus ook waar oordelen over responsiviteit niet over gaan. Andere argumentaties dan die rondom rechten in het alledaags bestaan zijn marginaal. Maar ook andere politieke vraagstukken dan die rondom het alledaagse bestaan zijn marginaal. Waar die wel aan bod komen, is dat in gereduceerde termen, die respondenten inzetten ter versterking van de argumentatie rondom botsingen van consequenties en rechten.

De overheid handelt niet conform rechten van burgers. Welke rechten zijn dat dan? Waar het gaat om zorg en sociale zekerheid gaat het om het recht op een bepaald voorzieningenniveau. Welke standaarden hanteren burgers hier? Wanneer zou sprake zijn van overheidshandelen met inachtneming van rechten? Op de eerste plaats laten de verhalen zien dat het wat respondenten betreft gaat om behoud en het ervaren of vrezende van (meer) verlies. Zorg en sociale zekerheid schieten tekort, omdat het niveau van voorzieningen achteruitgaat. De mate van achteruitgang geldt als problematisch doordat standaarden van kwaliteit die als normaal gelden niet gehaald worden. Vergelijkingen met het verleden en met het bestaan van anderen in de samenleving die geen beroep hoeven doen op voorzieningen gelden als ijkpunt. Conditie van het bestaan die wat respondenten betreft te wijten zijn aan het (te) lage voorzieningenniveau gelden als immoreel, schrijnend, schandelijk. 'Normaal' betekent hier 'menswaardig'. Hervormingen en bezuinigingen krijgen hun betekenis in het licht van deze vergelijkingen tussen de realiteit en 'wat normaal is'. Beleid deugt niet, omdat door wat de overheid doet of nalaat situaties ontstaan die 'niet normaal' zijn. Perspectieven van respondenten staan daarmee op gespannen voet met argumenten over terugtrekking van de overheid, 'hervorming' en 'eigen verantwoordelijkheid' die in de Nederlandse politiek al jaren uitgedragen worden. Maar dit betekent niet dat respondenten ingaan op deze tegenstelling: we zien geen verwijzingen naar dergelijke argumenten, ook niet in afwijzende vorm.¹⁸

Zoals gezegd: het meest besproken beleidsterrein onder negatieven was de zorg. Respondenten dragen eigen verhalen aan, verhalen uit hun omgeving, en ervaringen als werknemer in de zorg, waarin zij specifieke gevallen verbinden deze met meer algemene redeneringen over zorg. Het gaat hierbij om medische zorg, ouderenzorg en thuiszorg. Centraal staat steeds de onacceptabel lage kwaliteit van zorg die geboden wordt, waaruit zou blijken dat de overheid aan zorg niet de noodzakelijke prioriteit en middelen toekent. We zien hier vaak afwijzing van dreigende bezuinigingen. Linda (26), medisch secretaresse in een ziekenhuis, en Bertus, (63) gepensioneerd slager:

¹⁸ Een uitzondering geldt privatisering.

Linda: Ik denk dat er meer geld nodig is in de zorg. Niet bezuinigen op personeel. In ziekenhuizen niet, verpleegkundigen zijn gewoon hard nodig aan het bed en ook in de ouderenzorg. Verzorgingstehuizen, bejaardentehuizen, als ik daar verhalen van hoor, die zijn soms heel schrijnend. Die hebben personeels-tekort, en dat vind ik heel erg. Vorige week hoorde ik een verhaal van iemand die had in een verzorgings-tehuis gewerkt en als dan maandag de doucheday is, en dat valt dan op Pasen, dan wordt het gewoon een week overgeslagen. Omdat ze verder geen tijd hebben. Nou, dat soort dingen kunnen gewoon niet in Nederland.

Bertus: Ze zijn nu met bepaalde dingen helemaal onverantwoordelijk bezig, vind ik. In de zorg. Je hoort nu de zorg staat onder druk, moet bezuinigd worden. Waar willen ze dan bezuinigen? De zorg moet wel kwaliteit hebben. Dat er bepaalde tehuizen zijn, dat er 's nachts een verantwoordelijke loopt op de 70 mensen. De rest is er ook wel, maar er niet bevoegd voor is. Omdat er geen centen zijn. Omdat de mensen, 's nacht, kun je nagaan als er zes mensen lopen. Dat zie je op bejaardentehuizen. Dan is er één vuil en nog één. Dat mensen vier uur in hun eigen vuil liggen, omdat er geen mensen zijn om hen te helpen.

Beleid geldt als onacceptabel omdat een 'normaal' niveau van zorg dat als menswaardig geldt niet behaald wordt. Waar wij respondenten confronteerden met een alternatieve redenering, wijzend op 'noodzakelijke bezuinigingen', wordt de absolute aard van het recht op een hoger voorzieningenniveau bevestigd. Eliza (71) woont zelfstandig maar maakt veel gebruik van zorg:

Interviewer: maar nu ben ik eventjes van de overheid. Ik speel dat even en ik zeg tegen u: 'we moeten bezuinigen, en die zorgkosten die rijzen de pan uit. We moeten hier en daar korten. We kunnen geen kant op'. Wat zegt u dan?

Eliza: Ja, maar je hebt hulp nodig. Ze laten de mens vervuilen. Daar zijn ze heel hard mee bezig op het ogenblik. Want ik heb gehoord, toevallig sprak ik gisteren iemand uit Rotterdam, daar heeft een stuk in de krant gestaan over het overkoepelend orgaan van de Katholieke Orde. Dat in Stadszicht, al die tehuizen die er staan, dat de directie heeft gezegd: we kunnen niet meer bezuinigen. Moeten we nog meer bezuinigen, dan moeten we familie laten corveeën. Dat rijst toch de pan uit? Dat kan gewoon niet.

In het geval van ouderenzorg beargumenteren respondenten dat het te lage niveau van voorzieningen des te schrijnender is, omdat het gaat om miskenning van opgebouwde rechten van burgers die lang gewerkt hebben om tijdens hun oude dag verzorgd te worden. Het kan dan gaan om verhalen over bekenden, of verhalen over de kwaliteit van ouderenzorg in algemene zin: Zoals Thea (64), huisvrouw, vertelt:

Thea: Als je ziet, die arme zielen. Kom je op een zondag op bezoek bij een oude tante en wat denk je, ligt dat mens in bed in haar pyjamaatje. En kom je 's middags om vier uur, dan ligt dat mens nog steeds in bed want die is er niet uitgehaald. En dan zeggen ze: 'nee, vandaag doen we de mannen en volgende week de vrouwen, want we hebben niet genoeg personeel om ze er allemaal uit te halen op zondag'. Snappie? Mijn moeder ging naar mijn tante en die zegt, nou, om vijf uur begint de kerk op zondag in dat bejaardenhuis en daar lag tante nog steeds in haar pyjamaatje. Dus toen moest ze zelf maar zien tante in de kleren te hijsen. Nou, toen hebben ze haar even geholpen en toen kon tante mee naar de kerk. Dan denk ik, nou, moet je nou zo oud worden, daar heb je je leven lang te pletter voor gewerkt. Dat vind ik schande.

Respondenten noemden ook de stijgende kosten van zorg voor burgers. Ook hier zien we dat respondenten in hun argumentatie het effect van overheidshandelen op het persoonlijke bestaan centraal stellen, waarbij aantasting van kwaliteit van leven criterium is. Wij vroegen Nelly (56), huisvrouw, of zij vond dat de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen:

Nelly: Nou, helemaal niet eigenlijk. Ik vind dat ze helemaal geen rekening houden. Ze kijken gewoon niet naar een minderbedeelde. Anders zou je namelijk nooit dat rare hebben van dat ziekenfonds van dat je 165 euro eigen risico. Belachelijk voor mensen die met een minimuminkomen zitten en dergelijke, die toch die eerste 165. Ja, als je nooit wat mankeert heb je er geen erg in. Maar als je naar een dokter moet en je krijgt medicijnen voorgeschreven of zo, dan krijg je die rekening toch maar in de bus en er is niemand die hem voor je betaalt. Dat mag je dan toch maar mooi zelf doen. Door dat soort dingen vind ik dus dat ze geen rekening houden met de burger.

In de verhalen over sociale zekerheid zien we dezelfde argumenten. De problematiek is vergelijkbaar: beleid zonder oog voor rechten. 'Het is gewoon van daar gaan we op bezuinigen en dat gaan we korten', zoals een respondent het formuleerde. Het zijn voor respondenten mensen met lagere inkomens en meer kwetsbare posities die de gevolgen van overheidshandelen voelen. Het is dan de realiteit van een zo laag inkomen dat er 'niet meer van rond te komen valt' die duidelijk maakt dat de overheid in haar responsiviteit tekortschiet. Het gaat om de inkomenssituatie, en de verantwoordelijkheid van de overheid om voor burgers een 'normaal' inkomen te garanderen. Achteruitgang door overheidshandelen dat geweld aandoet aan die norm geldt als tekortkoming. Mirjam (34), taxichauffeur, legt het uit:

Interviewer: Zijn het speciale groepen waar dan geen rekening mee gehouden wordt? Welke groepen dan?

Mirjam: Ja. De mensen die het minder hebben. De mensen die om en nabij het minimum leven, om het zo maar te zeggen. Tuurlijk krijgen we wel veel van de Belastingdienst, die toeslagen krijgen we wel terug en dat vind ik wel mooi. Maar dat moet ook wel, want anders redden we het al helemaal niet. Misschien toch nog een voorbeeldje, dat is toen woonde ik nog aan een ander adres. Toen had ik ook een uitkering. Ik werkte er wel bij, half. Dat werd aangevuld. Toen kreeg ik een brief dat de huur weer zoveel procent omhoog, en dat dat weer omhoog ging, en dat weer omhoog ging en wat gebeurde er met mijn loon? Dat ging naar beneden. Even een makkelijk voorbeeld. Mijn kosten gingen met 40 euro omhoog, en mijn loon ging met 40 euro naar beneden. Dus 80 euro omlaag. Dat vind ik niet normaal. Je moet toch, als alles duurder wordt, een beetje die compensatie erin krijgen. Daar wordt dan niet aan gedacht. Mensen met geld worden rijker en mensen zonder geld worden armer. Zo is het altijd geweest.

Gerda (49), werkzaam in een verzorgingshuis, legt uit aan de hand van wat zij op het werk meemaakte:

Interviewer: Wie doet de overheid tekort? Gaat het om bepaalde groepen of iedereen?

Gerda: Sociaal zwakken. Ouderen, gehandicapten, mensen die alleen maar de AOW hebben. Er is hier vandaag een busreis, maar die vrouw kon niet mee want ze heeft niet zoveel. Want ze wilde ook uit eten met haar kinderen met Pinksteren. Maar ik denk, het is toch schandalig dat ze een klein reisje niet kunnen maken omdat ze het niet kunnen betalen. Terwijl je heel je leven hebt gewerkt. Dan ben ik een beetje opstandig aan het worden. Als je er echt over na gaat denken, dan snap je niet dat ze dat in Den Haag durven uit te voeren.

Respondenten dragen ervaringen van confrontaties met situaties van niet 'normaal kunnen leven' aan om te laten zien dat van voldoende responsiviteit geen sprake is. Responsiviteit is in deze optiek immers herkenbaar in het realiseren van een situatie waarin je 'normaal kunt leven'. Nelly, die van een uitkering leeft, ziet haar situatie als één die gedeeld wordt door velen:

Interviewer: Zijn er ook positieve dingen te noemen. Of de regering luistert naar wat mensen willen?

Nelly: Volgens mij niet. Dat is iets wat je zelden hoort. Ik kan niets opnoemen eigenlijk. Geen belangrijke dingen.

Interviewer: Wat is voor u heel belangrijk?

Nelly: Gewoon, dat je normaal kan leven. Dat je niet met zoveel dingen rekening moet houden. Dat ze dingen niet zo duur maken dat je bepaalde dingen dus helemaal niet meer kan. Wij horen dus gewoon geen auto te rijden, wij horen niet luxe te eten. Ik noem maar even een paar dingen. Zo voelt dat aan. Die mensen dus met een minimuminkomen. Ongeacht of dat nou een uitkering is of een ziektewet of een WIA of gewoon minimumloon omdat je werkt. Want die zijn er ook zat. Ja, het is net of ze die mensen dat gewoon niet gunnen meer. Daar wordt dus inderdaad helemaal niet naar gekeken.

Een derde beleidsterrein is dat van veiligheid. Terwijl met betrekking tot zorg en sociale zekerheid sprake is van een botsing van beleving van overheidshandelen met rechten op een 'normaal' voorzieningsniveau, gaat het hier om tekortkomingen van politie en justitie in het garanderen van veiligheid. Hier horen we verhalen over law and order. Respondenten spreken over ervaringen van en verhalen over onveiligheid om te wijzen op een gebrekkig optreden van de overheid. Het is weer de beleefde realiteit van onveiligheid, waarin voor respondenten gebrekkige responsiviteit te herkennen is. Ans (85):

Ans: Ik durf de straat nog wel op 's avonds, ook met de auto. Maar er zijn zat die dat niet meer durven.

Interviewer: Maar wat heeft dat te maken met de overheid?

Ans: Nou, de overheid moet zorgen dat er meer blauw op straat komt. En dat wij meer beveiligd worden, zozegd. Al die hoge heren worden wel beveiligd en dat is ook nodig en hun goed recht, daar niet van, maar de burger komt op de laatste plaats. Wij worden niet beveiligd. Ik hoef niet beveiligd te worden, maar wij kunnen niet eens meer veilig op straat, dat is een feit. Dat heeft iedereen zo. Zelfs oude mensen die worden nog verkracht en gepakt. Dat je 's avonds niet eens een brief kan posten, omdat je bang bent dat er één uit de bosjes komt. Ja, daar kan natuurlijk geen politieagent voor staan, voor de bosjes, dat is te gek voor woorden, dat zou niet kunnen.

Het gemiste optreden in het licht van veiligheidsproblemen draait vaak om het missen van adequate reacties. Ton (68), gepensioneerd technicus:

Ton: Ik vind bijvoorbeeld dat ze wel wat strenger mogen zijn in bepaalde dingen. Hoe ze zo de jeugd aanpakken. Als je ziet wat die allemaal doen dan denk je van, dat kan toch allemaal niet. Als ik wat zie wat niet klopt, ik zeg niets meer. Want dat durf ik niet meer. Ik ben al een paar keer uitgescholden en ze hebben de banden van de caravan nog lek geprikt en dat soort toestanden.

Interviewer: Maar dat gaat over wat jongeren doen, hè?

Ton: Ja, maar ja, dat trekt weer zo de budgetten voor de politie. Daar trekt een gevolg van en de politie krijgt er weer geld bij, maar er moeten meer mensen op kantoor. Maar dat blauw op straat heb ik nog nooit gezien. Ik heb hier nog nooit een politieagent gezien. Ja, een keer toen was de aanhangwagen gestolen, toen kwamen ze hier om half 12 's nachts, en toen maakten ze nog een rapportje op en je hoort nooit meer wat. Nou ja, denk ik dan. Maar zelf geef ik nooit meer wat aan als er iets weg is of vernield is. Want dan ga je naar het politiebureau en dan zeggen ze, 'ja mijnheer, dat kan nou niet. Daar moet u een afspraak voor maken'. Ik zeg 'goedendag'. Maar, 'nee, u moet wel terugkomen. 'Nee, ik kom niet terug'. Wat heeft het voor zin om die mensen daar te voeden met informatie waar ze niets mee doen.

Daarbij gaat het soms specifiek om onveilige situaties waarbij het optreden van politie als beperkt geldt, terwijl een 'krachtadig' optreden op zijn plaats zou zijn. Het gaat om de politie die criminelen te veel ongemoeid laat. Petra (47), textielagent:

Petra: Hier achter in de wijk zitten ook mensen die in drugs hebben gehandeld en die zitten dan een paar maandjes vast en lopen dan weer rond. En dan doen ze verschillende invallen en wat ze dan daar

weghalen en dan lopen ze gewoon rond. Ze werken niet en rijden rond in een cabrio. Daar wordt heel weinig mee gedaan. Ik denk dat dat gewoon het beleid is, het gemak. Van de politie, de instanties. Ook van de mensen. Je kan van alles doorgeven, maar mensen doen het niet want er wordt niks mee gedaan. Je ziet het om je heen wat er kan en gebeurt. Ze lopen hier gewoon rond met drugs en dat is niet eventjes maar al maanden. Dan doen ze weer een inval en ik snap ook wel dat de politie niet overal kan zijn, maar als je iemand in je vizier hebt doe er dan wat mee en laat hem niet na een paar maanden weer vrij rondlopen.

Ook zien we het argument dat misdaad te licht bestraft wordt. Respondenten wijzen strenger straffen aan als instrument waarmee de overheid de veiligheid kan vergroten. Zoals Jolanda (46), huisvrouw en hulp in de huishouding:

Jolanda: Kijk, en dat moet ik nog even kwijt over de overheid. De rechtbanken en die laffe straffen die worden uitgekeerd. Laatst, die Tbs'er die mag met verlof onder begeleiding. Heeft die een 40-jarige vrouw in de nek, bij de HEMA. Dan denk ik hoe kan dat nou in vredesnaam, die man is levensgevaarlijk voor de maatschappij, opsluiten en nooit meer loslaten. Dus kijk als je bij wijze van spreken een overval pleegt dan ben je in staat om nog een werkstrafje, een taakstrafje te krijgen. Nou dan ga je de volgende keer toch weer de stiekeme schoenen aantrekken. Ze moeten gewoon wat strakker zijn.

Een vierde beleidsterrein dat negatieven aan de orde stellen is dat van immigratie en integratie. Oordelen hebben betrekking op de rechten van de autochtone bevolking: in overheidshandelen zien respondenten dat de overheid hun positie onvoldoende recht doet. Inwoners van ons land met een niet-Westerse achtergrond, aangeduid als 'buitenlanders', gelden voor een deel van de respondenten als een probleem voor de autochtone bevolking. Een gebrek aan responsiviteit wordt zichtbaar in realiteiten waarmee zij zich geconfronteerd menen. Voor een deel gaat het om beleid uit het verleden; de 'grenzen stonden open' waardoor 'teveel buitenlanders' in ons land konden gaan wonen. Maar meer richten argumentaties zich op gevolgen van de aanwezigheid van 'buitenlanders' voor de autochtone bevolking. Op de eerste plaats illustreren en onderbouwen respondenten hun negatieve oordeel door te wijzen op de financiële last die niet-werkende migranten zouden vormen voor de autochtone bevolking. José (56), huisvrouw:

José: Ik vind niet dat de overheid rekening houdt met burgers, wat wij eigenlijk willen. Wat een burger wil is een veilig land ook waar, waar dus ook de mensen die hier naartoe komen, dat die ook werken. Dat is de bedoeling denk ik hè? Kijk, ik denk dat het niet zo is dat als je Nederland binnenkomt dat je op een gegeven moment zegt, nou Nederland is zo goed, uitkeringen, dit en dat. Maar de Nederlander moet daar wel voor ophoesten. Dat is mijn mening daarover. In mijn omgeving zie ik dat. Als ik 's ochtends boodschappen ga doen, op Zuidplein, is het daar helemaal stil. Er lopen alleen maar, als ik het zo mag zeggen, Nederlanders, wat ik het zo kan zien. En als je dan later op de dag komt, zo rond een uur of vier, half vijf, dan is het plein vergeven van van alles en nog wat. Dus die mensen werken niet, die komen natuurlijk rond 12 uur hun bed uit en 's middags gaan ze dan op hun gemak winkelen. Dat vind ik. Ik zie dan gewoon heel veel mensen dat ik denk, jonge mensen, jonge mannen, jonge vrouwen die eigenlijk gewoon aan het werk horen te zijn. En dan bedoel ik niet alleen maar blank, echt. Kijk die lopen er natuurlijk ook bij, dat is hè. Maar het is hoofdzakelijk wel Antilliaan wat je ziet op Zuidplein. Of Turk, Marokkaan, je ziet op een gegeven moment aan de mensen wel hoe iemand is. Waar ze vandaan komen.

Het is voor José duidelijk dat autochtone Nederlanders opdraaien voor de kosten die niet-werkende allochtonen opleveren. Volgens haar is dit de overheid aan te rekenen en is het een indicatie van gebrekkige responsiviteit – het zal immers duidelijk zijn dat deze situatie tegen de wil van de autochtone bevolking is.

Respondenten wijzen soms ook tolerantie van cultuurverschillen door de overheid aan als gebrekkig responsief. Dit geldt als een aantasting van de positie van autochtone Nederlanders. Cees (71), gepensioneerd buschauffeur, legt uit:

Interviewer: Zijn er ook zaken waar iedereen het over eens is?

Cees: Dat we teveel buitenlanders krijgen die hier de boel willen regeren. Dat natuurlijk ook. Dat is de mening in de samenleving. Op verjaardagen, je hoort niet anders. Niet dat ze een hekel hebben aan die buitenlanders. Maar wel dat ze hier hun zin willen doordrijven. Net als die moslims zeg maar, hun zin doordrijven en de agressieve buitenlanders die willen hun zin hier doordrijven. En dat kan niet, ze wonen hier, dus ze moeten hun eigen hier aanpassen en je hoeft helemaal geen hekel aan een buitenlander te hebben, integendeel. Maar wel dat ze hun eigen aanpassen en niet dat wij ons aan hun moeten aanpassen, de minister moet daar soepeler mee om gaan. Er moeten niet teveel moskeeën bouwen en nu pas gaan ze daar tegen in of tenminste in mee. Omdat ze al voelen dat het fout gaat. Want er komt toch een kleine opstand, omdat er toch teveel naar de buitenlanders hun zin wordt gekeken.

Ten slotte tast volgens sommige respondenten overheidshandelen de rechten van autochtone Nederlanders aan omdat zij rechtsongelijkheid zien tussen autochtone Nederlanders en migranten. In hun beleving bevoordeelt de overheid migranten. Respondenten verbinden deze claim overigens soms met de claim dat immigranten zich schuldig maken aan criminaliteit, wat hun aanwezigheid des te minder acceptabel maakt, en de taak van de overheid om de positie van autochtone Nederlanders te beschermen des te groter. Ellen (65), gepensioneerde pr-manager:

Ellen: Als ik een keertje bruin ben, want ik ben een beetje gekleurd, dan zeggen de mensen: 'doe een hoofddoekje op en je kunt zo naar de bijstand. Dan heb je het goed voor elkaar'. Ik denk als ik met zo iemand hetzelfde wil dat hij dat eerder krijgt dan ik. Ze werken bijna geen van allen. Vooral de jeugd niet. Die eerste generatie is analfabeet, dat begrijp ik wel. Die Marokkaanse jongeren voeren geen mallemoer uit. Ze werken niet, gaan niet naar school. Maar ze hebben wel dure auto's. Hoe ze het krijgen weet ik niet. Grootste gedeelte in de gevangenis is Marokkaans. Een klein gedeelte is wit. Hoe komen ze aan het geld? Ze zullen het niet allemaal jatten. Hoop ik. Ze kunnen allemaal naar school. Voor de zorg heeft er één een pasje en de hele familie gaat er op. En als ik probeer, ik word helemaal gefouilleerd. Dat wordt allemaal gepikt, terwijl ze weten dat het gebeurt. Ze pikken het gewoon.

Een deel van de negatieven ziet gebrekkige responsiviteit dus in één of meer realiteiten die zij beschouwen als indicatief voor overheidshandelen op het terrein van immigratie en integratie. Respondenten benaderen dit onderwerp vaak in gepolariseerde termen, waarbij autochtone Nederlanders en 'buitenlanders' tegenover elkaar geplaatst worden. De argumentatie draait om behoud of herstel van de rechten van autochtone Nederlanders, te realiseren door 'buitenlanders' rechten (zoals zij die toegekend menen te zien) te ontnemen.

Samenvattend: respondenten spreken de overheid aan op verantwoordelijkheden die zij laat liggen. Het gaat in de eerste plaats om verantwoordelijkheden ten aanzien van zorg en sociale zekerheid, en in mindere mate om verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheid en bescherming van de positie van de autochtone bevolking.¹⁹ Negatieven illustreren en onderbouwen hun oordeel over de responsiviteit van de overheid aan de hand van beschrijvingen van beleid en realiteiten zoals zij die zien, en argumenten die voor hen duidelijk maken in welke zin deze realiteiten of beleid laten zien dat de overheid weinig responsief is. Wat hen betreft is helder wat responsiviteit zou inhouden: respect voor de rechten van burgers op een 'normaal' voorzieningenniveau op het terrein van zorg en sociale zekerheid, veiligheid door handhaving en bescherming van de rechten van autochtone Nederlanders.

¹⁹ Voor zover er aandacht was voor andere beleidsterreinen - in deze discussie verder buiten beschouwing gelaten omdat deze veel minder door respondenten aan de orde gesteld werden - zien we dezelfde focus op rechten terugkeren. Zo waren er respondenten die spraken over de dreiging van afschaffing in hypotheekrenteaftrek, dreigende wijzigingen in studiefinanciering en veranderingen in belastingaftrek. Ook in deze gevallen draaiden argumentaties veelal om het niet-acceptabel zijn van het aantasten van bestaande rechten.

Hoe komt het dat beleid niet aansluit bij rechten?

Duidelijk is voor respondenten dat de overheid rechten onvoldoende als uitgangspunt hanteert. Maar daarmee is nog niet duidelijk hoe zij menen dat de overheid komt tot dit handelen. Herkennen zij in beleid politieke keuzes, zij het dat zij het er niet mee eens zijn? Herkennen zij afwegingen? Of gaat het om andere zaken? Door dit te onderzoeken kregen we helder hoe negatieve beleid verklaren.

Ze hebben geen idee

In de argumentatie van respondenten zien we zelden een rol weggelegd voor afwegingen achter beleid. Vaak blijft de beoordeling van beleid beperkt tot de evaluatie van de ervaring ervan. Soms zien we dat respondenten opmerkingen maken over de aard van het perspectief van politici en beleidsmakers, maar ook hier blijft de beleving van beleid centraal staan. Negatieve ervaren een kloof tussen de realiteitsbeleving die naar hun idee ten grondslag ligt aan beleid en de realiteit waarin zij leven. Het is voor hen onbegrijpelijk hoe een redelijke afweging ten grondslag kan liggen aan wat zij als uitkomst ervaren. Het kan niet zo zijn dat de overheid handelt zoals ze doet, terwijl ze 'weten wat ze aanrichten' of 'weten hoe wij moeten leven'. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inkomenssituatie waarin burgers verkeren. De financiële problemen die burgers hebben zijn volgens respondenten onbekend in de zin dat de aard en zwaarte ervan niet onderkend wordt.

Nelly: Ik denk dat ze er ook gewoon mee geconfronteerd moeten worden. Twee jaar moeten leven met de gewone man. En niet als de Frogers voor een maand, want dat slaat nergens op. Want na een paar weken hebben ze het gehad en dan ben je weer terug in je eigen dingetje. Maar dus echt twee jaar met een minimuminkomen, tussen de gewone mensen in een gewoon rijtjeshuis net als hier. Kijken hoe ze er dan tegenaan kijken. Om te kijken hoe ze ieder dubbeltje moeten omdraaien wat we niet meer hebben om de maand door te komen. Dat je hond dood moet als hij wat mankeert, omdat je de dierenarts niet kan betalen. Nog even een voorbeeld. Voor zoveel allemaal telt dat. Ik vind dat als je iets over iemand te zeggen hebt, dat je eerst moet weten hoe dat in elkaar zit. Hoe die mensen moeten leven en of dat nou door hun eigen schuld is of iemand kan ontslagen worden, nou dan heb je drie maanden WW en dan ga je de bijstand in. Nou, als je dan gewend bent om eigenlijk een redelijk inkomen te hebben en je flikkert terug naar zo iets, ik denk dat dat best zwaar is.

Respondenten verbinden de realiteit die zij zien met de geprivilegieerde positie van politici. Edward (54), die na werkzaam geweest te zijn in de bouw van spoorwegen al jaren afgekeurd thuis zit, legt uit dat politici niet begrijpen hoe mensen met lage inkomens leven:

Edward: Dat bedje van hun ligt klaar. Er zijn toch ook een hoop mensen die in de winter in de kou hun stookkosten niet kunnen betalen. Of die nog maar net rond kunnen komen. Bij zulke mensen moet hij eens een week of maand intrekken. Dat hij weet van, die mensen hebben geld tekort... ik weet de kast in te duiken en ik smeer drie boterhammen. Maar die mensen zitten te kijken van oh, om zes uur krijgen we twee boterhammetjes en om acht uur gaan we naar bed want het licht mag niet aan. En om een uur of tien komen we er pas uit en dan gaan we pas drinken en eten. Zulke mensen heb je ook. Die zo leven....

Interviewer: Ja maar als minister heb je toch mensen die je informeren?

Edward: Ben je gek. Die zitten daar op kantoor, vullen hun zakken en verder niets. Heb jij weleens meegeemaakt dat Camiel Eurlings bij iemand een maand ingetrokken heeft en weet hoe het zit? Heeft Balkenende dat wel eens gedaan? Hebben die mensen wel eens een maand bij iemand gezeten om te kijken hoe ze leven en waar ze mee rond moeten komen? En hoe dat gaat met die kleren en dat wassen en heel die reutemeteut. Nee, ben je bedonderd, er is er geen een die dat doet. Want s avonds gaan ze naar huis en dan staat die aardappel en dat vlees, en dat puddinkje klaar. En dat krantje en die sloffen.

Dergelijke redeneringen zien we ook in argumentaties over tekortkomingen in de zorg: respondenten beargumenteren dat de overheid handelt vanuit onbegrip van de maatschappelijke realiteit. Eliza (71) is chronisch ziek en afhankelijk van zorg. Zij is bezorgd over de realiteitszin van de overheid:

Eliza: Kijk, de overheid, dat heb ik ook van de verpleging gehoord, ze hameren erop dat de familie moet bijspringen. En daar houden ze overal rekening mee, dat de familie moet bijspringen. Maar als je geen familie hebt, kunnen ze niet bijspringen. Maar als je dat niet hebt, hoe kan je ze tevoorschijn toveren?

Keuzes gelden niet alleen als blind voor de behoeften en rechten van burgers, maar ook als irrationeel want zonder oog voor de maatschappelijke werkelijkheid. Respondenten spreken hierover vanuit de 'ervaringskant'. Op vergelijkbare wijze zien respondenten werkzaam in de publieke sector de realiteit zoals zij die kennen miskend in het overheidsbeleid waarmee zij zich geconfronteerd zien. Gerda (49) werkt in een verzorgingshuis:

Interviewer: In Nederland is soms discussie over de vraag of de overheid rekening houdt met wat burgers willen?

Gerda: Dat zie ik niet zo, als ik zie wat er in de zorg aan de hand is. Er is een hoge werkdruk, steeds minder zorg. Je ziet dat er steeds minder geld naar toe gaat. Het is een wereld van verschil met vroeger en nu. Het is allemaal administratief werk wat er bij komt. Je moet minuten schrijven bij de mensen en op je eigen formulier. Het moet allemaal verantwoord worden. Dat is niet erg, maar het is zo log. Soms lijkt het meer dat je bezig bent met een kantoorbaan dan met de zorg. En dat vind ik heel erg, vooral voor de mensen zelf. Daar mogen ze in Den Haag wel een beetje erg in gaan krijgen. Tenminste, dat vind ik. Want ze draaien die kraan steeds verder dicht. De overheid is daar debet aan.

Nicole (44) is werkzaam bij de politie en presenteert 'ze kennen de realiteit niet'-argumenten om uit te leggen wat niet-responsief beleid kan verklaren:

Nicole: Zelf denk ik, gekeken vanuit de politiewereld, dat hun niet weten wat het werk inhoudt. Dat denk ik. Als ik tijdens een dienst op een zaterdagavond naar de meldkamer zit te luisteren en de drukte is zo dusdanig hoog is dat ze de meldkamer moeten opsplitsen en dat er in sommige wijken maar anderhalve man en een paardenhoofd rondrijden, omdat de bureaus met 50% te weinig mensen kampen. En wat je ziet wat er aan criminaliteit bij Paleis van Justitie binnenkomt en dat de gevangenen leeg zijn, dat soort dingen. Daar maak ik me zorgen om.

Het interesseert ze niet

Soms concluderen respondenten dat de overheid simpelweg niet geïnteresseerd is in de problemen waar burgers mee geconfronteerd worden. Het is wederom de ervaring van de realiteit die zij aandraagen om hun inzicht te illustreren. Wanneer de overheid zich interesseerde voor de behoeften en mening van burgers, zou de betreffende realiteit niet bestaan. Het onbegrip dat sommigen ervaren is geen ongeluk maar onwil. José (56), huisvrouw, legt uit hoe de desinteresse van politici ten grondslag ligt aan de verpaupering van de wijk waar zij woont:

José: Omdat je dat ook in het beleid niet terug ziet. Want als je dat in het beleid zou zien, dan zou die verpaupering niet voorkomen. Daar zou dan beter op gelet worden. Het is toch niet zo moeilijk om in zo'n wijk wel de goede mensen neer te zetten die er wel verstand van hebben en die zeggen 'zo moet het'. Wat is er nou moeilijk aan een huisjesmelker ergens vandaan te krijgen, dat is toch niet zo moeilijk? Lijkt mij hoor. Om dat gewoon voor elkaar te krijgen. Dan denk ik dat er niet naar je geluisterd wordt. Want dan denken ze: 'nou ja, het is toch maar een wijk waar gewoon mensen wonen met de laagste inkomens of middeninkomens'.

De overheid is 'de politiek', en verhalen gaan dan wel grotendeels over beleid, maar we zien hierin politici een rol spelen als verantwoordelijken. Negatieven missen bij politici een oriëntatie op de publieke zaak. Dit wordt zichtbaar in beleid, maar ook in gedrag van politici zoals zich dat aan respondenten aandient. Zoals Thea (64), huisvrouw, uitlegt:

Thea: Ik heb het idee dat ze gewoon maar wat doen. En ze zijn zo druk met hun eigen politieke partijtje, ze zijn niet bezig met wat goed is voor het land maar meer met hun partijtje dat die winnen moet, dat soort dingen. Ik vind: het land moet voorop staan. Kijk doen ze het om een goed baantje te hebben, voor de eer en alles. Of doen ze het om het land vooruit te helpen om iets goeds te doen? Dat zie ik niet.

Irrationaliteit

Respondenten dragen om hun negatieve oordeel over responsiviteit van de overheid te onderbouwen verhalen aan over tekortschietende rationaliteit. Beleid faalt, doordat vanuit burgers gezien besluiten genomen worden die botsen met hun logica, en daarom als onrechtvaardig of ineffectief gelden. Respondenten stellen dat 'niet goed nagedacht' was en/of 'niet goed geluisterd', waardoor de juiste kennis niet als uitgangspunt kon dienen - anders was het beleid in kwestie niet tot stand gekomen. De uitspraken van respondenten suggereren dat de overheid onvoldoende de rationaliteit hanteert van waaruit burgers de maatschappelijke werkelijkheid ervaren, en die voor hen de geldige is. Respondenten treden in deze argumenten over rationaliteit buiten de vier beleidsterreinen die in hun verhalen centraal staan. Het gaat dan vaak over grote en actuele projecten: de ov-chipkaart, infrastructuurle maatregelen als die met betrekking tot de A4 en de HSL, maar ook oudere projecten als de Betuwelijn worden aangehaald. Ook spreken respondenten, weer aan de hand van voorbeelden, over de irrationaliteit van privatisering. Verder beschrijven burgers irrationaliteit aan de hand van lokaal beleid en persoonlijke ervaringen. Steeds weer zien we dat aan de hand van concrete gebeurtenissen en ontwikkelingen duidelijk wordt dat gebrekkige responsiviteit in hoge mate een rationaliteitsprobleem is. Het zijn niet de doelen van beleid die ter discussie gesteld worden, maar de beslissingen om doelen te halen en procedures die deel uitmaken van de werkwijze. Ook hier zien we dat niet verschil in politieke visie leidend is, maar de realiteit van beleid zoals die zich aan respondenten aandient. Zoals Edward en Jeanine (46), werkzaam bij de Accountantsdienst van de gemeente Amsterdam:

Edward: Ja, dat is met de kilometerheffing, daar zijn ze jaren en jaren mee bezig. Hoeveel geld wordt daar wel niet ingepompt dat ze het daarna weer afblazen. Miljoenen gaan daarin. Geef die miljoenen aan het pensioenfonds. Dan hoeft ik niet 50 gulden maandelijks af te lossen. Pomp het daarin. Het is allemaal verloren geld. Nou gaat het weer niet door. Dan komt er subiet weer een ander. Een bedrijf moet dat even onderzoeken, maar wat Eurlings toen bedacht heeft dat telt niet. Dat wordt weer iets anders. Daar gaan zoveel miljoenen inzitten voor iets wat weer niet van de grond komt. Zonde voor die centen van ons. Vind je dat niet?

Jeanine: Neem nou de Noord-Zuidlijn. Dat kost de gemeente Amsterdam kapitalen, en ja, het is maar de vraag of dat nou zo echt nodig is. Want in Amsterdam heb je volgens mij prima verbindingen om van noord naar zuid te komen. Dus ik denk niet dat dat echt noodzakelijk is. Maar het gebeurt allemaal wel en alle kosten die daar extra door worden overschreden, die worden allemaal op de burgers weer afgewenteld. Dus dat vind ik een hele slechte zaak.

