

# trendverkenning

## vertrouwen burger-overheid



### Stedelijk Strategieteam

Xandra Hoek

Pieter van Gelder

Steven de Grauw

Maurijn Rezvani

14 september 2023

## Managementsamenvatting

Kritiek op en wantrouwen richting de overheid is van alle tijden. Schuring in het publieke debat, protesten en tegenkracht zijn een belangrijk onderdeel van een gezonde, goed functionerende democratie. In de afgelopen jaren zien we dat de kritiek zich in toenemende mate richt op de integriteit en bekwaamheid van de overheid. Hierdoor komt de algehele legitimiteit van de overheid onder druk te staan.

Om een scherper beeld te krijgen van de context waarin we als gemeente aan vertrouwen werken, is deze trendverkenning uitgevoerd. De vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente wordt bepaald door verschillende factoren waar we als gemeente Amsterdam beperkt tot geen invloed op hebben: korte termijn factoren (o.a. politieke imago's, schandalen), structurele factoren (ons type kiesstelsel en hoe de overheid georganiseerd is), conjuncturele factoren (o.a. economische groei, demografie en verkiezingen) en persoonlijke factoren (o.a. opleiding, leeftijd en politieke voorkeur). Door deze factoren heen tekenen zich een zevental trends af die invloed hebben op de vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente.

### *1. Langlopende 'crises' stapelen zich op*

De afgelopen jaren is het beeld ontstaan dat in Nederland de problemen zich opstapelen, terwijl de overheid er niet in slaagt ze op afzienbare termijn op te lossen. Op het stikstofdossier lukt het onder druk van EU-wetgeving en door conflicterende belangen überhaupt niet om tot een gezamenlijke aanpak te komen, bij Klimaatakkoord zijn het juist uitvoeringsproblemen zoals personeelstekorten en congestie op het energienet die oplossingen vertragen, en in het geval van het toeslagenschandaal en de aardgaswinning is het de overheid zelf die nalatig is geweest en in de hersteloperaties steken laat vallen. Als samenlevingsbrede oplossingen uitblijven voor de problemen waarover mensen zich zorgen maken – of waarvan ze al daadwerkelijk de gevolgen merken in hun eigen leven – dan kan dat ertoe leiden dat mensen hun vertrouwen in de overheid als geheel verliezen, dus ook in de gemeente en haar partnerorganisaties.

### *2. De toon en inhoud van het publieke discours en de manier van met elkaar omgaan wordt harder, extremer en persoonsgerichter*

De afgelopen twintig jaar is de toon en inhoud van het publieke discours en de manier van met elkaar omgaan harder, extremer en persoonsgerichter geworden. Versplintering in het politieke en medialandschap enerzijds en de verplaatsing van het publieke debat naar sociale media anderzijds hebben geleid tot een dynamiek van onderscheidingsdrang en groeiende afkeer richting ideologische tegenstanders. Daar komt bij dat democratisch verkozen politici vaker extreme of zelfs ondemocratische opvattingen verspreiden die opruiing tegen en discriminatie van groepen mensen aanwakkeren, of waarin het functioneren van de democratie in de kern wordt gewantrouwd. Kritiek op de politiek en overheid richt zich steeds vaker op personen: politici en ambtenaren ervaren een toename van intimidatie, haat en geweld. Dit maakt het ambt van volksvertegenwoordiger of bestuurder en het werken voor de overheid onaantrekkelijk. Daarnaast bestaat het risico dat – in een dynamiek waarin burgers en publieke figuren met de sterkste mening en het grootste bereik een podium krijgen – het perspectief van minder uitgesproken Amsterdammers niet gehoord of zelfs vergeten wordt.

