

Van de Walle, S., & Kampen, J. K. (2003). De kloof met de burger: crisis of creatie?. In: *Terzake: Tijdschrift voor Lokaal Beleid en Samenlevingsopbouw*. Nr. 10 (december), pp. 8-10.

### **DE KLOOF MET DE BURGER: CRISIS OF CREATIE?**

Steven Van de Walle & Jarl K. Kampen

Het wantrouwen van de burger in de overheid neemt toe. Het ongenoegen stijgt, niet alleen in België, maar in de meeste Westerse landen. Dat is althans de mening van veel commentatoren, politici en actieve burgers. Maar klopt een dergelijke stelling? De cijfers dwingen ons het beeld enigszins te nuanceren.

In dit artikel zullen we, aan de hand van een aantal cijfers, aantonen dat niet zozeer de 'reële' kloof belangrijk is, maar wel het debat erover. Wanneer en waarom werd de kloof met de burger een 'beleidskwestie'?

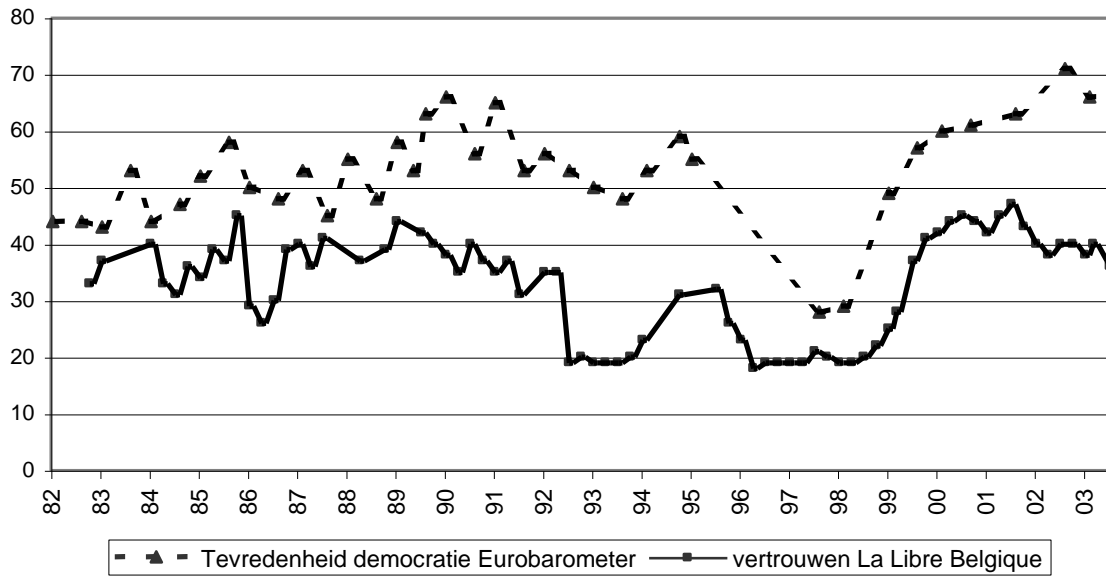
De vertrouwenskloof met de burger wordt vaker *geponeerd* dan vastgesteld. Ook de oorzaken en oplossingen liggen vaak reeds op voorhand vast. Klassiekers zijn: meer en betere communicatie, participatie, integriteit en aanpakken van de 'echte problemen' waar 'de mensen' van wakker liggen. De vaststellingen van Van Gunsteren en Andeweg zijn bijna tien jaar later dus nog steeds actueel: *"De 'kloof' blijkt een gelaagd fenomeen: indicatoren, symptomen, oorzaken en remedies lopen door elkaar heen. Daaraan ontleent de metafoor van de kloof tussen burgers en politiek ook zijn retorische kracht: iedereen herkent het beeld en kan zich erin vinden, juist doordat het op zoveel manieren kan worden geïnterpreteerd. Tegelijkertijd, en om dezelfde reden, is de metafoor van de kloof een zwak instrument voor diagnose en analyse. Het gevaar is groot dat de diagnose wordt aangepast aan de remedie die op dat moment en vogue is, of dat op verkeerde diagnosen gestoelde remedies de problemen versterken."* (van Gunsteren & Andeweg, 1994: 24).

