

# Groeiend ongemak

## Bestuurderspartijen en de constructie van het vertrouwen in de overheid

Thomas Schillemans & Paul den Otter

### Introductie

‘De samenleving krijgt de overheid die zij verdient’, zo stelde voormalig minister Donner in zijn Abel Herzberglezing van 2007.<sup>1</sup> Dit komt volgens hem door ‘alle kritiek, onthullingen en verwijten’ op en over de overheid, die leiden tot een ‘cultuur van azijnpissen’ die ‘een eigen werkelijkheid [schept] die niet minder echt is dan de onderliggende feiten en die in de politiek vaak een hardere werkelijkheid oplevert, dan de echte werkelijkheid’. Donner oppert dat het zaak is om de overheid ‘het voordeel van de twijfel te geven (...) want het gaat uiteindelijk om het vertrouwen in onszelf en in onze toekomst als samenleving.’

De lezing is een zet in de langlopende discussie over het mogelijk verdwenen vertrouwen van burgers in de overheid. Het is voorwerp van zorg van bestuurders (zoals Donner) en adviesinstellingen (WRR, 2012; Rob, 2010; RMO, 2003). Ook vormt het mogelijk verdwenen vertrouwen van burgers (op zijn minst formeel) de aanleiding voor uiteenlopende beleidsmaatregelen die het vertrouwen zouden moeten herstellen (zie bijvoorbeeld Schrijver, 2008; Zouridis, 2006). De beschikbare metingen van vertrouwen laten echter geen eenduidig beeld van afname zien. In internationaal verband ‘doet’ Nederland het nog steeds tamelijk goed (zie Dekker & Van der Meer, 2006, p. 144) en de ‘vertrouwendip’ van na de millenniumwisseling is over gegaan (SCP, 2010, p. 17; CBS, 2010, p. 180; Bovens & Wille, 2011). Critici wijzen erop dat er achter de vertrouwenscijfers wel degelijk een vertrouwensprobleem schuilt (zie Korsten & De Goede, 2006; Hendriks, 2012), maar onomstotelijk empirisch vastgesteld is dit niet. Het vertrouwensverlies van de overheid is tot op zekere hoogte een narratieve constructie op basis van kwantitatieve gegevens én minder tastbare kwalitatieve observaties.

In zijn lezing suggereerde Donner impliciet dat het vertrouwensverlies tot op zekere hoogte een sociaal feit is, dat door critici wordt geconstrueerd. Als sociaal feit geldt voor het vertrouwensverlies dan het *Thomas theorema*: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences.’<sup>2</sup> In dit artikel gaan wij mee in de redenering van Donner dat het vertrouwensverlies mogelijk een sociaal geconstrueerd feit is. Anders dan hij, echter, kijken we niet naar de rol van de media en andere kritische volgers van het bestuur, maar richten wij ons op de rol

1 De uitspraak van Donner alludeert naar de beroemde uitspraak van Joseph de Maistre: ‘Toute nation a le gouvernement qu'elle mérite’ uit 1811.

2 Naar de socioloog William Thomas, die dit in 1928 optekende in zijn ‘The child in America: Behavior problems and programs’.

Thomas Schillemans & Paul den Otter

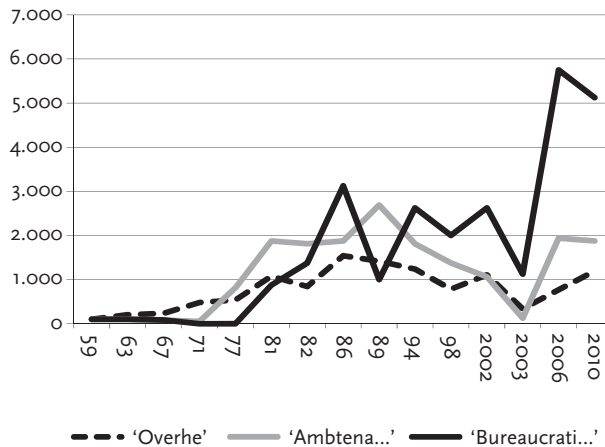
van de traditionele bestuurderspartijen in de historische constructie en framing van het vertrouwensverlies. We doen dit aan de hand van een analyse van de verkiezingsprogramma's van de vier Nederlandse 'bestuurderspartijen' (CDA, VVD, PvdA en D66). Bestuurderspartijen tonen zich in toenemende mate ongemakkelijk met de organisatie, het functioneren en de prestaties van de overheid, hetgeen vervolgens ook in toenemende mate ongemakkelijk is, daar de vier partijen gezamenlijk ook verantwoordelijk zijn geweest vóór die organisatie, het functioneren en de geleverde prestaties.