### *3. De overheid laat meer over aan de samenleving*

Sinds de jaren '80 heeft de overheid met vermarkting, privatisering en decentralisatie haar zeggenschap en inhoudelijke expertise grotendeels aan (semi-)private partijen en burgers zelf uitbesteedt – de overheid treedt op als 'marktmeester' en heeft een procesrol. Uit het oogpunt van efficiëntie en zelfredzaamheid heeft de overheid haar eigen contact met burger daarnaast steeds onpersoonlijker ingericht en is er – door ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie – steeds meer ingezet op een digitale overheid en online dienstverlening. Met name niet- en minder zelfredzame Amsterdammers en Amsterdammers met een complexe hulpvraag merken dat zij vastlopen in voor hen onbegrijpelijke en

complexe processen en ervaren dat wanneer ze bij de gemeente aankloppen te maken krijgen met doorverwijzingen naar en tussen verschillende afdelingen en organisaties.

4. *De samenleving is steeds diverser, individualistischer en platter*

De maatschappij deelt zich in steeds kleinere stukjes op en inwoners identificeren zich eerder met de specifieke groepen waarvan zij onderdeel uitmaken dan van de maatschappij als geheel. Daarnaast hebben traditionele hiërarchische bestuursposten minder vanzelfsprekend gezag, omdat de samenleving steeds platter is. De relatie tussen burger en overheid is steeds meer gaan lijken op de relatie tussen een klant en diens dienstverlener, waarbij de klant/burger vooral gericht is op het eigen, individuele belang en niet op het algemeen belang van de samenleving. Fragmentatie van identiteiten en diversifiëring van de samenleving vergroten de kans dat bepaalde groepen over- dan wel ondervertegenwoordigd raken bij de overheid, in zowel de volksvertegenwoordigende lichamen als de ambtelijke en uitvoerende organisaties. Dat leidt ertoe dat de besluiten en handelwijzen van de gemeente bepaalde belangen en stemmen onbewust zwaarder laat meewegen dan anderen, wat bij ondervertegenwoordigde groepen Amsterdammers de indruk kan wekken dat gemeente er niet voor hen is.

5. *Bij jongeren groeit het gevoel een vergeten generatie te zijn*

Voor het eerst in de afgelopen tien jaar neemt het persoonlijk welzijn van jongeren af. De huidige generatie jongeren is opgegroeid in een samenleving die maakbaarheid uitdraagt, terwijl jongeren in de realiteit geconfronteerd worden met grote maatschappelijke vraagstukken die niet van de een op andere dag oplosbaar zijn. Onder andere vanwege studieschulden en de tekorten aan betaalbare starterswoningen, stellen ze mijlpalen steeds verder uit. Daarnaast hebben sociale achtergronden en netwerken steeds vaker een beslissende rol in hoever je op de sociaalmaatschappelijke ladder komt en hebben jongeren met een migratieachtergrond nog steeds te maken met (institutioneel) racisme en discriminatie. Het gevoel van achterstelling kan leiden tot verdere daling van politieke en maatschappelijke betrokkenheid van jongeren en verder verlies van vertrouwen in instituties. Voor de gemeente wordt het dan nog moeilijker om jonge Amsterdammers te bereiken, hun perspectieven en belangen te kennen en passend beleid voor hen te maken.

6. *De rechtsspraak is complexer en minder effectief geworden*

De druk op de rechtsspraak is toegenomen, omdat deze tegelijkertijd complexer en minder effectief is geworden. Wetgeving wordt steeds sneller gemaakt, waardoor er in de afgelopen jaren wetten zijn aangenomen die in de praktijk niet of beperkt uitvoerbaar blijken te zijn. Aangezien landelijke bestuurders vaker tegen capaciteitsproblemen bij hun eigen uitvoeringsinstanties aanlopen, wordt de uitvoering van wet- en regelgeving vaker bij gemeenten belegd. Amsterdammers krijgen te maken met onbegrijpelijk beleid of regels die niet aansluiten op hun werkelijkheid, maar waar de gemeente en haar partnerorganisaties maar in beperkte mate iets aan kunnen doen. Daarnaast rechtvaardigt de overheid beleid in toenemende mate op basis van pragmatische, technische of wetenschappelijke overwegingen. Burgers en (belangen)organisaties weten steeds vaker deze rationale te gebruiken om hun eigen deelbelang of een politieke keuze via het recht af te dwingen, maar tegelijkertijd hebben bezuinigingen op de sociale advocatuur de rechtspositie van Amsterdammers die hun rechten minder goed kennen en een kleinere portemonnee hebben, juist verzwakt. Dit vergroot de kans op ongelijke behandeling.