Het debat wordt vaak gestuurd door het bekendmaken van nieuwe enquêteresultaten, waaruit dan nog maar eens blijkt dat meer dan twee derde of zelfs drie vierde van de Vlamingen vertrouwen heeft in het onderwijs, terwijl politieke partijen bijna consequent onderaan de lijst bengelen. Nu zijn deze observaties natuurlijk moeilijk te weerleggen, maar toch ontbreekt vaak een historisch perspectief. We weten dat het onderwijs goed scoort, en dat politieke partijen en het gerecht slecht scoren. Maar hoe evolueren deze beoordelingen?

Met het opstarten in 1996 van regelmatige vertrouwensmetingen door de Administratie Planning en Statistiek van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap kunnen we nu reeds zicht krijgen op evoluties. Voor 1996 beschikken we alleen over cijfers die met lange tussenpozen worden verzameld, of cijfers die weliswaar het vertrouwen meten, maar niet toelaten veel detail aan te brengen. Deze laatste bronnen geven ons wel een idee over de lange-termijntrends. De Waalse krant 'La Libre Belgique' meet sinds begin jaren '80 elke drie maanden het 'vertrouwen dat de federale regering van [naam premier] de problemen kan oplossen waarmee België op dit moment kampt'. De Eurobarometer

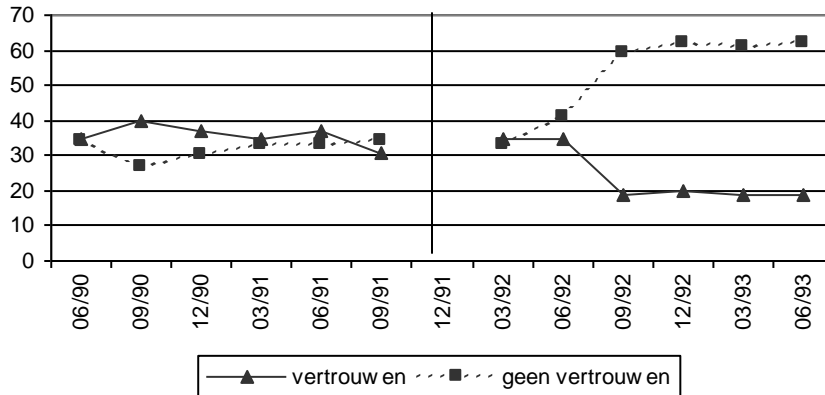
opiniepeilingen van de Europese Commissie meten sinds midden jaren '70 op regelmatige wijze de 'tevredenheid met de werking van de democratie in België'. De figuur toont de evoluties sinds 1982. De y-as geeft het percentage tevreden of vertrouwenden weer.

Figuur 1: evoluties in het vertrouwen sinds 1982



De figuur toont twee zaken. De eerste is dat er geen langetermijntrend van afnemend vertrouwen in vast te stellen. In het geval van de Eurobarometer kan misschien zelfs worden gesproken van een lichte stijging van de tevredenheid met werking van de democratie. Een tweede zaak die opvalt is dat er in de Libre Belgique cijfers eind '92 een sterke ineenzinking is vast te stellen. De hele periode '92 tot '98 toont, met uitzondering van een heropleving in 1995 een 'kloof'. De kloof met de burger? Vanaf 1998 zien we dat het vertrouwen in beide reeksen weer gaat stijgen, en terugkeert naar het niveau van de jaren '80.

Figuur 2: Het ontstaan van de kloof met de burger



bron: La Libre Belgique

Het ontstaan van de ‘vertrouwenkloof’ wordt meestal gerelateerd aan de ‘zwarte zondag’ waarop het Vlaams Blok sterk vooruit ging bij de verkiezingen. Wanneer we de cijfers in detail bekijken, zien we inderdaad vóór ‘zwarte zondag’ (verticale lijn) een lichte daling van het vertrouwen, maar deze daling is helemaal niet groot. In de peilingen ná de verkiezingen blijft het vertrouwen vrij stabiel. De echte schok komt is pas zichtbaar in de meting van september 1992, vele maanden later dus.