## Onderzoeksopzet

In dit artikel verkennen we hoe Nederlandse bestuurderspartijen in de loop der jaren hebben bijgedragen aan de 'constructie' van het frame (zie De Bruijn et al., 2012) van een falende overheid. We analyseren de opvattingen van de bestuurderspartijen omdat zij een driedubbele rol vervullen. Ze zijn als *bestuurders* verantwoordelijk voor het optreden van de overheid, ze leveren als *critici* kritiek op de overheid en ze kunnen als *maatschappelijke elites* invloed hebben op de opvattingen in de samenleving. Agenda-setting onderzoek laat zien dat politieke bestuurders invloed hebben op de maatschappelijke agenda en daarmee op de opvattingen van burgers (zie bijvoorbeeld Weaver et al., 2004).

De analyse is gebaseerd op een aantal keuzen. Allereerst zijn als *bestuurderspartijen* gedefinieerd het CDA (en zijn drie voorgangers ARP, CHU en KVP), D66, PvdA en VVD. Deze partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor bijna alle coalities vanaf de jaren zestig en zij hebben bijna alle ministers 'geleverd'. Vervolgens is ervoor gekozen om de *opvattingen* van de bestuurderspartijen te zoeken in hun verkiezingsprogramma's, omdat die zich in de tijd goed laten vergelijken. Bovendien kan worden aangenomen dat partijen in hun verkiezingsprogramma vastleggen wat voor hen de belangrijkste politieke problemen en oplossingen zijn. Programma's hebben daarnaast andere functies, zoals profilering van de partij naar de kiezers, pacificatie van interne strijd en onderhandelingsaanbod aan beoogde regeringspartners (zie Tromp, 1993). Desalniettemin worden verkiezingsprogramma's bij uitstek gebruikt voor de analyse van partijpolitieke posities vanwege de vergelijkbaarheid in zowel de tijd als tussen partijen onderling (zie ook Budge et al., 2001).

De analyse eindigt bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 en vangt aan in 1959. Er is gekozen voor deze lange analysetermijn, omdat 'de jaren zestig' vaak als algemene verklaring van institutioneel wantrouwen worden gezien en we dit decennium daarmee in zijn geheel meenemen in de analyse. De analyses zijn uitgevoerd in de vorm van inhoudsanalyses en zijn uitgevoerd met het programma atlas.ti. Met dit programma is een coderingssysteem ontwikkeld waarmee zowel kwantitatieve als kwalitatieve uitspraken kunnen worden gedaan. Er zijn in totaal 95 verkiezingsprogramma's onderzocht. De inhoudsanalyse was erop gericht te achterhalen hoe de bestuurderspartijen hebben aangekeken tegen de overheid, hoe hun opvattingen zich hebben ontwikkeld in de tijd en wat de trend was. Enerzijds zijn kwantitatieve data over het vóórkomen van een aantal relevante tref-

**Figuur 1** De overheid als probleem in verkiezingsprogramma's

woorden die naar de overheid verwijzen verzameld. Anderzijds zijn die uitspraken kwalitatief geduid op een 5-punts schaal van zeer negatief naar zeer positief.