Dezelfde afwijzing in termen van rationaliteit zien we waar respondenten putten uit eigen ervaringen. Nicolette (37), voorheen doktersassistente, nu afgekeurd, en Marga (52), administratief medewerkster, rolstoelgebruikster:

Nicolette: Oh de politie... ik vind altijd dat die veel te veel met onbelangrijke dingen bezig zijn. Dat meen ik echt. Voor belangrijke dingen hebben ze geen tijd. Ze hebben wel tijd om om acht uur 's ochtends hier in de wijk een alcoholcontrole te houden. Om acht uur 's ochtends! Dan denk ik van, hoe onzinnig kan je het verzinnen. Om acht uur 's ochtends. Maar overlast op het winkelcentrum hier, daar hebben ze dan geen tijd voor. Dan kun je bellen, maar dan komen ze niet want ze hebben geen tijd. Dan denk ik, dat

begrijp ik niet. Maar die organisatie, waar dat dan precies mis loopt, dat weet ik niet. Maar dat vind ik dan weer zo'n goed voorbeeld dat je denkt, is dat niet zonde van je tijd, waarom zet je daar nu tien man voor een alcoholcontrole en waarom heb je geen mensen om overlast, of mensen die angst hebben voor die hangjongeren, die intimideren, waarom heb je daar geen tijd voor? Dan denk ik, dat is toch veel belangrijker, de veiligheid? Dat ze zich veilig voelen... dat is nu een voorbeeld dat ik dacht, hoe krijgen ze het verzonnen.

Marga: Het ziekenhuis hier zijn ze helemaal aan het verbouwen. Hebben ze een nieuwe ingang gemaakt. Nou, daar kan ik dus niet alleen naar binnen. Mijn man moet altijd mee. Want dat is echt een baan naar boven. Of ik moet tien treden op, maar ik kan geen traplopen. Dus ik kan niet alleen het ziekenhuis in, hoe bespottelijk is dat! En alle afdelingen waar ik moet zijn, dus revalidatiearts, pijnpoli, zit allemaal op de tweede verdieping. En als er brand uitbreekt zijn ze gelijk allemaal van ons af, want naar beneden komen kunnen wij nooit meer. Ik heb wel eens gebeld naar de klachtenlijn, die hebben een hele lieve klachtenmevrouw dus zo van. Willen jullie van jullie patiënten af, nou overal waar gehandicapten moeten zijn zit op de eerste of tweede verdieping dus als er brand uitbreekt zijn jullie gelijk van ons af. Ja, daar hadden ze nog niet over nagedacht. Maar nu is het leuke, nu is er nog meer naar boven verplaatst, dus ze willen echt van ons af. Het is echt belachelijk, een ziekenhuis het is opnieuw ontworpen, wat voor eikel doet dat!

Regels doen burgers onrecht

Sprekend over de gebrekkige responsiviteit die zij zien in overheidshandelen dragen negatieven ook argumenten aan die betrekking hebben op regelgeving. Regels gelden daarbij als irrationeel want onredelijk in hun consequenties. Het gaat soms om 'last van de overheid': ondoorzichtige regelgeving, lange procedures en het gevoel overgeleverd te zijn aan de willekeur van ambtenaren. Respondenten vertellen over de hindernisbaan die zij voor zich zagen om voorzieningen te regelen voor een autistisch kind, of een scootmobiel, of een bouwvergunning. Vaak ook presenteren respondenten verhalen over regelgeving met een politieke component. Sommige hebben betrekking op de redelijkheid van regels. Waarom die onnodige parkeeregels bij mijn zoon in de straat? Waarom mag de hond niet los in dat wandelgebied? Ook hebben verhalen betrekking op de overheid als systeem dat burgers onrecht doet door de klaarblijkelijke klakkeloosheid van regels, in termen van miskenning van de realiteit, waarvoor burgers de prijs betalen. Mark (49) ambulanceverpleegkundige:

Interviewer: En je zegt van 'mensen die kwetsbaar zijn die worden ook gepakt'. Kan je ook een beetje concrete voorbeelden geven waar je dan aan denkt?

Mark: Nou, thuiszorg, wordt natuurlijk heel erg op beknibbeld. Mensen die thuiszorg hebben die worden gewoon ontzettend afgeknepen. Dat mag allemaal, dat wordt allemaal tot de minuut met scanapparaten. Op het moment dat je binnen komt moet je scannen en als je weg gaat moet je scannen. Het mag allemaal twee minuten voor dat, vijf minuten voor douchen, tien minuten voor dat. Het moet allemaal maar hollen, hollen, hollen. Dan denk ik, ja, als die mensen geen thuiszorg hadden gehad dan hadden ze in een ziekenhuis of een bejaardenhuis dat is vele malen duurder. En dan gewoon het hele arbo-technische gedeelte. Overal zijn regels voor. Als je steunkousen wilt aantrekken moet je al op een krukje zitten, op je hurken zitten mag niet want dat is slecht voor je rug. Overal moeten krukjes komen. Maar de steunkousen zijn dan te zwaar om aan te trekken dus dan moet er weer andere dingen komen. Er wordt een eindeloze regelreeks van allerlei dingen wordt er verzonnen en het gaat allemaal ten koste van de zorg. Het kost allemaal geld om die regels te verzinnen en om aan die regels te voldoen. En uiteindelijk zijn er weer minder minuten voor de mensen die het nodig hebben.

Ook voelen respondenten zich miskend door regels waarmee burgers te maken krijgen in hun relatie met overheidsinstanties. Janneke (46), voorheen werkzaam in een winkel, nu afgekeurd:

Janneke: Ik was dus 10 jaar geleden voor 80 tot 100% afgekeurd. De overheid verandert de regels en in één keer ben ik 100% goedgekeurd. Omdat de regels worden veranderd. Nou dat vind ik zoiets stoms.

Dan denk ik van, nah. Dat je mensen uit de WAO wilt hebben die niks mankeren. Want ik geef je op een briefje dat de helft niets mankeert en mooi gaat bijklussen. Maar omdat hun regeltjes gaan veranderen, ben je in één keer beter. Ik bedoel, ik zit nog net niet in een rolstoel, die kant gaat het gewoon op, dat weten we. Maar daar kan ik mee leven er zijn nog zoveel leuke dingen die je dan wel kunt. Maar waarom dan door regels te veranderen dupeer je mensen. Mensen met een vermoeidheidssyndroom, mensen daarmee worden niet eens serieus genomen. Dan moet je maar eerder gaan slapen. Nou, sorry hoor, dat vind ik zo'n antwoord van drie keer niks. Die mensen hebben daar toch niet om gevraagd om ziek te worden, daar heb ik toch ook niet om gevraagd?

Respondenten argumenteren dat voor de overheid regels voor mensen gaan. Hier gaat het om verhalen met betrekking tot beleidsterreinen die ook overigens centraal staan: korting op de uitkering, omdat enkele vakantiedagen teveel waren opgenomen; medicijnen die niet vergoed worden, terwijl andere medicijnen wel vergoed zouden worden; sollicitatieplicht 'terwijl er niet eens werk is'. Ervaringen die mensen raken in hun bestaan.

Politieke afwegingen?

Dit betekent niet dat negatieven helemaal geen aandacht besteden aan politieke afwegingen. Waar politieke keuzes in beeld komen, zien we twee betooglijnen. Enerzijds zien respondenten politieke keuzes in termen van verkeerde prioriteiten; hierbij gaat het om een misplaatste internationale oriëntatie. Anderzijds zien zij een misplaatste acceptatie van inkomensverschillen; tekorten zouden opgevangen kunnen worden door een groter beroep te doen op de draagkracht van hogere inkomens. Maar ook hier zien we dat gemaakte keuzes niet als afweging voor een bepaald en mogelijk legitiem belang of perspectief in beeld komen.

Om te beginnen met de 'verkeerde prioriteiten: wat respondenten betreft zou de kwaliteit van voorzieningen als zorg en sociale zekerheid gediend zijn met een meer op het binnenlandse gerichte blik. Binnenlandse tekorten dienen opgelost te worden door het stopzetten van (misplaatste) investeringen, die het belang van burgers in Nederland niet direct lijken te dienen. Het gaat om beleid in EU-verband (financiële steun aan Griekenland in het voorjaar van 2010), ontwikkelingssamenwerking en defensie (Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan; aanschaf JSF). In de meeste gevallen reduceren respondenten beleid op deze terreinen tot financiële kwesties. Dergelijke argumenten vormen de opmaat voor de stelling dat deze investeringen ten koste gaan van binnenlandse behoeften die voorrang dienen te krijgen. Ook als dit betekent dat buitenlandse investeringen stopgezet worden. Zorg en sociale zekerheid staan opnieuw centraal. Opvallend is dat dit internationale beleid alleen in de context van de concurrentie met deze binnenlandse behoeften in beeld komt. Respondenten argumenteren dat dit internationale beleid laat zien dat de overheid verkeerde prioriteiten stelt; in mindere mate stellen zij dat dit beleid de eigengereidheid of onbetrouwbaarheid van de overheid toont. Jolanda (46), huisvrouw en hulp in de huishouding:

Interviewer: Stel nu, ik ben de premier. Ik heb om me heen gehoord dat een heleboel mensen helemaal niet blij zijn met hoe het gaat. En ik vraag jou om advies te geven. Wat zou er nou anders moeten doen? Wat zou er moeten veranderen?

Jolanda: Nou, ik denk dat wat er zou moeten veranderen: dat ze echt gaan luisteren. Dat zeggen ze iedere keer wel dat het gedaan wordt, maar het gebeurt niet. En ik denk dat dat echt belangrijk is, dat er geluisterd wordt naar de problemen. Als ze het aan gaan pakken, dan pakken ze het gewoon helemaal verkeerd aan. Ik weet niet hoe ik het uit moet leggen. Wat zou er moeten veranderen, meer geld stoppen in de zorg en minder in defensie. Ja, dat heb ik. Goede doelen prima, maar dat kan ook iets minder. Ja, probeer als Nederland zijnde, dat is wat de premier ook graag doet, bovenaan meelopen en zo min mogelijk staatsschuld hebben terwijl Griekenland dik in de problemen zit en dan willen ze daar ook weer, dan zeg ik nee. Die hebben zelf die problemen veroorzaakt. Als Nederland in de problemen zit, ik heb zoiets dat moet ieder land voor zich maar oplossen. En ieder land die kan er maar bij, bij de Europese Unie. Ja dat, stop daarmee. Ik heb zoiets van, denk om je eigen land. Ik heb ook het idee dat

Nederland gewoon, althans de regering dan, dat Nederland lekker mooi in de bovenste top 10 of weet ik wat zit van landen die goed hun best doen. En die in de maat lopen en onder de plak zitten van Frankrijk, bijvoorbeeld. Ik vind dat ze dat soort zaken eens minder moeten vinden en zich eens echt richten op Nederland. Echt op Nederland kijken, wat daar belangrijk is.

Waar argumenten ten aanzien van internationaal beleid als zodanig een rol spelen in de argumentatie, worden ze afgewezen als irrationeel. Investerings in ontwikkelingssamenwerking zijn nutteloos; de JSF is onnodig; Afghanistan kan niet gered worden door inzet van onze krijgsmacht. Dergelijke argumenten worden ingebracht ter ondersteuning van het argument dat investeringen op internationaal terrein verminderd of stopgezet dienen te worden ten behoeve van binnenlandse behoeften:

Interviewer: In Nederland is de discussie of de overheid genoeg rekening houdt met de burgers. Wat vindt u daarvan?

Ellen: Ik vind dus van niet. Dat ze dat niet doen. Wij kiezen zelf de Tweede Kamer. We kiezen het zelf. Ik vind zelf, wat je ook kiest, links of rechts. Ouderen worden gekort, de zorg wordt gekort. Bij scholen zijn ze ook niet makkelijk. Dat zie ik bij de kleinkinderen als ze een noodlokaal nodig hebben. Maar dan doen ze wel 200 straaljagers. Dan denk ik koop een straaljager minder, kan je heel wat mensen helpen. Dat vind ik niet goed. Mensen die oud zijn die hebben geen hulp. Ik ken iemand die is ernstig ziek. Die kan helemaal niets meer. De zorg was drie uur per week, maar het is teruggedaan naar tweeënhalf uur. Hij ligt soms weken in hetzelfde bed omdat ze geen tijd hebben. Dat vind ik schandalig. Het hele leven gewerkt. Dan kun je links of rechts stemmen, maar dat maakt niet uit.

Een tweede vorm van politieke afweging die in beeld komt heeft betrekking op inkomensverschillen. Wat veel respondenten betreft is er bij de overheid sprake van een onrechtvaardige acceptatie van inkomensverschillen in de Nederlandse samenleving. De kloof tussen arm en rijk wordt groter en de overheid negeert haar verantwoordelijkheid om burgers een redelijk bestaansniveau te bieden:

Erik: Ik zie gewoon wat er gebeurt. En als jij zo doorgaat als overheid en je gaat dan ook nog eens zorgen dat die kloof tussen arm en rijk groter wordt. En daar zijn ze gewoon mee bezig. Want je hoort gewoon op een gegeven moment zeggen van de uitkeringen moeten aangepakt worden. En dan vragen ze bij Rondom 10 'maar ze kunnen toch beter die hogere salarissen aanpakken?' 'Ja, maar dat is procentueel gezien te weinig. Die uitkeringen en die lagere inkomens is veel groter'. Ja, de macht van de kleine getallen. Die kunnen ze het beste aanpakken. Maar dat kan toch niet?

Respondenten verwijzen naar bonussen, topsalarissen in het bedrijfsleven en bij de overheid die als onacceptabel gelden, zeker in het licht van tekorten. 'Jan met de pet' betaalt de prijs voor een mentaliteit van zelfverrijking en onverschilligheid ten aanzien van het lot van mensen met lagere inkomens. De noodzaak tot maatregelen als bezuinigingen in de zorg, verhoging van de AOW-leeftijd en het 'redden van de banken' stellen respondenten ter discussie door te wijzen op deze onrechtvaardigheden. Zo worden actuele kwesties opgenomen in argumenten voor behoud van voorzieningen. Mieke (32), leidinggevende in een kinderdagverblijf en Petra (47), textielagent:

Mieke: Het gat ontstaat niet zomaar. Er moet realistisch gekeken worden waarin ze wel en niet moeten knippen. Waarom knippen ze niet in hun eigen salarissen, maar wel in de rest van Nederland? De AOW-leeftijd, ik denk dat het voor hun niet zo uitmaakt. Ik ben niet zo positief over ambtenaren. Ik denk dat ze een riant salaris hebben en niet zo heel veel hoeven te doen. ...En topsalarissen. Doe daar wat mee. Waarom heeft iemand in de politiek recht op twee ton, terwijl ik moet krabben voor 30.000? Laat ze daar maar eens mee beginnen. En als tegen die tijd iemand zo ver is om het te verklaren, wil ik wel overstag gaan met die 67 jaar.

Petra: Het verhardt allemaal. De hele maatschappij verhardt en daar heb ik wel eens moeite mee. Als zo'n bank dan bijna failliet gaat, dan worden ze gered, maar er zijn genoeg mensen die dus gewoon ook bijna niks te besteden hebben en die worden gewoon aan hun lot overgelaten. Ik bedoel, mensen kijken naar hun stukje pensioen. Mensen die altijd hard gewerkt hebben, mijn ouders, ook altijd hard gewerkt, de generatie die echt hard gewerkt heeft, die moet nou pensioen inleveren.

Daarnaast zien respondenten een onrechtvaardige acceptatie van wat zij omschrijven als 'verschillen tussen arm en rijk'. Deze verschillen gelden niet als uitkomst van een strijd tussen belangen en visies, maar als onrechtvaardig resultaat van een door de overheid gehanteerd perspectief. In lijn hiermee zien we dat respondenten inkomensnivellering bepleiten. Het is via deze weg dat tekorten moeten worden opgevangen, niet met maatregelen die kwetsbare groepen raken.

Enkele respondenten spreken zich uit voor meer hervorming van de sociale zekerheid: zij ervaren een gebrek aan responsiviteit in pampering van niet-werkenden op kosten van de belastingbetaler. Maar voor de meeste respondenten die zich over dit thema uitspreken gelden maatregelen ten aanzien van de sociale zekerheid als niet-gerechtigde aantasting van het recht op een redelijk bestaansniveau en een onacceptabele afwijking van de norm van een meer gelijkmatige inkomensverdeling.

Welke verbindingen tussen burgers en politiek zien we?

We zien bij negatieven een gedeeld perspectief als het gaat om negatieve elementen in hun oordeel dat politiek van aard is. Respondenten wijzen op de onaanvaardbaarheid van levensomstandigheden en zien daarin een botsing tussen de realiteit en rechten die wat hen betreft leidend moeten zijn voor beleidsontwikkeling en uitvoering. Maar als het gaat om de rationaliteiten die zij zien achter de gebrekkige responsiviteit zien we dat niet politieke afwegingen in beeld komen maar gebrekkige rationaliteiten. Keuzes gelden als irrationeel in hun gebrekkige oriëntatie op de realiteit van het bestaan van burgers, en de ondoordachtheid van maatregelen die daardoor niet effectief zijn. Waar politieke keuzes in beeld komen, zien we twee betooglijnen. Enerzijds zien respondenten politieke keuzes in termen van verkeerde prioriteiten; hierbij gaat het om een misplaatste internationale oriëntatie. Anderzijds zien zij een misplaatste acceptatie van inkomensverschillen; tekorten zouden opgevangen kunnen worden door een groter beroep te doen op de draagkracht van hogere inkomens. In hun argumentatie verbinden respondenten realiteiten en publiek debat. Zij gebruiken termen en opinies uit dit debat om hun beleving te duiden. Negatieve ervaringen in de zorg worden verbonden aan bezuinigingen. Elementen uit de discussie rondom de verhoging van de AOW worden aangedragen als indicatie voor de onwil van de overheid om de wil van burgers als leidend te nemen. De missie in Uruzgan geldt als teken dat binnenlandse behoeften voor de overheid er te weinig toe doen. We zien steeds dat de beleving en correctie van condities van het bestaan centraal blijven staan. Respondenten leggen in hun betoog nauwelijks verbindingen met publieke discussies die niet direct te verbinden zijn met ervaringen in het alledaagse bestaan. Zij brengen de complexiteit van problemen en de tegenstellingen die overwonnen zijn terug tot proporties die aansluiten bij de alledaagse realiteit.

Opvallend is hierbij de marginaliteit van partijpolitieke verschillen en partijpolitiek debat. De juiste keuzes zoals burgers die formuleren lijken in beperkte zin gevoed door politieke discussies zoals politici, journalisten en andere veronderstelde 'opiniemakers' die voeren. Om te illustreren: terwijl verhalen draaien om bezuinigingen, zien we nauwelijks respondenten deze bezuinigingen verbinden met de crisis. De aard van de crisis; de weg naar herstel; de mogelijke afwegingen, de antwoorden die politieke partijen met betrekking tot deze kwesties formuleren, komen vrijwel niet aan de orde.

Oordelen over responsiviteit van de overheid zijn in veel gevallen oordelen over het handelen van politici. De keuzes die politici maken hebben daarbij een centrale rol. Maar dat burgers deze oordelen over keuzes vormgeven, terwijl ze de centrale politieke discussies van het moment negeren, laat zien dat er een kloof is tussen politiek als partijpolitieke visies, strijd en compromisvorming, en politiek zoals deze burgers die benaderen.

Dit betekent niet dat de visie op responsiviteit niet mede gevormd wordt door publiek debat. Respondenten mogen dan wel de persoonlijke levenssfeer een centrale rol geven in hun vertogen, zij hanteren termen die verwijzen naar een gedeelde werkelijkheid, met verwijzingen naar argumenten van het publieke debat. Zij tonen zich niet alleen geschokt door de wijze waarop hun moeder in het verzorgingshuis verzorgd wordt, zij presenteren hun klacht in termen van 'bezuinigingen in de zorg'. Zij spreken niet over hun eigen problemen om rond te komen, maar die van 'de lage inkomens' die sappelen terwijl de elite 'bonussen' incasseert, 'de banken wel gered worden' en 'geld weggesmeten wordt om Griekenland te helpen terwijl dat land er zelf een puinhoop van heeft gemaakt'. Zij beklagen zich niet alleen over hun aangiftes die niet afgehandeld worden, maar ook over de 'te lage straffen' die rechters opleggen. Zij tonen niet alleen dat zij het onprettig vinden te maken te hebben met migranten in hun wijk, maar spreken ook over 'moskeeën mogen bouwen terwijl wij dat in Marokko ook niet hoeven te proberen'.²⁰

We zien dat respondenten de problemen die zij aanwijzen niet presenteren als een strikt persoonlijke grief, maar als een maatschappelijk vraagstuk. Zij bekrachtigen door het gebruik van gedeelde verhalen en argumenten uit publiek debat de bredere geldigheid van hun probleem. De persoonlijke levenssfeer blijft daarbij centraal staan. Argumenten uit het publieke debat dienen om argumenten die betrekking hebben op bescherming van rechten gestalte te geven en te ondersteunen. Visies en argumenten uit het publieke debat die niet passen in pleidooien voor bescherming van rechten blijven buiten beeld, ook als af te wijzen tegenhanger.²¹

'Misstanden' als bepalend voor het oordeel?

Wanneer negatieven over overheidshandelen spreken om hun negatieve oordeel over responsiviteit gestalte te geven, gaat het steeds over misstanden. Verhalen over voedselbanken of pyamadagen in het verzorgingshuis; concrete ervaringen van onveiligheid; verhalen over 'voorgetrokken buitenlanders'. Deze afwijkingen van normen gelden als indicatief voor de mate van responsiviteit. Er is dus geen sprake van argumentatie op grond van een evaluatie van overheidsfunctioneren in meer algemene zin. Wanneer negatieven negatief oordelen en daarbij verhalen over de zorg aandragen, zien we hen geen oordeel uitspreken over andere zaken dan de misstanden die zij aandragen. Het gaat bijvoorbeeld niet over huisartsenzorg of de kwaliteit van medische behandeling. Maar betekent dit nu dat negatieven niets anders zien dan de 'misstanden' waarmee zij zich geconfronteerd menen? Nee. Het negatieve oordeel over de responsiviteit van de overheid niet dat respondenten uitsluitend negatief zijn over het functioneren van de overheid. Negatieven spreken ook positieve oordelen uit. Maar waar we in de negatieve elementen in het oordeel van negatieven een politiek perspectief zien, zien we dit bij positieve elementen in het oordeel niet.

Op de eerste plaats zien we in de positieve oordelen geen verbanden tussen wat positief is, en publiek debat. Het kan gaan om maatregelen als het aanpakken van bumperkleven, het organiseren van een opruimdag of het netjes opknappen van de binnenstad. Soms hebben positieve oordelen betrekking op dienstverlening. Respondenten spreken bijvoorbeeld over de Belastingdienst of contacten met de gemeente rondom zaken als het paspoort en verlening van vergunningen: 'ik werd netjes geholpen'; 'dat gaat eigenlijk altijd vrij soepel'.

²⁰ Het is daarbij overigens niet vast te stellen wat precies de rol is van ervaringen en wat die van publiek debat, in de constructie van de realiteit waartoe respondenten komen. We weten niet in hoeverre respondenten persoonlijke ervaringen door gesprekken met anderen of discussies in de media zijn gaan duiden als een type verschijnsel met bredere geldigheid (ervaringen interpreteren aan de hand van publiek debat). En we weten ook niet in hoeverre discussies in de media en met anderen respondenten geholpen hebben om ideeën te ontwikkelen over wat relevante elementen in de realiteit zijn om op te nemen in een perspectief op responsiviteit van de overheid (publiek debat wijst aan welke ervaringen relevant zijn, en hoe. Verg. Diana Mutz (1998). *Impersonal Influence. How Perceptions of Mass Collectives Affect Political Attitudes*. Cambridge: Cambridge University Press

²¹ Dit is opvallend gezien het feit dat het overgrote deel van het veldwerk plaatsvond in de periode van begin april tot begin juni 2010, de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen, een tijd waarin partijpolitieke visies veel vaker dan normaal voor burgers via de media beschikbaar waren.

Een andere bevinding maakt het niet-politieke van het positieve ook duidelijk. Tijdens het interview kregen respondenten twee stellingen voorgelegd en werd gevraagd de stelling te kiezen waarin zij zich

het meest konden vinden. De ene stelling luidde 'de overheid doet veel goed' en de andere 'de overheid doet nauwelijks iets goed'. Deze stellingen vormden een alternatieve invalshoek die toegang gaf tot nieuwe informatie over het beeld dat burgers hebben van het functioneren van de overheid. Een keuze voor 'de overheid doet veel goed' gaf de mogelijkheid te vragen of er zaken te benoemen waren 'die de overheid goed doet'. Dit bleek een moeilijke vraag, in de zin dat deze veel minder losmaakte dan vragen die gericht waren op waar zij negatief waren. Sommige respondenten vonden het moeilijk om 'iets te bedenken'. Waar voor sommigen duidelijk was dat 'er niet iets gebeurt waar van je kunt zeggen dat het goed is', was het voor anderen eerder zo 'dat je daar nu eenmaal niet zo bij stilstaat', en 'dat je daar nooit iets over hoort', en het wat hen betrof wellicht eerder ging om eerder een gebrek aan beelden en verhalen om uit te putten, dan om een gebrek aan als positief te beoordelen overheidshandelen.

Opvallend was echter dat een aanzienlijke minderheid van de negatieven hier positieve beelden van het functioneren van de overheid schetste. Het ging soms om respondenten die eerder in het interview zeer kritisch waren. Een verschil met het voorgaande deel van het interview was dat respondenten hier niet gevraagd werd een bepaalde wil of behoefte als uitgangspunt voor hun argumentatie te nemen. Hier waren zij vrij om hun argument vorm te geven zoals zij dat zelf wilden. In de antwoorden zien we dan oordelen waarin geen gearticuleerde wil te zien is. Wanneer we niet om een 'wil' vragen, blijken verhalen dus soms anders dan wanneer we dat wel doen. Oordelen draaien hier om prestaties, en vaak gaat het dan om voor burgers tastbare en concrete zaken die zonder veel problemen als goed van kwaliteit te beoordelen zijn. Zie wat Ruud (41), ICT-consultant en Esther (39), huisvrouw hierover zeggen:

Ruud: Er zijn heel veel dingen die gewoon in de uitvoering goed gaan. Er zijn wel heel veel dingen die geregeld zijn in Nederland die gewoon goed gaan. Mooi wegennet, de Belastingdienst heeft best een moderne zaak om je aangifte te doen met die programma'tjes, dat vind ik leuk, we hebben goede pensioenvoorzieningen over het algemeen. We hebben weinig corruptie. Je kan gewoon naar de politie gaan zonder dat je een corrupt iemand tegenkomt. Rechtspraak gaat redelijk goed denk ik.

Esther: Weet je, als de overheid nauwelijks iets goed doet dan zou het land, echt, dan zou er weinig van over blijven. Het loopt aardig goed. Het is veilig. Je kan hier gewoon doen wat je wil. Er is voor iedereen, weet je, de basisbehoeften. Een dak boven je hoofd is best wel aan te komen. Je eten en drinken. Als je goed zoekt is er echt wel werk. Er is wel werkloosheid. Maar deels willen we niet alles doen. Als je echt wil werken is het er. Misschien wel buiten de stad. Ja, het wegennet. Tuurlijk zijn er files, maar we hebben het wel. Het loopt best. Als iedereen om zeven uur de deur uit gaat, loopt het vast. De infrastructuur is goed. Het openbaar vervoer vind ik op zich ook goed. Maar veel te duur. Nee en te weinig qua frequentie, maar verder. Je kan redelijk doordeweeks overal komen. Je moet er de tijd voor uittrekken. Maar het is er wel.

Respondenten oordelen ook positief door prestaties van de Nederlandse overheid te vergelijken met die van overheden van andere landen.

Mark: Nou, als je naar Nederland kijkt, we zijn in februari richting Ethiopië geweest. Als je daar ziet hoe de overheid, daar is niets geregeld. En als je hier dan kijkt, tuurlijk, ik bedoel voor zieken zijn er uitkeringen voor werklozen en noem maar op. Op allerlei gebied zijn er uitkeringen, zijn er mogelijkheden, is er opvang, zijn er subsidies, ja verzin het maar of het is er wel. Als je dat dan bekijkt met andere landen dan zeg je, we leven in een hemel op aarde. Dat is natuurlijk allemaal prachtig.

Soms zijn prestaties niet duidelijk te benoemen en leiden respondenten positieve prestaties af van elementen uit de realiteit van het bestaan, zoals zij dat doen in hun oordeel over responsiviteit. John

(78), gepensioneerd procuratiehouder en Ton (68), gepensioneerd technicus:

John: Er zijn dingen die gewoon goed gaan. Daar is een leger van ambtenaren die daarvoor zorgt. Er zijn heus wel dingen die gaan heel goed. Stel dat je zegt er gaat niets goed, dan zou je elke dag in een chaos leven, dat is ook niet zo. Dus de keuze is als je moet zeggen nauwelijks of de overheid doet niets goed en de overheid doet alles goed dan kom je ook weer op die andere. Omdat je niet kan zeggen dat de overheid er een grote puinhoop van maakt.

Ton: Nou ja kijk, het spul reilt en zeilt wel natuurlijk. Laten we daar eerlijk over zijn, we zitten hier toch maar en we leven hier toch maar. En natuurlijk, daar moet een hoop voor gebeuren dus er moeten heel veel dingen goed gaan. Ik ben al 13 jaar thuis straks, nou dat kan allemaal maar. VUT en pensioen, het wordt wel steeds wat minder en dat vind ik niet leuk, maar het gebeurt toch maar. Kijk we kunnen nog op vakantie, het wordt steeds dichterbij, maar goed. Kijk, als je dan redelijk kijkt dan moet dit toch ergens een heleboel waar zijn. Dat er een heleboel goed gebeurt. Maar de gevoelskwestie blijft dat ook een heleboel misgaat.

De positieven

Respondenten die in de screening positief oordeelden over de responsiviteit van de overheid, bleken zich in de interviews ook steeds relatief positief uit te laten over de responsiviteit van de overheid. Om hun oordeel te illustreren en onderbouwen praten positieven opvallend veel minder over beleid dan negatieven. Niet alleen spreken zij minder vaak in negatieve zin over beleid, ook als we hun positieve en negatieve verhalen samennemen, zien we dat de rol van beleid simpelweg geringer is. Ook spreken zij veel minder dan negatieven over ervaringen.. Het perspectief van positieven op responsiviteit is dus anders van aard.

Instellingen garanderen responsiviteit

Om hun positieve oordeel over de responsiviteit van de overheid te illustreren en onderbouwen verwijzen positieven naar instellingen die deze responsiviteit garanderen. Henk (51), voorheen werkzaam bij de Marine, sinds kort met leeftijdsontslag:

Henk: Ik vind dat de overheid per definitie rekening houdt met wat burgers willen. De overheid is als beginsel door onszelf aangesteld. En als de overheid als je daar de politiek ook weer bij wil benoemen, de politiek is puur zelf verkozen en de ambtenarij wordt aangestuurd door de politiek. De overheid kan niet anders doen dan wat de burgers willen. Het kan wel zijn dat een groot deel van de burgers er niet mee eens is. Maar niet iedereen kan altijd tevreden zijn.

We zien dat respondenten verschillen tussen burgers in belangen en visies onderkennen en tot onderdeel maken van hun argumentatie. Politieke partijen worden genoemd als instellingen die garanderen dat de overheid rekening houdt met verschillende visies in de samenleving. Dick (42), natuurkundige, schetst de situatie als volgt:

Interviewer: In Nederland is vaak discussie of de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Wat vind jij daarvan?

Dick: Ik vind van wel ja, je kunt als overheid natuurlijk niet voor elk willekeurige individuele burger doen wat hij wil, maar zo over het algemeen. Gewoon voor alle burgers, als je als groep iets wilt is dat meestal wel te doen. Sowieso hebben we verkiezingen. Dus als je stemt voor een politieke partij die voor de dieren is dan kun je iets voor het welzijn van de dieren doen. De overheid kan niet per se doen wat ik wil maar wat ik en een groep van mensen willen, wat goed is voor bepaalde groep mensen.

Positieven dragen aan dat partijen een achterban vertegenwoordigen en dat via die vertegenwoordiging een responsieve overheid gerealiseerd wordt. Zoals Sylvia (47), bestuurskundige en jurist, werkzaam bij een veiligheidsregio:

Interviewer: Kunt u dan misschien een voorbeeld noemen dat voor u duidelijk maakt dat al die geluiden doordringen tot de overheid?

Sylvia: Nou, een voorbeeld is dat in de gemeenteraad en in de Tweede Kamer een brede reeks van politieke partijen zit. Van de PVV tot GroenLinks met allemaal hun eigen achterban. En zullen dat wel meer geluiden van een culturele elite waar GroenLinks mee te maken heeft, maar ook de PVV-geluiden. Die komen gewoon in discussie en je merkt ook dat andere partijen wel degelijk dingen daar van opnemen en ook weer zich eigen maken. Dus ik zie ook weer in discussies in de Tweede Kamer geluiden weer iets, ik bedoel alles mag gezegd worden. Tegenwoordig wordt dus ook gehoord en ik zie dat dat beweging oplevert in allerlei richtingen. Als ik kijk naar de politiek rond vluchtelingen en asielzoekers, dan zie je dat daar heel populistische geluiden gewoon in opgepikt worden en in beleid worden omgezet.

De overheid is wat respondenten betreft zo ingericht dat de uitkomst van besluitvormingsprocessen de meest responsieve zal zijn. De argumenten van respondenten gaan niet alleen niet over uitkomsten. Het valt op dat argumenten abstract zijn, zonder verwijzing naar concrete besluitvormingsprocessen. Responsiviteit is een zaak van vertrouwen in het functioneren van instellingen. Zoals Els (72), huisvrouw met een verleden in vrijwilligerswerk:

Els: Je moet als burger vertrouwen hebben in je overheid. Over het algemeen genomen denk ik dat dat wel in Nederland speelt. Achter het ministerie zit natuurlijk een overheidsapparaat, ambtenaren die dus de zaken regelen. Ik denk dat soort dingen over het algemeen toch wel redelijk goed.

Interviewer: Wat doen ze dan zo goed?

Els: Ja, wat wilt u horen? Het is zo algemeen. Er zijn natuurlijk genoeg beleidsterreinen die gewoon doorlopen. Die je op tijd regelt en die gewoon doorlopen. Het bewaken van het gehele rechtssysteem is wat daarbij hoort. Er zijn natuurlijk nog genoeg dingen die bestuurlijk gewoon goed lopen. En ik denk dat als je dat als overheid neemt, dat dat gewoon goed gaat. En wat heb je nog meer, financiële gedeelte. Ik denk het wel. Kijk wat de overheid straalt vaak uit wat de ministers en de staatssecretarissen uitdragen daar kunnen sommige dingen wel iets beter. Maar de overheid zelf is wel goed georganiseerd denk ik. Ja, dat denk ik wel. Ja, wat moet ik anders zeggen. Het is een democratisch gekozen overheid. Het ambtenarenapparaat, die doen het werk. Wij zijn geen bananenrepubliek. Als een minister een verschrikkelijke fout maakt of een grote of kleine fout maakt, dan wordt hij daar direct over aangesproken. Dat zijn dingen die de overheid, dat controlemechanisme dat werkt wel.

Positieven wijzen in hun argumentatie over het functioneren dus op vertrouwen in instellingen; maar ook tonen zij vertrouwen in intenties. Respondenten zien bij overheidsinstellingen en bij politici en ambtenaren een oriëntatie op de publieke zaak: hun motivatie is deze te dienen en publieke doelen te realiseren. Barend (55), gepensioneerd procesoperator in de energie-industrie:

Interviewer: In Nederland is vaak de discussie of de overheid genoeg rekening houdt met wat de burgers willen, hoe ziet u dit?

Barend: Ik denk wel dat dat zo is. Dat ze er wel rekening mee houden. Want je stemt voor een politieke partij en het beleid van die partij, daar sta jij achter. Dus dan neem ik ook aan dat de dingen die de mensen graag willen dat ze die proberen te regelen. Er zijn een heleboel mensen en dus een heleboel dingen. Dus het zal niet altijd jouw zin zijn.

Responsiviteit is beperkt realiseerbaar

De overheid probeert een goede afweging te maken, menen positieven. Zij beargumenteren daarbij dat van de overheid geen volmaakte vervulling van wensen verwacht kan worden. De overheid heeft immers te maken met verschillen in belang en visie binnen de samenleving. Voor respondenten is duidelijk dat het de overheid onmogelijk is alle belangen en visies te verzoenen, en dit dragen zij aan om aan te geven dat responsiviteit slechts beperkt mogelijk is. Tine (29), teamcoördinator in de schuldhulpverlening en Aart (31), financieel specialist bij een snoepfabrikant, leggen uit:

Tine: Ik denk dat het heel lastig is, omdat er heel veel verschillende ideeën en mensen zijn die allemaal wat anders willen. Dat hangt denk ik ook wel samen met hoe je politiek gekleurd bent in de zin dat ben je wat linkser georiënteerd of wat meer rechts georiënteerd. Dat zorgt ervoor dat het een lastige taak is. Verschillende mensen verschillende wensen en verschillende dingen die mensen belangrijk vinden daarbij, verschillende motivaties.