Hoe dit te verklaren? Wellicht zorgden de resultaten van de verkiezingen ervoor dat ‘vertrouwen in de overheid’ een beleidskwestie werd. Media en politici zijn massaal beginnen praten over de ‘kloof’. In de jaren ’80 was de relatie tussen burger en overheid wellicht vergelijkbaar, maar was er geen sprake van een ‘kloof met de burger’. Wantrouwen in de politiek bestond ook, maar was helemaal geen issue. De term kloof met de burger werd gelanceerd in het (eerste) burgermanifest van Verhofstadt dat in 1991 (januari) verscheen en gevolgd werd door een tweede in mei 1992 verschenen. Het gebruikte jargon in deze boekjes ging blijkbaar functioneren als de basis van het politieke taalgebruik (Blommaert, 2001). Deschouwer stelt dat het debat over de kloof pas goed losbarstte *nadat* het Vlaams Blok een electorale doorbraak had beleefd op 24 november 1991 (Deschouwer, 1998a: 79). We zouden dus kunnen stellen dat de kloof met de burger niet zomaar is ontstaan, maar ook deels is gecreëerd. Dit wil zeggen dat niet zozeer de actuele situatie plotseling veranderde, maar dat de zgn. kloof met de burger van dat moment af ook als een probleem werd gedefinieerd.

Deze periode komt opmerkelijk genoeg overeen met de ‘kloof’ die zichtbaar wordt in de cijfers van La Libre Belgique. De ‘kloof’ in het politieke discours slaat dus duidelijk niet op iets dat al bestond, maar ging vooraf aan, of liep tenminste gelijk met, de waargenomen kloof in de Libre Belgique peilingen. Opnieuw volgens Deschouwer is de perceptie van een groeiend wantrouwen bij de politieke waarnemers het dalende vertrouwen [bij de bevolking] voorafgegaan. De ‘kloof’ is dus volgens hem aan de top uitgevonden (Deschouwer, 1998b). Van Gunsteren en Andeweg stellen vast dat daar waar het ongenoegen met de politiek in de jaren ‘30 en ‘60 vooral van buiten het politieke establishment kwam, het debat over de kloof zich nu vooral afspeelt bij deze politieke elite. Zij citeren ook het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau: “*In strijd*

*met beschouwingen over een toenemende kloof tussen burgers en politiek, blijkt uit de enquêtécijfers vaak dat de bevolking zich niet distantieert van het politieke bestel: de politieke interesse neemt eerder toe dan af, politieke onmachtgevoelens en cynische opvattingen over politici raken niet wijder verbreid, en de deelname aan politiek vertoont schommelingen”* (van Gunsteren & Andeweg, 1994: 25). Een gelijkaardig besluit kan worden getrokken uit de vaststelling van Huyse et. al. die stellen dat de verkiezingsuitslag van 24 november 1991 allesbehalve uniek was: ook bij de verkiezingen van '36, '65 en '81 waren er dramatische verschuivingen (Huyse & Swyngedouw, 1992: 13).

Vanaf 1998 zien we een kentering in de cijfers: het vertrouwen begint opnieuw te stijgen. Deze stijging is zeker gerelateerd aan de heropleving van de economische situatie. In 1999 trad een nieuwe regering aan die een discours voerde dat duidelijk verschillend was van wat voorafging. Ze werd vooral gekenmerkt door een onvoorwaardelijk positief geluid (Nuytemans, 2002). Het regeerakkoord had het over het herstel van het vertrouwen, en over de modelstaat die België diende te worden. Wellicht heeft deze positieve benadering -samen met de intussen verbeterde economische situatie- bijgedragen tot het herstel van het vertrouwen. In tegenstelling tot eerdere jaren werd het thema ‘wantrouwen’ uitgeroepen tot non-issue door verwijzing ernaar te brandmerken als negativisme. Daar waar de kloof met de burger lijkt te zijn ontstaan door ze op de politieke agenda te plaatsen, lijkt ze even zozeer te zijn verdwenen door ze van de politieke agenda af te halen.