#### *De overheid als probleem*

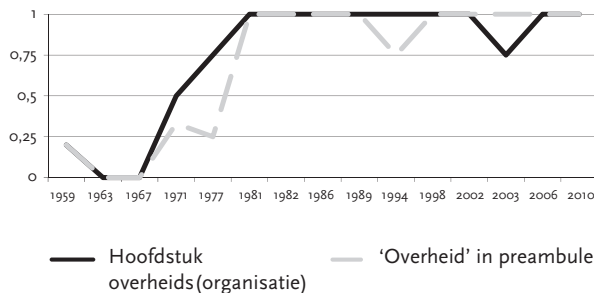
In welke mate problematiseren de bestuurderspartijen de overheid nu eigenlijk in de loop der jaren? Om die vraag te beantwoorden zijn de programma's doorzocht op drie trefwoorden, namelijk 'overhe' (verwijzend naar overheid en overheden), 'ambtena' en 'bureaucrati', die inzicht geven in het relatieve belang van het thema. De aantallen woorden zijn vervolgens per verkiezingsjaar opgeteld, gedeeld door het aantal bestuurderspartijen in dat jaar en vervolgens geïndexeerd, waarbij de score in 1959 op 100 was gezet. In figuur 1 wordt de trend voor die drie woorden in de afgelopen halve eeuw weergegeven.

Figuur 1 laat een aantal zaken zien. In de eerste plaats laat alleen de schaal van deze geïndexeerde figuur – waar een index uitgaat van honderdtallen is de toename zodanig groot dat hij is weergegeven in duizendtallen – al zien dat er in de loop der jaren fors meer aandacht is voor de overheid, ambtenaren en bureaucratie in de verkiezingsprogramma's.<sup>3</sup> De stijging van de curves zet vooral in vanaf de jaren zeventig, het beeld is vervolgens betrekkelijk stabiel in de jaren tachtig en negentig om vervolgens in het nieuwe millennium een tweede acceleratie te ondergaan. Het is op zich geen verrassing dat de curve in de jaren zeventig omhoog schiet, omdat de oliecrises zich in die periode doen gelden en de verzorgingsstaat op zijn grenzen stuit.

Wat figuur 1 in de tweede plaats niet laat zien maar wat er wel in verborgen zit, is dat de VVD trendsetter is. De VVD 'scoort' veruit de meeste 'hits' en besteedt als

3 Overigens moet de stijging wel wat worden genuanceerd: de programma's zijn in de loop der tijd ook dikker geworden.

Thomas Schillemans &amp; Paul den Otter

**Figuur 2** *De overheid als prominent probleem*

enige partij al vijftig jaar (bijna) consequent aandacht aan de overheidsorganisatie, die volgens de liberalen bij iedere verkiezing opnieuw moet worden verbeterd. In het programma van 1959, bijvoorbeeld, werd al 33 keer over de overheid gesproken en werd al beweerd dat een ingrijpende reorganisatie nodig was om de efficiëntie van de overheid te vergroten. Deze overheidskritiek past goed bij de traditionele liberale nadruk op een kleine overheid.

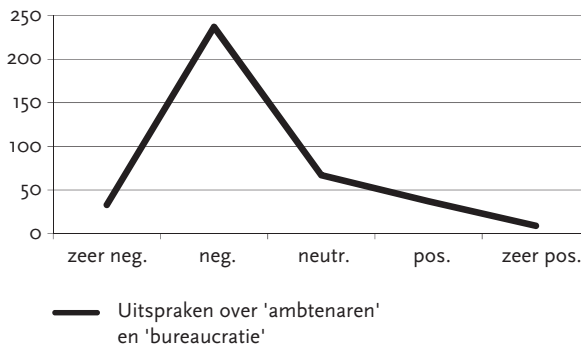
Figuur 1 laat in de derde plaats zien dat 'bureaucrati' – dat uitsluitend in negatieve termen wordt gebruikt – de relatief (niet absoluut) grootste 'stijger' is in de loop der jaren.

Twee andere maten voor het toenemende belang dat de overheidsorganisatie heeft voor bestuurderspartijen zijn of het programma een apart hoofdstuk over de overheid(sorganisatie) bevat en of de preambule met hoofdpunten dit onderwerp meldt.