Aart: Ik denk dat ze in ieder geval hun best doen om zoveel mogelijk rekening te houden met de burgers. Maar door het hele compromisemodel wat denk ik inherent is aan het systeem, komt er vaak een verwaterd alternatief waar niemand echt blij mee is. En ik denk dat het heel slecht te ondervangen is of je moet naar een dictatuur gaan, maar daar zit niemand op te wachten. Je zit zowel op lokale als centrale overheid met partijstelsels waar coalities gevormd wordt. De meerderheid behaald moet worden voor elk besluit dat genomen moet worden. En waardoor iedere partij bij ongeveer elk voorstel wel een keer water bij de wijn moet doen. Wat eigenlijk altijd resulteert in een uitkomst die voor iedereen wel acceptabel is.

Daarbij speelt de beperktheid van middelen een belangrijke rol. Waar negatieven bezuinigingen in zorg en sociale zekerheid zonder meer onacceptabel vinden, zien positieven besluiten, ook waar die tegen het standpunt van bepaalde groepen in gaan, als resultaat van een (adequate) afweging. Dit soort argumenten maken respondenten vaak in abstracte termen. David (30), exportmanager bij een koek- en banketfabrikant:

Interviewer: Vind je dat de belangen van burgers genoeg terugkomen in wat de overheid doet?

David: Nou, ik kan me voorstellen dat het op bepaalde punten niet zo is. Maar het is natuurlijk heel erg gecompliceerd om met alle belangen van burgers rekening te houden. Maar ik denk dat er over het algemeen wel naar burgers geluisterd wordt. Als ik kijk naar de zorg. Dan zie ik wel, dat de overheid heel erg haar best doet om daar zoveel mogelijk aan te doen. Maar het is natuurlijk, ik zie ook wel dat het heel erg moeilijk is om overal aandacht en budget aan te geven. Je kunt niet en miljarden pompen in de zorg en in het onderwijs en in veiligheid en wat hebben we nog meer. Belastingverlaging willen ze dan ook nog op hetzelfde moment. Ik kan wel zien dat er ergens botsingen komen. Dat je niet alles kan krijgen. En dat kan ik ze vervolgens niet echt kwalijk nemen.

Ook zien we dit type argumenten in verwijzing naar meer concrete beleidskwesties. Zoals Amanda (51), verzorgende in de ouderenzorg, die spreekt over de kosten van zorg:

Amanda: Ik denk dat de overheid moet roeien met de riemen die ze zelf hebben en met een gat in de schatkist is dat lastig. Als ik kijk naar wat ik zelf ervaar is ze proberen bijvoorbeeld de gezondheidszorg, en dan bedoel ik het echt de intra- en extramurale gezondheidszorg proberen ze best wel goed mogelijk te regelen en zo goed mogelijk te doen maar het kost gewoon klauwen vol met geld. En het moet eigenlijk gewoon anders, zodat het voor iedereen goed toegankelijk is. Maar gezien de kosten die het met zich meebrengt, is het gewoon bijna niet te doen.

Daarbij nemen positieven minder dan negatieven de condities van het bestaan en waarden ten aanzien hiervan als uitgangspunt voor de afweging die gemaakt moet worden. Vaker wijzen zij op de complexiteit van kwesties, en op de mogelijkheid dat de juiste afweging niet hoeft overeen te komen

met wat voor individuele burgers het meest aantrekkelijk zou zijn. De overheid kennen zij een eigen rol en verantwoordelijkheid toe. Daniëlle (38), docente toegepaste psychologie op een hogeschool:

Daniëlle: Nou, ik kan me voorstellen dat je misschien een enkele keer een referendum houdt om te horen wat de burgers willen, maar ik vind het een prettiger idee dat de mensen wiens blik verder reikt dan de gemiddelde mens en ook dan die van mij, ik weet ook niet alles ik kan ook niet van alles consequenties overzien. Ik denk ook na over hoe dingen in mijn straatje passen, maar misschien vergeet ik daar wel eens bij hoe dingen in het straatje van mijn burens past. En als die, en dat geldt denk ik voor een heleboel. Als wij met zijn allen iedere keer maar gaan roepen hoe het moet, komt er volgens mij geen beter Nederland uitrollen dan als deze mensen over nadenken. Ja. Zij zijn ervoor om onze belangen te vertegenwoordigen.

Hier zien we weer dat positieven niet zozeer naar concrete effecten van beleid verwijzen, maar spreken in termen van algemene principes en processen. Soms concretiseren zij door te verwijzen naar een beleidsterrein of verschil in belang, maar niet in termen van ongeoorloofde benadeling, zoals negatieven doen. 'Er is die roep om Marokkaans straattuig aan te pakken, maar dat ligt complexer dan mensen denken'; 'Lange wachtlijsten in de zorg zijn schrijnend, maar er wordt tenminste aan gewerkt'; 'Je moet wel iets willen wat in het haalbare valt en dat zijn veel dingen niet'.

De overheid als abstract en op afstand

We zagen dat positieven de responsiviteit van de overheid beoordelen aan de hand van instellingen, processen, intenties en mogelijkheden cq. beperkingen. Deze garanderen voor hen responsiviteit; of deze al dan niet zichtbaar is in realiteiten komt in de argumentatie weinig aan bod. De beoordeling van responsiviteit heeft minder betrekking op beleefde realiteiten dan bij de negatieven.

Positieven geven daarnaast soms aan de relatie met de overheid als afstandelijk te ervaren. Zij hebben 'weinig te maken' met de overheid. Waar negatieven de beperkingen in de kwaliteit van hun bestaan toeschrijven aan overheidshandelen, horen we positieven juist stellen dat zij hun leven leiden in onafhankelijkheid van de overheid. Bas (39), logistiek manager en chauffeur bij een transportbedrijf:

Bas: Wanneer heb ik een overheid nodig? Dat is voor mijn gevoel bijzonder weinig. Je prikkelt om erover na te denken. Maar ik denk, wat heb ik eigenlijk te maken met een overheid. Ja, belasting betalen en dat soort dingen. Ja, ook daarmee heb ik zoiets van. Ja, weet je, ik heb het goed. We leven goed weet je wel. Ik werk 4 dagen en mijn vriendin werkt drie dagen. Er komt een bovenmodaal inkomen binnen. Dat ik belasting moet betalen, akkoord. Er blijft genoeg over. Dat zou niet minder hoeven. Ja, misschien voor de minder bedeeden. Dus ik heb daar niets mee te maken. Ik vul mijn belasting in en krijg een beetje terug aan het einde van het jaar. That's it.

Minder dan bij negatieven zien we bij positieven een noodzaak om zich gehoord te weten: Wilma (40), financieel medewerker bij een verpleeghuis:

Interviewer: En in jouw geval dan, waardoor zeg jij 'er wordt geluisterd naar mensen zoals ik'? Kun je voorbeelden noemen waardoor je dat vindt?

Wilma: (denkt even na) Dat is lastig. Dat wat me nu te binnen schiet is de hypotheekrenteaftrek, dat is wel iets waar mensen zich heel erg hard voor maken. Dat is iets wat bij ons actueel is, wij hebben ook een koophuis. Dus daar wordt, daar maakt men zich hard voor. Zo lang dat mij niet raakt is het voor mij positief. Ja, andere dingen. Dan denk ik aan de politieke partijen. Maar als je het op gemeentelijk niveau... Ik heb niet eens een heel direct voorbeeld, van, daarin heeft men naar mij geluisterd. Omdat ik nog steeds tevreden ben met hoe wij het redden. Hoewel ik het niet altijd met alles eens ben, maar ik... Goh wat lastig hoe kun je dat nu zo... Nee, ik kan me gewoon vinden in zoals het leven nu loopt, zeg maar, voor mij. Daarin ben ik tevreden.

Tegelijkertijd zien we positieven de realiteit van de overheid meer tot deel van hun eigen realiteit rekenen dan negatieven. Deze werkelijkheid benoemen zij tot in groter detail dan negatieven, en zij is betekenisvol voor hen. Zij geven daarbij soms aan te komen tot hun oordeel over responsiviteit middels actieve betrokkenheid bij de overheid. Zij kennen de overheid als responsief doordat zij de overheid van nabij kennen, bijvoorbeeld als vrijwilliger in een buurtvereniging, partijlid of ambtenaar. Zij vertellen nogal eens 'zelf gezien te hebben hoe mensen hun best doen voor de publieke zaak', of gezien te hebben 'hoe complex zaken liggen'. Positieven bouwen hun verhalen over responsiviteit mede op aan de hand van elementen uit de werkelijkheid van politieke en bestuurlijke instellingen en processen.

Uitkomsten lijken er voor positieven betrekkelijk weinig toe te doen. Voor zover beleid in beeld komt, zien we niet de afwijzing van gemaakte keuzes zoals bij negatieven. Zo zien we vrijwel geen enkele respondent beargumenteren dat internationaal beleid opgegeven zou moeten worden ten behoeve van binnenlandse doelen, waar we negatieven dat vaak zien doen. Oordelen over de overheid als irrationeel of over regels als onredelijk zien we zelden, net als oordelen dat de overheid handelt vanuit een gebrek aan kennis van, of interesse in, de realiteit van het alledaagse bestaan van burgers.

Wanneer positieven zich kritisch uitlaten over beleid vallen overeenkomsten en verschillen met negatieven op. Met negatieven delen positieven zorg om het behoud van de sociale zekerheid. Op de tweede plaats zien we veiligheid als aandachtspunt; daar zien we dezelfde standpunten als bij de negatieven. Ook immigratie en integratie zien we terugkomen, al zijn de standpunten meer divers dan bij de negatieven. Opvallend is dat weinig positieven over de zorg spreken.²²

Waar positieven positief spreken over beleid, zien we relatief weinig verwijzingen naar concrete maatregelen, en meer naar beleidsterreinen in algemene termen. De overheid doet haar best om bijvoorbeeld 'integratie te bevorderen', 'te zorgen dat iedereen toegang tot zorg heeft' en 'fileproblemen op te lossen'. We zien geen duidelijk patroon met betrekking tot onderwerpen. Daarnaast hebben positieven het minder dan negatieven over beleidsuitkomsten; zij spreken over het gegeven dat er aandacht is voor bepaalde kwesties en over de inzet van de overheid om problemen op te lossen. Ook hier zien we dus een oriëntatie op processen eerder dan uitkomsten.

Waar het om uitkomsten gaat: net als bij negatieven is het goede dat de overheid doet niet zozeer een zaak van een politiek perspectief en keuzes die op grond van dat perspectief gemaakt worden, maar veeleer 'prestatie', die diffuus en nauwelijks meer concreet benoembaar is dan in omschrijvingen als 'het draait' of constatering dat 'we toch vrij goede zorg hebben' of een 'mooi wegennet'.

Net als negatieven kregen positieven tijdens het interview twee stellingen voorgelegd waarbij werd gevraagd de stelling te kiezen waarin zij zich het meest konden vinden. De ene stelling luidde 'de overheid doet veel goed' en de andere 'de overheid doet nauwelijks iets goed'. Het overgrote deel van de positieven koos 'de overheid doet veel goed'. We zien overeenkomsten met negatieven in de uitleg die positieven bij hun keuze geven. Dat de overheid veel goed doet is af te lezen aan prestaties, zeker in vergelijking met andere landen; hier verwijzen respondenten naar tastbare prestaties als infrastructurele voorzieningen. Net als negatieven leiden positieven leiden uit de realiteit af dat de overheid veel goed doet - 'het draait' immers. Een verschil met negatieven was dat positieven soms hun vertrouwen in de overheid aandragen: respondenten gaan ervan uit dat de overheid veel goed zal doen.

²² Een verklaring zou kunnen zijn dat binnen de groep negatieven zich meer ouderen bevinden, en een aantal chronisch zieken en gehandicapten met een hoge zorgbehoefte, terwijl dit bij de positieven minder aan de orde lijkt te zijn.

Hier valt, net als bij negatieven, op dat respondenten responsiviteit beoordelen zonder dat politieke keuzes en afwegingen veel betekenis hebben. Positieven gebruiken in hun verhalen en argumenten meer politieke kennis dan negatieven, maar het oordeel van positieven over responsiviteit heeft weinig te maken met kennis van keuzes die gemaakt worden. Het is eerder dat positieven vanuit een andere relatie met de overheid hun oordeel gestalte geven. We zagen al dat positieven minder dan negatieven redeneren vanuit beleving van effect van overheidshandelen. Maar we zien zelden politieke visies ten grondslag liggen aan meer positieve oordelen. De overheid is niet responsief omdat ze juiste keuzes maakt. Een positief oordeel over responsiviteit is een zaak van vertrouwen in instellingen en processen. De verhalen die zij vertellen suggereren dat de overheid als stelsel van instellingen en processen voor hen meer normbepalend is dan voor negatieven. Het is deze werkelijkheid die voor hen de werkelijkheid van de overheid behelst en uitgangspunt vormt voor evaluatie, veeleer dan de realiteit van het leven van alledag, zoals bij negatieven.

Zoals te zien in bijlage 4: positieven zijn vaak hogeropgeleid en gemiddeld in te delen in een hogere sociale klasse dan negatieven. Objectief gezien is hun situatie gemiddeld gezien wat deze zaken betreft anders dan die van negatieven. We kunnen geen uitspraken doen ten aanzien van causale verbanden tussen dergelijke kenmerken en de uitspraken in de interviews, maar we zien wel dat respondenten hun (subjectieve) relatie met de overheid construeren in termen die een verband suggereren. Negatieven construeren hun relatie met de overheid in termen van de gevolgen van ervaren overheidshandelen in hun alledaagse bestaan. Zij construeren de relatie van burgers tot de overheid in termen van afhankelijkheid; het bestaan van burgers is kwetsbaar voor overheidshandelen. Positieven construeren hun relatie met de overheid meer in termen van onafhankelijkheid. Voor hen is de overheid, als het gaat om het alledaagse bestaan, abstract en op afstand. We kunnen hieruit overigens niet concluderen dat het voor positieven 'niet uitmaakt' wat de overheid doet. Het is mogelijk dat juist het ontbreken van een botsing tussen belangen en visies en overheidshandelen aanleiding is voor het niet spreken van responsiviteit in termen van beleid.

Conclusie

Een uitgangspunt van dit onderzoek was dat als burgers de responsiviteit van de overheid als laag of hoog beoordelen, zij een beeld hebben van behoeften of wensen van burgers die al dan niet voldoende tot uitdrukking komen in overheidshandelen. We wilden onderzoeken om welk handelen het dan gaat, en welke argumenten ten aanzien van dat handelen meespelen voor burgers die positief dan wel negatief oordelen over de responsiviteit van de Nederlandse overheid. Meer specifiek ging het erom welke normen van responsiviteit burgers hanteren in hun beoordelen van overheidshandelen en hoe de werkelijkheid voor burgers botst of overeenkomt met die normen. Dit is een relationeel perspectief. Wat de overheid is en hoe zij al dan niet tekortschiet in responsiviteit, ligt niet louter besloten in overheidshandelen, maar ook in de wijze waarop burgers dat handelen benaderen.

Wat hebben we nu geleerd? Negatieven lieten horen dat hun negatieve oordeel draait om miskenning van rechten. De overheid handelt in strijd met hun responsiviteitscriteria: responsiviteit zou betekenen dat en rechten toegekend worden, en misstanden die voor hen zichtbaar zijn ophouden te bestaan. Responsiviteit is voor negatieven ervaarbaar in de condities van hun bestaan, en de overheid heeft de verantwoordelijkheid deze ervaring te realiseren.

Het thema van de verzorgingstaat blijkt van groot belang in hun perspectief op responsiviteit. Gebrekkige responsiviteit is zichtbaar in het niet halen van een 'normaal' voorzieningenniveau. In de constructie van normen putten zij uit kennis, ervaringen en verwachtingen ten aanzien van de verzorgingsstaat die onaangetast zijn door redeneringen richting 'hervorming'. Negatieven verwezen geen enkele maal naar iets als 'versobering' als een bepleitbare keuze. Afwijkingen van het 'normale' in zorg en sociale zekerheid omschreven zij als onacceptabel. Terwijl voor negatieven de overheid tekort schiet, blijven afwegingen achter beleid buiten beeld, illegitiem of irrationeel. Terwijl negatieven beleid centraal stellen in hun oordeel en dit vatten in termen van effect op het persoonlijke bestaan, is beleid voor hen geen resultaat van een democratisch proces. Beleid is voor negatieven

uitkomst van willekeur van een elite die ongeïnformeerd, ongeïnteresseerd, irrationeel en onrechtvaardig is en verkeerde prioriteiten heeft.

Responsiviteit zou dan ook gerealiseerd kunnen worden door een anders functionerende elite: een elite die in de realiteiten die zij weet te realiseren voor burgers laat zien dat ze behoeften en wensen van burgers ziet, begrijpt en centraal stelt. Voor negatieven is een responsieve overheid een empathische overheid. Het gaat dan vooral over enkele grote beleidsthema's, en het gaat voor burgers om politieke keuzes die gemaakt worden, en de gebrekkige invloed die zij daarop als burgers klaarblijkelijk hebben.²³

Bij positieven zien we dat oordelen over de responsiviteit van de overheid vooral draaien om vertrouwen in instellingen en processen, gecombineerd met erkenning van beperkingen in de mogelijkheden om responsiviteit te realiseren. Afwegingen en uitkomsten daarvan blijven in de argumentaties grotendeels buiten beeld. Deze afwegingen en uitkomsten lijken er voor positieven ook weinig toe te doen vanuit de positie van waaruit zij de overheid benaderen. Zij construeren veel vaker dan negatieven hun relatie met de overheid in termen van onafhankelijkheid. Beleid is niet alleen betrekkelijk irrelevant voor het oordeel over responsiviteit; beleid geldt als betrekkelijk irrelevant voor het persoonlijke bestaan. Voor zover beleid er toe doet, zien positieven redenen positief te zijn in hun diffuse beleving dat 'zaken toch grotendeels goed functioneren', en de inzet van de overheid om doelen als integratie en goede zorg te bereiken.

We zien ook overeenkomsten tussen positieven en negatieven. Beide groepen zien responsiviteit nauwelijks in termen van keuzes die in het handelen van de overheid te zien zijn. Dat negatieven overheidshandelen niet benaderen in termen van keuzes zou eventueel begrepen kunnen worden met het argument dat zij relatief weinig kennis zouden hebben van kwesties en alternatieven. Het centraal stellen van ervaringen in het alledaagse bestaan in oordelen over overheidshandelen wordt dan verklaard uit de idee dat voor lager opgeleiden 'dit nu eenmaal hun materiaal is': een persoon ontwikkelt meningen over datgene waarover 'iets te vinden valt' gezien de kennis die men ter beschikking heeft.²⁴ Meer opvallend is dat ook positieven de vraag van responsiviteit niet benaderen in termen van politieke keuzes die gemaakt worden, terwijl het hier gaat om voor het overgrote deel hoogopgeleiden wier verhalen aanzienlijke politieke en bestuurlijke kennis laten zien.

²³ Opmerkelijk hier is dat onvrede over overheidshandelen minder gaat om de kwaliteit van dienstverlening aan burgers als 'klanten' – een thema dat binnen de Nederlandse overheid de afgelopen jaren belangrijk werd gevonden. Een uitzondering geldt als onredelijk ervaren regelgeving; dit blijkt voor negatieven wel een thema.

²⁴ Zie voor discussie Patrick J. Egan en Megan Mullin (2010) *Turning personal experiences into political attitudes. The Effect of Local Weather on Americans' Perceptions about Global Warming*. Beschikbaar op http://government.arts.cornell.edu/assets/psac/fa10/Egan_PSAC_Sep24.pdf

Hoofdstuk 5. De stem van burgers

We horen burgers klagen dat de overheid ‘niet luistert’, ‘niet weet ‘wat er leeft’ of ‘speelt’. Dat ‘de mening van burgers’ er niet toe doet. Deze frasen verwijzen naar ‘iets’ wat burgers zouden delen, waarvan de overheid kennis zou moeten nemen, waar zij belang aan zou moeten hechten, en wat in overheidshandelen een rol zou moeten spelen. Een stem van burgers. In hoeverre bestaat zo een stem, wat burgers betreft? Wat is dan voor hen de aard en rol van die stem? En wat gaat er goed of verkeerd in de relatie tussen burgers die een stem laten spreken of zouden laten willen spreken, en de overheid?

Een eerste inzicht dat we in dit hoofdstuk zullen presenteren heeft betrekking op verschillen tussen positieven en negatieven in hoe zij de aard en rol van de stem van burgers zien. Aan de basis hiervan ligt een verschillende perceptie van de rol van organisaties om de stem van burgers te integreren en articuleren, en deze zo gestalte te geven en van belang te doen zijn. In de representatieve democratie, zoals die zich in de 19e en 20e eeuw heeft ontwikkeld, vindt integratie en articulatie van standpunten van burgers plaats door politieke partijen. ‘De stem’ van burgers krijgt gestalte doordat hun diversiteiten aan visies en belangen geïntegreerd worden in een partij met een programma dat visies en belangen presenteert en vertaalt in standpunten en plannen. Verder is er in onze democratie een rol weggelegd voor andere intermediaire organisaties, zoals vakbonden maar ook meer tijdelijke, lokale of issue-gerichte samenwerkingsverbanden tussen burgers. Negatieven en positieven blijken verschillend te spreken over de mate waarin onze hedendaagse democratie via deze organisaties gestalte krijgt. De wijze waarop zij menen dat de stem van burgers een rol heeft, blijkt mede door dit perspectief vorm te krijgen.

Een tweede inzicht in dit hoofdstuk heeft betrekking op de wijze waarop positieven en negatieven spreken over standpunten van burgers: het ‘geluid’ waarnaar de overheid zou kunnen luisteren. De idee van een stem van burgers impliceert dat er gedeelde standpunten aan te wijzen zijn. Voor dit onderzoek veronderstelden we dat respondenten die een standpunt hebben over de aard en rol van de stem van burgers, een beeld hanteren met betrekking tot zowel ‘stem’ als ‘burgers’. Wij veronderstelden dat de idee van een stem van burgers gedeeldheid impliceert. Een burger die stelt dat ‘de overheid niet luistert’, bijvoorbeeld, zal niet alleen naar zijn eigen mening verwijzen. De uitspraak impliceert een collectief of meerdere collectieven, die bepaalde standpunten hebben die burgers in een stem zouden willen vertalen. In het onderzoek wilden we exploreren of dit zo is, en zo ja, hoe burgers zich die collectieven en standpunten voorstellen. Naar wie moet de overheid luisteren? Naar welk geluid moet ze luisteren?

De negatieven

De overheid als ondoordringbaar

Negatieven onderkennen het belang van politieke partijen. De meesten van hen geven aan dat via stemmen burgers politieke invloed kunnen hebben. Ook geven de meesten desgevraagd een politieke voorkeur aan. Tegelijkertijd erkennen zij minder dan positieven de vertegenwoordigende rol van politici en partijen. Politici gaan wat velen van hen betreft uit van ‘eigen standpunten’ die zij aan burgers presenteren. Burgers kunnen in dit perspectief weinig meer dan eens in de vier jaar de standpunten van partijen en hun leiders accepteren of afwijzen. De rol van burgers in het politieke proces is daarmee te klein, vinden zij. Er is hierbij geen sprake van het afwijzen van partijen en hun uitgangspunten en agenda’s als zodanig. Het is in het licht van plannen en besluiten waarmee negatieven gedurende een regeringsperiode geconfronteerd worden, dat de problematische aard van vertegenwoordiging zich aandient. Er blijkt dan spanning te bestaan tussen de standpunten en plannen van partijen en ‘de mening van burgers’. Negatieven pleiten voor meer directe invloed voor burgers, omdat zij menen dat de overheid met betrekking tot beleidskwesties ‘verkeerde’ dat wil zeggen niet door steun uit de bevolking gelegitimeerde keuzes maakt. Het is via confrontaties met

‘verkeerde’ plannen en beslissingen dat voor burgers duidelijk wordt dat de representatieve democratie tekortschiet. Op het moment dat een kwestie zich aandient, ontstaat een conflict tussen gekozenen en burgers. Dan dienen gekozenen niet ‘hun eigen gang’ te gaan, maar burgers te consulteren. Ruud (41), ICT-consultant, legt uit:

Interviewer: Vind je dat de overheid meer invloed moet geven aan burgers?

Ruud: Ja, zonder meer, maar dan in de zin van iets creëren waarin mensen kunnen laten horen wat ze ervan vinden en dan toch de mening en de algemene mening van het volk voor laten gaan op wat men er op ander niveau van vindt. Bijvoorbeeld die nieuwe gevechtsvliegtuigen, ik denk dat de meerderheid van het volk denkt laat eerst een duidelijk zijn hoeveel dat nou gaat kosten en ik denk zo lang we dat niet weten dat het lastig is om daar een beslissing over te gaan nemen. Dat ik denk dat het volk dat denkt, laten we dat aannemen. Maar in plaats van, maar men gaat gewoon door, Jack de Vries²⁵ gaat gewoon door met zijn plannen. Ik heb totaal niet het idee dat hij zich iets aantrekt van wat het volk vindt.

Een stem op een partij of persoon betekent geen mandaat om standpunten in te nemen of beslissingen te nemen die niet overeenstemmen met wat volgens respondenten te voorzien was gezien de uitgangspunten van de partij. Dit zien we in wat Fred (80), gepensioneerd hoofd Interne Zaken bij een overheidsinstelling, hierover zegt:

Interviewer: Je zou kunnen zeggen je kunt kiezen op welke partij en op welke persoon je stemt dus je hebt als burger invloed. Klopt dat of niet?

Fred: Letterlijk gezien klopt dat. In de praktijk klopt dat natuurlijk niet. Want als het om wezenlijke zaken gaat waar in de Kamer of in de gemeenteraad over wordt gestemd, dan heb ik niet het gevoel dat degene die ik mijn stem heb gegeven ook mandaat heeft gekregen om al die dingen te beslissen. Nou zei D66, dan moet je een referendum hebben over zulke wezenlijke zaken als gaan wij wel ter oorlog in Afghanistan of in Irak. Willen wij wel een nieuwe gezondheidswet of niet. Het is nooit mijn bedoeling geweest dat degene die ik koos dat namens mij zou doen. En dat doet hij wel, hij doet het niet namens zichzelf. Hij doet het in naam van mij en daar ben ik het niet mee eens.

‘Ze hebben hun eigen ideeën’ en ‘Er is geen contact met burgers, zij bedenken het en punt’, stellen respondenten. Plannen en besluiten gelden voor negatieven als in strijd met ‘wat burgers willen’ en opgelegd. Negatieven verschillen wel van mening. Sommigen maken onderscheid; wat hen betreft sluiten sommige politici en partijen duidelijk beter aan bij wat zij zien als ‘de mening van burgers’ dan andere. Geert Wilders wordt genoemd als een politicus die standpunten uitdraagt die aansluiten bij die van burgers. Tegelijkertijd kunnen zij vinden dat de overheid als geheel tekort schiet in het handelen in lijn met de meningen van burgers.

Hoe bepalen respondenten dat politici en partijen zich niet door burgers laten beïnvloeden? Om dat uit te leggen, dragen negatieven beschrijvingen van het functioneren van de overheid aan. Wat hen betreft is de overheid een apparaat dat zich niet laat beïnvloeden door geluiden uit de samenleving. Dit blijkt uit een ongevoeligheid voor publieke opinie en handelingen van burgers gericht op overheidsbeïnvloeding. Besluiten vinden doorgang in weerwil van ‘wat burgers willen’. Protestacties hebben weinig invloed. In participatieve trajecten zien respondenten dat de invloed van burgers marginaal blijft. En als iets onderwerp van debat wordt in de Tweede Kamer ‘gebeurt er verder niets’. Voor hen die de touwtjes in handen hebben, blijven ‘eigen ideeën’ leidend. Zo vindt Bert (49), buschauffeur en controleur:

²⁵ Toenmalig staatssecretaris van Defensie

Interviewer: Vind je dat, of denk je dat politici in Nederland weten wat er in Nederland leeft onder de mensen?

Bert: Over het algemeen niet denk ik. Nee. Nou, zo'n gevoel heb ik hè? Ik weet niet of hun, nou ze uiten zich natuurlijk ook niet altijd rechtstreeks hè. Maar gevoelsmatig. Als je dan ziet welke besluiten er genomen worden, dan denk ik van nou, leven jullie in een atmosfeer hoger dan wij met zijn allen zitten. Gewoon een verdieping hoger, het is maar hoe je het bekijkt.

Nu zie je ze weer, nu gaan ze de markt op en al die ongein tussen de mensen. Maar als straks die verkiezingen geweest zijn dan zie je ze niet meer lopen ergens op een markt. Zoals ze nu doen met de PvdA en de rozen uitdelen, dat zie je dadelijk niet meer, dat komt pas weer als de verkiezingen komen. Nou, ze hoeven van mij niet die roos uit te delen, maar kom eens een keer op vrijdagmiddag op de markt staan. Dat je een keer tegen zo iemand kan zeggen, 'hè, dat en dat doe je heel goed en dat vind ik een stuk minder of andersom'; het is maar wat je kwijt wilt. Dat ze eens een keer tussen de mensen in komen te lopen ook nadat de verkiezingen geweest zijn. En dat hebben we met het vorige kabinet gehad dat ze 100 dagen tussen de mensen in gingen lopen en dat heeft ook weinig zoden aan de dijk gezet.

Interviewer: Hoe kom je daar bij?

Bert: Gewoon, wat je ziet met de keuzes die ze maken en van besluiten die ze nemen.

Terwijl negatieven menen dat de overheid zich niet door burgers laat beïnvloeden via partijen, zien zij vaak evenmin mogelijkheden voor burgers om via andere instellingen een stem te laten horen. Ruud (41), ICT-consultant, vertelt hierover.

Interviewer: Kunnen burgers dingen doen om invloed uit te oefenen op de overheid of de politiek? Of niet?

Ruud: Kijk, bij de overheid zijn meestal wel kanalen, dat is wel goed geregeld vind ik, dat je een klacht in kan dienen of een bezwaar in kan dienen. Overall kan dat op Internet. Of dat je een brief of een email kan sturen. Gaat het over de politiek, ja, je kan dan stemmen, ja ik vind dat moeilijk, ik zou niet weten hoe ik dat vorm zou moeten geven. Echt direct wel. Je kan natuurlijk proberen de minister een email te sturen. Ik vraag me af of die bij de minister terecht komt of bij een of ander secretariaat. Dat weet ik dus niet, maar ja.

Interviewer: Als ik zeg: 'Er zijn natuurlijk wel contactmogelijkheden, organisaties zoals vakbonden, actiegroepen en partijen'?

Ruud: Ja natuurlijk, de maatschappelijke organisaties. De sociale partners, je hebt gelijk, daar kun je wel wat mee. Maar ik voel me niet vertegenwoordigd door de vakbond of de werknemersorganisatie moet ik zeggen. Maar goed, als je bij een vakbond zit, dat is een mogelijkheid, dan moet je je wel vertegenwoordigd voelen natuurlijk. Dat is puur persoonlijk, ik kan me voorstellen dat als je echt metaalbewerking doet en daar zijn vakbonden voor, dat je je vertegenwoordigd voelt. De bedrijfstak waar ik in zit, daar zijn niet eens vakbonden van. Dus dat is er gewoon niet. Ja oké, dat is een mogelijkheid. Wat er eigenlijk aan de hand is en dat is logisch in een Westers land, als er een organisatie waarbij je jezelf herkent. Dan kun je daarbij aansluiten. Maar dat is toch, ja goed, ik zit een beetje te dubben nu. Het is allemaal indirect het is allemaal grote afstand werk. Maar als individu heb je nooit meer macht dan een individu. Als je heel veel met dieren hebt, nou dan heb je een Partij van de Dieren tegenwoordig en ook milieuorganisaties waarbij je je allemaal kan aansluiten. Maar dat is puur persoonlijk, ik ben niet zo'n type.

Ook zijn burgers volgen respondenten ongeorganiseerd, ondanks onvrede. Sommigen menen dat burgers te laks zijn, anderen wijzen op het gebrek aan handelingsmogelijkheden. Jolanda (46), huisvrouw en hulp in de huishouding:

Jolanda: Om je heen hoor je mensen klagen. En dan denk ik wel eens: waarom wordt er eigenlijk niets gedaan, waarom wordt er niet geprotesteerd. Ja, we protesteren wel eens, maar toch heb ik het idee dat we het hier in Nederland allemaal wel goed vinden toch. Ze zijn het er niet mee eens, maar ze vinden het toch wel goed.

Interviewer: Waarom is dat, denk je?

Jolanda: Ja, dat weet ik niet. Ik heb dat zelf ook wel hoor. Ik bedoel, ik klaag er ook op los natuurlijk. Maar als ze zeggen: 'doe er wat tegen', ja, wat moet je er eigenlijk tegen doen? Dat is een vraag. Ik zou ook niet weten wat ik er tegen kan doen. Ja, misschien via brieven sturen of wat dan ook.

Dit betekent niet dat negatieven helemaal geen mogelijkheden zien om een stem te vormen. Maar waar instellingen als partijen en het maatschappelijke middenveld weinig betekenis hebben, zien negatieven zich als teruggeworpen op zichzelf. We vroegen Mark (49), ambulanceverpleegkundige, of het mogelijk is voor burgers om in actie te komen als ze ergens ontevreden over zijn:

Mark: Waar kan ik dan terecht met mijn ontevredenheid?

Interviewer: Er zijn toch organisaties?

Mark: Zoals? Waar moet ik me melden dan?

Interviewer: Heb je geen vakbond of brancheorganisaties?

Mark: Wat moet ik daar melden dan als ik ontevreden ben over een groenvoorziening, moet ik me dan bij een vakbond gaan aanmelden?

Het vormen en uitdragen van een stem vindt wat negatieven betreft veeleer plaats via min of meer spontane issue-gebonden acties van groepen burgers die elkaar vinden in een standpunt, of door individueel handelen. Maar deze wegen zijn moeizaam, zo niet onmogelijk voor veel negatieven. Mieke (32), leidinggevende in een kinderdagverblijf:

Mieke: Misschien dat je dan zelf de politiek in kunt gaan. En via de gemeente een stapje hogerop komen. Maar nee. Ik heb niet de indruk dat ik bij de overheid wat teweeg kan brengen. Die illusie heb ik totaal niet...Ik zou misschien iets moeten oprichten door constant overal tegenaan te schoppen. Dat kan. Maar wat ben ik met een groepje van, ook al zou het 10.000 zijn. Wat ben ik dan? Die staat waar ik voor sta, maar dan heb ik niet de illusie dat ik wat teweeg kan brengen bij de overheid. Ze zullen vast gehoord worden maar nee. De overheid is zo'n log orgaan die afgeschermd wordt voor de zaken, dat je als burger individueel niet veel teweeg kunt brengen.

Interviewer: Ook niet met een groep?

Mieke: Dan zou je met een paar miljoen aan moeten komen denk ik. Anders zijn ze niet onder indruk. Ik heb niet de indruk dat je met een paar duizend man iets kan bereiken. Daarvoor wonen te veel mensen in Nederland. Het geval van wie ben ik daarin. Ik denk niet dat het veel zoden aan de dijk zet.

Negatieven verbeelden de mogelijkheden om een stem gestalte te geven dus niet in termen van intermediaire organisaties, maar in meer individuele termen. Hiermee zien zij zich voor problemen geplaatst. Want wat kun je als individuele burger doen? Overheidsinstellingen zijn voor negatie-

ven vaak ondoorzichtig. Hoe zou je contact kunnen maken? Voor Nicolette (37), voorheen doktersassistente, nu afgekeurd, is dit niet duidelijk:

Interviewer: Kunnen burgers dingen doen om invloed uit te oefenen op de overheid? Of kunnen ze dat niet?

Nicolette: Nee, ik zou niet weten hoe, want ze doen toch wel wat ze zelf willen.

Interviewer: Wat denk je van contact bijvoorbeeld met iemand van de gemeente? Als er een gemeenteprobleem zou zijn?

Nicolette: Ik zou niet weten waar. Als er iets zou zijn, ik zou het niet weten. Misschien moeten ze dat eens duidelijker maken, of waar ik moet zijn. Dat weet je nu niet, tenminste ik niet.

De overheid is voor burgers ondoordringbaar. Want wie gaat ergens over? En bij wie moet je terecht? Je kunt een brief sturen, maar naar wie? En waarom zou iemand die brief lezen, laat staan zich er iets van aantrekken? José (56), huisvrouw:

Interviewer: Kunnen burgers dingen doen om invloed uit te oefenen op de overheid?

José: Ik kan niet naar minister Balkenende gaan en zeggen: 'Ik wil dat er dit en dit gebeurt'. Dat vind ik, nee, dat kan ik niet, ik kan hem natuurlijk niet persoonlijk te spreken krijgen. Nee, dat is bewezen ook natuurlijk. Als er een bepaalde demonstratie is en je wilt iemand spreken, dat lukt je toch nooit. Dat is helemaal afgeschermd. Ik denk niet dat je dat als mens, als leek zijnde naar Den Haag kan stappen en zeggen: 'Ik wil minister Balkenende spreken'.

Interviewer: U zegt 'dat gaat niet, een minister te spreken krijgen'. Zijn er dan ook nog andere manieren waarop je invloed kan uitoefenen op de overheid?