Het debat over de kloof met de burger wordt vaak ingebed in een internationaal debat: België zou helemaal niet alleen staan, overal zou het vertrouwen van de burger in de overheid dramatisch aan het dalen zijn. We hebben reeds gezien dat deze stelling niet opgaat voor België. De internationale veralgemening houdt evenmin stand: De tevredenheid met de werking van de democratie vertoont geen dalende tendens in Europa. In Ierland, Frankrijk en Luxemburg zijn duidelijk stijgende tendensen waar te nemen. In Denemarken stijgt de tevredenheid zelfs quasi-consequent sinds de metingen begonnen in de jaren '70.

Hoewel de relatie tussen burger en overheid niet fundamenteel is veranderd, is de wijze waarop deze relatie werd gedefinieerd duidelijk geëvolueerd. De ‘kloof met de burger’ werd pas problematisch eens ze op de politieke agenda kwam. Er werden dan ook vaker remedies *geponeerd* dan dat er werd gezocht naar reële oorzaken. De hele discussie toont hoe sterk de invloed is van het politieke discours en van modieuze termen op de definitie van de kloof en de remedies voor het dichten van deze kloof. Er zijn een aantal evoluties en accentverschuivingen waarneembaar in het debat over het vertrouwen in de overheid. Daar waar begin jaren '90 vooral werd gesproken over een kloof met de burger, kwam daar als snel het intolerantie- en verdraagzaamheidsthema bij, dat dan zelf de deur opende voor debatten over het onveiligheidsgevoel. Schandalen zorgden voor een grotere aandacht voor het functioneren van gerecht en in mindere mate administratie. Recent ging meer aandacht uit naar de maatschappelijke oorzaken van het wantrouwen, wat onder andere blijkt uit de term ‘verzuring’ en uit de verhoogde aandacht voor middenveld en sociaal kapitaal. Het is niet omdat de gegeven verklaringen zijn geëvolueerd dat ook

het verschijnsel zelf is veranderd, maar we kunnen in elk geval niet stellen dat de verklaringen geen sturende functie hebben naar de bestudering van het fenomeen toe.

Het is belangrijk bij maatschappelijk problemen niet alleen de objectieve inhouden van het probleem te bestuderen, maar ook de oorzaken en remedies die aan het probleem worden toegeschreven, evenals de manier waarop het probleem op de politieke agenda terechtkomt. Met andere woorden, hoe het probleem wordt gedefinieerd. Een dergelijke geïntegreerde benadering helpt ons te begrijpen waarom criminaliteitscijfers en gevoelens van onveiligheid niet noodzakelijk dezelfde tendensen vertonen, en waarom verkeersveiligheid opeens een thema werd op de politieke agenda zonder dat het aantal ongevallen hiervoor spectaculair diende te stijgen. Ze toont ook waarom BIAC helemaal niet zo wereldvreemd is als het op het eerste zicht lijkt wanneer het verklaart dat klachten over geluidsoverlast door vliegbewegingen geen gelijke tred houden met de reële geluidsuitstoot.

Blommaert, J. (2001). *Ik stel vast: Politiek taalgebruik, politieke vernieuwing en verrechtsing*. Berchem: EPO

Deschouwer, K. (1998a). Op verkenning in de kloof. In: Elchardus Mark (ed.). *Wantrouwen en onbehagen*, Brussel: VUBPress, pp. 77-100.

Deschouwer, K. (1998b). Politieke partijen en de moeilijke democratie. *Samenleving en politiek*, 5 (1): 4-17.

Huyse, L. & Swyngedouw, M. (1992). *24 november 1991: de betekenis van een verkiezingsuitslag*. Leuven: Kritak

Nuytemans, Michiel. 2002. "Het Vertrouwen in De Regering: Verklaringen Voor Het Verschil in Vertrouwen Tussen De Regeringen Dehaene I En Verhofstadt I." eindverhandeling UIA .

van Gunsteren, H. & Andeweg, R. (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith

website: <http://www.kuleuven.ac.be/io/trust>