Figuur 2 laat kort en krachtig zien dat de overheid volgens deze dubbele maat een steeds centraler probleem is geworden. De figuur geeft aan of bestuurderspartijen gemiddeld genomen een hoofdstuk of paragraaf over de overheidsorganisatie hebben en of ze er melding van maken in de preambule van hun programma. De maximale score in deze figuur is 1 – alle partijen hebben het dan – en dit is vanaf de jaren tachtig vrijwel altijd het geval. De figuur laat duidelijk zien dat de overheid sinds 1981 bijna altijd belangrijk genoeg is om een eigen hoofdstuk te krijgen en ook om te worden vermeld in de preambule van verkiezingsprogramma's. De omslag vindt duidelijk plaats in de jaren zeventig van olie- en verzorgingsstaatscrises.

Al met al laat de kwantitatieve analyse zien dat de bestuurderspartijen vanaf de jaren zeventig meer aandacht zijn gaan besteden aan de overheid als beleidsprobleem. Daar komt bij dat het vertrouwensprobleem van de overheid steeds vaker expliciet als een reëel probleem wordt benoemd waar de politiek oplossingen voor naar voren zou moeten brengen. D66 doet dit al bij zijn tweede programma in 1971, de VVD (1977), de PvdA (1998) en het CDA (2002) komen wat later tot dezelfde conclusie.

**Figuur 3** *Negatieve, neutrale en positieve uitspraken over ambtenaren en bureaucratie*



*De kwaliteit van de overheid: steeds scherpere kritiek op efficiëntie*

De kwalitatieve analyse van de verkiezingsprogramma's geeft nadere invulling aan de aanzwellende kritiek op de overheid in de verkiezingsprogramma's. De kritiek spitst zich toe op drie punten: de kwaliteit van de overheid, het beeld van de ambtenaar en de verhouding tussen overheid en burgers.

Figuur 3 laat in een oogwenk zien hoe uitspraken over 'bureaucratie' en over 'ambtenaren' doorgaans negatief van toon zijn, zoals hieronder in meer kwalitatieve zin duidelijk zal worden gemaakt. 71% van de 383 geanalyseerde specifieke uitspraken is (zeer) negatief, 17% is neutraal en 12% is (zeer) positief.

Al met al menen de vier Nederlandse bestuurderspartijen dat de overheid onvoldoende efficiënt is. De VVD is vanaf 1959 trendsettend in deze analyse, het CDA en D66 volgen vanaf de jaren zeventig, terwijl de PvdA inhoudelijk tegenstribbelt maar niettemin steeds meer tot gelijkkluidende aanbevelingen en conclusies komt. De VVD is zoals gezegd de partij die de overheidsorganisatie structureel op de politieke agenda heeft proberen te zetten. In de jaren zestig en zeventig wordt het beeld geschetst van een overheid die een 'geregelde, stelselmatige en grondige doorlichting (...) op de doelmatigheid van de taakstelling (...) en (...) het gehele overheidsapparaat nodig' (VVD, 1971) heeft. In de jaren tachtig verscherpt dit beeld, wordt de overheidsorganisatie bekritiseerd en wordt een beeld opgeroepen van een overheid die de controle kwijt is. Zo stelt het programma van 1986: 'Het huidige overheidsapparaat is uit zijn krachten gegroeid en werkt daardoor belemmerend en zelfs verstikkend.' Wat in de jaren daarna gebeurt, is dat de VVD het beeld schetst van een overheid die de samenleving bedreigt door organische wildgroei: 'Nederland is verstrikt geraakt in een woud van regels die vaak onderling tegenstrijdig zijn en alleen met grote moeite kunnen worden toegepast. Dat regelbestand moet de komende kabinetsperiode fors worden gesnoeid en gesaneerd' (VVD, 2002) Het negatieve beeld dat van de overheid wordt geschetst, bereikt in 2010 een hoogtepunt: 'De laatste jaren is de afstand tussen de burger en de over-

heid gegroeid en is het wantrouwen tegenover de staat groter geworden. Er heerst in Nederland een ernstige vertrouwenscrisis' (VVD, 2010).