José: Spandoeken.

Interviewer: Demonstreren, actiegroep?

José: Ja, inderdaad, maar echt persoonlijk iemand te spreken krijgen van het kabinet... Ja, je kan schreeuwen in de menigte maar die schreeuw wordt dan toch in het geheel opgelost.

Negatieven menen, overeenkomstig hun beleving van communicatiemogelijkheden in individuele termen, dat tussen overheid en burgers geen contact bestaat. Omdat intermediaire organisaties niet in beeld zijn, is contact tussen overheid en burgers een zaak van individuele burgers. Maar dit individuele contact is evenmin zichtbaar of ervaren. Dat de overheid niet openstaat voor de mening van burgers blijkt dan uit het gegeven dat 'mij nooit iets is gevraagd'. Zo vindt Janneke (46), voorheen werkzaam in een winkel, nu afgekeurd.

Interviewer: Ben je tevreden over het contact tussen de mensen en de overheid?

Janneke: Nee, wat voor contact hebben wij met de overheid, niks toch?

Interviewer: Je zegt 'niks', kan je dat uitleggen? Je komt zelf toch wel in aanraking met allerlei mensen van de overheid. Maar toch zeg je van 'niks'.

Janneke: Nee. Bij de groep waar de beslissingen worden genomen, daar krijg je geen contact mee. Dat zijn allemaal tussenpersonen waar je bij komt. En die kunnen je van alles beloven, maar die kunnen dat toch niet waarmaken want dan moet het nog een graadje hoger en dan gebeurt er dus weer niks. En vervolgens einde oefening.

Interviewer: Maar denk je dan dat de mensen die de beslissingen nemen, dat die ook geen contact hebben met mensen zoals jij?

Janneke: Nee, daar ben ik van overtuigd, dat die geen contacten hebben met mensen zoals ik. Heb jij er wel eens eentje gesproken? Ik nog nooit. Er is nog nooit ergens wat geweest waar naar je mening wordt gevraagd.

Deels gaat het om het missen van kennis en contacten. Respondenten geven aan 'de wegen niet te kennen'. In contact treden met de overheid om iets te bereiken is ingewikkeld. 'Je moet wel weten hoe je iets aan moet pakken. 'Ik met mijn lager onderwijs weet niet alle stappen', en 'je wordt toch weggezet' stellen zij. Anderen wijzen op de lange procedures en onduidelijkheden waar je als burger mee te maken krijgt, waarbij de overheid nauwelijks moeite doet om barrières uit de weg te helpen. De overheid geldt voor sommige negatieven als intimiderend en veeleisend in termen van capaciteiten en durf. Daarbij blijft de suggestie van handelen overigens een abstractie; negatieven spreken over de mogelijkheid tot zelf handelen als niet-reële optie. Voor negatieven is duidelijk dat de overheid een stelsel van instellingen is, en dat deze instellingen directe beïnvloeding door burgers in de weg staan. Zij zien zich geconfronteerd met een systeem dat zij als individuen te lijf zouden moeten, maar dat ondoordringbaar is. 'Wat kan ik doen waar zij zich aan zullen storen?' en 'Ik kan wel wat gaan roepen in de Gemeenteraad maar uiteindelijk bepalen zij toch wat er gebeurt' zeggen zij. Of: 'je kunt niet zo de Kamer in en roepen hoe het moet en kan, neem ik aan'.

De overheid dient de stem van burgers gestalte te geven

We vroegen negatieven of er zoiets bestond als 'de stem van het volk'. Dit leverde ontkenkende reacties op. Respondenten wezen op diversiteit in perspectief en belang: '16 miljoen mensen' met verschillende meningen. Vanuit deze invalshoek zien negatieven geen collectief met gedeelde standpunten. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de idee van negatieven dat de relatie tussen overheid en burgers gezien moet worden in termen van 'elite tegenover burgers'. Hoe zit dit? Op de eerste plaats zien we dat negatieven veel minder dan positieven wijzen op politieke verschillen tussen burgers als mede bepalend voor politieke uitkomsten. Zij spreken over 'verschillen' in abstracte zin. 'Mensen zijn nu eenmaal verschillend'. Soms worden argumenten concreter: 'voor een bejaarde zijn andere zaken belangrijk dan voor een jongere'. Opvallend is dat negatieven minder dan positieven politieke verschillen tussen burgers conceptualiseren als georganiseerd (in visies, belangen en partijen). Hoezo kun je dan spreken van meningen en collectieven? Als we nader kijken naar wat respondenten zeiden over meningen en collectieven wordt duidelijk hoe burgers de idee van een collectief toepassen in hun redeneringen.

'Hoe het echt is'

Op de eerste plaats geven respondenten aan dat het luisteren van de overheid een kwestie is van het leren kennen van de realiteiten van burgers. Het gaat niet om een gearticuleerd politiek standpunt van één of meerdere collectieven, maar om het begrijpen van de problemen waarmee burgers te maken hebben in het alledaags leven. Luisteren is een kwestie van het opzoeken van die realiteiten. Zo kan de overheid leren 'hoe het is' om in een bepaalde situatie te verkeren. Confrontaties met belevingen in het alledaagse bestaan kunnen politici vervolgens tot politieke articulaties ten behoeve van burgers zouden kunnen brengen. Trudy, huisvrouw, legt uit, als we vragen of politiek leiders in ons land weten wat er leeft onder de mensen:

Trudy: Nee, helemaal niet. Nee, ik denk als hij gaat naar een wijk toe met een chauffeur dan hoeft hij niet op een trein te wachten, op een bus niet. Alles gaat gewoon geboterd voor hun. Nee, ik geloof echt niet dat zij weten wat er in de maatschappij speelt. Ik denk, jij moet echt onderaan die maatschappij voor zes maanden leven, dan zal jij een klein beetje weten wat daar afspeelt...

Interviewer: Op wat voor manier moeten ze erachter komen wat mensen drijft of waar iedereen mee bezig is... Hoe kunnen ze in contact komen met mensen? Of is dat niet nodig?

Trudy: Ja, ik vind dat op een manier is dat nodig. Ik bedoel, die mensen die op die bodem van die samenleving zijn. Ik bedoel, je probeert te zwemmen maar het gaat gewoon niet, snap je. Daar moet een manier zijn om hun te bereiken, maar hoe? Dat zou ik ook niet weten. Gewoon bij hun in komen wonen en kijken wat kan of wat niet kan, anders zou ik het echt niet weten.

Ook kan dergelijk contact zinvol zijn om aan politici de consequenties van overheidshandelen duidelijk te maken, zoals Thea (64), huisvrouw, betoogt, verwijzend naar stijgende ziektekosten en veranderingen in regelgeving:

Interviewer: Denkt u dat politici weten wat er leeft onder de mensen?

Thea: Niet echt denk ik, misschien in hun eigen cluppie. Als ik zo met mensen praat, iedereen heeft zoiets van die lui daar die zitten daar op hun eilandje in Den Haag en die weten niet wat er gebeurt. Omdat ze denken dat ze het zelf zo goed weten. Ze gaan niet met normale mensen om denk ik, ze zitten gewoon teveel apart. Ze zouden eens incognito rond moeten gaan lopen, maar iedereen kent ze natuurlijk dus dat lukt nooit. En ik weet ook niet of dat zou helpen. Vaak hebben ze zulke sterke standpunten van 'ik weet het allemaal zo goed', dat ze het toch niet gaan veranderen.

Interviewer: Maar stel dat ik politicus ben hè. En dan kom ik hier bij u langs en dan vraag ik u, 'ik weet blijkbaar niet wat er onder de mensen leeft volgens u. Maar wat zou ik moeten weten wat ik nu mis?'

Thea: Hoe de gewone mensen leven en denken. En wat die meemaken, hoe het is om met een normaal loon en zieke mensen in je huishouden, hoe je daar mee omgaat. En waar je tegenop loopt. Wat voor kosten je kan hebben aan een zieke. En hoe je behandeld wordt door sommige dingen en al die regeltjes en problemen die je dan krijgt. En dat is allemaal zo ingewikkeld en daar heb je normaal nooit mee te maken, maar als je ermee te maken krijgt, nou, dan valt dat vies tegen. En die mensen die komen door die nieuwe regeltjes die ze van plan zijn, die komen flink in de problemen.

Bevragen

Dat meningen van burgers onvoldoende articulatie vinden en dat die articulatie uiteindelijk via de overheid gestalte zou moeten krijgen zien we terug in ideeën die negatieven hebben over de standpunten die burgers hebben. Negatieven menen vaker dan positieven dat de overheid burgers dient te bevragen over hun standpunten, en de uitkomsten van onderzoek als uitgangspunt voor beleid moet nemen. Voor negatieven is de stem van burgers deels 'nog te realiseren' eerder dan een bestaande werkelijkheid. Via opinie-onderzoek kan de diversiteit aan standpunten van burgers geïntegreerd worden, en via die weg zou de overheid kunnen komen tot articulatie van standpunten. Terwijl negatieven de politieke partijen niet die rol van integratie en articulatie zien vervullen, erkennen zij de noodzaak van integratie en articulatie. Zij vragen de overheid om gestalte te geven aan de stem van burgers. De mogelijkheid dat politieke partijen gestalte zouden kunnen geven aan de stem van burger, blijft buiten beschouwing. Janneke (46), voorheen werkzaam in een winkel, nu afgekeurd, zet haar voorstelling daarvan uiteen:

Interviewer: Is er ook zoiets als de mening van het volk, bestaat dat denk je?

Janneke: Nou de mening van het volk, nee, want iedereen heeft een andere mening. Ieder is een individu. En heeft zijn eigen mening, ik zou hier misschien anders tegenaan kijken dan mijn buurvrouw, mijn moeder, dan wie dan ook. Want ieder is daar op zijn eigen manier bij betrokken. En ik geef misschien hele andere antwoorden als wat hun zouden doen.

Interviewer: Ja, maar wat moet zo'n minister dan doen, als iedereen er anders over denkt, wat moet hij dan doen. Is daar een oplossing voor?

Janneke: Nou, ik denk dat dat een heel moeilijke oplossing is. Ik denk in ieder geval zijn oor te luister leggen, en dan zijn er altijd wel raakvlakken. Wat mekaar pakt en dat eens als uitgangspunt gaan nemen, dan zit je aan een begin.

Het is de overheid die in actie moet komen. 'Ga naar de markt', 'ga de wijk in', 'doe enquêtes'.²⁶ Het gaat daarbij overigens niet om integreren en articuleren ten behoeve van politieke strijd, maar om het formuleren van gedeelde standpunten. De overheid dient er achter te komen wat de 'grootste gemene deler' is of 'waar mensen het over eens zijn' of 'de meerderheid'. De overheid kan dan tot politiek komen die gebaseerd is op 'wat burgers vinden'. Met andere woorden: respondenten stellen vast dat de wil van burgers geen gestalte krijgt via bestaande instituties, en vragen desalniettemin aan de overheid om die wil gestalte te geven. Zo kan de overheid gestuurd worden door de wil van burgers in plaats van 'eigen ideeën'. Dave (33), medewerker technische dienst, stelt:

Interviewer: En bestaat er zoiets als de mening van het volk? Of heb je het dan meer over de mening van verschillende groepen?

Dave: Ja, wat je als laatste zei, de mening van verschillende groepen.

Interviewer: Je zegt, ga de markt op, zoek minderheden op. Kunnen ze op die manier alle groepen vinden denk je?

Dave: Ja, vind ik wel. Je kunt in ieder geval de dingen meekrijgen die spelen bij zo'n groep. Kijk, als je aan een bejaarde vraagt wat er speelt krijg je natuurlijk andere antwoorden als een werkende moeder met drie kinderen, als iemand die in de bouw werkt, als iemand die bij Philips werkt. Als iemand die een bejaarde moet wassen. Je hoort van alles wat. Je hoort de goede dingen en de slechte dingen. Je zult van een bejaardenverzorgster horen het is hartstikke leuk, dankbaar werk, maar je zult ook horen van 'we krijgen maar zoveel tijd om iemand te verzorgen'. Ga je naar iemand van Philips die zal zeggen 'het gaat hartstikke goed, we krijgen een goed salaris en een auto van de zaak'. Iemand in de bouw zal zeggen 'het gaat slecht'. Dus je krijgt van iedereen antwoorden van wat er speelt. Daar zou je als politicus een verhaaltje van kunnen maken, van dit en dit speelt er. Wat kunnen wij daaraan doen om te zorgen. Ze zouden moeten kijken aan de hand van wat er speelt of ze iets kunnen maken, een voorstel of een voor hun een partij een beeld of verhaal, een verhaal wil ik het niet noemen, een verslag maken van wat speelt er nou eigenlijk allemaal. Wat willen verschillende groepen? En wat als ze dan een beeld hebben van wat willen ze, wat kunnen we er aan doen en wat gaan we er aan doen. Maar ik denk als je alle verhalen van groepen bij elkaar hoort, dat er een heleboel dingen zijn die overeenkomstig zijn.

Publiek debat is bron van burgers-overheid opposities

Negatieven zien bepaalde standpunten als in belangrijke mate gedeeld binnen de bevolking. De onderwerpen die we zagen in de verhalen over overheidsbeleid (over zorg, sociale zekerheid, veiligheid, immigratie en integratie) vormen vaak de thema's waarop 'de mening van burgers' die negatieven aanwijzen betrekking hebben. Het gaat steeds om eigen standpunten waarvan negatieven menen dat die gedeeld worden. 'Ik ben ervan overtuigd dat veel mensen zo denken'. 'Ik hoor het om me heen'. Vaak wijzen zij daarbij collectieven aan voor welke bepaalde kwesties belangrijk zijn of die een standpunt delen, zoals ouderen, autochtonen ('Nederlanders'), mensen met lage inkomens en chronisch zieken.

²⁶ Burgers die deelnemen in dit onderzoek zijn geselecteerd uit TNS NIPObase CAWI. Personen in dit bestand worden met enige regelmaat door TNS NIPO benaderd om deel te nemen aan enquêtes. De verwijzing naar opinie-onderzoek zou deels voort kunnen vloeien uit de vertrouwdheid van deze personen met dergelijk onderzoek. Daar staat tegenover dat positieven veel minder dan negatieven hiervoor pleitten, terwijl zij uit hetzelfde bestand afkomstig zijn. Bovendien omschrijven negatieven opinie-onderzoek niet in termen van survey-onderzoek, maar spreken zij ook over onderzoek via direct contact (op de markt, in de wijk, etc.).

Negatieven putten bij formuleringen van standpunten ‘van burgers’ over veiligheid uit publiek debat. Het gaat dan steeds om pleidooien om meer en strenger op te treden en strenger te straffen. ‘Meer blauw op straat’; ‘Heel veel mensen vinden volgens mij dat er te laag gestraft wordt’; ‘de politie mag te weinig’ en ‘het is toch duidelijk dat die TBS’ers niet met verlof zouden moeten mogen?’ Waar het gaat om immigratie en integratie destilleren negatieven pleidooien voor beleid uit het publieke debat als ‘er moeten niet meer moskeeën komen’; en ‘voor criminele buitenlanders is het weggevoerd, vind ik’. Ook zien we pleidooien die we niet direct als beleidsplan kennen maar die wel met de formele politiek verbonden lijken: ‘de overheid moet ophouden met het voortrekken van buitenlanders’ en ‘we moeten minder geld uitgeven aan buitenlanders’. Waar het gaat om de zorg blijven standpunten vaak beperkt tot klachten over kwaliteit; tegenover klachten staat meestal geen alternatief. In een deel van de gevallen zien we negatieven pleiten voor ander beleid: ‘er moet meer geld naartoe’; ‘er moeten meer handen aan het bed’; ‘minder management’; ‘de bureaucratie moet minder’. Waar het gaat om stijging van premies voor ziektekostenverzekering zien we een meer directe verbinding tussen mening en beleidsplannen: ‘dat is toch niet te betalen voor mensen?’

Negatieven verbinden hier zorgen (over zorg, veiligheid, immigratie en integratie) met standpunten die aangeven ‘wat er moet gebeuren’, puttend uit publiek debat over deze onderwerpen. Met betrekking tot sociale zekerheid zien we minder pleidooien op beleidsniveau, terwijl sociale zekerheid een belangrijke rol speelt in het oordeel over ‘wat de overheid doet’. Standpunten blijven vaak beperkt tot constatering in de trant van ‘er wordt niet gekeken naar de lagere inkomens’ en ‘de kloof tussen arm en rijk wordt groter’. Vertalingen van deze constatering naar politieke standpunten blijven beperkt tot ‘er moet eerlijk gedeeld worden’ en ‘laten ze de hogere inkomens meer laten betalen’. Een uitzondering geldt de verhoging van de AOW-leeftijd: ‘Niemand wil dat’. Verbanden met meer concrete politieke standpunten, beleidsvoorstellen en lopende of recente debatten ten aanzien van sociale zekerheid blijven dus in opvallende mate achterwege. Respondenten putten uit het publiek debat waarin de formele politiek een belangrijke rol speelt, om die stem gestalte te geven, maar het lijkt erop dat zij daar geen ‘materiaal’ vinden om hun zorgen over de sociale zekerheid te vertalen naar een ‘mening’, zoals bij andere onderwerpen.

De algemene termen waarin negatieven hun standpunten ten aanzien van deze voor hen belangrijke kwestie van sociale zekerheid formuleren, suggereren dat hun ideeën over wat de overheid doet voor hen maar beperkt vertaling vinden in politieke standpunten om de strijd over die zorgen aan te gaan. Voor deze belangrijke zorg bestaat geen stem.

De formele politiek reikt de meningen aan - via de media

Verwijzingen naar beleid en beleidsvoorstellen en -plannen gaan overigens lang niet alleen over de belangrijke zorgen over overheidshandelen die we in hoofdstuk drie zagen. Eerder kunnen we zeggen dat de verwijzingen naar belangrijke zorgen slechts een klein deel van de standpunten betreffen. Waar het gaat om standpunten waar naar geluisterd zou moeten worden, lijkt de focus op specifieke thema’s en de verbinding met de condities van het alledaagse bestaan deels te verdwijnen. Er vallen geen duidelijke prioriteiten op en vaak zien we geen duidelijke verbinding tussen uitgesproken zorgen en standpunten. Waarom gaat het dan wel?

Als we negatieven vragen uit te leggen ‘met welke meningen de overheid rekening moet houden’, stellen zij vaak dat het gaat om zaken die ‘groot’ zijn of ‘belangrijk’. We zien respondenten daarbij verwijzen naar beleid en beleidsplannen en -processen die in de afgelopen periode (dit kan soms jaren terug gaan) controversieel waren en veel media-aandacht hebben gekregen. Genoemd worden bijvoorbeeld de kilometerheffing; hypotheekrenteaftrek; de verhoging van de AOW-leeftijd; verhoging van de premie voor zorgverzekering; financiële steun aan Griekenland; de Nederlandse missie in Afghanistan; de wenselijkheid van ontwikkelingshulp; de wenselijkheid van strenger straffen; de invoering van de euro; de Europese Grondwet, de Betuwelijn; beleid met betrekking tot verlof van TBS’ers. Standpunten zijn niet altijd in ‘burger versus overheid’ termen geformuleerd. ‘Eurlings heeft uiteindelijk toch geluisterd, met die kilometerheffing’. ‘Misschien is het wel helemaal niet verstandig om nog jaren door te vliegen met de F-16s’. ‘Dat die AOW-kwestie leeft dat weet de overheid, want daar

praten ze over'. Maar in veel meer gevallen stellen negatieven niet alleen een mening vast 'waarmee rekening gehouden dient te worden', maar stellen zij dat de overheid in deze kwesties verkeerde, want niet door burgers gedeelde standpunten ingenomen heeft. Niet heeft 'geluisterd'. Een vraag als 'wat is dan bijvoorbeeld een mening van burgers?' leidt negatieven tot omschrijvingen van ontwikkelingen in de beleids sfeer die voor negatieven duidelijk maken dat er onvoldoende geluisterd wordt. Publiek debat over beleidskwesties vormt de bron van waaruit burgers-overheid opposities geconstrueerd worden. Negatieven plaatsen als door burgers gedeeld veronderstelde standpunten tegenover overheidshandelen of -plannen. Veel 'standpunten van burgers' blijken neer te komen op identificatie met 'de oppositie' in een controversie rondom kabinetsbeleid of -plannen. 'Niet luisteren' lijkt vooral te betekenen: iets anders doen of dreigen te gaan doen wat 'burgers' willen. De hypotheekrenteaftrek dreigde afgeschaft te worden; ontwikkelingshulp wordt gegeven; er wordt nog steeds niet streng genoeg gestraft; de euro werd ingevoerd; het oordeel over de Europese Grondwet werd genegeerd; TBS'ers mogen op verlof; ziektekostenpremies werden verhoogd.

Hier lijkt iets opmerkelijks aan de hand. Respondenten spreken over de overheid die zich niets aantrekt van de meningen van burgers, terwijl zij deze meningen formuleren aan de hand van standpunten in het publieke debat waaraan de formele politiek in belangrijke mate gestalte geeft. Ook hier zien we weer de afhankelijkheid van de formele politiek. Er is in dit opzicht geen 'verborgen' publieke opinie van een 'ongekende' groep burgers. De burger die zich ongehoord meent, vormt haar stem aan de hand van wat in het publieke debat wel degelijk verwoord wordt.²⁷ Maar de politiek lijkt niet een manier van handelen om om te gaan met tegenstellingen in visie en belang tussen bevolkingsgroepen. Negatieven interpreteren onwelgevallige agendapunten of besluiten als voortkomend uit een elite die burgers niet in beeld heeft; deze agendapunten of besluiten komen voor rekening van 'de politiek' of de overheid als geheel. Burgers putten daarbij uit politieke strijd waarin de formele politieke een centrale rol heeft, maar sluit zich bij deze strijd niet aan. De stem van burgers zoals negatieven die formuleren is niet gericht is op collectief handelen teneinde politieke doelen te bereiken. Men beperkt zich tot identificatie met een standpunt. Burgers zien zich verbonden met andere burgers middels de perceptie van een gedeelde publieke opinie, tot stand gebracht door identificatie met standpunten zoals die bestaan in het publieke debat. Via de perceptie van gedeelde opinie ontstaat zo de idee van een publiek dat uitgesloten is.

De afhankelijkheid van de formele politiek is ook van belang in het licht van een ander inzicht dat we opdeden in dit onderzoek. In het oordeel over overheidshandelen staat beleving van de realiteit van het alledaagse bestaan centraal. Als we kijken naar standpunten waarnaar de overheid zou moeten 'luisteren' gaat het hier veel minder over, en lijkt de rol van kabinetsbeleid en -plannen die uitgebreide media-aandacht krijgen meer bepalend. Overheid en media reiken aan negatieven het materiaal aan voor de vorming van standpunten. Het is hierbij meer van belang welke meningen beschikbaar zijn (aangereikt worden) door het publieke debat, dan welke meningen aansluiten bij de misstanden die zij aanwijzen als belangrijk voor hen. Bovendien blijft de inhoud van het publieke debat zoals dat gevoerd wordt goeddeels buiten beeld. We zien dat negatieven zich veelal betrekkelijk weinig gelegen laten liggen aan partijpolitieke visies en debat, en strijd tussen de politieke partijen en andere leden van de elite (journalisten, academici, vertegenwoordigers van bedrijven en andere organisaties) die zich in de discussies mengen.

²⁷ Een uitzondering geldt overigens de pleidooien om internationale investeringen (op allerlei terrein) terug te dringen, ten bate van binnenlandse behoeften, en de pleidooien om te stoppen met het 'voortrekken van buitenlanders'.

De positieven

Organisatie geeft burgers een stem

Positieven wijzen vaker dan negatieven op mogelijkheden voor burgers om hun stem te laten gelden. Politieke partijen staan centraal in het oordeel, net als waar het ging om de evaluatie van overheids-handelen. Het is via partijen dat burgers een stem laten horen. Dat deze invloed niet direct is, zien zij niet als een groot probleem. De democratie is zo georganiseerd dat stemmen en partijlidmaatschap de voor de hand liggende wijzen zijn om als burger je stem gestalte te geven. Zo vindt Daniëlle (38), docente toegepaste psychologie op een hogeschool:

Interviewer: Vind je dat er genoeg aandacht is voor jouw mening?

Daniëlle: Ja. Ik mag stemmen en ik denk dat dat de beste manier is. En ik kan me voorstellen. Ja, je weet het verder ook niet als je iemand een brief zou schrijven, een Kamerlid of weet ik veel wie om op de hoogte te stellen, ja ik weet niet zo goed wat daarmee zal gebeuren. Of zal helpen. Maar je leest wel eens dat Kamerleden daar ook wel eens op willen reageren. Dus als je iets hebt waarvan je denkt dat weten ze gewoon niet, dan zijn er best wat manieren om dat gewoon toch kenbaar te maken. Er zijn natuurlijk ook veel belangengroeperingen in Nederland. Dus je kan je op de een of andere manier ook bij een belangengroep aansluiten of daar proberen iets te bereiken. Maar het belangrijkste is dat je in een democratisch systeem leeft waarbij je iedere keer bij de verkiezingen kan laten weten welke stroming of welke partij of welk gedachtegoed jouw bepaalde voorkeur heeft.

Positieven wijzen, net als negatieven, op de beperktheid van de invloed op overheidshandelen; maar vrijwel steeds omschrijven zij deze beperkingen als logische consequenties van de wijze waarop onze democratie werkt. We vroegen Bas (39), logistiek manager en chauffeur bij een transportbedrijf, of het mogelijk is voor politici om de mening van burgers te leren kennen:

Bas: Ik denk dat de mening uit de eigen partij moet komen. Ik heb niet de illusie, dat al die ministers die aan het flyeren zijn, weten wat er op straat speelt. Dat geloof ik niet. Nee, dat is de humor dat Job Cohen werd aangesproken over het rookverbod. Daar reageerde hij ad rem op. De man stapte de kroeg uit. 'Zo Job, wat gaan we doen aan het rookverbod?' Maar in alle eerlijkheid. Het is onzin. Maar ik heb niet de illusie dat ze het doen. Ze gaan het doen alsof. Dat is het spelletje. Daar zitten ze toch niet voor. De mensen die zich laten zien zitten er voor de grote lijnen. Niet voor de details. Die weten niet van die ene horecaondernemer in Amsterdam met het rookverbod. Daar zitten ze er niet voor. Zij zitten er voor de regelgeving. Doen we een rookverbod ja of nee.

Positieven wijzen op de mogelijkheid van actief partijlidmaatschap. Voor sommigen is dit de belangrijkste weg en zijn er niet veel meer wegen dan deze. Tegelijkertijd wijzen nogal wat positieven op de mogelijkheden voor burgers om een stem te laten horen via belangengroeperingen, burgerinitiatieven en protestactiviteiten als handtekeningenacties. Ook wijzen zij op mogelijkheden om individueel actie te ondernemen, zoals 'naar de gemeente toe stappen' of brieven sturen, of gezamenlijk actie ondernemen. Waar negatieven op mogelijkheden van individuele acties wijzen, zien we bij positieven meer een nadruk op collectief handelen. Kurt (28), ICT-specialist bij een bedrijf dat diensten levert aan de zorgsector, legt bijvoorbeeld uit:

Interviewer: Kunnen burgers invloed uitoefenen op de overheid?

Kurt: Ja, legio. Je kunt zelf de politiek in gaan. Je kunt 50.000 handtekeningen inbrengen in de Tweede Kamer. Je kunt protesteren, demonstreren of petitie ondertekenen. Dat is vrij hoog politiek niveau. Maar je kunt ook een organisatie oprichten en op die manier proberen invloed uit te oefenen. Greenpeace is klein begonnen met een paar mensen. Nu spelen ze op internationaal niveau mee. Verschil kun je absoluut merken. Ik weet nog toen ik in Valkenburg woonde en ik op de voetbal zat. Ze wilden het trainingsveld slopen om er huizen te bouwen. Met de jonkies zijn we naar het gemeentehuis gegaan. Het trainingsveld ligt er nog steeds. Het is heel simpel. Ze wisten niet dat het speelde.

Ook wijzen positieven meer dan negatieven erop dat, mocht je als burger 'iets willen', er een eigen verantwoordelijkheid bestaat om in actie te komen.

Interviewer: Welke invloed kunnen burgers uitoefenen op de overheid?

Bas: Als je het beter weet, dan moet je er zelf gaan zitten. Als ik vind dat het niet goed gaat. Het land is vrij. Je ziet van BNN lijst o, dat is er gewoon. Of het nou serieus bedoeld is. Dus ik kan het ook. De weg is open. Of ik haak hier aan bij een gemeentepartij. Of ik ga voor het wethouderschap. Of weet ik veel wat. Het kan.

Positieven erkennen dat dit veel van burgers eist, zoals 'zelf met ideeën komen', doorzettingsvermogen, kennis van 'de wegen' en politiek inzicht, en dat dit voor sommigen teveel gevraagd zal zijn. Positieven verwijzen echter ook naar realiteiten zoals zij die beleven, en deze maken voor hen duidelijk dat er 'echt geluisterd wordt'. Zij geven vaker dan negatieven aan 'de wegen te kennen', door hun werk, door activiteiten in partijen en het besturen van lokale organisaties. Zij wijzen ook op hun eigen positieve ervaringen in het (veelal collectief) gestalte geven aan een stem. Els (72), huisvrouw met een verleden in vrijwilligerswerk, vertelt hierover.

Interviewer: Kunnen burgers dingen doen om invloed uit te oefenen op de overheid of de politiek?

Els: Gewoon met elkaar samenwerken, kijken waar je elkaar kan vinden. En als het om een probleem gaat, goed formuleren, zodat je duidelijk dus dat kan openbaren. Maar dan heb je een achterban. Individueel is het wat lastiger.

Interviewer: En als u zelf een probleem heeft, hoe zou u dat dan moeten aanpakken?

Els: Dan zou ik een groep moeten formeren of zo. Ja...Ik heb gewerkt met ouderen die een eigen woongebouw wilden... Daar heb ik leiding aan gegeven. Maar daar had je te maken met provincie en gemeente en omdat je een hele groep achter je hebt en dan met elkaar formuleert hoe je het graag wilt. Dan breng je dat over. Dat is een hele leuke manier om iets gedaan te krijgen. Mijn ervaring is dat de instanties, als je het goed formuleert, dat de overheid heel goed in staat is om te luisteren. Dan wel.

Positieven wijzen overigens nauwelijks op vormen van uitsluiting, zoals negatieven doen. Positieven zien zich opgewassen tegen de competentie-eisen die het vormen en laten horen van een stem stelt. En de eisen die het vormen en laten horen van een stem ten behoeve van directe beïnvloeding van de overheid stelt zien positieven als anders, meer collectief.

Positieven beschouwen het vormen en laten horen van een stem buiten de politieke partijen om verder als aanvullend op de vertegenwoordigende democratie. Zij stellen vaker dan negatieven dat meer directe invloed van burgers onwenselijk zou zijn. Zij wijzen op de gebrekkige kennis van burgers, de idee dat burgers politieke kwesties veelal zouden benaderen vanuit 'de onderbuik' en emoties, gerichtheid op eigenbelang met te beperkt zicht op en oog voor de visies en belangen van anderen, en de noodzaak om soms impopulaire beslissingen te nemen. Dergelijke argumenten maken positieven veelal om de rol van de representatieve democratie te benadrukken. Vertegenwoordiging is gerealiseerd, en meer directe democratie zou het democratisch gehalte van overheidshandelen niet ten goede komen. Zo vindt Leo (44), jurist bij een grote gemeente:

Interviewer: Dus eigenlijk bestaat er buiten verkiezingstijd weinig contact tussen burgers en overheid. Hoe kan de overheid er dan achter komen wat burgers willen?

Leo: Het meeste concrete voorbeeld, en dat is vaak het stokpaardje voor partijen, is vaak het referendum uitschrijven. En dan natuurlijk specifieke onderwerpen voorleggen aan de burger.

Interviewer: Wat vind je daarvan?

Leo: Ben ik niet meteen voorstander van, althans niet als het om landelijke voorstellen gaat. Bij bepaalde lokale dingen kan ik me voorstellen of hier de burger in deze wijk wordt gevraagd of er wel of geen speeltuin moet komen of er wel of geen verkeersdrempels moeten komen. Maar echt belangrijke issues? Stel de overheid had gevraagd 'moeten we geld geven aan Griekenland om die te ondersteunen?' Dan is de burger snel vaak geneigd om vanuit de onderbuik te reageren en niet iedereen heeft het hele brede plaatje in beeld waarom gedaan wordt wat gedaan moet worden. En dan vrees ik dat het toch nergens toe leidt eigenlijk. En dan vind ik dat je als rechtvaardige democratie moet vertrouwen op de volksvertegenwoordiging die je hebt gekozen. Je gaat dan toch bepaalde specialisten naar voren schuiven.

Ook wijzen zij erop dat het de rol van politici en bestuurders is om het politieke en bestuurlijke werk te doen en dat het van burgers teveel gevraagd is om hierin actief mee te doen. Directe democratie is niet realistisch door de eisen die het aan burgers stelt.

Samenvattend: positieven zien meer dan negatieven de stem van burgers gerealiseerd via partijen; zij zien vaker dan negatieven aanvullende mogelijkheden die bovendien meer collectief van aard zijn; en zij achten vaker dan negatieven meer directe invloed van burgers onwenselijk of onrealistisch.

Organisaties articuleren het 'geluid' van burgers

Net als negatieven zien positieven niets in de algemeen geformuleerde idee van een 'stem van het volk'. Ook zij wijzen op verschillen in visie en belang binnen de Nederlandse bevolking. Maar meer dan negatieven verwijzen zij naar politieke partijen om duidelijk te maken wat de aard van de verschillen is. Zij zien de politieke verschillen binnen de bevolking als georganiseerd, en 'denken met' partijen. Via partijen kan een stem tot stand komen. Zo vindt Sylvia (47), als bestuurskundige en jurist werkzaam bij een veiligheidsregio:

Interviewer: Waar ziet u dan aan dat ze genoeg rekening houden met geluiden uit de samenleving?

Sylvia: Nou kijk, ik herken natuurlijk ook gewoon dat in we Nederland het systeem hebben, waarbij gewoon de overheid al zo diffuus is samengesteld dat er allerlei organen zijn, ook democratische partijen, waardoor verschillende geluiden sowieso al binnendruppelen en gehoord worden en ook in een parlement of in een gemeenteraad wel over tafel komen. Er zijn maar weinig geluiden die niet doordringen tot de vergaderzalen.

Dat de centrale rol van politieke partijen betekent dat de stem van burgers niet direct vertaling vindt in standpunten van partijen is acceptabel. Partijen hebben een eigen rol die positieven erkennen. Barend (55), gepensioneerd procesoperator in de energie-industrie, legt uit hoe dit zit.

Interviewer: Denkt u dat er zoiets is als de mening van het volk waar zo iemand naar kan luisteren?

Barend: Maar kijk als ik naar radio 3 wil luisteren, dan loop ik naar de radio en zet hem op radio 3 en ik luister. Maar dat lijkt me voor zo'n minister wel heel erg moeilijk. Om naar het volk te luisteren. Er is een structuur in een partij en als je iets wilt dan zal je toch misschien dan toch lid moeten worden van een politieke partij. Dat je kunt overleggen en aanwezig bent en dat je op die manier iets kunt sturen. Maar in je eentje dat hele land sturen, dat zal niet gaan.

Pleidooien voor onderzoek door de overheid om te komen tot integratie van standpunten van burgers en tot iets als een 'grootste gemene deler' zien we nauwelijks, wat begrijpelijk is gezien de idee dat integratie en articulatie van standpunten gestalte krijgt via politieke partijen. Ook zien we niet de idee van 'luisteren' in de zin van opzoeken en 'echt leren kennen' van de realiteiten van burgers om tot politieke articulatie te komen. Ook dit past bij de idee dat er geen gebrek is aan politieke articulaties

die aansluiten bij de standpunten van positieven.

Positieven over publiek debat en ‘de stem van burgers’

Net als negatieven spreken positieven over kwesties via welke de stem van burgers vorm krijgt en dan gaat het om veelal dezelfde kwesties: het gaat om concrete overheidsplannen en -maatregelen die in de afgelopen periode onderwerp van publiek debat waren. Een belangrijk verschil is dat positieven minder dan negatieven standpunten aanwijzen die de bevolking zou hebben. Waar negatieven allerlei beleid aanwijzen dat correctie behoeft, en zij de aard van de gewenste correctie aangeven, doen positieven dit minder. Voor zover zij concreet naar meningen verwijzen, spreken positieven meer in termen van agendapunten die binnen de bevolking prominent zouden zijn. Zij wijzen dan op punten die qua thematiek vaak aansluiten bij wat negatieven aandragen. ‘Mensen maken zich zorgen om’, bijvoorbeeld, veiligheid, sociale zekerheid en migratie. Wel zien we positieven meer verwijzen naar de crisis, zoals Wilma (40), financieel medewerker bij een verpleeghuis:

Interviewer: Wat leeft er dan in Nederland?

Wilma: Dan kom je toch weer terug bij het geweld, of de veiligheid. Hoe veilig voelen mensen zich. De zorg wat actueel is. Financiën, hoe hard worden we gepakt door de economische crisis. Dat zijn denk ik dingen die leven in Nederland.