7. *Bestaanszekerheid en beschikbaarheid van publieke diensten nemen af*

De bestaanszekerheid van ongeveer een op de drie Nederlanders staat onder druk. Niet iedereen die hulp nodig heeft, krijgt die. Bijna de helft van de mensen met ernstige betalingsproblemen denkt niet dat de problemen zo ernstig zijn dat zij daar (professionele) hulp bij nodig hebben; zij onderschatten de ernst van de problematiek of schamen zich. Ook zijn systemen en regels vaak te complex en sluiten ze niet aan bij de basisvaardigheden en het doenvermogen van burgers. Ook durven veel slachtoffers van het toeslagenschandaal geen overheidshulp meer aan te vragen en nemen. Daarnaast leiden tekorten en oplopende kosten in de zorg, het onderwijs en het openbaar vervoer, en de wachtlijsten voor sociale huurwoningen tot een afname in de beschikbaarheid van publieke diensten waar deze groep juist afhankelijk van is. Niet-zelfredzame Amsterdammers kunnen daardoor het idee krijgen dat ze er alleen

voor staan. Dit doet afbreuk aan de perceptie van betrokkenheid van de gemeente bij het welzijn van Amsterdammers.

Deze trends zijn van invloed op vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente: ze dragen bij aan het gevoel dat de overheid onzichtbaar is geworden, dat de menselijke maat uit het contact met de overheid is verdwenen, dat burgers niet gehoord worden bij besluitvorming waar zij zich wel partij bij voelen, dat ze ongelijk behandeld worden ten opzichte van andere groepen, en dat bestuurders, politici en ambtenaren incompetent zijn en visie ontbreken.

Afhankelijk van de beweging van de trends kan de vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente richting de toekomst ten goede of ten slechte veranderen. Hoe en wat dit vervolgens van de gemeente, het College en de raad vraagt, kan onderwerp zijn van verdere scenario-uitwerking.

## Inleiding

Kritiek op en wantrouwen richting de overheid is van alle tijden. Schuring in het publieke debat, protesten en tegenkracht zijn een belangrijk onderdeel van een gezonde, goed functionerende democratie.

Wie 50 jaar terug in de tijd kijkt ziet dat wantrouwen richting de overheid trendgevoelig is. Denk bijvoorbeeld aan de krakersrellen uit de jaren '70 en '80, waarbij de overheid soms lijnrecht en met geweld tegenover burgers stond. Hoewel de krakersbeweging opkwam voor woongelegenheid en bestaanszekerheid, stelden de rellen zeker ook de autoriteit van de overheid aan de kaak. Had die nog wel het mandaat om van bovenaf beslissingen op te leggen en met geweld te regeren? In Amsterdam eiste met name een groeiende groep kritische jongeren die zelf wilden meedenken en -beslissen hun ruimte in de stad op.

Vanaf de jaren '90 komt de kritiek op de overheid uit een heel andere hoek. Met alle sociale ingrepen uit voorgaande decennia is de verzorgingsstaat flink gegroeid en is het juist de gesettelde middenklasse die argwanend tegenover de overheid komt te staan. Is de overheid wel efficiënt genoeg en wordt er niet teveel gefraudeerd? Aangewakkerd door incidenten als de Overtoomse Veldrellen en de moord op Theo van Gogh, heeft deze groep ook steeds meer kritiek op de toenemende migratie naar Nederland. Naast een efficiënte overheid roept men daarom opnieuw om een overheid die hard optreedt tegen onder andere terrorisme om de veiligheid van burgers te garanderen.