Ook het CDA is door de jaren heen steeds meer aandacht aan het probleem van de kennelijk inefficiënte overheidsorganisatie gaan besteden. In 1971 werd het voorzichtig door de ARP en het CHU op de politieke agenda gezet. De inefficiëntie werd aangekaart door de transparantie van de overheid ter discussie te stellen. Pas in 1986 wordt door het CDA het beeld geschetst dat de kwaliteit van de overheid moet worden vergroot, aangezien 'zij die met de regels moeten werken door de bomen het bos niet meer zien' (CDA, 1986). Dit is het startschot voor het CDA om in de decennia die volgen, de overheidsorganisatie op kritische wijze te benaderen. In 2006 leidt dit tot een hoogtepunt: 'Door de manier waarop de overheid zichzelf heeft georganiseerd staat zij veranderingen en initiatieven vaak in de weg' (CDA, 2006).

Als nieuwkomer in het politieke bestel heeft D66 in haar verkiezingsprogramma van 1977 pas voor het eerst het beeld geschetst van een inefficiënt overheidsapparaat: 'Het huidige overheidsapparaat kan door zijn enorme omvang en door zijn grote bevoegdheden een bedreiging voor de burger vormen.' In de jaren daarna blijft het beeld van de overheid negatief. Zo wordt in 1986 beweerd dat de overheidsorganisatie 'een topzware, omslachtige beslissingsmachinerie blijkt te zijn die bovendien in toenemende mate onmachtig is om de gevolgen van haar beslissingen te overzien, laat staan er rekening mee te houden' (D66, 1986).

De PvdA tot slot beschouwt bureaucratie als een negatieve ontwikkeling die bestreden moet worden door de overheidsorganisatie efficiënter te maken. Wat opvalt, is dat dit beeld pas vanaf begin jaren tachtig wordt geschetst: 'Het huidige overheidsapparaat staat te ver van de mensen af', heet het dan en 'het is uit zijn voegen gegroeid, te centraal en hiërarchisch opgezet, te bureaucratisch in zijn dienstbetoon, te ondoorzichtig, en, vooral ook te traag in zijn besluitvorming' (PvdA, 1981). De PvdA blijft dit beeld in de jaren daarna – in vaak minder scherpe bewoordingen – herhalen. In 1994 slaat de milde toon van de PvdA tegen de overheidsorganisatie om in een positief geluid, wat geheel tegen de politieke tendens van die tijd in gaat: 'De PvdA rekent het zich tot taak om de waarde van de publieke sector en de "opbrengst" in de verschillende maatschappelijke sectoren te verdedigen. De "publieke dienst" moet, desnoods tegen de stroom in, in aanzien worden gehouden' (PvdA, 1994). Dit positieve geluid was in 2002 nog steeds te horen toen de PvdA beweerde dat 'het werk van mensen in de publieke sector in dienst staat van de gemeenschap. Wie bij de moderne overheid werkt, moet daar trots op kunnen zijn' (PvdA, 2002). De PvdA was van mening dat ingrijpende stelselwijzigingen die tot een betere overheidsorganisatie moesten leiden, zeker moesten worden doorgevoerd om 'verlammende bureaucratie' (PvdA, 2006) aan te pakken, maar dat 'als we werk willen maken van een beter Nederland dat we dan niet in Den Haag even vier jaar de tijd nemen om alle departementen door elkaar te klutsen' (PvdA, 2006). In 2010 schoof de PvdA in de politieke tendens echter mee aangaande het beeld van de overheidsorganisatie. Grote overheidshervormingen werden voorgesteld met als doel 'een betere, meer wendbare overheid,

die verantwoordelijkheden weet te delen met partners in de samenleving' (PvdA, 2010).