Ook spreken positieven over specifieke beleidskwesties zoals negatieven dat doen. Hier gaat het weer over plannen en voorstellen die actueel zijn of prominent waren in het publieke debat, zoals als de plannen voor de AOW, de hypotheekrenteaftrek, integratiebeleid, of de aanschaf van de JSF. Zij doen hierbij soms uitspraken over welk beleid gezien de publieke opinie het meest responsief zou zijn. Burgerpolitiek is ook hier deels issuepolitiek, die via de formele politiek vorm krijgt. Maar de rol van deze issuepolitiek in het vormgeven aan de stem van burgers is minder prominent dan bij negatieven.

Terwijl positieven niet spreken over een stem van het volk, herkennen zij wel ‘burgers’ als collectief dat bepaalde standpunten of zorgen heeft. Zij spreken echter vaak over ‘burgers’ als ‘anderen’. Zij plaatsen zichzelf buiten de groep burgers waarnaar zij verwijzen. Aart, (31), financieel specialist bij een snoepfabrikant:

Aart: Het duidelijkste voorbeeld van een politicus die weet wat er speelt in de samenleving is Geert Wilders. Die speelt daar vaak heel handig op in. Ik ben het hartgrondig met hem oneens, dat even terzijde. Hij pakt wel de punten eruit waarvan je weet dat als je ‘s avonds op een feestje zit en er wordt iets over politiek gepraat dat dat de onderwerpen zijn, en daar heel handig op inspelen door de gevoelens te verwoorden wat er veel leeft onder de mensen.

Positieven zien politieke onvrede in de samenleving, en soms gebrek aan erkenning voor problemen waar groepen burgers mee kampen. Zoals we zien in wat Amanda (51), verzorgende in de ouderenzorg, aandraagt in antwoord op de vraag of politici ‘weten wat er leeft onder de mensen’:

Amanda: Onder een grote groep mensen waarschijnlijk wel. Maar ze gaan voorbij aan de wat zwakkeren in de samenleving. Daar gaan ze aan voorbij. Mensen met een heel laag loontje. Mensen die een beperking hebben, mensen die een uitkering hebben. Daar gaan ze aan voorbij. En ik denk dat het komt omdat ze zelf weinig ervaring ermee hebben en zich ook niet kunnen inbeelden wat het is. Dat denk ik.

Politiek is verbonden met de samenleving

Positieven zien meer dan negatieven een eigen rol en verantwoordelijkheid van politici. Een goed politicus hoeft niet per definitie de ‘geluiden uit de samenleving’ als leidraad te nemen, zoals negatieven menen. Het collectief krijgt via partijen betekenisvol gestalte. Tegelijkertijd zien zij de stem van burgers die via partijen gestalte krijgt minder dan negatieven als een zaak van ‘eens in de vier jaar’. Ook in de alledaagse praktijk van politiek en bestuur wordt de politiek beïnvloed door geluiden

die burgers laten horen. Positieven zien daarbij vaker dan negatieven betekenisvolle verbindingen tussen formele politiek en de politiek van burgers. Vaker dan negatieven stellen positieven vast dat politici 'weten wat er leeft'. Dat blijkt voor hen uit partijprogramma's, maar ook uit uitingen van politici in de media. Maar het gaat niet alleen om dergelijke 'tekenen' van betekenisvolle verbindingen tussen politiek en burgers. Positieven gaan ervan uit dat tussen instellingen en samenleving adequaat gecommuniceerd wordt. Vera (47), consultatiebureau-arts en Martin (46), teamleider bij een Waterschap, leggen uit waarom ze denken dat politici weten wat er leeft onder burgers:

Vera: Nou, dat is meer een combinatie van wat ik lees in de media en hoe zij daarop reageren. Dat pak je altijd wel op, de actualiteit. En het is meer het idee, dat ik denk, ze hebben hun medewerkers die werken daar al jaren en die weten gewoon wat er in de maatschappij aan de hand is en die fluisteren dat in. Maar zij vertalen dat wel naar hun eigen beleid en strategie. Ja. En dat komt niet altijd overeen met wat er leeft, maar zij reageren er op en vinden dat het verstandigst voor hun eigen machtspolitiek.

Martin: Ja, dat is een moeilijke. Ze pretenderen in ieder geval van wel en politici die hebben een heel orgaan achter zich door wie ze zich laten informeren. En ja, ik denk toch dat we er vanuit moeten gaan dat dat zo is. Het is niet omdat ik het ergens aan zie. Maar ik denk toch dat we er vanuit mogen gaan. Maar van de andere kant: de onderwerpen die ze aansnijden in een debat. Ik herinner me niet zoveel debatten dat ik denk, waar gaat dit over, waarom gaan ze hun tijd hieraan besteden. Het zijn toch ook echt wel vaak onderwerpen wat Nederland bezig houdt, waar het over mag gaan of hoort te gaan. Bijvoorbeeld de kredietcrisis, daar mag het over gaan. Het mag ook gaan over natuurbehoud. Het mag ook gaan over gezondheidszorg om even willekeurig wat dingen te noemen.

Bovendien zien we positieven minder beargumenteren dat politici in een 'andere realiteit' leven en vanuit die situatie hun vertegenwoordigende rol niet kunnen vervullen. Politici zijn burgers, en hebben contact met burgers:

Interviewer: Dus zo'n minister kan ervoor zorgen dat hij op de hoogte is van de mening van de mensen?

Aart: Ja, natuurlijk. Hij hoeft alleen in zijn eigen omgeving maar rond te kijken: wat speelt er? En dat hoeft niet altijd de stem van de meerderheid te zijn, maar ik vind ook niet dat de politicus altijd de stem van de meerderheid moet nastreven. Hij moet de stem nastreven waar hij achter staat. En ik kan me niet voorstellen dat als je mensen spreekt en iedere politicus spreekt mensen, dat je niet weet wat de onderwerpen zijn die spelen. Want als er iets speelt, dan praten mensen daarover. Hij hoeft maar een krant open te slaan en dan weet hij ook wat er speelt. Al komt hij dan een dag te laat waarschijnlijk. Ja, iedereen weet wel wat er speelt, ik denk dat iedereen wel een gevoel heeft voor zichzelf wat hij belangrijk vindt. En als je mensen spreekt, dan kom je er vanzelf wel achter.

De interactie tussen de formele politiek van de instellingen en de informele politiek van burgers is voor positieven dus op meerdere wijzen beter gerealiseerd dan voor negatieven.²⁸ De formele politiek geldt als belangrijke bron voor de politiek van burgers, en positieven zien meer dan negatieven dat de politiek van burgers bijdraagt aan de formele politiek – omdat die politiek niet wezenlijk anders is.

Conclusie

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag of er sprake is van een 'stem van burgers' die al dan niet gehoord wordt door de overheid, en wat dan de aard en rol van die stem is of zou moeten zijn. Een verschil in perspectief op de rol van intermediaire organisaties blijkt een centrale rol te spelen in verschillen tussen positieven en negatieven in hun oordeel.

²⁸ Verg. Dahlgren 2006: 274

Positieven zien een integrerende en articulerende rol voor partijen. Zij zien aanvullende mogelijkheden tot individueel en collectief handelen om een stem gestalte te geven. Voor negatieven geldt dit minder. Omdat intermediaire organisaties minder in beeld zijn als vertegenwoordigend, in dit perspectief, is contact tussen overheid en burgers meer een zaak van individuele burgers, waarbij een beroep wordt gedaan op kennis en competenties die zij ontberen. De stem van burgers, die gestalte zou moeten krijgen via individueel handelen, krijgt weinig kans zich te manifesteren.

In het vorm geven aan collectieven met een zeker 'geluid' zien positieven weer een belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen. Partijen integreren en articuleren standpunten waarin burgers zich kunnen herkennen. Geluiden uit de samenleving vinden via partijen een weg. Dat de centrale rol van partijen betekent dat de stem van burgers niet direct vertaling vindt in politieke standpunten (van partijen) is acceptabel. Positieven erkennen een eigen rol voor partijen en politici. Negatieven zien partijen deze rol minder vervullen. In het licht van plannen en besluiten waarmee negatieven gedurende een regeringsperiode geconfronteerd worden, dient de problematische aard van vertegenwoordiging van het geluid van burgers zich aan voor hen. Er blijkt dan spanning te bestaan tussen de standpunten en plannen van de overheid' en wat zij zien als 'de mening van burgers'.

Maar waar negatieven een kloof zien, valt tegelijkertijd de afhankelijkheid van de formele politiek op. Negatieven leggen de taak om de stem van burgers te integreren en articuleren bij de overheid eerder dan bij burgers zelf. Waar de stem van burgers meer gearticuleerd is, wordt die voor negatieven duidelijk in confrontaties tussen wat zij zien als de publieke opinie en een heersende elite die daar ongevoelig voor is. Maar veel als gedeeld veronderstelde standpunten concentreren zich daarbij op overheidsplannen en -maatregelen die onderwerp van publiek debat waren – vaak eerder dan de misstanden die zij aanwijzen als belangrijk voor hen.

Negatieven putten uit publiek debat waarin formele politiek een centrale rol heeft. De burger die zich ongehoord meent, vormt haar stem dus aan de hand van wat in het publieke debat wel degelijk verwoord wordt. Het probleem voor hen is, dat standpunten 'van burgers' niet naar wens opgevolgd worden. Niettegenstaande nauwe verbindingen met formele politiek: het collectief krijgt via deze burgers-overheid oppositie gestalte, en houdt zich bij beleving van collectiviteit eerder dan dat sprake van aansluiting vinden bij politieke strijd zoals die gevoerd wordt.

Zowel positieven als negatieven construeren dus een stem in nauwe verbinding met bestaande democratische instellingen. Maar de verbinding is verschillend van aard. Bij negatieven zien we een verbinding tussen burgers en overheid in de zin dat negatieven hun standpunt opbouwen aan de hand van publiek debat. Maar deze verbinding is oppositioneel, niet gericht op verbinding, maar op het uitdrukken van collectiviteit in oppositie tot de overheid. De stem die negatieven ontwikkelen put dus uit politieke strijd, maar maakt er geen deel van uit. Die stem is daarbij zo beleid- en controversegebonden dat ze vaak zeer tijdelijk is. Er is weinig sprake van articulatie van brede visies, zelfs niet waar het gaat om visies achter het beleid waarop de stem betrekking heeft. Afwegingen rondom de huidige overheidsfinanciën zien we bijvoorbeeld vrijwel niet terug in het spreken over de verhoging van de AOW-leeftijd, de stijgende premies voor ziektekostenverzekering, of de groter wordende kloof tussen arm en rijk.

Voor positieven geldt deze gebondenheid aan beleidskwesties minder. Bij hen is sprake van een acceptatie van de partijdemocratie, aangevuld met actief burgerschap. Zij laten de vorming van een stem voor burgers meer over aan de politici. Waar negatieven zoeken naar het concrete, houden positieven het meer bij abstracte voorstellingen, die vertrouwen in instellingen en processen laten zien.

Maar positieven noch negatieven presenteren stemmen die op alternatieven wijzen. Niet in de zin van alternatieve maatschappijvisies, en niet met betrekking tot veelvuldig als zodanig benoemde grote vraagstukken als de toekomst van de verzorgingsstaat, vergrijzing, klimaatverandering, globalisering en energie. Het blijft stil.

Hoofdstuk 6 Relaties tussen overheid en burgers

Responsiviteit kan geen gestalte krijgen zonder betekenisvolle relaties tussen burgers en overheid. Het gaat hier om de interactie tussen overheid en burgers ten aanzien van wensen en belangen van burgers alsook om wederzijdse rollen van burgers en overheid in het realiseren van overheidsresponsiviteit. Hoe zien voor positieven en negatieven die relaties eruit? Dat wil zeggen: wat gebeurt er tussen overheid en burgers, als het gaat om interactie over wensen en belangen en wederzijdse rollen? En wanneer burgers vinden dat in deze relaties dingen mis gaan, wat gaat er dan mis? Wanneer in deze relaties dingen goed gaan, wat gaat dan goed? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. Via de verhalen die respondenten ons vertelden over relaties tussen burgers en overheid wordt duidelijk in welke zin deze relaties wat hen betreft geweld doen of voldoen aan hun normen.

Relaties tussen overheid en burgers kunnen gestalte krijgen via de representatieve democratie en via directe contacten tussen burgers en overheid. We beginnen met een analyse van de oordelen van de negatieven ten aanzien van beide dimensies. Vervolgens komen de oordelen van de positieven hierover aan bod.

De negatieven

In oordelen over relaties met gekozenen staan beloften centraal

Gekozen politici hebben een belangrijke rol in het oordeel over de responsiviteit van de overheid. Waar wij vragen stelden over responsiviteit, gingen antwoorden vaak over politieke partijen en politici en de wijze waarop hun gedrag tekortschoot. Het belangrijkste punt van kritiek van negatieven is dat 'beloften niet waargemaakt worden'. Politici hebben 'mooie woorden', vooral in verkiezingsperiodes. Agendapunten waaraan partijen en politici zich committeren gelden voor negatieven als belofte aan de kiezer – een contractuele verbinding – die steeds weer verbroken wordt. 'De boel wordt verfraaid voor de verkiezingen'. 'Of het echt kan, daar wordt niet goed over nagedacht'. 'Er komt over het algemeen niets van terecht'. Soms wijzen negatieven daarbij op concrete kwesties. 'Die ziektekostenpremies gingen al na een jaar omhoog' of 'die jongens zitten nog steeds in Uruzgan'. Maar vaak is het een algemeen beleefde discrepantie tussen beloften en realiteit. Zo vindt Erik, veehouder:

Erik: Als de verkiezingen komen, dan komen ze allemaal mooie praatjes houden. En dat is natuurlijk in de gemeentepolitiek precies hetzelfde. Dan gaat iedereen allemaal heel mooi vertellen en dan zijn ze uiteindelijk in de weer en dan word je eigenlijk aan alle kanten bedrogen met de verkiezingsbeloftes. Kijk maar naar Balkenende: 'De helft van de regels gaat weg'. Nou, we hebben er alleen maar bij gekregen.

In veel gevallen benoemen negatieven de 'beloften' echter niet in exacte termen; het gaat dan niet om concrete uitspraken, processen of besluiten. Het gaat om algemene indrukken dat op specifieke vlakken 'iets zou gaan verbeteren', volgens 'beloften' van politici, terwijl dit nadien niet uit blijkt te komen. Dergelijke beloften worden vaak niet toegeschreven aan specifieke partijen of politici. De verhalen die negatieven vertellen gaan daar niet over. Het gaat erom dat in de realiteit niets verandert, terwijl uitspraken van politici anders suggereerden. De overheid levert niet wat ze aankondigt te leveren. Zo vinden Theo, (68), voorheen werkzaam bij de PTT, en Tine (29), teamcoördinator in de schuldhulpverlening:

Theo: Ik zit met vooral de zorg. Voor de verkiezing wil iedereen de zorg beter. Nou, je ziet wat er van terecht komt. Als je in de krant leest dat er mensen de hele dag in vieze luiers liggen dan denk ik van, nou, dat is nou niet bepaald een optimale zorg. En dan denk je, ik hoop dat ik zo gezond mogelijk dood ga. Als je daar komt, dat lijkt me niet best.

Tine: Als je bijvoorbeeld kijkt naar het vorige kabinet. Dat beloofde dat de veiligheid op straat beter zou worden, maar tot nu toe is daar heel weinig mee gebeurd. De integratie die beter zou gaan, nou, daar is natuurlijk ook heel weinig mee gedaan. De verschillen zijn gewoon nog heel erg groot. Als je hier in zo'n wijk woont met allerlei nationaliteiten dan zie je nog echt wel groepjes en dat soort zaken ik vind niet dat de integratie daarmee heel erg goed verlopen is. Als je op werkvloeren kijkt en dat soort dingen, als je naar hogere posities kijkt dan zitten daar nog heel erg weinig buitenlandse mensen in. Dus dat vind ik niet echt goed verlopen allemaal.

We zien hier iets dat verband houdt met wat we eerder zagen. Als negatieven aangeven dat de overheid 'niet luistert' en we vragen vervolgens wat de overheid 'niet hoort' krijgen beschrijvingen van punten als veiligheid en ouderenzorg die ook voor de Haagse politiek prominent zijn. En negatieven formuleren deze punten vaak in termen die rechtstreeks uit Haagse debatten lijken overgenomen. Maar deze punten beschouwen negatieven als de hunne, eerder dan die van politici. In de verhalen over beloften lijkt duidelijk te worden hoe dit kan. Het lijkt erop dat politici en politieke partijen zich kwesties veelal niet toe kunnen eigenen als vertegenwoordigers van achterbannen voor wie deze kwesties belangrijk zijn. Het zijn kwesties van burgers. Politici roepen wel, maar beloften aan burgers worden niet waargemaakt. Deze indruk is algemeen, en niet verbonden aan specifieke beloften of partijen. De vertegenwoordigende rol van partijen en politici lijkt in de dagelijkse politieke praktijk niet zó betekenisvol voor negatieven, dat zij adequate vertegenwoordiging zien waar het gaat om kwesties die zij belangrijk vinden. De politiek (als geheel), gelijkgesteld aan de overheid, geldt als falende leverancier.

Hoe komt het dat beloften niet waargemaakt worden? Voor sommigen is het functioneren van de overheid te ondoorzichtig om hierover veel te kunnen zeggen. Zoals Gerda (49) werkzaam in een verzorgingshuis en Janneke (46), voorheen werkzaam in een winkel, nu afgekeurd, vertellen:

Gerda: Degene die daar komt te zitten moet wel uitvoeren wat ze beloven en dat doen ze op het ogenblik niet. Hoe dat komt weet ik niet. Daar heb ik geen mening over. Mensen die veel beloven en weinig inhoud hebben.

Janneke: Ze zeggen dan wel 'we willen dit en we willen dat'. En als het dan puntje bij paaltje komt dan gebeurt het weer niet, om welke onverklaarbare reden dan ook.

Anderen presenteren inzichten over wat misgaat. Ellen (65), gepensioneerd pr-manager:

Ellen: Vaak halen ze bakzeil en dan gaat het toch niet door. Dat weet ik niet. Dan hebben ze geen geld of de partijen waarmee ze in de regering zitten willen niet. Dan gaat het niet door. Het duurt jaren voordat ze een knoop doorhakken. Tegen die tijd ben ik de pijp uit.

Vaak voegen negatieven toe dat het politici niet gaat om het behalen van resultaat voor hun kiezers, maar om andere doelen, zoals het winnen van verkiezingen.

Theo: Ja kijk, ik wil dus iets van een partij. Maar ook al is die partij de grootste, dan wil het nog niet altijd zeggen dat het doorgaat en de meningen veranderen ook. Sommige dingen gaan niet door, omdat het niet meer interessant is voor hun. Of dat de coalitie aangeeft: jullie hebben wat, nu willen wij ook wat. Dat zijn normale dingen. Maar ik heb ook wel eens het idee dat ze zeggen, dit is nou niet interessant meer dat was voor de verkiezingen, maar dat is toch eigenlijk te duur.

Negatieven menen ook dat politici zich maar beperkt inzetten voor hun kiezers. De partijen maken zich druk om de positie van de partij eerder dan om het realiseren van de doelen die zij eerder stelden en waarmee zij kiezers trokken. Macht is belangrijker dan het waarmaken van beloften. Negatieven zien individuele politici als niet gericht op publiek belang, maar op eigenbelang. De eigen carrière is waar het vooral om gaat. Bert (68), gepensioneerd technicus:

Bert: De meesten zitten daar voor hun eigen belang. En sommige hebben of hadden misschien ooit wel, zeg maar, politieke idealen die dan geleidelijk aan op de achtergrond raken. Nooit dat het helemaal weg is of zo. Maar dat wordt ondergeschikt gemaakt aan de carrière, zeker op den duur. Mensen kunnen daar niet tegen hè, om op een hoge positie te zitten en het voor het zeggen te hebben. Dat schijnt heel verslavend te zijn.

Ook 'zorgt men vooral goed voor zichzelf'. Politici worden goed betaald en profiteren van wachtgeldregelingen en bijbanen. Aantrekkelijke functies wachten nadat zij de politiek verlaten hebben. Sommige negatieven denken ook dat politici handelen vanuit geldingsdrang. Het zijn 'allemaal haantjes die zich willen profileren'.

Negatieven wijzen ook op de discrepantie tussen beloften en de realiteit van coalitiepolitiek. Wanneer wij negatieven suggereren 'dat in een democratie toch compromissen gesloten moeten worden?' erkennen zij dit. Natuurlijk kan een boel niet doorgaan 'als de andere partijen het niet willen.' Zij leggen dan uit dat het daar niet om gaat. Het gaat om de onherkenbaarheid van keuzen als te herleiden tot uitgangspunten. Je ziet niets terug van 'waar je voor gekozen hebt'. Zo menen Mieke (32), leidinggevende in een kinderdagverblijf en Stan (52), systeembeheerder bij een transportbedrijf:

Mieke: Nee, mijns inziens kan niet alles liggen aan compromissen sluiten. Als je in een partij zit kan ik me niet voorstellen dat door compromissen uiteindelijk de eigen partij vergeten wordt. Waar blijft dan het stukje eigenheid van je partij? Waarvoor zie ik je eigenheid niet terug in de keuzes? Een compromis kan ook zijn: pak iets van alle drie. Er wordt een manier gekozen van de drie en dat wordt gedaan... Ik kan me heugen dat ik op de VVD heb gestemd. Hoe heet hij. Een man met donker haar. Die had inderdaad bepaalde visies waarvan ik zei: dat is interessant. Daar sta ik achter en heb ik volmondig op gestemd. Dat is een coalitie die bij elkaar komt. En dan gebeurt er niets van wat er gezegd wordt. Ik weet dat ik erna dacht: 'Weer niet. Jammer'. Dat gebeurt mijns inziens veel te vaak in Nederland. Niet alles moet gaan zoals ik wil, maar als ik iets terugzie zou dat wel fijn zijn...

Stan: Vroeger heb ik altijd VVD gestemd. Ik heb voor het eerst dit jaar gestemd op de PvdA en ik krijg het idee om een coalitie te vormen dat er zoveel water bij de wijn wordt gedaan, dat ik me niet meer vertegenwoordigd voel. Die gaat zoveel water bij de wijn doen denk ik, dat gaan ze allemaal doen denk ik hoor, VVD ook. Dat je bij je eigen denkt van maakt het nog uit waarom ik op ze stem. Ik denk dat dat een beetje gaat gebeuren.

Negatieven dragen dan ook normen voor responsiviteit aan vanuit een acceptatie van coalitievorming. Zoals het beperken van beloftes tot kernpunten. Zoals Thea (64), huisvrouw, en Fred (80), gepensioneerd hoofd Interne Zaken bij een overheidsorganisatie:

Thea: Ik vind trouwens alle politieke partijen niet echt duidelijk. Van, 'daar staan we voor' en morgen zijn ze weer veranderd. Ze moeten natuurlijk met elkaar meewerken, logisch, ik bedoel, je kan niet koppig zijn. Maar echt basisdingen die moet je toch wel bijhouden.

Fred: Een compromis is niet slecht. Zonder dat compromis kun je geen afspraken maken, maar je moet wel, vind ik, als politicus een bottom line vaststellen. Ik wil een compromis aangaan, maar dat gaat zover dat ze daar beneden komen dan voel ik mij niet meer gerechtvaardigd ten opzichte van mijn kiezers. Maar op dat punt zeggen ze eigenlijk, althans ik denk dat ze zeggen, ik kan eigenlijk alles hier wel afspreken want wie haalt mij terug. Ik heb nu vier jaar de tijd om daarmee verder te gaan.

Enkelens bepleiten een beperking van het aantal politieke partijen. Zoals Fons (74), gepensioneerd logistiek manager:

Fons: Er worden compromissen gesloten, maar van jezelf wil je toch wat terug zien in die compromissen. Er worden wel eens compromissen gesloten waarvan je zegt daar ben ik het totaal niet mee eens, maar je moet toch water bij de wijn doen. Ik denk dat een manco is van dat we zoveel verschillende partijen hebben. Er zitten altijd een stuk of drie partijen in de regering en dan worden compromissen gesloten. Dan heb je gekozen voor een bepaalde partij. En dan worden er compromissen gesloten om te kunnen gaan regeren en dan denk ik hier ben ik het nou eigenlijk helemaal niet mee eens.

Ten slotte zijn er negatieven die een oplossing zoeken in 'meer standvastigheid', ook als dit kan leiden tot grote conflicten in de coalitie. Wil (63), gepensioneerd slager en Mieke (32), leidinggevende in een kinderdagverblijf:

Wil: Ik vind de partijen gaan zo met elkaar om dat op een gegeven moment, ze sluiten zoveel compromissen dat ze blijven regeren. Dat is belangrijk. Het kabinet moet het vier jaar volhouden. Dat vind ik geen goede zaak. Ze weten van tevoren met wie ze het afsluiten en wat ze erin hebben. Dan vind ik dat ze niet moeten, omdat ze maar de kleinere partij zijn, compromissen sluiten. Maar dat is dus de hele materie waar Nederland mee zit. Wat gebeurt. Ze sluiten teveel compromissen en ze besluiten in een klein kringetje.

Mieke: Waar ik voor stem, dat gebeurt niet. Of er gebeurt wat. In de jaren van Fortuyn en niet op de racistische kant, daar hou ik niet van. Maar de dingen waar hij voor stond. Dat ik zei hè hè, hè. Toen ben ik voor het eerst heel bewust op hem gaan stemmen. Vervolgens gebeurt er wat. Niemand durft in zijn voetsporen te treden. Dan is voor mij de lol eraf. En elke keer een kabinet wat valt. Dan denk ik, jongens, wat zijn jullie voor een stelletje lamballen. Waar is de kracht van de mens in de politiek. Karakterloze, ruggengraatloze mensen. Het is het gevoel heerst soms dat ze niet fatsoenlijk kunnen discussiëren of ze laten het bijtje erbij vallen. Ze krijgen een beetje weerstand en ze stoppen ermee. Of ze doen het niet meer. Ze proberen niet meer samen te werken. Dat gevoel heerst bij mij. Als ze het niet met elkaar eens zijn, maken ze elkaar maar af. En wil men ook niet meer verder gaan naar wel een oplossing. Elke keer die ellende daar heb ik geen zin meer in. Ik denk, 'jullie doen maar'.

Al deze oplossingen hebben in hun verscheidenheid één element gemeen: het vasthouden aan 'beloften', als uitgangspunt voor de relatie tussen burgers en gekozenen. Responsiviteit dient als zodanig herkenbaar te zijn en te blijven.

Er wordt te weinig rekenschap gegeven

Sommige negatieven wijzen als probleem aan dat politici het onnodig vinden om aan burgers duidelijkheid te verschaffen over de afwegingen achter beslissingen. Hoezo is de gemaakte afweging de juiste? Voor negatieven geldt niet alleen dat zij het niet eens zijn met (wat zij zien als) gemaakte keuzes, het gaat er ook om dat het proces van conflict en afweging beperkt in beeld is. Enerzijds verdwijnen beloften, 'hetgeen waar je op gestemd hebt', in het niets, anderzijds wordt niet duidelijk of en hoe een bepaald handelen overeenkomstig de visie of het belang van burgers zou zijn. Er is soms wel communicatie over keuzes, maar deze sluit onvoldoende aan bij vragen over keuzes. Politici hebben hooguit 'hun verhaaltje klaar'; van echte verantwoording is geen sprake. Zoals Mieke (32), leidinggevende in een kinderdagverblijf en Ruud (41), ICT-consultant:

Mieke: Het liefst zou ik zien, dat kan niet, maar nou, mag ik bij die mensen aan tafel schuiven. Wat is van jullie, wat is van de politieke partij, wat is van de coalitie? De mening van de politieke partijen, of is dat de eigen mening? En ook het stapje verder over de wachtlijsten, waar blijft alles? Het is niet inzichtelijk. Mensen zien en horen het niet. Mensen roepen maar 'er is geen geld', maar hoe kan dat? Daar krijg je geen antwoord op. Dat mis ik wel. Het stukje verantwoording klinkt zo zwaar. Begrip kweken bij een burger, waarom juist die beslissing is genomen. Dat mis ik wel.

Ruud: In hun communicatie komen nooit argumenten in de zin van: van Nederland vindt, of het volk wil, of ik vertegenwoordig de meerderheid van de bevolking of zoiets. Dus het is altijd gaat het over, dan kun je

zeggen dat ben ik toevallig maar ook mensen om mij heen. Niet dat ik arrogant ben, maar ik ben hoogopgeleid, snap je. Dus ik kan het nog een beetje volgen, ik kan nog een beetje denken op hogere niveaus. Maar mensen die dat niet hebben, niet om negatief te doen over die mensen, maar die mensen die daar minder grip op hebben, ik denk dat het heel moeilijk is voor die mensen om te begrijpen hoe en wat daar speelt. En er wordt alleen maar gesproken over, ja, 'we zijn bij de G20 zitten we nu aan tafel, dat komt omdat we in Uruzgan zitten'. Maar wat is nou ons voordeel dat we in de G20 zitten? Wat is nou mijn voordeel? Wat levert dat nou op?

Sommige negatieven geven aan graag eerlijk te horen 'waarom wat wij willen niet kan'. Volgens hen schiet de overheid hierin tekort. Burgers worden voorgelogen of misleid, vinden Edward (54), voorheen werkzaam in de bouw van spoorwegen, nu afgekeurd, en Nicolette (37), voorheen dokters-assistente, nu afgekeurd:

Edward: Jullie beloven het. Maar doen het niet. Je moet dan op een gegeven moment zeggen: het kan of het kan niet, het lukt niet, maar ik heb het geprobeerd. En niet van: ik doe dit en dat en het komt niet uit. Dan ben ik kwaad. En dan druk ik gelijk op die knop en dan is hij weg, en dan denk ik bij mijn eigen, toch blij dat ik niet gestemd heb.

Nicolette: Ik heb gewoon echt het gevoel dat ze je voorliegen. En ik heb echt een hekel aan die mensen. Verschrikkelijk. Ik ben gewoon eerlijk ook al is het hard. Maar niet zoals het nu gaat. Ik ben altijd eerlijk naar mensen toe. Ook al is het niet altijd even leuk. Maar ze weten wel waar ze aan toe zijn. En dat weet je nu niet. Je weet gewoon nu niet wie je moet stemmen. Want ze kunnen wel van alles beloven, maar het wordt gewoon niet waargemaakt.

Het gaat echter niet alleen om irritatie over communicatie. Negatieven geven soms aan geen idee te hebben wat politici eigenlijk doen. Hierdoor blijft onduidelijk waartoe politiek leidt. Waar houdt men zich mee bezig, en waartoe? Dat politici zich inzetten voor standpunten die van burgers zien, zien negatieven niet terug. Resultaten blijven onzichtbaar en er vindt geen terugkoppeling plaats die duidelijk maakt 'hoe het ermee staat'. Dit is voor sommige negatieven een indicator van gebrekkige responsiviteit. Zoals Gea (64) gepensioneerd administratief medewerkster, het ziet:

Gea: Zodra de verkiezingen eraan komen, dan wordt er weer allemaal naar buiten getreden en zodra de verkiezingen voorbij zijn dan zitten ze weer in hun ivoren torentjes. Maar nu kan het met de verkiezingen wel dat ze de straat op gaan en willen luisteren naar je en nou ja, als dan weer die hele poppenkast over is, dan hoor je weer niets.

Gedragingen van politici als bron voor oordelen

Toch vormen negatieven zich een beeld van het functioneren van de overheid. Elementen van die processen die in beeld komen via de media spelen een prominente rol in de beeldvorming. Vragen over responsiviteit leidden tot antwoorden die opgebouwd waren rond beschrijvingen en evaluaties van media-optredens van prominente politici. De overheid wordt 'kenbaar', laat zich voor negatieven kennen via deze media-optredens, die informatie geven over hoe de overheid, in algemene zin, functioneert. In de meeste van deze beschrijvingen zien we weinig koppelingen met politieke inhoud. Negatieven gebruiken in het gestalte geven aan hun oordelen vooral beelden en verhalen die iets vertellen over het gedrag van personen. Wat hen betreft geven deze gedragingen informatie over responsiviteit. Soms draagt deze informatie bij aan positieve oordelen. Een politicus laat bijvoorbeeld zien dat hij weet wat er leeft door 'waar hij over praat' of 'door wat hij uitstraalt'. Het gaat om gedragingen en uitspraken die voor respondenten duidelijk maken dat er overeenstemming is tussen visies of belangen van burgers, en de intenties en handelingen van politici. Nelly (56, huisvrouw) legt uit waarom zij vertrouwen had in Rita Verdonk:

Nelly: In haar had ik altijd wel vertrouwen, die het ook goed zei en volgde wat de mensen...Dat zie je aan de reactie die ze kan geven. Als er ergens iets is. Dan betekent dat ze geluisterd heb anders kon ze die reactie niet geven. Op een bepaald probleem of wat er dus eigenlijk is.

Informatie die bijdraagt aan negatieve oordelen overheerst echter. Het kan dan gaan om gedragingen die bijdragen aan het beeld van een elite die zich weinig inzet voor de bevolking. Fred (80), gepensioneerd hoofd Interne Zaken bij een overheidsorganisatie en Nelly (56), huisvrouw:

Fred: Dan zie je een Kamerdebat over dingen die ertoe doen. En dan zie je daar acht of negen mensen zitten want dat zijn de woordvoerders en de rest is ergens anders. Hè, die schnabbelt ergens wat.

Nelly: Het is duidelijk dat ze doen wat ze willen, dat ze helemaal geen rekening houden met wat de mensen, hoe de mensen er eigenlijk over denken. Dat is mij heel duidelijk. Ze doen toch wel wat ze zelf willen. Ja, ik kan heel weinig, nou eigenlijk niets, van dat hebben ze nou toch goed gedaan. Als er al iets goed gebeurt, dan is het door de mensen zelf, niet door de regering. Ze werken toch niet die lui, die zitten daar in Den Haag of ze zitten ergens in Brussel. Of ze zijn ergens op staatsiebezoek, of hoe je zo iets mag noemen. Wat word je daar nou beter van? Zij zelf misschien, maar wij niet. Meestal kost dat geld, want dan moet er weer geld daarheen en daarheen. Het gaat allemaal uit Nederland uit en het komt er niet in. En het is dan in principe dus ons geld. Dat zijn onze belastingen waar ze mee spelen.

Vaker gaat het om het verloop van processen. Ook dan gaat het weinig over de inhoud van debatten, maar meer over gedragingen en interactie. Zoals Thea (64), huisvrouw, vertelt:

Thea: Ze houden de boel draaiende, maar ik zie ze niet echt veel goede dingen doen. Wel nuttige dingen. Maar je weet ook vaak niet wat ze doen, daar hoor je niets van. Ik bedoel: je hebt geen idee wat zo'n man zijn werkbeschrijving is. Je ziet hem rondrennen, een praatje hier en een dingetje daar, en dat was het dan weer. Dan denk je, heb je niets beters te doen?. En dan zitten ze weer te vergaderen over één of ander, vaak een flutdingetje. Een woordspeling en dat staat dan de volgende dag in de krant, hele verhalen over iets.

Politiek komt voor negatieven vaak neer op gekibbel, elkaar vliegen afvangen, punten scoren in het debat. Waar compromissen problematisch zijn, want ondoorzichtig en onherkenbaar als democratische keuze, is conflict dat evenzeer, want niet gericht op het realiseren van tot succesvolle samenwerking. Ans (85), stoort zich aan wat zij ziet:

Ans: Nou, ze zitten elkaar natuurlijk wel af te maken op televisie en zo. Maar ze willen elkaar gewoon niet begrijpen. Rutte ging terug naar 2002 naar een uitspraak van Cohen. Nou, ik bedoel dat is gewoon ouwe koeien uit de sloot halen. Een mens verandert, je ideeën veranderen, je hebt wel eens een mening en die mening hou je of vast of je wijzigt hem. En in dit ene geval heeft Cohen het al gewijzigd, nou of meteen, in ieder geval toen hij dat boek schreef. Kijk, om daar dan iemand op aan te vallen dat vind ik gewoon laag, dat is gewoon om iemand de grond in te boren. Dat zijn gewoon rotstreken. Want nu zitten ze tegen elkaar en straks moeten ze gewoon weer bij elkaar. Want je denkt toch niet dat ze allemaal apart gaan zitten, dat komt toch weer bij elkaar. Ze zullen toch weer samen moeten gaan werken.

Politiek is voor negatieven een spel van insiders in plaats van het vertegenwoordigen van burgers. Zoals Joep (54), pianodocent, uitlegt:

Joep: Het is natuurlijk een incestueuze samenlevingsvorm, de politiek. Ze gunnen elkaar het licht niet in de ogen en aan het end van het debat gaan ze een borreltje met elkaar drinken en in de zomer hebben ze een barbecue met elkaar. Ik zou dat niet kunnen, als ik iemand een hufter vind dan vind ik hem een hufter en vind ik hem niet deugen, dan zal ik hem dat proberen duidelijk te maken, en dan ga ik daarna niet een borreltje met hem drinken. Daar heb ik geen zin in. Want ik weet dat die stomme ideeën uit zijn stomme kop komen en daar heb ik gewoon geen zin in, klaar. Dat zijn ook van de dingen waardoor je het idee hebt, en dat is natuurlijk niet zo, dat het een beetje een spelletje is, een samenlevingsvorm, en met zijn allen maken we dat de BV Nederland blijft draaien en dat beeld denk ik ook dat dat bij velen versterkt dat die mensen heel ver van ons af staan.