De uitkomst van deze beweging kennen we: een overheid die zichzelf steeds wantrouwer opstelde tegenover burgers, met als dieptepunt het toeslagenschandaal en de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen. Een tegenbeweging lijkt inmiddels ook weer ingezet: in de afgelopen jaren zien we dat de kritiek zich in toenemende mate richt op de integriteit en bekwaamheid van de overheid. Er is afnemend geloof dat bestuurders en ambtenaren in het belang van de burger handelen en dat de overheid in staat is om de problemen van nu en later op te lossen. Daarnaast lijkt de overheid steeds vaker zelf veroorzaker van problemen te zijn, bijvoorbeeld in de stikstofcrisis. Hierdoor komt de algehele legitimiteit van de overheid onder druk te staan.

De gemeente Amsterdam trekt dit zich aan. Voor het verbeteren van de vertrouwensrelatie ziet zij het als taak om Amsterdammers voldoende reden te geven haar te vertrouwen: door de betrouwbaarheid van haar dienstverlening en haar algehele toegankelijkheid te vergroten; door in de regel vanuit rechtvaardigheid en proportionaliteit te handelen, in plaats van de letter van de wet te volgen; door allianties te vormen en versterken, in plaats van af te breken; en door het vakmanschap van ambtenaren te vergroten en professionals in de uitvoering meer ruimte te geven ([Werken aan meer vertrouwen tussen Amsterdammers en de gemeente, oktober 2022](#)).

Om een scherper beeld te krijgen van de context waarin we aan vertrouwen werken, is deze trendverkenning uitgevoerd. De vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente speelt zich namelijk niet in een vacuüm af. Het vertrouwen in de overheid wordt bepaald door verschillende factoren waar we als gemeente Amsterdam beperkt tot geen invloed op hebben. We maken hier een onderscheid tussen korte termijn factoren (o.a. politieke imago's, schandalen), structurele factoren (ons type kiesstelsel en hoe de overheid georganiseerd is), conjuncturele factoren (o.a. economische groei, demografie en verkiezingen) en persoonlijke factoren (o.a. opleiding, leeftijd en politieke voorkeur) ([De betrouwbare gemeente, 2022](#)). Door deze factoren heen tekenen zich een zevental trends af die invloed hebben op de vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente.

## **Trend 1** Langlopende 'crises' stapelen zich op

De vertrouwensrelatie tussen burger en overheid wordt onder andere beïnvloed door de mate waarin burgers het vertrouwen hebben dat de overheid in staat is oplossingen te vinden voor de uitdagingen waar het land voor staat. ([SCP](#)) De afgelopen jaren is echter het beeld ontstaan dat in Nederland de problemen zich opstapelen, terwijl de overheid er niet in slaagt ze op afzienbare termijn op te lossen. Vaak wordt voor deze al dan niet structurele problemen de term 'crisis' ingezet: de wooncrisis, klimaatcrisis, coronacrisis, asielcrisis, stikstofcrisis, energiecrisis, personeelscrisis, zorgcrisis etc.

Wat deze uitdagingen in ieder geval gemeen hebben, is dat ze zich op nationaal of zelfs internationaal niveau afspelen en oplossingen dus ook vaak op dit niveau gezocht moeten worden. Meestal zijn er veel verschillende belangen mee gemoeid, wat de complexiteit vergroot en het moeilijker maakt om consensus te bereiken over een gezamenlijke aanpak. Zo was in 2019 een rechterlijke uitspraak op basis van Europese regelgeving de aanleiding voor de stikstofcrisis, waarover in de zomer van 2022 hernieuwde protesten ontstonden toen de landelijke overheid haar plannen presenteerde om de 'stikstofcrisis' te bezweren. Op de protestgolf volgden onderhandelingen over een Landbouwakkoord, maar die liepen in 2023 stuk toen een van de partijen zich onvoldoende in haar belangen gehoord voelde. Zo is een oplossing voor het probleem nog altijd niet in zicht. Hetzelfde geldt voor het langlopende asielvraagstuk, en in het verlengde daarvan het debat over immigratie en nationale identiteit. Over die kwestie viel in juni 2023 het kabinet-Rutte IV.