*De relatie overheid – burger: van dienen naar leveren*

In de 'oude' verkiezingsprogramma's domineert nog het beeld van een dienende en richtinggevend overheid. Dit is het meest duidelijk zichtbaar in de programma's van de voorgangers van het CDA. Dit beeld van de overheid wordt vaak niet zeer ver uitgesponnen, dit verandert pas op het moment dat in de jaren tachtig de kwaliteit van de overheid een bron van zorg wordt.

Het CDA spreekt in 1989 tussen neus en lippen door over de verhouding overheid en burger: 'De kwaliteit van het openbaar bestuur wordt verbeterd, onder meer door duidelijke politieke besluitvorming en wetgeving en door versterking van de verantwoordelijkheidsbeleving met betrekking tot het dienstbaar zijn aan de burgers' (CDA, 1989). Deze wederkerigheid van de overheid naar de burger en vice versa wordt ook in 2006 genoemd: 'Een slagvaardige overheid is dienend aan de samenleving. Bijna alles gebeurt buiten Den Haag. Overheidsfunctionarissen moeten trots zijn bij de overheid te werken en de mensen moeten trots zijn op een slagvaardige overheid' (CDA, 2006).

De wederkerigheid die het CDA benadrukt, is ver te zoeken bij de andere partijen. Daar ligt de focus juist eenzijdig op het dienen van de burgers en steeds meer op het 'leveren' van diensten. De VVD stelt al in 1967 dat het ambtelijk apparaat moet functioneren 'ten dienste van de burgers' (VVD, 1967). Rond de start van de 21ste eeuw wordt het beeld van een dienstbare overheid geschetst waarbij 'de overheid de burger dient bij zijn streven naar individuele en maatschappelijke ontplooiing' (VVD, 1998). In 2006 wordt dit beeld nogmaals bevestigd, alleen worden de verhoudingen tussen overheid en burger gewijzigd: 'De overheid is er voor de burger en moet dus dienstbaar zijn. Want uiteindelijk is de burger de baas' (VVD, 2006).

Ook de PvdA schetst door de jaren heen een beeld van de relatie tussen overheid en burger waarbij de burger als klant moet worden beschouwd. De burger koopt een overheidsdienst zoals een klant een product afneemt. Daarnaast wordt betoogd dat er meer transparantie en inspraak voor de burger ('cliënt') moet komen. De burger moet dus meer grip op de overheid krijgen: 'De doorzichtigheid en dienstbaarheid van het overheidshandelen wordt vergroot en zoveel mogelijk overheidsbeslissingen [worden] in de directe invloedssfeer van de burgers genomen' (PvdA, 1981). Vanaf de jaren negentig wordt de burger als klant neergezet: 'Burgers zullen alleen de prijs van een relatief hoge collectieve lastendruk willen betalen als ze "waar voor hun geld" krijgen. (...) Dat betekent "afrekening op resultaat" en vereenvoudiging van regelgeving ten behoeve van de gebruikers van voorzieningen' (PvdA, 1994). Net als bij de andere bestuurderspartijen ziet de PvdA voor de overheid een dienende functie weggelegd: 'De moderne overheid is een dienstbare overheid die de burger centraal stelt' (PvdA, 2002).

Ook D66 ten slotte meent dat de burger recht heeft op een overheid die dichtbij is en hem bij de besluitvorming betreft. In 1994 wordt de overheid vergeleken met een onhandige reus en krijgen de burgers het verwijt dat zij die arme reus voor de gek houden (D66, 1994). De dienstbaarheid jegens de burger vindt zijn uitwer-

Thomas Schillemans & Paul den Otter

king in ‘open planvorming, waarin de overheid mensen niet achteraf confronteert met al praktisch vaststaande besluiten, maar hen vanaf het begin bij alle voornemens en strategische keuzen betreft’ (D66, 1998). Deze uitwerking wordt in 2002 versterkt: ‘De burger beslist, de overheid bewaakt’ (D66, 2002). In de jaren daarna wordt de overheid ten opzichte van de burger nog meer in een servicegerichte functie neergezet: ‘Wij willen een bescheiden overheid die zich bewust is van haar dienende taak. Want de overheid is van ons, is er voor de burger. “Minister” betekent niet voor niets: “Dienaar”’ (D66, 2006).