Politiek draait voor negatieven vaak om conflicten die triviaal zijn. Men gaat ‘van hype naar hype’, menen sommigen. Van ‘flutdingetje’ naar nieuw incident. Voor Jolanda (46), maakt dit veel duidelijk over de prioriteiten van politici.

Interviewer: Denk je dat die politici, ambtenaren en zo dat die hun best doen om rekening te houden met mensen?

Jolanda: Nee, totaal niet nee. Dat idee heb ik dan tenminste. Dat ze zich meer druk maken om hun eigen salarissen en dat men vooral niet meer verdient als Balkenende. Daar maken ze zich allemaal druk om en ja dat soort, ik heb het idee dat ze zich druk maken om prulzaakjes en niet om wat nu de werkelijke problemen zijn.

Politici houden zich bezig met triviale conflicten in plaats van het daadwerkelijk dienen van de belangen van burgers. Politici spelen een spel dat weinig te maken heeft met ‘waar ze er voor zitten’. Negatieven beschrijven politiek soms ook als onecht: termen als ‘toneelspel’ en ‘poppenkast’ vallen. Ook waar politici in contact lijken te willen treden met burgers valt een gebrek aan authenticiteit op. Dit vindt Mirjam (34), taxichauffeur:

Mirjam: Je hebt dan wel eens een stukje op TV dat ze aanwezig zijn en met mensen in gesprek zijn. Dat is meer zo van een beetje we zien wel wat we met de mensen. Ik weet niet, ik vind het maar een poppenkastspel. Net als toen Balkenende met die jongens op die skateboard. Ik vind het maar een poppenkastspel. Dat komt gewoon omdat ik er geen hoge pet van op heb. Van hem sowieso niet, maar ook in het algemeen niet. Op een gegeven moment weer bij een of ander debat weer van alles weer van tafel geschoven, of het wordt er gewoon niet over gehad. Er wordt niks mee gedaan. Dat vind ik een poppenkastspel. Dan is het meer van zie je wel dat ik er wel ben, maar ik doe toch mijn eigen ding.

Responsiviteit via directe contacten is moeilijk voor te stellen

Direct contact komt in de verhalen van negatieven minder aan de orde dan verhalen over communicatie via de media. Terwijl negatieven spontaan verhalen vertellen over de relaties tussen overheid en burgers aan de hand van hun media-consumptie, zien we dit voor directe contacten veel minder gebeuren. Het lijkt erop dat directe contacten veel minder deel uitmaken van hun realiteit. Het bleek dan ook moeilijk om enig zicht te krijgen op de ideeën die respondenten eventueel hebben over de wenselijkheid van dergelijke directe contacten. In de loop van het veldwerk gingen we in de interviews dan ook aanvullende vragen stellen. Is het mogelijk om via inspraak invloed te hebben? Wat zou de overheid kunnen doen om burgers meer invloed te geven? Wat vind je van referenda?

Van de negatieven vertelt een minderheid spontaan verhalen aan over participatie. Anderen doen dit nadat de interviewer er een vraag over stelt. Sommige negatieven erkennen het bestaan van participatie als praktijk; verhalen gaan over concrete gevallen waarin zij ermee geconfronteerd werden. Het gaat om eigen ervaringen, ervaringen van anderen in de omgeving, of verhalen over participatie uit lokale media. Het valt op dat in ongeveer de helft van de gevallen dat negatieven iets over participatie zeggen, het gaat om expliciet negatieve oordelen over de mogelijkheid om responsiviteit te realiseren. ‘Inspraak? Nee zeg!’ Steeds draait het erom dat wanneer de overheid participatie organiseert, ‘het toch allemaal al in kannen en kruiken is’. ‘Ik zat daar voor Piet Snot’. Negatieve ervaringen leiden tot

conclusies over burgerparticipatie in algemene zin. 'Je hoeft echt niet te denken dat het wat uitmaakt, hoor'. Wil (63), gepensioneerd slager:

Wil: Gemeentelijk niveau is helemaal erg. Ik heb het zelf meegemaakt. Wat voor ambtenaar er maar zit, ze willen zich allemaal laten gelden. Als er wat gedaan moet worden voor de burger, je mag inspraak hebben, maar alles is al voor elkaar. En dan mogen de mensen nog een keer inspraak hebben. Maar op papier is het al voor elkaar. Dat vind ik een kwalijke zaak.

Een minderheid van negatieven die over door de overheid georganiseerde participatie spreken is positief over invloed: 'er is toen zeker wel geluisterd'. 'De plannen zijn gewijzigd'. Ook is er een minderheid die stelt, los van een oordeel over bestaande praktijken, dat deze vorm van burgerparticipatie een goede zaak is; directe invloed van burgers is in algemene zin positief. Vrijwel geen enkele negatieve respondent spreekt zich uit tegen door de overheid georganiseerde participatie. Maar de bijdrage van deze participatie aan het oordeel over de mate waarin zij als burgers de gewenste directe invloed kunnen uitoefenen is niet zonder meer positief. Oordelen van negatieven gaan vooral over bestaande praktijken, en duidelijk negatieve oordelen hierover zien we vaker dan duidelijk positieve. Dit suggereert dat de bijdrage van bestaande praktijken van participatie georganiseerd door de overheid aan de reputatie van de overheid als responsief op zijn minst twijfelachtig te noemen is. Als we negatieven vragen of de overheid meer invloed moet geven aan burgers reageren zij vaak met een voorbehoud. Hoezo dan? Waarop? Hoe zou je dat moeten organiseren? De hele idee heeft voor hen weinig betekenis; zij kennen geen praktijken om zich bij deze vraag voor te stellen. Voor zover negatieven zich invloed voor burgers voorstellen, is dit in de vorm van consultatie, zoals we eerder zagen. Het gaat dan om opinie-onderzoek en het leren kennen van de leefwereld van burgers. Maar het gaat in het algemeen minder om realiteiten dan om pleidooien. Consultatie van burgers kan volgens negatieven helpen om ervoor te zorgen dat burgers invloed hebben, waar invloed zonder die consultatie onvoldoende of afwezig zou zijn. Hier zien we de oppositie elite versus burgers die we ook op andere vlakken zien. In geval van belangrijke kwesties dient de overheid de burgers te consulteren. In een aantal interviews kwam het referendum ter sprake, soms op initiatief van de interviewer. In deze gevallen zien we dat negatieven het invoeren van referenda bepleiten. José (56), huisvrouw, en Dave (33), medewerker Technische Dienst:

José: Ik zou wel een referendum over bijvoorbeeld mensen die hier naar Nederland worden toegehaald en dat ze dan de WW ingaan, of de Sociale Dienst, dat mensen daarover kunnen meepraten. Hebben we dat eigenlijk wel nodig hier in Nederland, zoveel mensen die hier naartoe komen zonder uitzicht op werk? Daar mag over meegepraat worden, dat mag wel.

Dave: Ik ben persoonlijk voorstander van een referendum. Dat hoeft natuurlijk niet bij alles, anders ben je een referendum aan het houden om een referendum te houden, maar ik vind bij grote dingen zoals toen met die Grondwet, grote projecten zoals de Betuwelijn, ontwikkelingshulp, dan heb ik zoiets van, betrek de burgers erbij door middel van een referendum. Dat is mijn idee. Want dan kan toch de burger inspraak nemen.

Pleidooien voor consultatie betekenen niet dat negatieven de rol van politici en bestuurders als deskundigen en vertegenwoordigers ontkennen. Er moet naar burgers geluisterd worden, maar de rol van burgers hoeft niet beslissend te zijn. De idee van 'meer invloed voor burgers' roept ook voorbehoud op in de zin dat negatieven wel degelijk de speciale rol van politici en bestuurders aanvaarden. Zonder hun leidende en beslissende rol dreigen chaos en verkeerde besluiten. Burgers zijn immers leken; er zijn verschillen tussen burgers, en er zullen compromissen gesloten en besluiten genomen moeten worden. Bovendien 'blijf je dan naar het stemlokaal lopen'. Negatieven geven soms ook aan politieke activiteit niet als taak voor burgers te zien.

Kortom, negatieven zien weinig mogelijkheden om via direct contact de overheid te beïnvloeden. Zij bepleiten deze invloed wel. Maar zowel qua voorstellingen van praktijken als qua wenselijkheid wijzen hun verhalen op belangrijke beperkingen.

De positieven

Responsiviteit kun je overlaten aan de overheid

De beelden en argumenten van positieven wijken sterk af van die van negatieven. Waar negatieven spreken over discrepanties tussen beloften en realiteit, hanteren positieven veeleer abstracte noties over de instellingen om te vertellen over de relaties tussen overheid en burgers. Positieven wijzen niet op meer overeenstemming tussen beloften en realiteit. Zij wijzen wel op mechanismen ingebouwd in ons systeem van democratische instellingen en processen die politici aanzetten tot responsiviteit. Gerard, (59), gepensioneerd uitvoerder bij een energiebedrijf, meent dat politici rekening zullen houden met de volgende verkiezingen.

Gerard: Als er sterke meningen zijn in het volk, denk ik dat ze die toch ook wel grotendeels kennen anders schieten ze zich ook in hun eigen voet als ze het niet weten bij de nieuwe verkiezing.

Anderen verwijzen naar de stem van burgers die gemobiliseerd kan raken buiten verkiezingstijd. Zoals Sylvia (47), als bestuurskundige en jurist werkzaam bij een veiligheidsregio:

Sylvia: Als er niets gedaan wordt, is het omdat sommige dingen ook niet kunnen. Als geluiden kunnen omgezet worden in beleid omdat er geen technische bezwaren of juridische bezwaren zijn waar je je als burger niet mee bezig houdt, zie ik daar de intentie om er zoveel mogelijk mee te doen. De overheid zit ook niet te wachten op gezeik. Als ze dat kunnen voorkomen door hun beleid gewoon aan te passen aan wat de burgers willen, scheelt dat ze weer een ontzettend hoop gezeur en lage scores in de statistiek.

Positieven geven daarnaast meer dan negatieven aan te accepteren dat de overheid bepaalt wat gebeurt. Zij leggen verantwoordelijkheid bij die overheid, omdat zij erop vertrouwen dat ook zonder bemoeienis van burgers responsiviteit tot stand komt. Burgers hoeven de overheid niet op de huid te zitten. Sterker nog, de belangen van burgers zijn voor positieven het best gediend door een in relatieve onafhankelijkheid opererende overheid. Zo vindt Jaap (64), gepensioneerd afdelingshoofd van een muziekschool:

Jaap: Nou, dat ik vertrouwen heb, in de overheid en dat de overheid de beste afwegingen maakt. En moet kiezen tussen voor en nadelen en geloofwaardig moet overkomen en ook de middelen beheert. En als jij zegt in een tv-programma we moeten zorgen dat in 2015 de staatsschuld weg is, of dusdanig is gedaan dan vind ik dat een hele goede. En dan weet je onmiddellijk dat je niet 100% alle partijen tevreden kan stellen. Als je dan als nog sociaal gezien voor de minder draagkrachtigen waar overigens veel commentaar op is, mensen die naar de voedselbanken kunnen gaan. En dat iedereen voor de televisie dan zegt, kijk ze gaan wel naar de voedselbank maar ze hebben wel geld om een pakje shag en een flesje bier te kopen. Ja, maar dat is weer, je kiest voor zo'n groep of niet en dat daar varianten in zitten of uitschieters of wat, en ja, met het hele politieke programma is dat natuurlijk ook zo. En daarom geef ik ze het vertrouwen dat ze het naar eer en geweten goed doen. En in deze tijd heb je bepaalde partijen die prioriteiten stellen waarvan ik zeg oké, dat vind ik goed. Daar is over nagedacht, maar houd je wel aan je woord.

De overheid is georiënteerd op publiek belang. Dit kan mede verklaren waarom bij positieven oordelen minder dan bij negatieven gecentreerd zijn rond een mening of belang dat erkend dient te worden. Positieven kunnen natuurlijk een mening hebben, maar in hun oordelen over responsiviteit is deze geen maatstaf. Waar negatieven een 'mening van burgers' stellen tegenover die van de overheid, zien we positieven eerder terughoudend zijn in het formuleren van een bepaalde mening als één die (meer) gehoord zou moeten worden. Een mening is voor hen een mening zoals er vele

zullen zijn, en waarin het publieke belang ook niet het beste tot uitdrukking hoeft te komen. Zo bepleit Dick (42), natuurkundige.

Interviewer: Vind je dat de overheid meer invloed moet geven aan burgers?

Dick: Je kunt gekozen burgemeesters hebben. Je kunt gekozen politiewaarders hebben. Ik ben daar in principe niet zo'n fan van, omdat je dus bepaalde leiderschapsposities niet moet bepalen op basis van hoe populair een persoon is maar op basis van hoe goed een persoon is in het doen wat hij doet. Dus ik wil geen gekozen minister-president. Ik wil niet de populairste kerel die ons land leidt. Ik wil om diezelfde reden geen gekozen burgemeester of politiewaarder. Ik wil daar iemand hebben zitten die weet wat hij doet, en die ook dus minder prettige besluiten kan nemen als die nodig zijn. Dus de vraag was, 'vind je dat de overheid de burgers meer invloed moet geven?' Ik denk het niet, op dit moment. Ik kan me niet voorstellen dat er iets is waarop ik graag meer invloed wil hebben. Kan veranderen in de toekomst, maar dan laat ik het wel horen.

Dat veel rekening houden met de mening van burgers niet nodig is, is niet alleen een kwestie van oriëntatie op publiek belang maar ook van kennis. De juiste beslissing is beter overgelaten aan experts. Zoals Daniëlle (38), docente toegepaste psychologie op een hogeschool, en Jamina (28), projectmedewerker bij een incasso- gerechtsdeurwaarderskantoor, vinden:

Daniëlle: Dit zijn de mensen die hebben de opleiding, die hebben de ervaring, die worden door hun partijen uitgekozen als mensen die capabel zijn om allerlei beslissingen te nemen. En dat lijkt mij prima dat het erbij blijft dat wij ze kiezen en dat zij hun werk zo goed mogelijk doen. Dat lijkt me het belangrijkste. En ik denk niet dat ze zitten te wachten op allerlei mensen die overal over gaan.

Jamina: Ja, ik denk dat er heel veel mensen zijn in Nederland die een negatieve mening hebben over de overheid, omdat ze iets hebben van: ze doen toch niet wat wij willen en ze doen toch niet wat wij beloven. Maar ik heb ook zoiets van: hoeveel zicht heb je er nou daadwerkelijk op? Ik heb geen idee, het komt deels omdat het gewoon niet transparant is, deels omdat ik me er niet in verdiep en deels omdat ik gewoon te weinig verstand van de onderwerpen heb. Nogmaals, als ik zo'n voorstel lees over waar allemaal op bezuinigd kan worden: ik heb geen economie gestudeerd, dus ik weet het niet. Je kan me wel van alles gaan vertellen.

Eerder zagen we dat overheidsinstellingen vanuit deskundigheid en de speciale rol die zij hebben in het rekening houden met verschillende belangen meer dan gewone burgers de taak van keuzes maken en besturen goed kunnen uitoefenen. Ook waar het gaat om relaties tussen kiezers en gekozenen zien we dat positieven vanuit de representatieve democratie redeneren. Zoals Bas (39), logistiek manager en chauffeur bij een transportbedrijf, stelt, als hij een verhaal over de recente verkiezingcampagne vertelt:

Bas: Ik heb niet de illusie dat al die ministers die aan het flyeren zijn, weten wat er op straat speelt. Dat geloof ik niet. Nee, dat is de humor, dat Job Cohen werd aangesproken over het rookverbod. Daar reageerde hij ad rem op. De man stapte de kroeg uit. Zo Job, wat gaan we doen aan het rookverbod? Maar in alle eerlijkheid. Het is onzin. Maar ik heb niet de illusie dat ze het doen. Ze gaan het doen alsof. Dat is het spelletje. Daar zitten ze toch niet voor. De mensen die zich laten zien, zitten er voor de grote lijnen. Niet voor de details. Die weten niet van die ene horecaondernemer in Amsterdam met het rookverbod. Daar zitten ze er niet voor. Zij zitten er voor de regelgeving. Doen we een rookverbod ja of nee? Zo is het bedoeld. Maar dat kan ook niet.

Gekozen politici hebben een eigen verantwoordelijkheid; de realiteiten en problemen van individuele burgers kunnen zij slechts beperkt in beeld houden of mee laten spelen bij het uitzetten van een koers.

Waar negatieven wijzen op concrete frustraties, spreken positieven meer in termen van assumpties

over het functioneren van instellingen. Positieven spreken minder over niet-ingeloste beloften, gebrekkige duidelijkheid over resultaten, resultaatgerichtheid of noodzaak tot verantwoording. Zij lijken minder gebreken te zien in de relatie tussen overheid en burgers, omdat die relatie wat hen betreft anders van aard is. De overheid wordt niet geacht rekenschap af te leggen over pijnlijke keuzes. Maar hoewel zij geen frustraties aanwijzen op dit vlak, zien zij niet per se positieve ontwikkelingen die voor hen bijdragen aan een positief oordeel. De verhouding lijkt meer afstandelijk, en wederom gestoeld op veronderstellingen en tevredenheid zonder dat hierbij sprake hoeft te zijn van betrokkenheid. Het lijkt allemaal goed te gaan; er is geen aanleiding tot onvrede. Wat we eerder zagen met betrekking tot beleid ('geen last van'; 'weinig mee te maken') zien we hier met betrekking tot interactie. Sylvia (47), die als bestuurskundige en jurist werkt bij een veiligheidsregio:

Sylvia: Ik hoef niet met de overheid te praten. Ik weet hoe de processen werken, hoe democratische processen lopen, ik weet dat als ik iets wil in deze maatschappij dat ik mijn mond open moet trekken. Voor de rest vind ik het goed. Ik heb nooit het idee van waar was de overheid nou om met mij te praten. Als ik 'de burger' ben, heb ik daar geen enkele frustratie over, en als 'de burger' een ander is dan weet ik het niet.

Vanuit hetzelfde vertrouwen in intenties, capaciteiten en visies dat we eerder zagen, benaderen positieven de vraag van de relaties tussen overheid en burgers. Omdat er geen 'kloof' is tussen overheid en burgers, is er geen noodzaak tot overbrugging.

Net als negatieven zijn positieven soms kritisch op het gedrag van politici zoals zich dat via de media aan hen presenteert. Het gaat dan vooral om de neiging van politici om gericht te zijn op 'scoren': het bezig zijn met het eigen imago, en het voeren van politiek via hypes. Maar we zien dit veel minder dan bij de negatieven. En meer dan negatieven verwijzen positieven naar via de media opgedane indrukken om te betogen dat de overheid responsief is. Het gaat dan om de kwesties die zij politici aan de orde zien stellen. 'Bij Pauw en Witteman zie je politici oog hebben voor problemen als die rond de MBO's'. 'Je ziet het aan waarover ze praten' dat politici niet in een eigen wereld leven maar dat zaken die voor burgers belangrijk zijn hun aandacht hebben. Ze 'kunnen overal over mee praten'. Het valt op dat de positieve indruk ten aanzien van responsiviteit weer geen betrekking heeft op keuzes of uitkomsten, maar op aandacht voor onderwerpen. Waar voor negatieven responsiviteit draait om meningen en belangen die gediend moeten worden door de overheid, laten positieven het omgaan met conflicterende standpunten over aan politici. Dick (42), natuurkundige:

Dick: Ze nemen constant besluiten. Mijn ervaring leert mij dat dat besluiten zijn waarin ze rekening houden met ons. Als ik in de krant of op de televisie een politiek debat zie, dan zie ik dat daar argumenten worden geuit voor, argumenten worden geuit tegen, dus ik neem aan dat de besluitmakers op de hoogte zijn van de argumenten voor en tegen en die tegen elkaar afwegen.

Wat de rol van de media is in dit alles is overigens moeilijk te zeggen. Komt het beeld van de overheid tot stand doordat de media een beeld bieden? Of selecteren respondenten elementen die het perspectief dat zij al hebben ondersteunen? De data staan niet toe dat we voor onze respondenten deze klassieke vraag beantwoorden.²⁹ Maar hoe het ook zij – we zien in de verhalen van respondenten hoe zij aan de hand van aangeboden materialen een beeld van de overheid opbouwen, en ook wat dat beeld is, en dat hierbij belangrijke verschillen aan te wijzen zijn tussen positieven en negatieven. En in die beelden zien we duidelijk worden wat positieven en negatieven willen in hun relatie met de overheid, en hoe de werkelijkheid van die relatie zoals zij die zien aan die wensen al dan niet recht doet.

²⁹ Voor een overzicht van deze discussie, zie bijvoorbeeld W. Lance Bennett en Shanto Iyengar (2008) 'A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication'. *Journal of Communication* 58/4: 707-731

Tussen overheid en burgers bestaan betekenisvolle verbindingen

Waar negatieven nauwelijks contact tussen overheid en burgers zien, zien positieven uitwisseling plaatsvinden waardoor burgers een rol hebben in de totstandkoming van beleid. Er bestaan voor positieven vele vormen van contact tussen politici, ambtenaren en burgers via welke burgers invloed kunnen hebben. Er zijn 'allerlei kanalen'. Burgers kunnen brieven schrijven; lobbyisten dienen de belangen van groepen; je kunt langsgaan. Zelf is de overheid actief in de communicatie met burgers om responsiviteit te realiseren. Er is invloed via participatie. Klachten en wensen worden gehoord en serieus genomen.

Net als in eerdere hoofdstukken zien we dat positieven een andere relatie hebben met de overheid dan negatieven. Zij spreken over responsiviteit-bevorderende interactie die zij zien bij instellingen die zij van nabij kennen door hun werk, door mensen in hun omgeving, of door vrijwilligerswerk. De wereld van de overheid is hun eigen wereld; zij kennen deze van nabij, in een actieve rol en een gedeelde cultuur. In de interviews komt dit op diverse wijzen in beeld. Zie de verhalen van Karel (76), gepensioneerd opticien, David (30), exportmanager bij een producent van gebak en desserts, en Steven (53), schoolleider in het voortgezet onderwijs:

Karel: Bij de gemeentes bijvoorbeeld probeert het gemeente-apparaat voeling te houden met de burgers. Hier in de buurt. Worden twee auto's hier gestolen. De burens gaan erover praten. De politie gaat zich ermee bemoeien. Buurtvereniging, buurtpreventie opgericht en iedereen is tevreden, iedereen is gelukkig. Er worden zelfs steekproeven gehouden in de wijk, of de deuren wel allemaal gesloten zijn. Nou, dat hebben ze hier in de wijk ook gedaan en er waren talloze deuren. Terwijl ze wisten dat het op die avond zou gebeuren waren er toch nog talloze deuren open. Ik heb zelf ook nog een blauwe maandag op Sociale Zaken gezeten en daar kom je dus ook met de ambtenaren die gingen dus ook op pad hè, het maatschappelijk werk. En die komt ook heel wat te weten, en aan de hand daarvan kwam de gemeente Rotterdam ook tot verschillende maatregelen. Aan de hand van hun rapporten. En politierapporten die werken ook wel mee.

David: Nou in mijn idee, en ook als ik die vriendin zo van me hoor. Waar dat werk van Kamerleden uit bestaat, dan is dat ook veel werkbezoeken. Naar onderwijsinstellingen, asielzoekerscentra maar ook bejaardentehuizen. Om te kijken hoe het in de praktijk allemaal loopt en dan praten ze ook met bejaarden of asielzoekers of studenten. Om daar een mening over te krijgen. En te kijken wat daar gedaan moet worden. Maar natuurlijk moet dat allemaal weer passen binnen het plaatje van een bepaalde politieke stroming.

Steven: Omdat ik de contacten die ik heb met de overheid, steeds merk is dat zij ook het beste voor het land hebben. Ik zal een voorbeeld geven, de gemeentelijke politiek. Ik heb nooit met de overheid te maken, behalve met mijn werk. Het hele verkeerscirculatieplan in de gemeente waar ik woon klopte voor geen meter in mijn ogen. Dan ga je toch in discussie. Ga jij eens praten met de gemeente want dit kan echt niet. Ik heb een brief geschreven. Dan ga je praten met de overheid, de gemeentelijke overheid. Dan hoor, staan zij luisteren goed naar jou. Eigenlijk door goed te luisteren naar mij en ik ook goed te luisteren naar hen. Zij hadden goede argumenten. Zijn we tot een oplossing gekomen waar beiden tevreden over zijn. Dus het vertrouwen is er, maar gebruik ook de mening van de mensen die er wonen. Ik wil niet zeggen dat je altijd mijn mening moet doen. Dat hebben ze niet precies gedaan. Ze hebben uitgelegd waarom ze het zo doen. Ik was er niet blij mee, maar ik snap het wel. Dus dan hebben ze dus wel geluisterd.

Directe democratie kan aanvullen

Positieven spreken in een minderheid van de gevallen spontaan over participatie georganiseerd door de overheid. In sommige gevallen zeggen zij er wat over na een vraag door de interviewer. Positieven die over deze vorm van participatie oordelen zijn vaker positief over de invloed die burgers via deze weg kunnen hebben dan negatieven. Bas (39), logistiek manager en chauffeur bij een transportbedrijf:

Bas: Als bewoners zijn we ook benaderd of we daar zitting in wilden nemen, samen met de man van Connexxion voor de busroute, de winkeliersvereniging en het kermiscomité voor de markt. Alles bij elkaar. Dat is twee, drie jaar geleden geweest. Mijn vriendin is geweest. Een paar avonden per week in groepjes brainstormen. En plannen indienen. Daar is behoorlijk rekening mee gehouden...Het wordt natuurlijk nooit helemaal zoals je wilt. Iedereen heeft zijn eigen mening, maar de Connexxion ziet het liefst één grote asfaltbaan zodat ze zo snel mogelijk van de ene halte naar de andere kunnen rijden. En ik zie het liefst de auto's zo ver mogelijk weg. De winkelier wil dat ze in de winkel kunnen parkeren. Ja, dat moet je opzij zetten en zo veel mogelijk combineren...Er zijn belangen meegenomen, ook van de winkeliers. Daar hebben ze een goede middenweg in gevonden.

Positieven vinden deze vorm van participatie een goede zaak, al zijn er enkelen die kritisch zijn over de wenselijkheid van participatie.

Waar het gaat om referenda zien we dat de meeste positieven die hier iets over zeggen referenda onwenselijk achten. Referenda leiden tot beslissingen die minder op juiste afwegingen gebaseerd zijn dan beslissingen door de overheid. Leo (44), jurist bij een grote gemeente, legt uit:

Leo: Ben ik niet meteen voorstander van, althans niet als het om landelijke voorstellen gaat. Bij bepaalde lokale dingen kan ik me voorstellen of hier de burger in deze wijk wordt gevraagd of er wel of geen speeltuin moet komen of er wel of geen verkeersdrempels moeten komen. Maar echt belangrijke issues, stel de overheid had gevraagd: 'moeten we geld geven aan Griekenland om die te ondersteunen?' Dan is de burger snel vaak geneigd om vanuit de onderbuik te reageren en niet iedereen heeft het hele brede plaatje in beeld waarom gedaan wordt wat gedaan moet worden. En dan vrees ik dat het toch nergens toe leidt eigenlijk. En dan vind ik dat je als rechtvaardige democratie moet vertrouwen op de volksvertegenwoordiging die je hebt gekozen. Je gaat dan toch bepaalde specialisten naar voren schuiven. In principe zijn dat politici.

Responsiviteit is niet 'doen wat burgers willen'. Politici zijn beter dan burgers in staat het publieke belang te dienen; referenda kunnen een bedreiging zijn voor het publieke belang. Aart (31), financieel specialist bij een snoepfabrikant:

Aart: Ik zou zelf ook niet voor stemmen om meer instemming te geven via een referendum. Omdat een referendum in mijn ogen bijna altijd leidt tot de makkelijke weg en een overheid moet beleid kunnen maken en dan moet je ook kunnen en durven kiezen voor de moeilijke weg. En neem de AOW, als je een referendum houdt en je vraagt aan de mensen wil je dat we de pensioenleeftijd op 65 houden of wil je dat we naar 67 gaan. Nou dan durf ik van tevoren al te zeggen dat de uitkomst zal zijn nou maar blijf maar op 65 zitten. Is dat goed voor het land? Nee. Nee, ik denk het niet.

Ook zit bij de overheid de noodzakelijke deskundigheid, die relevanter is voor het publieke belang dan wat burgers vinden. Zo vindt Sylvia (47), die als bestuurskundige en jurist werkt bij een veiligheidsregio:

Sylvia: Je zou kunnen zeggen dat groepen die wat meer inhoudelijk technologische meningen hebben, naar verhouding wat meer binnenkomen. 99% van de Nederlandse bevolking houdt zich bijvoorbeeld niet bezig met internationale verhoudingen, terwijl dat wel heel erg ook het beleid in Den Haag bepaalt. Dat kunnen we wel willen maar in de internationale verhoudingen klopt het niet.

Dus ik heb wel het idee dat de overheid toch altijd wel een soort filter heeft door de soort mensen dat nou eenmaal in politieke organen zit en ook wel door ambtenaren die zijn toch vaak hoger opgeleid en die hebben iets gestudeerd, hebben ergens verstand van. In die zin zou je kunnen zeggen dat deskundigen toch wel iets meer invloed hebben dan zomaar de gemiddelde burger. Dat in die zin deskundigheid telt boven de meeste stemmen gelden. Dus als je vindt dat de meeste stemmen moeten gelden, dan hebben deskundigen gewoon teveel invloed. Ik vind het heel verstandig, dat deskundige. Ook heb ik heel vaak bij interviews op de tv of de man van de straat. Mag ik gewoon alsjeblieft een deskundige hebben om wie een mening wordt gevraagd.

Conclusie

Voor negatieven is de relatie tussen burgers en gekozenen een teleurstellende. Beloften worden niet waargemaakt. Politieke en bestuurlijke processen zijn ondoorzichtig. Voor zover sprake is van een doorgronden van processen, komt dit via interpretatie van gedragingen van politieke prominenten (zoals gepresenteerd in de media) tot stand. Negatieven interpreteren deze gedragingen als indicatoren van gebrekkige responsiviteit: zij zien politici die zich bezig houden met misleiding, eigenbelang, futiliteiten en conflicten. Negatieven wensen een relatie met de overheid waarin beloften meer betekenis krijgen. Die beloften mogen dan kleiner zijn, meer 'realistisch'. Ook vragen zij om meer duidelijkheid en eerlijkheid. De relatie die negatieven zoeken is er één waarin aan hen meer rekening wordt afgelegd. Terwijl negatieven vasthouden aan 'beloften' om zich op te oriënteren en om hun vertegenwoordigers op af te rekenen, lijken sommigen van hen open te staan voor een andere relatie dan één louter georganiseerd rondom beloften. Het gaat dan om een relatie waarin de overheid meer inzichtelijk maakt 'wat er nu eigenlijk gebeurt' en waarin 'falen' kan, zolang er eerlijk en open over wordt gecommuniceerd.

Direct contact met de overheid is beperkt, menen negatieven. Het uitbreiden van directe interactie tussen overheid en burgers is wenselijk. Maar we zien dat negatieven weinig spontaan, en in geringe mate, praktijken aandragen die zij als wenselijk zien. Zij wijzen ook op de beperkingen van invloed via direct contact en de centrale rol die politici en bestuurders moeten hebben, in weerwil van alle kritiek. Negatieven zien in invloed door direct contact tussen overheid en burgers niet dé oplossing voor gebrekkige responsiviteit. De realiteit van de relatie tussen overheid en burgers lijkt veeleer via de media vorm te krijgen voor hen.

Positieven spreken minder over beloften, houden overheidshandelen minder tegen het licht van 'wat burgers willen', spreken minder over de noodzaak van duidelijkheid, eerlijkheid en verantwoording, zijn minder op zoek naar tekenen van responsiviteit. De instellingen van de representatieve democratie zijn dermate effectief dat voor een responsieve overheid minder nauwe betrokkenheid van burgers vereist is. Hierbij aansluitend zien zij minder de noodzaak tot directe democratie. Tegelijkertijd zien zij meer direct contact, en invloed daarvan. Positieven zien dus minder dan negatieven een afstand in de relatie tussen overheid en burgers die via direct contact overbrugd zou moeten worden om tot responsief overheidshandelen te komen.

Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen

Inzichten

In de voorgaande hoofdstukken beschreven we de perspectieven van burgers die positief en negatief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal. Wanneer burgers positief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, waarover zijn zij dan positief? Wanneer burgers negatief zijn over de responsiviteit van de Nederlandse overheid, waarover zijn zij dan negatief? In dit afsluitende hoofdstuk kunnen we de belangrijkste inzichten naast elkaar zetten en conclusies trekken.

In hoofdstuk drie lieten we zien dat we, vanuit burgers gezien, moeilijk kunnen spreken van ‘de overheid’. Deze overheid dient zich aan in manifestaties van velerlei aard. In volgende hoofdstukken zagen we dat deze manifestaties verschillen voor positieven en negatieven. Negatieven en positieven kijken met verschillende ogen naar de overheid. Hun oordelen gaan over verschillende zaken en zij putten voor hun oordeel uit verschillende bronnen.

Om te beginnen met overheidshandelen: waar hebben beide groepen het over en hoe verschillen ze? Positieven spreken weinig over beleid. In hun verhalen zien we weinig botsingen tussen hun normen en beleid, maar ook in positieve zin speelt beleid een beperkte rol. Positieven redeneren vanuit veronderstellingen over het functioneren van instellingen. De overheid zal responsief handelen, simpelweg omdat wij dat mogen verwachten van overheidsinstellingen. De democratie is gewaarborgd. Overheidsdienaren zijn gericht op het publieke belang. Verder is er reden tot tevredenheid. ‘Het draait allemaal behoorlijk’ in Nederland, en in het persoonlijk leven ervaart men weinig negatiefs dat aan de overheid toe te schrijven zou zijn. Dat ‘niet alles kan’ en ‘niet iedereen zijn zin kan krijgen’ is voor positieven een gegeven.

Om hun oordeel over responsiviteit uit te leggen komen negatieven met verhalen die wat hen betreft laten zien hoe overheidsbeleid botst met hun rechten, in hun alledaagse bestaan. Deze rechten ontlenen zij aan hun waarden aan waarden, die zij als gedeeld veronderstellen. Het gaat om recht op goede zorg, goede sociale zekerheid, veiligheid, en bescherming van de positie van de autochtone Nederlander. Oordelen concentreren zich op misstanden. Beleid is daarmee voor negatieven niet herkenbaar als uitkomst van een democratische keuze. De belangen en afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid dat zij afwijzen blijven buiten beeld. Beleid is voor negatieven geen resultaat van een democratisch proces, maar de uitkomst van willekeur van een elite die ongeïnformeerd, ongeïnteresseerd, irrationeel en onrechtvaardig is en verkeerde prioriteiten heeft. Argumenten uit het publieke debat dienen om argumenten die betrekking hebben op bescherming van rechten gestalte te geven en te ondersteunen.

Hoe verschillen negatieven en positieven waar het gaat om ‘de stem van burgers’, het geluid dat de overheid moet horen en serieus nemen? Positieven zien de stem van burgers gestalte krijgen via politieke partijen en andere organisaties. Wederom in abstracte termen zien zij instellingen hun functies vervullen. Actief burgerschap heeft een aanvullende rol. Maar we zien dat voor negatieven collectiviteiten (politieke partijen maar ook andere organisaties) weinig betekenis hebben. De overheid is een macht die ondoordringbaar is voor burgers. De stem van burgers krijgt voor hen vooral vorm in overheid-burgers opposities. De stem van burgers krijgt via deze burgers-overheid oppositie gestalte, en houdt zich bij beleving van collectiviteit eerder dan dat sprake van aansluiting vinden bij politieke strijd zoals die gevoerd wordt.

Maar waar negatieven een oppositie tussen burgers en overheid zien, valt tegelijkertijd de afhankelijkheid van de formele politiek op. Negatieven leggen de taak om de stem van burgers te integreren en articuleren bij de overheid eerder dan bij burgers zelf. Soms zien zij wel gedeelde standpunten onder burgers. Maar die veronderstelde standpunten hebben betrekking op overheidsplannen en -maatregelen die onderwerp van publiek debat waren. Negatieven putten dus uit publiek debat waarin formele politiek een centrale rol heeft. De burger die zich ongehoord meent, vormt haar stem dus aan de hand van wat in het publieke debat wel degelijk verwoord wordt – maar niet naar wens opgevolgd.

Zowel positieven als negatieven construeren dus een stem in nauwe verbinding met bestaande democratische instellingen en processen. Maar de verbinding is verschillend van aard: voor positieven zijn democratische instellingen en processen betekenisvol: via deze wordt responsiviteit gerealiseerd. Negatieven ontkennen dit juist.