Voor sommige uitdagingen is het de overheid wél gelukt akkoorden te sluiten en gezamenlijke doelen te stellen, maar daar lijkt dan weer de uitvoering van de gemaakte plannen vast te lopen. Zo is in 2019 in het Klimaatakkoord de ambitie vastgelegd om van Nederland vóór 2050 een energieneutrale samenleving te maken en de uitstoot van broeikasgassen voor 2030 met 49% te verminderen ten opzichte van 1990. Hoewel er sinds 2019 al veel is gedaan om Nederland duurzamer te maken, is de overheid voor het behalen van de doelen afhankelijk van andere partijen, zoals particulieren en het bedrijfsleven, en steken bovendien onvoorziene belemmeringen de kop op. Op veel plekken in het land leidt het gebrek aan capaciteit op het energienet bijvoorbeeld tot problemen in het verduurzamen van woningen, industrie, verkeer en vervoer en dergelijke. Op het gebied van woningbouw wil het eveneens niet vlotten met de plannen die het kabinet in maart 2022 presenteerde in de Nationale Woon- en Bouwagenda en het Programma Woningbouw. Met name de gestegen rente (als gevolg van de inflatie) leidt er momenteel toe dat investeringen in bouwprojecten teruglopen, waardoor de woningbouw ver achter dreigt te blijven bij de gestelde jaarlijkse streefcijfers.

Ook toen Nederland in 2020 en 2021 te maken had met de coronapandemie slaagde de overheid er nauwelijks in het virus onder controle te krijgen, wat tot veel maatschappelijke kritiek en regelmatig ook tot hevige protesten leidde. Als gevolg van de pandemie en de dikwijls omstreden aanpak van de overheid groeide het maatschappelijk onbehagen over het onvermogen van de overheid om problemen op te lossen, kwetsbare burgers te beschermen en een gemeenschappelijke visie te presenteren. In 2021 had slechts 17% van de volwassen Nederlanders het idee dat de regering een duidelijke visie had over waar het met Nederland naar toe zou moeten, en slechts een op de vijf mensen was het eens met de stelling dat we in Nederland grote problemen steeds beter kunnen oplossen. ([CBS](#))

In aanvulling op alle grote (inter)nationale opgaven zijn er ook nog de 'probleemdossiers', die zijn ontstaan doordat de overheid in het verleden zelf nalatig is geweest. Het derde kabinet-Rutte viel op het toeslagenschandaal, waarbij duizenden Nederlanders werden geconfronteerd met 'ongekend onrecht' vanuit de overheid. Ook in de afhandeling en genoegdoening voor de slachtoffers van deze affaire heeft de overheid steken laten vallen, net zoals bij de compensatie voor de schade van de gaswinning in

Groningen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft bij de overheid dan ook een 'moreel tekort' gesignaleerd, waarbij de overheid vaak het normatieve karakter van het eigen handelen ontkent, evenals de immorele consequenties die (onbedoeld) het gevolg zijn van het overheidshandelen. Bovendien houdt de overheid zich zélf niet altijd aan de wet. Dit morele tekort doet volgens de ROB af aan de gezagswaardigheid van de overheid: de mate waarin het te rechtvaardigen valt dat burgers de macht van de overheid vrijwillig aanvaarden. ([ROB](#))

Omdat deze grote vraagstukken en uitdagingen zich op nationaal of internationaal niveau afspelen, heeft een lokale overheid als de gemeente Amsterdam tot op zekere hoogte invloed op het oplossen van het probleem. De problemen raken veel inwoners van de stad in hun dagelijkse bestaan, bijvoorbeeld doordat ze geen geschikt of betaalbaar huis kunnen vinden of doordat ze financieel in de knel komen. Met name onder jongeren heerst zorg, desillusie en soms zelfs wanhoop over de toekomst (zie trend 5). Als samenlevingsbrede oplossingen uitblijven voor de problemen waarover mensen zich zorgen maken – of waarvan ze al daadwerkelijk de gevolgen merken in hun eigen leven – dan kan dat ertoe leiden dat mensen hun vertrouwen in de overheid als geheel verliezen, dus ook in de gemeente en haar partnerorganisaties. Er ontstaat zo ook een voedingsbodem voor de gedachte dat de overheid niet het beste met de burger voor heeft, maar eerder gehoor geeft aan andere belangen, zoals die van grote bedrijven. Al langlopende maatschappelijke problemen niet worden opgelost, kan het wantrouwen zich gaan richten op het democratisch systeem als geheel, zo waarschuwde het SCP in 2021. ([SCP](#))