### *Metaforen*

Het voorgaande heeft laten zien dat de kritiek op de overheid van de bestuurderspartijen toeneemt in de loop der jaren. Dit wordt geïllustreerd door de *metaforen* die bestuurderspartijen in de loop der jaren gebruiken om de overheid mee te karakteriseren. De VVD is ook hier trendsettend en meent vanaf 1959 steevast dat de overheid beter moet worden georganiseerd en – vanaf 1967 – dat de bureaucratie bestrijding behoeft. De VVD stelt dan bijvoorbeeld dat de overheidsuitgaven moeten worden ingeperkt door het ‘wegsnijden van wildgroei’ (1977) en dat ‘het huidige overheidsapparaat uit zijn krachten is gegroeid en belemmerend en zelfs verstikkend werkt’ (1986). De overheid zou zuchten onder ‘overbelasting en overgewicht’ (1994), kampen met ‘groei van het aantal regels’ waarbij het ‘dorre hout in de regels’ dient te worden gekapt. In deze analyses lopen industriële metaforen van haperende machines over in biologische metaforen van autonoom groeiende organismen en de mythische figuur van de lemen reus (zie Stone, 2011, hoofdstuk 7, voor typologieën van politiek-bestuurlijke metaforen). Zo gebruikt de ARP bijvoorbeeld ook een industriële metafoor als het in 1971 pleit voor een ‘doorzichtig overheidsapparaat’ en het CDA een biologische metafoor waar het in 1986 constateert dat we ‘door het woud van regels de bomen niet meer zien in het bos’. De PvdA betoont zich in de programma’s doorgaans het meest terughoudend om negatief te oordelen over de overheid. Desalniettemin pleit ook deze partij al decennia voor het ‘afslanken’ (1982; 1994), ‘inkrimpen’ (1986) of ‘terugdringen’ (2002) van de overheid. D66 tot slot spreekt het meest nadrukkelijk over de overbelaste machine en de lemen reus. Zo problematiseert het de ‘enorme omvang’ van de overheid (1977), stelt het dat de verzorgingsstaat geen ‘stabiel bouwwerk is dat met wat stutten en bijspijkeren overeind kan blijven’ (1986) en geeft het aan dat de overheid: ‘een weliswaar niet echt kwaadaardige, maar wel buitengewoon onhandige reus [is], die veel ruimte in beslag neemt, zich overal mee bemoeit, met zichzelf in de knoop raakt en er vaak niet in slaagt de eenvoudigste dingen tot een goed einde te brengen.’

Daarnaast bedient ook D66 zich van industriële metaforen, door erop te wijzen dat de overheid een ‘topzware, omslachtige beslissingsmachinerie’ is (1986) en – vier jaar voordat premier Rutte ermee aan de haal ging – dat de overheid ‘geen geluksfabriek’ is.



## Conclusie en discussie

Dit artikel heeft willen laten zien dat de Nederlandse bestuurderspartijen in toenemende mate ongemakkelijk zijn met de organisatie en de prestaties van de overheid. Vanaf de jaren zeventig hebben zij in steeds stelliger bewoordingen kritiek geleverd op de overheid, waarbij de VVD in dit opzicht beeldbepalend is geweest. Als het dan zo is, zoals minister Donner in zijn Abel Herzberglezing stelde, dat de overheid last heeft van een cultuur van azijnpissen, dan is dat mede zo omdat bestuurderspartijen daar zelf met flinke scheuten aan hebben bijgedragen. Ook is het zo dat alle bestuurderspartijen op enig moment het vertrouwensverlies van de overheid als reëel bestuurlijk probleem zijn gaan benoemen.