Hoe verschillen negatieven en positieven in hun visies op relaties tussen overheid en burgers? Voor positieven zijn de instellingen van de representatieve democratie zo effectief dat voor een responsieve overheid nauwe betrokkenheid van burgers niet vereist is. Zij spreken dan ook niet over beloften of rekenschap, en bepleiten minder vaak een uitbreiding van directe democratie ter correctie. Tegelijkertijd zien zij in de bestaande situatie direct contact en invloed daarvan. Positieven zien dus minder dan negatieven een afstand in de relatie tussen overheid en burgers die via direct contact overbrugd zou moeten worden om tot responsief overheidshandelen te komen. Negatieven spreken over de wijze waarop zij hun relaties met ‘de politiek’ en politici beleven. De overheid faalt in de relatie met burgers, omdat beloften van politici steeds verbroken worden en hierover niet of nauwelijks rekenschap wordt afgelegd. Resultaten blijven onzichtbaar en het blijft onduidelijk ‘waarom wat wij willen niet kan’. Meer directe invloed van burgers is wenselijk, omdat dit burgers de mogelijkheid geeft om de overheid te corrigeren. Tegelijkertijd zien negatieven in directe democratie niet de oplossing voor gebrekkige responsiviteit. Zij kunnen zich hierbij trouwens maar weinig voorstellen, en erkennen de leidende, beslissende rol van politici en bestuurders.

Als we deze deelresultaten samen bezien valt een patroon op. We zien steeds dat voor positieven de overheid zich aandient in de vorm van instellingen en processen die hun bijdragen leveren aan een responsieve overheid. Zij zijn deelgenoot van een relatie tussen burgers en overheid in de zin dat zij de rol van instellingen en de goede wil en capaciteiten van overheidsdienaren veronderstellen, en bevestigd zien in wat zij persoonlijk en in de samenleving zien en beleven. De positieven zien zich vertegenwoordigd, veronderstellen dat anderen met andere standpunten ook vertegenwoordigd worden, en accepteren dat aan de basis van uitkomsten niet te vermijden compromissen liggen en dat ‘niet alles kan’. Zij wijzen daarbij op achterliggende democratische principes, intenties en assumpties over functioneren, die bevestigd worden in hun alledaagse realiteit, in de zin dat zij tevreden zijn over overheidsprestaties in het algemeen en hun eigen leefsituatie. Beleid en media hebben in hun verhalen een beperkte rol.

Voor de negatieven ligt het anders. Hier valt de betekenisarmoede van democratische instellingen en processen op. Als het om het evalueren van overheidshandelen gaat, overheersen verhalen over misstanden die zij ervaren, om zich heen zien of uit de media kennen. Als het gaat om de stem van burgers, valt op dat voor hen organisaties falen in het vormen van een stem voor burgers, en zij zich alleen voelen staan tegenover een ondoordringbare overheid. Zij putten uit publiek debat, maar vooral om een oppositie tussen burgers en overheid te construeren. De relatie tussen overheid en burgers draait voor hen vooral om het verbreken van beloften door politici, die daarover weinig rekenschap afleggen.

We horen hen weinig spreken over assumpties over functioneren van instellingen en processen, zoals we positieven horen doen. Voor negatieven dient de overheid zich veeleer aan in de vorm van botsingen. Deze botsingen hebben onderling gemeen dat zij de rol van instellingen en processen als verbindend, intermediërend en publieke belangen dienend, marginaliseren. De botsingen waar deze verhalen over gaan zijn:

1. Beleid botst met rechten van burgers: de overheid verzuimt een ‘normaal’ voorzieningenniveau te realiseren.
2. Burgers staan alleen tegenover een ondoordringbare overheid: de overheid laat zich niet door burgers beïnvloeden via partijen of andere organisaties en voor individuele burgers is directe invloed nauwelijks voorstelbaar.
3. In beleidskwesties maken politici keuzes die tegen de wil van burgers ingaan.
4. Burgers worden bedrogen en in het ongewisse gelaten door politici: beloften worden verbroken en er wordt nauwelijks rekenschap afgelegd.

In elk van deze botsingen zien we de overheid als geheel tegenover burgers staan. Tegelijkertijd valt op dat negatieven niet vervreemd zijn van de overheid. De overheid speelt een belangrijke rol in hun bestaan, en hun oordelen over responsiviteit krijgen vorm via manifestaties van die overheid. Het gaat om realiteiten die zij aan de overheid toeschrijven, ervaringen met beleid en overheidsinstellingen, publiek debat over beleid, en confrontaties met gedragingen van politici in de media. Het probleem is dat zij zich geen deelgenoot menen van een relatie waarin zij erkend en serieus genomen worden door de andere partij, de overheid.

Wie kan hiermee aan de slag?

Nu we dit vastgesteld hebben: welke veranderingen zouden bijdragen aan meer positieve oordelen over de responsiviteit van de overheid? Deze derde onderzoeksvraag staat centraal in dit concluderende hoofdstuk. Als het om de overheid als geheel gaat, zonder dat specifieke organisaties hierin een duidelijke rol lijken te hebben, welke instellingen en personen binnen de overheid zouden zich aangesproken moeten voelen? En wat zouden deze kunnen doen? Bij aanvang van dit onderzoek hoopten we dat aan de hand van de verhalen van respondenten duidelijk zou worden welke organisaties in beeld zijn in oordelen over responsiviteit. We hoopten ook dat aan de hand van inzichten die het onderzoek zou opleveren organisaties handelingsperspectieven aangeboden zouden kunnen worden. Echter, vragen als ‘wat is het beeld dat burgers van mijn organisatie hebben, en hoe kan mijn organisatie daarmee aan de slag’, blijken niet de juiste. Dat wil zeggen: dat beeld van specifieke organisaties bestaat vaak niet. Op zichzelf is dit een belangrijk inzicht. Maar als het niet gaat om specifieke organisaties, wat is dan de praktische betekenis van dit onderzoek? Er is een vraag die aanknopingspunten biedt: hoe dient de overheid zich aan burgers aan, en welke actoren spelen daarin welke rol?

We zien in het perspectief van negatieven op de overheid een centrale rol voor de landelijke politiek. Het gaat om ‘de politiek’ of ‘politici’, in algemene zin, die tegenover burgers staan, als centrale machthebbers. Beleid, ervaringen, realiteiten, ook in de eigen omgeving, zijn voor negatieven terug te voeren op die ‘politiek’. De conclusies en aanbevelingen die hieronder volgen, richten zich dan ook op deze politieke actoren. Het gaat om het kabinet, individuele bewindspersonen, het parlement, maar ook om politieke partijen en hun leiders.

De beleving van botsingen suggereert een groot belang voor politiek maar tegelijkertijd een gebrekkig functioneren van politieke instellingen. Vanuit respondenten gezien gaat het om ‘niet luisteren’ en ‘niet waarmaken’. Vanuit democratische theorie redenerend gaat het functioneren van politieke instellingen om veel meer: integratie en articulatie van standpunten van burgers; deliberatie en executie om zo verschillen en conflicten in visie en belang tussen burgers op te lossen in een proces van onderhandeling, besluitvorming en uitvoering. De problemen die negatieven zien in de responsiviteit van de overheid betreffen dus vooral ‘de politiek’, terwijl zij tegelijkertijd aan de aard van politiek afbreuk doen. Hoe moeten we dit begrijpen?

Volgens Gerry Stoker, die politieke onvrede in het Verenigd Koninkrijk analyseerde, is politiek destined to disappoint en ligt de bron van onvrede onder burgers in een miskennis daarvan.³⁰ Hij stelt dat burgers zich afkeren van de politiek, omdat voor hen niet duidelijk is dat democratie een manier is om conflicten op te lossen, waarbij uitkomsten rommelige compromissen zijn. Stoker legt de 'schuld' niet eenvoudigweg bij ontevreden burgers. Hij zoekt de oorzaken in complexe politieke en maatschappelijke veranderingen als de ontwikkeling van een politiek die burgers bejegt als consumenten, de opkomst van populistische politiek, op blaming and shaming gerichte media. De onvrede is uitkomst van politiek zoals die zich aan burgers aandient.

Als we in het licht van deze diagnose positieven en negatieven vergelijken, zien we iets opvallends. De positieven onderkennen de aard van democratische politiek (zoals omschreven door Stoker). Zij zien zich vertegenwoordigd, veronderstellen dat anderen met andere standpunten vertegenwoordigd worden, en accepteren dat aan de basis van uitkomsten niet te vermijden compromissen liggen en 'niet alles kan'. Zij wijzen daarbij op achterliggende democratische principes, intenties en assumpties over functioneren, die bevestigd worden in hun alledaagse realiteit, in de zin dat zij tevreden zijn over overheidsprestaties in het algemeen en hun eigen leefsituatie. Beleid en media hebben in hun verhalen een beperkte rol. Voor de negatieven ligt het anders. Zij spreken minder over principes, intenties en assumpties over functioneren, maar over beleid en realiteiten waarmee zij geconfronteerd worden in hun alledaagse bestaan. Zij hebben klaarblijkelijk 'niet begrepen' dat politiek destined to disappoint is. Zij komen daarbij meer dan positieven tot hun inzichten aan de hand van wat zich concreet aan hen aandient.

Dit aandienen is aan de hand van dit onderzoek te beschrijven en te analyseren. Wat gebeurt er tussen overheid en burgers dat bijdraagt aan negatieve oordelen over responsiviteit? En welke aanknopingspunten voor interventies bieden verworven inzichten? Voor negatieven sluit overheidshandelen onvoldoende aan bij 'wat burgers willen'. Voor negatieven is ook onduidelijk hoe visies en belangen binnen de bevolking ten grondslag liggen aan overheidshandelen. Terwijl de overheid belangen en visies van burgers niet goed dient volgens negatieven, heeft die overheid in hun optiek niet 'ongelijk' in wat ze wil. Wat de overheid wil is niet in beeld. Er zijn voor negatieven geen betekenisvolle verhalen voorhanden die uitleggen waarom de werkelijkheid zo moet zijn of waarom een gemaakte keuze als responsief te beschouwen is. Onduidelijk is welke legitimering bestaat voor pijnlijke ingrepen, en op welke afwegingen en krachterspel uitkomsten gebaseerd zijn. Het lijkt hiermee of burgers zich afkeren van de politiek; of zij hierbij geen aansluiting vinden. Tegelijkertijd is de visie van negatieven op de responsiviteit van de overheid politiek van aard. Zij articuleren hun positie in politieke termen, in de zin dat zij alternatieven aanwijzen. Wat zij missen is een politiek van menswaardigheid, van 'eerlijk delen', van law and order en van bescherming van de positie van autochtonen. Negatieven putten hierbij uit publiek debat over beleidskwesties, waarin de formele politiek een centrale rol heeft. Maar steeds vormen zij uit dit materiaal burgers-overheid opposities. Klaarblijkelijk maakt bestaande communicatie tussen overheid en burgers wordt voor negatieven onvoldoende duidelijk hoe hun visies en belangen erkend worden, en 'waarom wat wij willen niet kan'.

Aan de basis van hun negatieve oordeel over de responsiviteit van de overheid ligt daarmee de betekenisarmoede van politieke instellingen en processen. De blik van negatieven is daarbij gericht op het landelijke niveau. Kabinet, het parlement, partijen: wat er gebeurt is deels onduidelijk, maar wat eruit voortkomt is hoe dan ook onacceptabel. Want rechten worden niet erkend, verkeerde keuzes gemaakt, beloften verbroken, rekenschap niet gegeven. We zien bij negatieven een burgerschap dat lijkt te wachten op erkenning en opnemings in de politieke arena – op tekenen dat wat burgers willen en vinden ertoe doet.

³⁰ Gerry Stoker (2006). *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Houndmills: Palgrave MacMillan. Zie voor verwante discussies: Meg Russell (2005). *Must Politics Disappoint*. London: The Fabian Society; Colin Hay (2007). *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press; Herman van Gunsteren (2002). 'Voor Democratie maar Tegen Politiek', in *Democratie in Verval?*, geredigeerd door Joop van Holsteyn en Cas Mudde. Amsterdam: Boom

De uitdaging is: negatieven deelgenoot maken van die arena. Maar hoe? Het belangrijkste verschil tussen positieven en negatieven betreft het ‘materiaal’ dat zij gebruiken om hun oordeel gestalte te geven. Een voor de hand liggende suggestie zou zijn: stimulering van het gebruik van materiaal van de positieven: geloof in principes, intenties en assumpties over functioneren die ten grondslag liggen aan het oordeel van die positieven. Zorgen dat de instellingen en processen van onze democratie meer betekenis krijgen voor negatieven. Dit lijkt een pleidooi voor burgerschapseducatie. Maar een dergelijk pleidooi, gevat in abstracte termen, zou problematisch zijn. Het probleem heeft namelijk niet alleen betrekking op burgers die ‘niet begrijpen’.

Op de eerste plaats: negatieve oordelen zijn niet simpelweg resultaat van een gebrek aan abstracte kennis over ‘hoe de democratie werkt’, maar zijn gegrondvest in ervaringen met, verhalen over en beelden van de overheid – de wijze waarop de overheid zich laat zien aan burgers.

Op de tweede plaats: negatieven verwachten van de overheid dat zij een centrale en leidende rol speelt in onze samenleving. Negatieven ervaren een gebrek aan zeggenschap over zaken die voor hen belangrijk zijn. Dan gaat het over zorg, sociale zekerheid, veiligheid, immigratie en integratie. Maar hun verhalen suggereren tegelijkertijd dat de oplossing niet direct gevonden kan worden in de maatregelen die de afgelopen jaren sterk in beeld waren en die inzetten op een ‘actieve’ betrokkenheid van burgers: meer burgerparticipatie in beleidsvorming, en meer transparantie door het beschikbaar stellen van informatie aan burgers die met deze informatie aan de slag willen gaan. De botsingen gaan vooral om wat we ‘grote politiek’ kunnen noemen: grote vraagstukken die de gehele samenleving en alle politieke en bestuurlijke niveaus betreffen, maar waarbij de macht vooral bij de landelijke politiek ligt. Negatieven ondergaan wat er gebeurt en vanuit deze positie formuleren zij pleidooien voor correctie, die toch vooral door die landelijke politiek gerealiseerd moet worden. Hierbij spreken negatieven vanuit een erkenning van en appèl op het leiderschap van (landelijke) politici. Actief burgerschap is voor hen in deze context niet de weg tot verbetering.

Op de derde plaats: het burgerschap dat we zien is het burgerschap van geregeerden³¹ eerder dan dat van co-producenten van politiek en beleid (zoals ideaaltypen van actief burgerschap dit wel voorstellen). Negatieven kennen de overheid vooral via realiteiten, ervaringen, mediaconsumptie en onderlinge communicatie, en wensen in dat burgerschap serieus genomen te worden. We gaan hier uit van acceptatie van dit burgerschap. Dit betekent niet dat burgers als consumenten bejegend dienen te worden en dat de relatie tussen overheid en burgers draait om het ‘leveren’ aan ‘klanten’. Het gaat erom dat voor burgers hun burgerschap gestalte kan krijgen vanuit hun zien, horen, voelen, interpreteren, evalueren en reageren – eerder dan door ‘participatie’. Vanuit dit perspectief geredeneerd, richten de hieronder volgende aanbevelingen zich op een viertal elementen van de relatie tussen overheid en burgers: het erkennen van de wijze waarop burgers beleid en realiteit beleven; het deelgenoot maken van democratische politiek, realisme en communicatie over de verantwoordelijkheden van de overheid.

³¹ Zie Jeffrey Edward Green (2010). *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford: Oxford University Press.

Aanbevelingen

Erkennen

We dienen in het oog te houden dat positieven en negatieven de overheid vanuit een verschillende positie bezien. Positieven zijn gemiddeld hoger opgeleid en in te delen in een hogere sociale klasse dan negatieven. Aldus is hun persoonlijke situatie gemiddeld gezien anders dan die van negatieven. We kunnen geen uitspraken doen ten aanzien van causale verbanden tussen dergelijke kenmerken en de uitspraken van respondenten. Daartoe lenen de data zich niet,³² maar we zien dat respondenten hun (subjectieve) relatie met de overheid omschrijven in termen die een verband suggereren. Positieven construeren hun relatie met de overheid in termen van onafhankelijkheid. Voor hen is de overheid, als het gaat om het alledaagse bestaan, abstract en op afstand. Negatieven construeren hun relatie met de overheid in termen van gevolgen van overheidshandelen in hun alledaagse bestaan. Zij construeren deze relatie in termen van afhankelijkheid; het bestaan van burgers is daarmee kwetsbaar voor niet-responsief overheidshandelen.

We zien ook dat de vraag om 'luisteren' een vraag is om erkenning van de situatie waarin mensen zich bevinden, en hun beleving daarvan. Dan gaat het niet alleen om kennis van de feiten (omstandigheden, consequenties van beleid), maar vooral ook om de betekenis die situaties voor mensen hebben. Terwijl veel verhalen van negatieven over beleid gaan, valt op dat het veelal niet gaat om beleid in termen van inhoudelijke keuzes en de afwegingen daarachter. Het gaat dus mede om emotionele betekenissen en de miskennis daarvan die negatieven ervaren. Als negatieven zeggen 'ik weet niet waar ze mee bezig zijn daar', is dat geen vraag om meer uitleg, maar een vraag om erkenning.³³ Negatieven zouden willen dat zij die besluiten nemen 'begrijpen hoe het echt is' om, bijvoorbeeld, in armoede te leven, of om onvoldoende zorg te krijgen omdat er gerekend wordt in 'zorgminuten'. Zij vragen om zichtbaarheid van dat begrijpen in overheidshandelen en -communicatie. Voor negatieven is een responsieve overheid een empathische overheid.

Aanbeveling 1: Communiceer met burgers met oog voor de positie van waaruit zij beleid en realiteiten zien en ervaren. Erken waarden en emotie. Laat zien hoe beleid zich verhoudt tot beleefde rechten. Laat zien hoe beleid tot stand komt met oog voor de condities van het bestaan van burgers.

Deelgenoot maken

Politiek is voor negatieven van weinig betekenis in de zin dat verschillen tussen partijen en leiders weinig betekenis hebben in hun perspectief op de responsiviteit van de overheid. Het gaat er niet om dat partijen en hun leiders moeilijk te onderscheiden zouden zijn, dat er 'niets te kiezen' is. Het gaat er om dat in de praktijk van het politieke bedrijf en van beleidsontwikkeling en -uitvoering 'niets' overblijft dat herkenbaar is als uitvloeisel van 'waar we voor gekozen hebben'. De overheid slaagt er klaarblijkelijk niet in om (voor een deel van de burgers) beleid herkenbaar te laten zijn als resultaat van een democratische keuze.

Negatieven interpreteren beleid in termen van botsingen met beleefde rechten en de condities van het alledaags bestaan en in termen van controversen rondom beleidskwesties, aan de hand waarvan zij burgers-overheid opposities construeren. Dit 'burgerperspectief', hoewel grotendeels ontwikkeld aan de hand van wat de formele politiek aandraagt, ondermijnt de democratische legitimiteit van deze formele politiek. Beleidsmaatregelen, realiteit en ervaringen die vanuit rechten en de condities van het bestaan als negatief te beoordelen zijn, lijken nauwelijks anders te interpreteren: er lijken voor hen geen visies voorhanden die deze beleidsmaatregelen, realiteit en ervaringen in een ander en zo mogelijk democratisch legitiem licht plaatsen. Terwijl voor negatieven de overheid tekort schiet, blijven afwegingen achter beleid voor negatieven buiten beeld, illegitiem of irrationeel. Tegelijkertijd lijkt er ruimte voor het ontwikkelen van erkenning van beleid als democratisch.

³² Maar zie Gabriel van den Brink (2002). *Mondiger of moeilijker? Een Studie naar de Politieke Habitus van Hedendaagse Burgers*. Den Haag: Sdu. Hierin worden op basis van kwantitatief onderzoek verbanden aangetoond tussen houdingen ten aanzien van politiek en kenmerken als opleidingsniveau en inkomen.

³³ Zie ook Drew Weston (2007). *The Political Brain. The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*. New York: Public Affairs

Negatieven erkennen immers, zij het in weinig politiek gearticuleerde termen, verschillen in belang en perspectief in de samenleving en de speciale rol van politiek, expertise en leiderschap in het maken van afwegingen. Maar hoe zou je deze erkenning kunnen ontwikkelen? Het herkenbaar maken van beleid als democratische keuze is problematisch. Moeizaam tot stand gekomen, complexe compromissen laten zich moeilijk in die termen vertalen. Daarbij speelt mee dat politiek en bestuur verspreid zijn over niveaus en instellingen, waarbij vaak onduidelijk is waar macht en verantwoordelijkheid liggen. De autonomie van nationale overheden is beperkt door transnationale verdragen en grensoverschrijdende economische en politieke machten en invloeden. Taken die voorheen bij de overheid lagen zijn gedelegeerd. Beleid is verder vaak zo technocratisch dat het in een groot deel van de gevallen een zaak is van experts.

Deze argumenten betekenen echter niet dat het onmogelijk is om de strijd tussen visies en belangen die bijgedragen heeft aan de totstandkoming van uitkomsten herkenbaar te maken. Negatieven zien politici voortdurend strijd voeren. Maar waar de strijd over gaat, is voor hen niet te volgen. Dit gaat zo ver dat voor negatieven vaak onduidelijk is welke visies of belangen binnen de bevolking er op wat voor manier toe doen; hoe met beleid publieke belangen gediend worden. Hun gevolgtrekking is dat de overheid, verheven boven de bevolking en afgekeerd van haar beleving, behoeften en wensen, 'haar eigen gang gaat'. Waar onduidelijk is waarom iets gebeurt, putten burgers uit wat voor hen wèl duidelijk is, zoals hun beleving van situaties als in strijd met 'wat normaal is'. Waar politiek betekenisarm is, worden oordelen gegrond in wat wèl betekenisvol is: de realiteit, en waarden geldig in het alledaagse bestaan.

Een weg naar een betere relatie tussen overheid en burgers is daarom: politiek betekenisvol maken voor burgers voor wie die betekenis tekortschiet. Hier liggen grote uitdagingen. Op de eerste plaats zien we in de verhalen van negatieven nadruk op behoud en herstel van condities in het alledaagse bestaan. Op de tweede plaats draaien verhalen van negatieven vaak om beleidscontroverses waarmee zij via de media geconfronteerd worden, en die vormend zijn voor hun overheid-burgers opposities. Grote vraagstukken als de crisis, de toekomst van de verzorgingsstaat, vergrijzing, klimaatverandering, globalisering en energie blijven buiten beeld.

De uitdaging hier is niet het in directe zin verbinding zoeken met de belevingen van burgers om dan behoud en herstel van de condities van het bestaan, of aansluiting bij veronderstelde publieke opinie tot doelen te maken. Het gaat eerder om het ontwikkelen van politiek die verbinding zoekt met de wijze waarop burgers politiek beleven: vanuit waarden en emoties, eerder dan op basis van programma's. Maar ook om verbinding tussen deze waarden en emoties, en wat politiek vermag. De verhouding tussen partijpolitieke visies en beleefde waarden en rechten, en verschillen tussen burgers. Het gaat niet om het 'teruggeven' van de politiek aan burgers, maar om opneming, in een proces van wisselwerking om tot gezamenlijke betekenisvorming te komen over wat democratische politiek inhoudt. Waarin mogelijkheden ontstaan voor verbinding tussen politici en burgers maar ook ruimte is voor verschillen, zodat afwijzing van 'wat wij willen' democratisch legitiem kan zijn.

Aanbeveling 2: Maak beleid herkenbaar als resultaat van een democratisch proces. Maak burgers deelgenoot van dilemma's door duidelijk te maken hoe in concrete gevallen beleid mede een zaak is van afweging en compromis. Laat daarbij zien hoe in de praktijk van politiek en beleid de waarden, wensen en belangen van burgers van belang zijn.

Aanbeveling 3: Maak politiek betekenisvol. Maak werk van de ontwikkeling van interpretatiekaders (visies, verhalen, beelden) waarmee burgers politiek kunnen zien als betekenisvol voor hun eigen bestaan en de samenleving als geheel.

Realisme

We zouden de eisen die negatieven stellen aan de overheid ‘onrealistisch’ kunnen noemen.³⁴ Maar burgers krijgen door de politiek weinig aangereikt dat hun verwachtingen meer ‘realistisch’ zou kunnen maken. Er is in de communicatie tussen politici en burgers weinig discussie over ‘wat normaal is’, terwijl tegelijkertijd burgers zich geconfronteerd zien met situaties die wat hen betreft niet normaal zijn. Negatieven stellen: ‘iedereen belooft zich hard te gaan maken voor goede zorg of veiligheid, maar vervolgens blijft alles bij het oude’. Zij horen politici om het hardst roepen hoe goed het allemaal gaat blijven of worden, terwijl duidelijk is dat dit weinig te maken heeft met de realiteit van beleid.

Negatieven zien zich als oneerlijk bejegend, en nodigen politici uit tot realisme over ‘wat wel en niet kan’. Burgers vragen niet alleen om ‘waarmaken’, maar vragen ook om openheid. Dit suggereert dat responsiviteit voor hen kan betekenen: meer deelgenoot gemaakt worden van onmogelijkheden. Hier liggen communicatieve kansen. De overheid kan bijdragen aan het ontwikkelen van realistische verwachtingen bij burgers.

Deze route botst, op het eerste gezicht, met de strategische belangen van politici en partijen. Wijzen op beperkingen en onmogelijkheden maakt kwetsbaar. Politieke communicatie is niet voor niets veelal niet deliberatief maar strategisch. Politieke partijen en hun leiders zijn verwickeld in strijd om de gunst van burgers. Tegelijkertijd is de uitkomst van de botsing tussen openheid en strategisch belang niet zeker. Op de eerste plaats: op het niveau van partijen en hun leiders zijn vaak winnaars aan te wijzen als het gaat om de strijd om de gunst van burgers. De reputatie van de overheid als geheel is door deze strijd echter in het geding, doordat burgers de legitimiteit van de strijd zelf in twijfel trekken. De strijd is voor negatieven een toneelspel, dat in belangrijke mate draait om partijpolitieke en individuele belangen. Op de tweede plaats: in de verhalen van respondenten zien we oproepen tot authenticiteit, ‘echt’ zijn in de zin van geloofwaardig in verbinding met burgers, omdat er geen vermoeden hoeft te zijn van een dubbele agenda. Het is niet zeker dat realistische communicatie leidt tot negatieve consequenties voor politici en partijen die zich eraan wagen; deze zou als authentiek gewaardeerd kunnen worden. Op de derde plaats: deze route biedt een mogelijkheid tot verzachting van de houdgreep van beloften waarin de politiek en een deel van de burgers elkaar hebben.

Aanbeveling 4: Wees realistisch. Ontwikkel bij burgers realisme over wat wel en niet mogelijk is, door in communicatie hierover realistisch te zijn.

Een verwante kwestie is die van complexiteit. Voor burgers is beleid vaak onbegrijpelijk, in de zin dat onduidelijk is hoe het kan bestaan, terwijl helder is dat publieke belangen er niet mee gediend worden. Grote infrastructurele projecten die vastlopen in complexiteit, regelgeving die onredelijk is omdat ze de realiteit van burgers miskent, privatiseringstrajecten die voor de samenleving niets positief opleveren: voor negatieven realiteiten die tekenend zijn voor een overheid in zichzelf gekeerd is en geen boodschap heeft aan de realiteit zoals burgers die zien, en aan gezond verstand. Tegelijkertijd lijkt voor burgers resultaat vaak onvoldoende of laat het al te lang op zich wachten. Dat beleidsrealisatie een zaak is van overleg met allerlei partijen waarbij onzekerheden en tegenslagen van diverse aard voor vertraging kunnen zorgen, blijft voor burgers veelal buiten beeld. Voor negatieven is helder dat het anders moet en kan – maar zij vinden, in hun beleving, voor hun visie geen gehoor. De overheid gaat haar gang, en dat is de oorzaak van de problemen.

Aanbeveling 5. Bouw bruggen tussen politiek, de weerbarstige en complexe realiteit, en burgers. Neem burgers serieus in hun beleving van de kloof tussen plannen en realiteiten door reëel te zijn over beleid.

³⁴ Verg. Matthew Flinders (2009). ‘Bridging the Gap: Revitalising Politics and the Politics of Public Expectations’. *Representation* 45/3: 337-347

Communiceren over de rol van de overheid

Voor negatieven schiet de overheid tekort in haar rol. De overheid dient voor burgers 'normale' leefomstandigheden te realiseren. Wanneer omstandigheden 'niet normaal' zijn, heeft de overheid gefaald. 'Zolang er voedselbanken zijn, is duidelijk dat de overheid het niet goed doet'. Op dit terrein zijn er voor de overheid twee aandachtspunten. Op de eerste plaats: hoe dien je je aan waar het gaat om prestaties? Op de tweede plaats: hoe ga je om met conflicterende standpunten over de rol van de overheid?

Over het eerste: negatieven vormen hun oordelen mede aan de hand van wat zich aandient. Die oordelen zijn niet alleen een zaak van 'begrijpen', maar ook een zaak van 'wat er voorhanden is' om een oordeel gestalte mee te geven. De verhalen van negatieven suggereren wat Flinders een 'prestatiekloof' noemt: een kloof tussen wat de overheid bereikt en wat burgers daarvan ervaren. Flinders wijst erop dat negatieve beelden van overheidsfunctioneren die burgers opdoen via media-consumptie positieve ervaringen kunnen verdringen. Hij verwijst naar onderzoek dat laat zien dat burgers vaak niet geloven dat publieke dienstverlening is verbeterd, ook wanneer hun eigen ervaring van diensten beter blijkt dan verwacht. Flinders suggereert dat een focus in de media op problemen en schuld er toe kan bijdragen dat het publiek niet (langer) gelooft dat de overheid verwachtingen kan waarmaken – los van daadwerkelijke successen waar zij in de alledaagse praktijk mee te maken krijgen.³⁵ In ons onderzoek horen we negatieven opmerken dat in belangrijke mate onduidelijk is wat de overheid bereikt ('daar hoor je nooit iets over'). Hier kunnen we bovendien de diffuse beelden van goede overheidsprestaties die negatieven vaak hebben in herinnering roepen. 'Ergens' menen ook veel negatieven dat de overheid toch wel moet presteren, 'want het functioneert toch allemaal redelijk in Nederland' en 'we hebben hier toch wel een goed bestaan, en dat zou niet kunnen als de overheid niets goed deed'. Maar het negatieve is vaak scherper in beeld dan het 'toch behoorlijke draaien van alles'. Beelden van problematische gedragingen, teleurstellingen en controverses zijn via de media prominent voorhanden om het oordeel over responsiviteit mee te construeren. Verder hoeft tekortschieten van instellingen niet eens altijd in beeld te zijn. Ook zonder dat komen negatieve oordelen tot stand, zoals we zien in botsingen die betrekking hebben op realiteiten als armoede of gevoelens van onveiligheid eerder dan concreet omschreven beleid. Het is voor negatieven duidelijker waar de overheid tekortschiet, dan waar zij iets bijdraagt aan de samenleving. Soms is zo onduidelijk voor negatieven 'wat de overheid nu eigenlijk doet dat goed is voor het land', dat deze kwestie aandacht verdient als dimensie van relaties tussen overheid en burgers.

Aanbeveling 6: Laat zien wat de overheid bijdraagt aan de samenleving. De overheid kan, in termen van verantwoording, laten zien hoe democratische keuzes hebben bijgedragen aan verworvenheden die als positief beleefd worden. Zo kunnen verworvenheden meer herleid worden tot democratische processen en instellingen.

Hier komen we op gevoelig terrein. Wijzen op prestaties kan geïnterpreteerd worden als overheidspropaganda, en dit ook zijn; een benadering in termen van verantwoording kan dit probleem ondervangen. Deze gevoeligheid is minder aan de orde waar het gaat om de andere uitdaging op dit vlak: het vinden van overeenstemming over wat de verantwoordelijkheden van de overheid eigenlijk zijn. Verwachtingen van negatieven krijgen vorm vanuit waarden: 'normaal kunnen leven', 'gewoon over straat kunnen', 'fatsoenlijk verzorgd worden'. Wat negatieven betreft handelt de overheid onvoldoende vanuit verantwoordelijkheid hiervoor. Voor zover de overheid in de afgelopen jaren hier een ander geluid over liet horen, ging het om 'eigen verantwoordelijkheid', 'hervorming' en 'gezonde overheidsfinanciën', die bij negatieven weinig gehoor vinden. Het komt er op neer dat tussen overheid en negatieven geen overeenstemming bestaat over de verantwoordelijkheden van de overheid. Zelfs kunnen we stellen dat hierover geen betekenisvolle communicatie heeft plaatsgevonden. We zien van overheids perspectieven die verwachtingen zouden kunnen temperen immers nauwelijks iets terug in de verhalen van negatieven, ook niet in afwijzende vorm.

³⁵ Matthew Flinders (2009). 'Bridging the Gap. Revitalising Politics and the Politics of Public Expectations'. *Representation* 45/3: 337-34

Terwijl het hier gaat om zaken die een belangrijke rol spelen in hun oordelen over de responsiviteit van de overheid.

Aanbeveling 7: Communiceer over verantwoordelijkheden. Zoek verbinding met belevingen, ga het debat hierover aan, en ontwikkel perspectieven op verantwoordelijkheden die voor burgers betekenisvol zijn.

Bijlage 1: Vragenlijst screening

Doelgroep: Nederlanders 18 jaar en ouder

Steekproef getrokken op basis van achtergrondgegevens:

- Leeftijd
- Geslacht
- Opleidingsniveau
- stemgedrag 2006
- regio
- huishoudgrootte
- allochtoon/autochtoon

1 | *In welke mate bent u het met de volgende stellingen eens of oneens?*

Random aanbieden:

1. Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de gemeentepolitiek.
2. De overheid weet wat er leeft onder de bevolking.
3. Politici begrijpen de problemen waar burgers mee te maken hebben.
4. Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik.
5. De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening.
6. Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek.

1. helemaal mee eens
2. mee eens
3. enigszins mee eens
4. niet mee eens, maar ook niet mee oneens
5. enigszins mee oneens
6. mee oneens
7. helemaal mee oneens
8. weet niet/geen mening

Momenteel voert TNS NIPO, in opdracht van Wageningen Universiteit, een onderzoek uit naar de houding van Nederlanders ten opzichte van politiek. Het gaat hierbij om zaken waar iedereen wel een mening over heeft. Door middel van deze vragenlijst inventariseren wij of u bereid bent mee te werken aan dit onderzoek.

Waar bestaat deelname uit?

- In een gesprek met een onderzoeker van TNS NIPO of Wageningen Universiteit geeft u uw mening over de Nederlandse politiek.
- Het gesprek zal bij u thuis plaatsvinden en zal ongeveer anderhalf uur van uw tijd nemen.
- De gesprekken worden gevoerd in de maanden februari, maart, april 2010. We maken telefonisch of per mail een afspraak met u op een tijdstip dat het u het beste uitkomt.
- Voor uw deelname aan dit onderzoek ontvangt u een vergoeding van € 30.

2 | *Bent u bereid om deel te nemen aan een gesprek?*

1. ja
2. nee

3 | <indien vraag 2: ja> Op welk telefoonnummer kunnen wij u het beste bereiken?
uw telefoonnummer

4 | Op welk emailadres kunnen wij u het beste bereiken?
uw emailadres:.....

Bijlage 2: TNS NIPObase CAWI

TNS NIPObase CAWI is een database van huishoudens die over een pc en internettoegang beschikken en die zich bereid hebben verklaard met enige regelmatig aan onderzoek mee te werken. Bij CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) werken respondenten via hun eigen (multimedia) pc mee aan allerlei soorten onderzoek. Via een e-mailbericht worden respondenten uitgenodigd om aan het online onderzoek deel te nemen. De respondent kan de online vragenlijst vervolgens via een link in de e-mail starten op een moment dat het hem uitkomt, zonder tussenkomst van een enquêteur of interviewer.

TNS NIPObase CAWI onderscheidt zich op het punt van de werving van de respondenten van andere grootschalige (internet)panels van collega-onderzoeksbureaus. Wervingseffecten kunnen leiden tot een selectiebias. Om wervingseffecten te minimaliseren wordt veel aandacht besteed aan de manier waarop respondenten gewonnen worden voor TNS NIPObase CAWI. Bijna de helft van het actieve bestand is afkomstig via het werven via de traditionele datacollectiemethoden. Bij de diverse mondelinge en telefonische omnibussen van het NIPO wordt de bereidheid voor deelname aan TNS NIPObase CAWI getoetst. Bij al deze onderzoeken is sprake van random sampling: ieder persoon uit de samenleving heeft in principe een even grote kans om in de steekproef te komen. Dit geldt niet voor panels waarbij de leden zichzelf kunnen aanmelden. Zelfaanmelding bij TNS NIPObase is niet mogelijk.

Naast de traditionele datacollectiemethoden is bijna eenderde gewonnen via aangekochte databestanden. Dit om extra effort te kunnen steken in het verwerven van 'moeilijke' doelgroepen zoals alloctonen of personen waar de pc-penetratie laag is (zoals ouderen en lager opgeleiden). Om deze 'moeilijk' groepen te bereiken wordt tevens gebruik gemaakt van de zogenaamde 'sneeuwbalmethode'. Hierbij worden respondenten gevraagd of zij anderen kennen die mee zouden willen doen aan onderzoek. Of wordt in een onderzoek de vraag gesteld of de respondent als vast lid van het panel zou willen optreden. Dit ter voorkoming van een selectiebias, die op kan treden bij zelfaanmelding.