Onder andere de huidige personeelstekorten, die voor een belangrijk deel structureel van aard zijn, maken het moeilijker voor overheids- en partnerorganisaties om voldoende mensen te werven en taken uit te voeren. Bij tal van overheidsorganisaties, waaronder de politie, klinken al jaren noodkreten over het toenemende werk en de achterblijvende capaciteit. De tekorten kunnen er op termijn toe leiden dat de overheid haar wettelijke taken niet meer uit kan voeren, bijvoorbeeld het bestrijden van (georganiseerde) criminaliteit. Vanwege de internationale positie van Amsterdam als doorvoerhaven heeft de stad te maken met bovengemiddeld veel drugsgelateerde criminaliteit. Als de overheid er niet in slaagt deze ondermijnende activiteiten tegen te gaan en het overwicht te bewaren, dan kan dat de verhoudingen tussen burger en overheid op scherp zetten en het vertrouwen in de rechtsstaat sterk aantasten (zie ook trend 6).

## **Trend 2** De toon en inhoud van het publieke discours en de manier van met elkaar omgaan wordt harder, extremer en persoonsgerichter

De afgelopen twintig jaar is de toon en inhoud van het publieke discours en de manier van met elkaar omgaan harder, extremer en persoonsgerichter geworden. Onderzoek van het SCP toonde aan dat in 2022 driekwart van de Nederlanders zich stoorde aan vermeende polarisatie, waarbij de ondervraagden met name doelden op de verslechterde omgangsvormen en de harde toon van het politieke publieke debat. Overigens heeft onderzoek eveneens uitgewezen dat de daadwerkelijke polarisatie in Nederland niet is toegenomen. Op veel onderwerpen is juist meer overeenstemming dan de meeste mensen denken.

Een van de ontwikkelingen die waarschijnlijk aan de toenemende verharding en perceptie van polarisatie heeft bijgedragen, is dat het publieke debat sinds de ontwikkeling van het internet steeds vaker online, op sociale mediaplatformen, is gaan plaatsvinden. De anonimiteit die met deze vorm van communicatie gepaard gaat, lijkt de drempel voor extreme uitingen te verlagen. Door de jaren heen is een toename in online haat en agressie te zien, evenals een toename in bedreigingen en intimiderende acties jegens politici en ambtenaren, die steeds vaker persoonlijk van aard lijken te worden. Sprekende voorbeelden zijn het online verspreiden van adres- en persoonsgegevens om te intimideren en politici die door demonstranten thuis opgewacht worden met fakkels of trekkers.

Tegelijkertijd is ook de mediaconsumptie van Nederlanders steeds meer naar online verschoven. Meer dan de helft van de Nederlanders gebruikt sociale media als nieuwsbron, waarbij de geraadpleegde/getoonde bronnen in toenemende mate samenvallen met de sociaal-culturele en politieke voorkeur van de nieuwsconsument. ([Commissariaat voor de Media](#)) Wat burgers op internet lezen, luisteren en zien wordt sterk bepaald door algoritmes, aangepast aan onze persoonlijke voorkeuren en behoeften. Dit gepersonaliseerde mediagebruik maakt dat men minder snel in contact komt met andersdenkenden, waardoor ook de tolerantie voor andersdenkenden kan afnemen. In de veelheid van mediakanalen en -aanbod neemt daarnaast de concurrentie om aandacht toe. Spraakmakende inhoud die veel reacties oproept, heeft doorgaans een groter bereik. Daarnaast creëert sociale media een sociale ruimte waarin afzonderlijke sociale groepen kunnen ontstaan, dit versterkt collectieve identiteiten en zet tegengestelde groepen tegen elkaar op. Dit wakkert de verspreiding van extreme inhoud, misinformatie en complottheorieën aan, waardoor de perceptie van polarisatie in Nederland groeit. ([UvA](#)) De snelle ontwikkeling van kunstmatige intelligentie stelt daarnaast meer mensen in staat om overtuigende nepberichten, -afbeeldingen of -video's te produceren. Experts voorspellen dan ook dat rond 2028 meer dan 90% van alle content op het internet geheel of gedeeltelijk gemanipuleerd zal zijn. ([Tilburg University](#)) Een gedeelde waarheid over bepaalde basisfeiten staat daarmee onder druk, terwijl die het vertrekpunt vormen in een gezond publiek debat.