De kritiek op de overheid valt natuurlijk niet uit de lucht. De 'framing' van de overheid staat niet los van reële problemen in de werkelijkheid en bestuurspraktijk zoals die sinds de jaren zeventig worden ervaren. Desalniettemin zijn de frames van het 'vertrouwensverlies' en van de overheid als 'lemen reus' heel specifieke interpretaties van de feiten die, zoals in het brede debat hierover blijkt, ook heel anders zouden kunnen zijn (vergelijk Bovens & Wille, 2011, Dekker & Van der Meer, 2006 en Hendriks, 2012 voor zeer uiteenlopende interpretaties). Bovendien is de framing van bestuurders niet betekenisloos, want de politieke agenda heeft duidelijke effecten op de maatschappelijke agenda (Weaver et al., 2004; De Bruijn et al., 2012). Met andere woorden, de kritiek van politiek-bestuurlijke elites (zoals samengevat in hun verkiezingsprogramma's) op de overheid (waar ze zelf leiding aan geven) heeft als mogelijk neveneffect dat het het maatschappelijk vertrouwen in de overheid juist ondergraaft. Precies zoals het recente politieke debat over de crisis en de aankondiging van bezuinigingen een direct effect had op het consumentenvertrouwen en daarmee de crisis verdiepte.

Of de kritiek van bestuurderspartijen op de overheid daadwerkelijke effecten heeft gehad op opiniemakers en burgers, is vooral een empirische vraag, die hier niet kan worden beantwoord. De onderzoeksvraag die hier bij hoort, is in welke mate bestuurderspartijen nu agendasettend of juist -volgend zijn op dit onderwerp? Los daarvan brengt de specifieke sociale constructie van ambigue feiten over vertrouwen tot de harde diagnose van 'problematisch vertrouwensverlies' bestuurders in een toenemend ongemakkelijke positie. Het is nu eenmaal moeilijk om kritiek te hebben op een overheidsorganisatie waar je zelf jarenlang, zij het in wisselende coalities, leiding aan hebt gegeven.

## Literatuur

- Bovens, M., & Wille, A. (2011). Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling? In R. Andeweg & J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 21-43). Leiden: Leiden University Press.
- Bruijn, H. de, Schillemans, T., & Steen, M. van der. (2012). Framing framing. Betekenisgeving en besluitvorming over beleid, *Bestuurskunde*, 21(4), 2-8.
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001). *Mapping Policy Preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. New York, NY: Oxford University Press.

Thomas Schillemans & Paul den Otter

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2010). *De Nederlandse samenleving*. [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/publicaties/archief/2010/2010-de-nederlandse-samenleving-2010-pub.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/publicaties/archief/2010/2010-de-nederlandse-samenleving-2010-pub.htm)
- Dekker, P., & Meer, T. van der. (2006). Een landenvergelijking van vertrouwen en ervaren bedreigingen. In R. Pieterman, P. Dekker & H. Elffers (red.), *Veiligheid, vertrouwen en good governance* (pp. 131-144). Den Haag: Elsevier.
- Donner, P. H. (2007). Het volk krijgt de overheid die het verdient (en andersom). Abel Herzberg lezing 2007. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2007/09/10/herzberglezing-van-minister-j-p-h-donner-op-9-september-2007-in-de-rode-hoed-te-amsterdam.html>. Geraadpleegd 5 maart 2014.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk. Over de uitdagingen van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Korsten, A., & Goede, P. de. (2006). *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Elsevier.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2003). *Bevrijdende kaders, sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Schrijver, J. (2008). Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten? *Bestuurskunde*, 17(2), 102 -112.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2010). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2010/1-4. Den Haag: SCP.
- Stone, D. (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd revised ed.). New York/London: W.W. Norton.
- Tromp, B. (1993). 'Het program!' *Socialisme & Democratie*, 50(11), 485.
- Weaver, D., McCombs, M., & Shaw, D.L. (2004). Agenda-Setting Research. Issues, Attributes, and Influence. In L. Lee Kaid, *Handbook of Political Communication Research* (pp. 257-282). New Jersey, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zouridis, S. (2006). Verstrikt in vertrouwen: Vertrouwen als bestuurlijk kompas voor good governance. In R. Pieterman, P. Dekker & H. Elffers (red.), *Veiligheid, vertrouwen en good governance* (pp. 45-56). Den Haag: Elsevier.