Panelbeheer

Er zijn binnen TNS NIPO verschillende afdelingen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de database en het veldwerk gewaarborgd worden. Zo is er een aparte afdeling die zich bezighoudt met steekproef-trekking (afdeling sampling). Daarnaast zorgt de afdeling CAWI voor het klaarzetten en uitsturen van de onderzoeken, zorgt de afdeling Technical Support voor alle benodigde technische ondersteuning voorafgaand aan en tijdens het veldwerk en is er de afdeling Planning & Control die zich bezighoudt met de monitoring en coördinatie van alle onderzoeken.

De verschillende afdelingen maken gebruik van een database-beheerprogramma dat aangeeft wie, wanneer over welke onderwerpen heeft meegewerkt. Dit om een evenwichtige belasting van de panelleden te waarborgen en eventuele beïnvloeding van het één en door het andere onderzoek uit te sluiten. Bovendien geldt deze uitsluiting voor het hele huishouden. Het streven is dat respondenten maximaal één keer per maand worden ingezet voor onderzoek.

Respondenten kunnen met hun vragen en opmerkingen terecht op de speciale respondentenwebsite (met onder andere antwoorden op FAQ's en met informatie en resultaten van onderzoeken), ze kunnen e-mailen of telefonisch contact zoeken met de helpdesk.

Panelleden worden per onderzoek beloond en wel afhankelijk van de duur van de vragenlijst. De beloning bestaat uit een systeem waarmee men tegoeden opbouwt voor cadeaubonnen die te besteden zijn bij Bol.com, Free Record Shop of Blokker. Verder kan men Airmiles sparen of de gift doorgeven aan een goed doel. Een indicatie: een vragenlijst van 15 min levert een tegenwaarde op van circa € 2,50.

De respons per onderzoek ligt gemiddeld rond de 80%.

Omvang en samenstelling van het panel

Inmiddels telt TNS NIPObase CAWI ruim 144.000 respondenten, verdeeld over 59.000 huishoudens. In onderstaande tabel zien we een weergave van de achtergrondkenmerken waarop voor het campagne-effectonderzoek wordt gestratificeerd en gewogen en de samenstelling van TNS NIPObase CAWI voor die kenmerken.

5 | Samenstelling steekproef TNS NIPObase CAWI in vergelijking met landelijke gegevens

	Landelijk (bron: Gouden standaard)	TNS NIPObase CAWI
	%	%
Man	49,1	49,3
Vrouw	50,9	50,7
18-34	29,2	26,9
35-49	30,2	34,5
50+	40,6	38,7
Lager	23,3	13,9
Middelbaar	48,4	57,0
Hoger	28,0	28,5
Drie grote steden	15,4	12,2
Rest West	28,9	31,7
Noord	10,5	11,0
Oost	20,8	20,9
Zuid	24,4	24,1
1 persoon	19,2	8,6
2 personen	36,0	38,3
3 personen	16,8	16,7
4 personen	18,4	24,6
5+ personen	9,5	11,8

	Landelijk (bron: NOM Print Monitor, november 2004 t/m oktober 2005)	TNS NIPObase CAWI
	%	%
Internetgebruik		
Laag of niet (t/m 90 minuten per week)	29,5	22,8
Midden (91 minuten t/m 6 uur per week)	31,9	27,2
Hoog (meer dan 6 uur per week)	38,6	50,0
Type internetverbinding		
Analoge telefoonbinding	Niet bekend	3,1
ADSL of andere DSL	Niet bekend	54,1
Kabel	Niet bekend	39,8
Overig	Niet bekend	2,9

In de tabel zien we dat voor geslacht, leeftijd en Nielsen regio het panel zeer representatief is. Ook voor opleiding en gezinsgrootte zijn er geen grote afwijkingen. Opvallend is de internetfrequentie: zoals te verwachten bij een access panel, zien we een oververtegenwoordiging van heavy users. Deze oververtegenwoordiging is echter niet bijzonder groot (50% in het panel versus 39% in de werkelijkheid). Hierdoor is het voor TNS NIPO geen probleem om een steekproef te trekken die ook representatief is naar mate waarin men van internet gebruik maakt.

Ook het NOPVO (juni 2006) ondersteunt de evenwichtige samenstelling van TNS NIPObase CAWI. Daaruit bleek dat, zonder te quoteren vooraf, de ongewogen netto steekproef van TNS NIPObase CAWI de werkelijkheid bijna perfect benaderde op de vier meegenomen criteria (geslacht, leeftijd, voltooide opleiding en Nielsen regio). Daarnaast bleek het gemiddeld aantal uur waarin de respondenten per week gebruik maken van internet, behoorlijk lager dan het gemiddelde.

Allochtonen

De CBS / MOA definitie van niet-westerse allochtonen luidt: de hoofdkostwinner en/of één van beide ouders is in een ander (niet-westers) land geboren. In onderstaande tabel zijn de aantallen niet-westerse allochtonen in TNS NIPObase CAWI naar achtergrondkenmerken weergegeven.

Hierbij worden volgens de CBS definitie weergegeven:

- Landelijk cijfers (bron: Gouden standaard)
- Aandelen allochtonen in TNS NIPObase CAWI

6 | Aantallen allochtonen naar achtergrondkenmerken in TNS NIPObase CAWI

	Landelijk (bron: Gouden standaard)	TNS NIPObase CAWI
	%	%
Turks	2,0	0,8
Marokkaans	1,7	0,4
Surinaams	1,9	0,8
Antilliaans	0,8	0,4
Overig niet-westers	3,1	1,4

Op dit moment zijn 'de allochtonen' niet voldoende vertegenwoordigd in TNS NIPObase CAWI. Deze groep blijkt een moeilijke doelgroep om te selecteren voor onderzoek. Dit wordt ondermeer veroorzaakt door taalproblemen, lage internet penetratie, lage penetratie vaste telefoon en onbekendheid met marktonderzoek.

Bijlage 3: Scores op stellingen

Tabel 2. Verdeling scores op stellingen

Score	Totaal ondervraagden	
	abs	%
0	–	–
1	–	–
2	–	–
3	–	–
4	–	–
5	–	–
6	94	4
7	21	1
8	37	2
9	38	2
10	60	3
11	55	3
12	102	5
13	95	4
14	81	4
15	104	5
16	114	5
17	121	6
18	125	6
19	113	5
20	130	6
21	119	5
22	110	5
23	76	4
24	115	5
25	74	3
26	60	3
27	65	3
28	37	2
29	45	2
30	46	2
31	36	2
32	31	1
33	25	1
34	9	0
35	10	0
36	10	0
37	4	0
38	3	0
39	1	0
40	–	–
41	1	0
42	–	–
Totaal ondervraagden	2167	100

Tabel 3. Scores op stelling 1

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
helemaal mee eens (7)	263	12
mee eens (6)	432	20
enigszins mee eens (5)	505	23
niet mee eens, maar ook niet mee oneens (4)	274	13
enigszins mee oneens (3)	361	17
mee oneens (2)	255	12
helemaal mee oneens (1)	36	2
weet niet\geen mening	41	2
Totaal ondervraagden	2167	100

Tabel 4. Scores op stelling 2

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
helemaal mee eens (7)	17	1
mee eens (6)	114	5
enigszins mee eens (5)	520	24
niet mee eens, maar ook niet mee oneens (4)	331	15
enigszins mee oneens (3)	420	19
mee oneens (2)	485	22
helemaal mee oneens (1)	243	11
weet niet\geen mening	37	2
Totaal ondervraagden	2167	100

Tabel 5. Scores op stelling 3

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
helemaal mee eens (7)	11	1
mee eens (6)	116	5
enigszins mee eens (5)	464	21
niet mee eens, maar ook niet mee oneens (4)	355	16
enigszins mee oneens (3)	480	22
mee oneens (2)	475	22
helemaal mee oneens (1)	225	10
weet niet\geen mening	41	2
Totaal ondervraagden	2167	100

Tabel 6. Scores op stelling 4

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
In welke mate bent u het met de volgende stelling eens of oneens? Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik.		
helemaal mee eens (7)	306	14
mee eens (6)	535	25
enigszins mee eens (5)	583	27
niet mee eens, maar ook niet mee oneens (4)	283	13
enigszins mee oneens (3)	242	11
mee oneens (2)	143	7
helemaal mee oneens (1)	24	1
weet niet/geen mening	51	2
Top three	1424	66
Bottom three	409	19
Totaal ondervraagden	2167	100
Gemiddelde	4,93	1,49

Tabel 7. Scores op stelling 5

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
In welke mate bent u het met de volgende stelling eens of oneens? De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening.		
helemaal mee eens (7)	435	20
mee eens (6)	615	28
enigszins mee eens (5)	575	27
niet mee eens, maar ook niet mee oneens (4)	214	10
enigszins mee oneens (3)	179	8
mee oneens (2)	91	4
helemaal mee oneens (1)	11	1
weet niet/geen mening	47	2
Top three	1625	75
Bottom three	281	13
Totaal ondervraagden	2167	100
Gemiddelde	5,28	1,39

Tabel 8. Scores op stelling 6

	Totaal ondervraagden	
	abs	%
In welke mate bent u het met de volgende stelling eens of oneens? Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek.		
helemaal mee eens (7)	390	18
mee eens (6)	610	28
enigszins mee eens (5)	503	23
niet mee eens, maar ook niet mee oneens (4)	197	9
enigszins mee oneens (3)	242	11
mee oneens (2)	170	8
helemaal mee oneens (1)	18	1
weet niet/geen mening	37	2
Top three	1503	69
Bottom three	430	20
Totaal ondervraagden	2167	100
Gemiddelde	5,06	1,55

Bijlage 4: Achtergrondkenmerken van positieven en negatieven

Tabel 9. Stemgedrag Tweede-Kamerverkiezingen 2006

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
CDA (21.3)	424	20	45	26+	164	16-
PvdA (17.0)	348	16	41	24+	162	15
SP (13.3)	282	13	13	7-	159	15+
VVD (11.8)	249	11	22	13	130	12
PVV (4.7)	90	4	5	3	62	6+
GroenLinks (3.7)	76	4	17	10+	19	2-
ChristenUnie (3.2)	55	3	5	3	17	2-
D66 (1.6)	32	1	7	4+	8	1-
PvdD (1.4)	34	2	2	1	20	2
SGP (1.3)	30	1	1	1	15	1
Andere partij (0.9)	20	1	1	1	12	1
Niet gestemd (incl. Blanco/ongeldig) (19.8)	389	18	8	5-	220	21+
Toen nog geen stemrecht (2.5)	31	1	2	1	15	1
Onbekend	107	5	5	3	44	4
Totaal ondervraagden	2167	100	174	100	1047	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 10. Sekse en leeftijd

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
Man	1046	48	100	57+	510	49
Vrouw	1121	52	74	43-	537	51
18-24	197	9	13	7	92	9
25-34	339	16	42	24+	115	11-
35-44	422	19	35	20	191	18
45-54	447	21	29	17	223	21
55-64	345	16	28	16	187	18+
65+	417	19	27	16	239	23+
Totaal ondervraagden	2167	100	174	100	1047	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 11. Regio en gezinsgrootte

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
Nielsen regio en gezinsgrootte						
De drie grote steden	295	14	27	16	154	15
Rest westen	663	31	61	35	294	28-
Noord	233	11	15	9	116	11
Oost	448	21	38	22	214	20
Zuid	528	24	33	19	269	26
1 persoon	458	21	47	27	186	18-
2 personen	811	37	65	37	439	42+
3 personen	350	16	19	11	169	16
4+ personen	548	25	43	25	253	24
Totaal ondervraagden	2167	100	174	100	1047	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 12. Sociale klasse en opleiding

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
Sociale klasse & opleiding						
A	361	17	57	33+	137	13-
Bb	759	35	68	39	323	31-
Bo	484	22	35	20	244	23
C+D	563	26	14	8-	343	33+
Laag	434	20	12	7-	273	26+
Middelbaar	1054	49	59	34-	560	53+
Hoog	662	31	103	59+	204	19-
Wn\Wnz\Onbekend	17	1	-	-	10	1
Totaal ondervraagden	2167	100	174	100	1047	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 13. Werkzaamheid

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
Werkzaamheid						
Zelfstandige	86	4	6	3	43	4
Overheid	150	7	16	9	58	6-
Loondienst	1042	48	88	51	465	44-
Niet (meer) werkzaam, geen werkkring	881	41	63	36	477	46+
Wn\Wnz\Onbekend	8	0	1	1	4	0
Totaal ondervraagden	2167	100	174	100	1047	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 14. Hoogst genoten opleiding

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
Hoogst genoten opleiding						
Geen onderwijs\basisonderwijs	101	5	1	1-	75	7+
LBO \ VBO \ VMBO (kader- en beroepsgerichte leerweg)	333	15	11	6-	198	19+
MAVO \ eerste 3 jaar HAVO en VWO \ VMBO (theoretische en gemengde leerweg)	204	9	8	5-	115	11+
MBO	698	32	39	22-	374	36+
HAVO en VWO bovenbouw \ WO en HBO propedeuse	152	7	12	7	71	7
HBO \ WO-bachelor of kandidaats	426	20	54	31+	134	13-
WO-doctoraal of master	236	11	49	28+	70	7-
Weet niet \ wil niet zeggen	17	1	-	-	10	1
11 jaar of jonger	-	-	-	-	-	-
Onbekend	-	-	-	-	-	-
Totaal ondervraagden	2167	100	174	100	1047	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 15. Herkomst

	Totaal ondervraagden		Positief		Negatief	
	abs	%	abs	%	abs	%
Herkomst						
Niet-westerse allochtoon	144	7	11	6	59	6
Autochtoon	1997	93	163	94	985	94
Totaal ondervraagden	2141	100	174	100	1044	100

+/- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Bijlage 5: Representativiteit geïnterviewden voor groepen met score positief of negatief

Tabel 16. Stemgedrag Tweede-Kamerverkiezingen 2006 positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Politieke partij woensdag 22 november 2006 (met idealen).				
CDA (21.3)	45	26	8	26
PvdA (17.0)	41	24	7	23
SP (13.3)	13	7	3	10
VVD (11.8)	22	13	5	16
PVV (4.7)	5	3	–	–
GroenLinks (3.7)	17	10	3	10
ChristenUnie (3.2)	5	3	2	6
D66 (1.6)	7	4	–	–
PvdD (1.4)	2	1	–	–
SGP (1.3)	1	1	–	–
Andere partij (0.9)	1	1	–	–
Niet gestemd (incl. Blanco/ongeldig) (19.8)	8	5	1	3
Toen nog geen stemrecht (2.5)	2	1	–	–
Onbekend	5	3	2	6
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 17. Sekse en leeftijd positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Sekse en leeftijd				
Man	100	57	20	65
Vrouw	74	43	11	35
18-24	13	7	1	3
25-34	42	24	8	26
35-44	35	20	7	23
45-54	29	17	7	23
55-64	28	16	3	10
65+	27	16	5	16
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 18. Regio en gezinsgrootte positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Nielsen regio en gezinsgrootte				
De drie grote steden	27	16	7	23
Rest westen	61	35	14	45
Noord	15	9	1	3
Oost	38	22	3	10
Zuid	33	19	6	19
1 persoon	47	27	8	26
2 personen	65	37	9	29
3 personen	19	11	5	16
4+ personen	43	25	9	29
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 19. Sociale klasse en opleiding positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Sociale klasse en opleiding				
A	57	33	14	45
Bb	68	39	9	29
Bo	35	20	6	19
C+D	14	8	2	6
Laag	12	7	1	3
Middelbaar	59	34	11	35
Hoog	103	59	19	61
Wn\Wnz\Onbekend	-	-	-	-
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 20. Werkzaamheid positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Werkzaamheid				
Zelfstandige	6	3	1	3
Overheid	16	9	4	13
Loondienst	88	51	15	48
Niet (meer) werkzaam, geen werkkring	63	36	11	35
Wn\Wnz\Onbekend	1	1	-	-
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 21. Hoogst genoten opleiding positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Hoogst genoten opleiding				
Geen onderwijs\basisonderwijs	1	1	-	-
LBO \ VBO \ VMBO (kader- en beroepsgerichte leerweg)	11	6	1	3
MAVO \ eerste 3 jaar HAVO en VWO \ VMBO (theoretische en gemengde leerweg)	8	5	1	3
MBO	39	22	8	26
HAVO en VWO bovenbouw \ WO en HBO propedeuse	12	7	2	6
HBO \ WO-bachelor of kandidaats	54	31	8	26
WO-doctoraal of master	49	28	11	35
Weet niet \ wil niet zeggen	-	-	-	-
11 jaar of jonger	-	-	-	-
Onbekend	-	-	-	-
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \ - = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 22. Herkomst positieven

	Positief		Positief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Herkomst				
Niet-westerse allochtoon	11	6	2	6
Autochtoon	163	94	29	94
Totaal ondervraagden	174	100	31	100

+ \ - = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 23. Stemgedrag Tweede-Kamerverkiezingen 2006 negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Politieke partij woensdag 22 november 2006 (met idealen).				
CDA (21.3)	164	16	5	10
PvdA (17.0)	162	15	9	18
SP (13.3)	159	15	6	12
VVD (11.8)	130	12	7	14
PVV (4.7)	62	6	4	8
GroenLinks (3.7)	19	2	-	-
ChristenUnie (3.2)	17	2	1	2
D66 (1.6)	8	1	-	-
PvdD (1.4)	20	2	1	2
SGP (1.3)	15	1	1	2
Andere partij (0.9)	12	1	-	-
Niet gestemd (incl. Blanco/ongeldig) (19.8)	220	21	14	29
Toen nog geen stemrecht (2.5)	15	1	-	-
Onbekend	44	4	1	2
Totaal ondervraagden	1047	100	49	100

+ \ - = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 24. Sekse en leeftijd negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Sekse en leeftijd				
Man	510	49	25	51
Vrouw	537	51	24	49
18-24	92	9	–	–
25-34	115	11	6	12
35-44	191	18	5	10
45-54	223	21	14	29
55-64	187	18	13	27
65+	239	23	11	22
Totaal ondervraagden	1047	100	49	100

+|-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 25. Regio en gezinsgrootte negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Nielsen regio en gezinsgrootte				
De drie grote steden	154	15	4	8
Rest westen	294	28	13	27
Noord	116	11	6	12
Oost	214	20	14	29
Zuid	269	26	12	24
1 persoon	186	18	9	18
2 personen	439	42	21	43
3 personen	169	16	8	16
4+ personen	253	24	11	22
Totaal ondervraagden	1047	100	49	100

+|-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 26. Sociale klasse en opleiding negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Sociale klasse en opleiding				
A	137	13	6	12
Bb	323	31	17	35
Bo	244	23	13	27
C+D	343	33	13	27
Laag	273	26	11	22
Middelbaar	560	53	27	55
Hoog	204	19	11	22
Wn\Wnz\Onbekend	10	1	–	–
Totaal ondervraagden	1047	100	49	100

+|-- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 27. Werkzaamheid negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	Abs	%
Werkzaamheid				
Zelfstandige	43	4	4	8
Overheid	58	6	4	8
Loondienst	465	44	18	37
Niet (meer) werkzaam, geen werkkring	477	46	22	45
Wn\Wnz\Onbekend	1	0	1	2
Totaal ondervraagden	1047	100	49	100

+ \ -- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 28. Hoogst genoten opleiding negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	Abs	%
Hoogst genoten opleiding				
Geen onderwijs\basisonderwijs	75	7	2	4
LBO \ VBO \ VMBO (kader- en beroepsgerichte leerweg)	198	19	9	18
MAVO \ eerste 3 jaar HAVO en VWO \ VMBO (theoretische en gemengde leerweg)	115	11	9	18
MBO	374	36	14	29
HAVO en VWO bovenbouw \ WO en HBO propedeuse	71	7	4	8
HBO \ WO-bachelor of kandidaats	134	13	7	14
WO-doctoraal of master	70	7	4	8
Weet niet \ wil niet zeggen	10	1	–	–
11 jaar of jonger	–	–	–	–
Onbekend	–	–	–	–
Totaal ondervraagden	1047	100	49	100

+ \ -- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Tabel 29. Herkomst negatieven

	Negatief		Negatief en meegedaan	
	abs	%	abs	%
Herkomst				
Niet-westerse allochtoon	59	6	2	4
Autochtoon	985	94	47	96
Totaal ondervraagden	1044	100	49	100

+ \ -- = Verschilt significant positief of negatief op 95% niveau

Bijlage 6: Opzet interview

Introductie: We zijn bezig met een onderzoek dat gaat over wat mensen vinden van de overheid. We zijn dus benieuwd hoe u persoonlijk de overheid ziet. We willen vooral graag weten waarom mensen ergens tevreden of ontevreden over zijn. Onder 'overheid' schaar ik zelf allerlei instellingen, zoals die van de landelijke politiek, maar ook de gemeente, of instellingen als de jeugdzorg of de belastingdienst. U mag zelf weten over waarover u het wilt hebben: het gaat erom wat u als belangrijk ziet om over te praten. Neemt u gerust de tijd om op onderwerpen in te gaan. Elk antwoord is goed: het gaat om uw mening! Het kan zijn dat u een vraag niet kunt beantwoorden omdat u er gewoon geen mening over hebt. Dan kunt u dat gewoon zeggen. Wij hebben geen belang bij de uitkomsten, dus spreekt u vooral vrij uit!

1. Algemene openingsvraag: Zou u wat over uzelf kunnen vertellen?

1. Responsiviteit ten aanzien van wat?

2. Openingsvraag: *in Nederland is soms discussie over de vraag of de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Hoe ziet u dit? Vindt u dat de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen, of niet?*

Indien (deels) negatief:

3. Kunt u het ergens specifiek aan merken, dat de overheid (evt. vaak/soms) niet genoeg rekening houdt met wat burgers willen?

Follow-ups, gebruiken voor zover nodig:

A. Zijn er dingen die u de overheid ziet doen die maken dat u dit vindt? Wat dan? En wat gaat er dan mis? Wat voor veranderingen zouden als het gaat om (genoemd probleem/genoemde problemen) moeten plaatsvinden? Wanneer zou u zeggen: zo is het goed?

B. Denkt u dan ook aan specifieke onderwerpen of problemen die onvoldoende aandacht krijgen?.

C. Of bepaalde meningen in de samenleving?

D. En waarom is dat dan belangrijk, dat de overheid daarmee meer rekening houdt?

E. Wordt er voldoende rekening gehouden met de mening van mensen zoals u? Wat voor meningen zijn dat dan, kunt u daar een voorbeeld van geven? En kun je merken dat daar niet genoeg rekening mee wordt gehouden? Hoe?

F. De belangen van mensen zoals u, is daar voldoende aandacht voor? Wat zijn die belangen dan, kunt u een voorbeeld noemen? En kun je merken dat daar rekening mee wordt gehouden? Hoe?

G. Indien alleen algemene indrukken, vertrouwen in intenties en competenties, dan wel eigen ervaringen of directe ervaringen in directe omgeving genoemd worden: gaat het ook om dingen waarover u bijvoorbeeld in de krant leest of iets over op tv ziet?

H. Indien geen eigen ervaringen of directe ervaringen in directe omgeving genoemd worden: gaat het hierbij ook om wat u zelf meemaakt of anderen die u kent meemaken?

I. Wat voor veranderingen zouden er moeten plaatsvinden? Wanneer zou u zeggen: zo is het goed? (terugkoppelen naar ervaringen)

J. Wie doet de overheid eigenlijk tekort? Gaat het om bepaalde groepen? Of iedereen?.

K. Zijn er ook positieve zaken te benoemen? Indien ja, dan door met het blokje vragen voor (deels) positieven.

Indien (deels) positief:

4. Kunt u het ergens specifiek aan merken, dat de overheid (evt. vaak/soms) genoeg rekening houdt met wat burgers willen?

Follow-ups, gebruiken voor zover nodig:

A. Zijn er dingen die u de overheid ziet doen die maken dat u dit vindt? Wat dan? En wat gaat er dan goed?.

B. Denkt u dan ook aan specifieke zaken die voldoende aandacht krijgen? Elaboratie/verhaal/voorbeelden.

C. Of bepaalde meningen in de samenleving?.

D. Doet de overheid dan wat de mensen willen? Over wie hebben we het dan? Gaat het om iedereen of gaat het om bepaalde groepen?

E. Meningen van mensen zoals u, is daar genoeg aandacht voor? Wat voor meningen zijn dat dan, kunt u daar een voorbeeld van geven? En kun je merken dat daar rekening mee wordt gehouden? Hoe?

F. De belangen van mensen zoals u, is daar genoeg aandacht voor? Wat zijn die belangen dan, kunt u een voorbeeld noemen? En kun je merken dat daar rekening mee wordt gehouden? Hoe?

G. Indien alleen algemene indrukken, vertrouwen in intenties en competenties, dan wel eigen ervaringen of directe ervaringen in directe omgeving genoemd worden: gaat het ook om dingen waarover u bijvoorbeeld in de krant leest of iets over op tv ziet?

H. Indien geen eigen ervaringen of directe ervaringen in directe omgeving genoemd worden: gaat het hierbij ook om wat u zelf meemaakt of anderen die u kent meemaken?

I. Zijn er ook negatieve zaken te benoemen? (Indien ja, dan terug naar het blokje vragen voor (deels) negatieven en alsnog afwerken

5. Met welke van deze stellingen bent u het meest eens?³⁶:

1. De overheid doet veel dingen goed.
2. De overheid doet nauwelijks iets goed

Indien stelling 1: Klopt dit helemaal voor u of zou u het anders zeggen? Zo ja: hoe? Wat doet de overheid dan zoal goed? En wat is daar dan goed aan?

Indien stelling 2: Klopt dit helemaal voor u of zou u het anders zeggen? Zo ja: hoe? Kunt u daar iets meer over vertellen? Kunt u misschien ook voorbeelden geven die kunnen helpen om te begrijpen wat u bedoelt? Aansluitend bij de voorbeelden: wat gaat hier dan mis?

En gaat er dan helemaal niets goed of zijn er ook positieve dingen te noemen?

Wiens responsiviteit?

Voor respondenten die (deels) negatief waren in eerste deel:

6. Openingsvraag: u gaf eerder aan dat naar uw idee de overheid (evt. vaak/soms) niet genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Hebt u dan een beeld van wie of wat dat dan niet doet, of heeft u daar niet echt een beeld bij?

- Gaat het dan om bepaalde organisaties of instanties, of niet echt? Indien ja: welke (hier teruggrijpen op uitspraken hierover in eerste deel)? Hoezo? Gaat het om bepaalde mensen, of niet echt? Indien ja: welke? Hoezo? Indien niet specifiek: gaat het om de overheid in zijn geheel, of heeft u gewoon niet een heel precies beeld hiervan? Kunt u voorbeelden van organisaties of instanties noemen die wat u betreft bijvoorbeeld eronder vallen? Hoezo?
- Follow-up: Heeft u ook een beeld van wat (...) niet goed doen, of niet? Kunt u dat eens nagaan bij uzelf?

Voor respondenten die (deels) positief waren in eerste deel:

7. Openingsvraag: U gaf eerder aan dat naar uw idee de overheid (evt. vaak/soms) genoeg rekening houdt met wat burgers willen.

- Hebt u dan een beeld over wie dat dan doet, of niet? Gaat het dan om bepaalde organisaties of instanties, of niet echt? Indien ja: welke (hier teruggrijpen op uitspraken hierover in eerste deel)? Hoezo? Gaat het om bepaalde mensen, of niet echt? Indien ja: welke? Hoezo? Indien niet specifiek: gaat het om de overheid in zijn geheel, of heeft u gewoon niet een heel precies beeld hiervan? Kunt u voorbeelden van organisaties of instanties noemen die wat u betreft bijvoorbeeld eronder vallen? Hoezo?
- Follow-up: Heb u ook een beeld van wat (...) goed doen, of niet? Kunt u dat eens nagaan bij uzelf?

³⁶ Wij presenteerden deze stellingen omdat we vermoedden dat er nog wel wat haken en ogen zouden kunnen zitten aan onze veronderstelling dat burgers die een oordeel uitspreken over de responsiviteit van de overheid een beeld hebben van wenselijk handelen. Het zou immers kunnen dat respondenten die een bepaald oordeel uitspreken over responsiviteit, wat dit veronderstelt, anders zouden oordelen als hen simpel gevraagd werd te oordelen in termen van kwaliteit, zonder dat zij daarbij een beeld van een gewenst handelen als uitgangspunt hoeven nemen.

8. Keuze laten maken uit twee stellingen. Welke gaat het meest op voor u?

1. *Ik kan niet voor mezelf bepalen of de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Ik heb daarvoor niet genoeg zicht op wat de overheid doet*

2. *Ik kan voor mezelf bepalen of de overheid genoeg rekening houdt met wat burgers willen. Ik heb daarvoor genoeg zicht op wat de overheid doet.*

Bij keuze voor 1: Vragen om toelichting bij keuze. Zou het anders moeten zijn, of is het prima zo? Vragen om toelichting.

Bij keuze voor 2: Kunt u daar iets meer over vertellen? Wat is duidelijk? Elaboratie/verhaal/voorbeelden. Zijn er ook zaken onduidelijk? Is dat een probleem voor u, als het gaat om bepalen of de overheid goed bezig is?

Responsiviteit ten aanzien van welk spreken?

9. Openingsvraag: *bent u tevreden over het contact tussen burgers en de overheid? Kunt u daar iets over vertellen? Waar bent u precies wel/niet tevreden over?*

Probe indien nodig: bestaat er contact, of niet? Probe: praten burgers en de overheid met elkaar? Wat zijn dat voor contacten denkt u (wie met wie, waarvoor, hoe)?

Ik ben benieuwd waar uw beeld hiervan vandaan komt. Kunt u dat eens nagaan bij uzelf?.

10. Je zou kunnen zeggen: je kunt kiezen op welke partij en persoon je stemt, dus je hebt als burger invloed. Klopt dat, of niet?

- **Probe indien positief:** Hoe werkt dat dan? Als veel mensen op een bepaalde partij of persoon stemmen, kan dat dan verschil maken (voor wat de overheid doet)? Hoezo dan? Ziet u zelf ook graag een bepaalde partij of persoon verkiezingen winnen? Zo ja: wat voor verschil zou dat kunnen maken (voor wat de overheid doet?)
- **Probe indien negatief:** hoezo werkt het niet zo? Elaboratie/verhaal/voorbeelden. Probe indien nodig: kan succes van een bepaalde partij of persoon geen positief effect hebben wat u betreft? Hoezo niet?

11. De respondent krijgt plaatjes aangereikt met daarop de logo's van alle nationaal vertegenwoordigde politieke partijen:

PvdA
PVV
CDA
SP
Trots op Nederland
GroenLinks
ChristenUnie
VVD
Partij voor de Dieren
D66
SGP

Vraag: Is er hierbij ook een partij waarvan u zegt: via deze partij voel ik me vertegenwoordigd in Den

Haag, of niet? Hoezo wel/niet? Indien niet: wat zou er moeten veranderen voor u om te kunnen zeggen 'ik voel me door een partij vertegenwoordigd?' Elaboratie/verhaal/voorbeelden. Evt. probes: Wat zou dat voor partij moeten zijn? Wat zou die partij moeten doen?

12. De respondent krijgt foto's aangereikt van prominente leiders van elke nationaal vertegenwoordigde politieke partij:

Mark Rutte (VVD)
Alexander Pechtold (D66)
Jan Peter Balkenende (CDA)
Geert Wilders (PVV)
Rita Verdonk (Trots op Nederland)
André Rouvoet (Christenunie)
Job Cohen (PvdA)
Marianne Thieme (Partij voor de Dieren)
Femke Halsema (GroenLinks)
Emile Roemer (SP)
Kees van der Staaij (SGP)
Arie Slob (Christenunie)
Pieter van Geel (CDA)
Mariëtte Hamer (PvdA)

Vraag: Is er hierbij ook een leider van wie u zegt: 'via deze persoon voel ik me vertegenwoordigd in Den Haag', of niet? Hoezo wel/niet? Indien niet: wat zou er moeten veranderen voor u om te kunnen zeggen 'ik voel me door iemand vertegenwoordigd in Den Haag? Evt. probes: Wat zou dat voor leider moeten zijn? Wat zou die leider moeten doen?

13. Denkt u dat politici weten wat er leeft onder de mensen?

Probe indien (deels) positief: hoe komt u daar zo bij? Vraag om voorbeelden van 'wat leeft' en tekenen dat politici hiermee bekend zijn.

Follow-up: Is dat belangrijk? Hoezo wel/niet?

Follow-up: Stelling:

Een minister spreekt: 'Ik hoor wel eens dat ik niet weet wat onder de mensen leeft. Zeg me waar ik de mening van de mensen kan vinden. Ik wil die mening heus graag leren kennen!'

Wat zou uw antwoord zijn aan de minister? Kan zo een minister zorgen dat hij of zij op de hoogte is van de mening van de mensen? Hoe?

Bestaat er zo iets als 'de mening van het volk' of de mening van verschillende groepen in de samenleving waar zo iemand rekening mee zou kunnen houden?

Als ja:

Wat dan bijvoorbeeld (goed uitdiepen graag, voor zowel 'mening van het volk' als 'groepen').

Follow-up: kan zo iemand die meningen in beeld hebben? Moet dat ook, of hoeft dat niet? En wat moet zo iemand dan met die meningen doen?

Als nee:

Kunt u daar nog iets meer over zeggen, hoe dat zit volgens u?

Probe indien (deels) negatief: hoe komt u daar zo bij? Vraag om voorbeelden van 'wat leeft' en

tekenen dat politici hiermee niet bekend zijn.

Follow-up: is dat een probleem? Hoezo?

Follow-up: Stelling:

Een minister spreekt: *'Ik hoor wel eens dat ik niet weet wat onder de mensen leeft. Zeg me waar ik de mening van de mensen kan vinden. Ik wil die mening heus graag leren kennen!'*

Wat zou uw antwoord zijn aan de minister? Kan zo een minister kunnen zorgen dat hij of zij op de hoogte is van de mening van de mensen? Hoe?

Bestaat er zo iets als 'de mening van het volk'? Of de mening van verschillende groepen in de samenleving waar zo iemand rekening mee zou kunnen houden?

Als ja:

Wat dan bijvoorbeeld (goed uitdiepen graag, voor zowel 'mening van het volk' als 'groepen').

Follow-up: kan zo iemand die meningen in beeld hebben? Moet dat ook, of hoeft dat niet? En wat moet zo iemand dan met die meningen doen?

Als nee:

Kunt u daar nog iets meer over zeggen, hoe dat zit volgens u?

14. Kunnen burgers dingen doen om invloed uit te oefenen op de overheid, of niet?

Probes indien positief: Wat? (vraag door tot je het complete beeld hebt). En wat zou je daar mee kunnen bereiken? Is er iets waarvan u denkt: dat zou goed zijn, als burgers zich zouden inzetten om dat te bereiken? Zo ja, wat dan? Indien alleen mogelijkheden via direct individueel contact genoemd worden, of participatie georganiseerd door de overheid: En wat denkt u dan van mogelijkheden als meedoen in een politieke partij of een vakbond, of bijvoorbeeld een actiegroep? Als geen participatie georganiseerd door de overheid genoemd wordt stel dan ook de vraag: en inspraakavonden en dergelijke? Bieden die mogelijkheden om invloed uit te oefenen? Hoezo wel/niet? Vindt u de mogelijkheden voldoende of niet? Wat zou je met (handelingen) kunnen proberen te bereiken? Indien niet voldoende: wat zou er moeten veranderen?

Probes indien negatief: hoezo niet? Confrontering: En wat denkt u dan van mogelijkheden als contact opnemen met iemand van de gemeente over een probleem? Biedt dat een mogelijkheid om invloed uit te oefenen? Of meedoen in een politieke partij of een vakbond, of bijvoorbeeld een actiegroep? Bieden die mogelijkheden om invloed uit te oefenen? En wat denkt u dan van mogelijkheden als meedoen in een politieke partij of een vakbond, of bijvoorbeeld een actiegroep? Als geen participatie georganiseerd door de overheid genoemd wordt stel dan ook de vraag: en inspraakavonden en dergelijke? Bij elke vorm, vraag: Hoezo wel/niet?

Follow-up: stelling (confronterend):

Een gemeenteraadslid spreekt: Weet je waar ik een hekel aan heb? Mensen die klagen dat politici niet doen wat burgers willen, maar zelf alleen maar op de bank blijven zitten.

Wat zou uw reactie zijn hierop? Wat zou u tegen deze persoon zeggen?

15. Vindt u dat de overheid meer invloed moet geven aan burgers, of niet?

- **Indien negatief:** vraag om toelichting.
- **Indien positief:** Hoe zou de overheid burgers meer invloed kunnen geven? Wat zou de overheid hiervoor moeten doen? Elaboratie.

Follow-up: Vindt u dat de overheid voor elke beslissing bij mensen te rade zou moeten gaan, of alleen in sommige gevallen? Vraag om toelichting en voorbeelden (wanneer wel en niet)?

16. Afsluitende vraag: is er verder nog iets dat u zou willen zeggen? Is er misschien iets wat we nog niet besproken hebben waarvan u zegt: dat zou eigenlijk ook aan de orde moeten komen? Of misschien heeft nog een aanvulling op iets waarover we het gehad hebben?



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
Bureau Verkenningen en Onderzoek
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Juni 2011 | B-10088