Zowel de politiek als de media versplinteren en verharden. Het aantal politieke partijen is in de afgelopen jaren flink toegenomen (zie trend 5). Opkomende partijen richtten zich op specifieke issues en belangengroepen, wat nieuw vertrouwen in de politiek kan wekken bij mensen die zich eerder niet vertegenwoordigd voelden, maar wat het wantrouwen ook verder voeden kan als de partijen de beloofde verandering niet waar kunnen maken. Waar de overheid in de tijd van de verzuijing in verbinding stond met burgers via volksvertegenwoordigers die aan de top van een omvangrijke maatschappelijke substructuur stonden, heeft deze verticale binding tussen overheid en samenleving aan kracht verloren – een ontwikkeling die door de ROB als 'maatschappelijk tekort' van de overheid wordt aangeduid. Daar komt bij dat democratisch verkozen politici vaker extreme of zelfs ondemocratische opvattingen verspreiden die opruiing tegen en discriminatie van groepen mensen aanwakkeren, of waarin het



functioneren van de democratie in de kern wordt gewantrouwd. Het aanzien en vertrouwen in de politiek lijdt daaronder.

De verharding van het publiek discours en de toename van intimidatie, haat en geweld jegens politici kan ertoe leiden dat het ambt van politicus dusdanig onaantrekkelijk wordt dat bestuurders en volksvertegenwoordigers in toenemende mate van de verantwoordelijkheid besluiten af te zien. Binnen een verhard publiek discours wordt het daarnaast moeilijker voor partijen om toenadering te zoeken tot elkaar, en om samen te werken en oplossingen te bedenken. Politieke versplintering leidt doorgaans tot complexere en langere coalitieonderhandelingen om tot een meerderheid te komen, wat tijd wegneemt van de daadwerkelijke bestuursperiode van bewindspersonen en daarmee afdoet aan de effectiviteit van bestuur. Met deze ontwikkelingen komen vrije ideeënwisseling, afgewogen besluitvorming en politieke legitimiteit in het geding.

Een toename van politici die besluiten van het ambt van bestuurder of volksvertegenwoordiger af te zien, het onaantrekkelijker worden van werken voor de publieke zaak en een afname van de effectiviteit van bestuur doordat er minder ruimte is voor vrije ideeënwisseling, doen afbreuk aan het vertrouwen dat bestuurders, politici en ambtenaren competent zijn en een heldere visie hebben op hoe de belangrijke en impactvolle maatschappelijke opgaven op te lossen.

### **Trend 3** De overheid laat meer over aan de samenleving

In de jaren '80 groeide het beeld dat de verzorgingsstaat onbetaalbaar was geworden en dat een grote, sturende overheid niet meer bij de tijd paste. Niet de overheid en haar democratische instituties, maar de markt waarin individuele burgers vrije en naar hun eigen inzicht keuzes kunnen maken, zou leidend moeten zijn. Maatschappelijke instituties werden vervolgens in de jaren '80 en '90 vermarkt en geprivatiseerd. Zelfstandige bestuursorganen werden opgezet, waarmee de overheid prestatieafspraken maakte. De overheid werd 'marktmeester' en kreeg een procesrol. Niet inhoudelijke vaardigheden maar competenties als procesmanagement kwamen in het werk van ambtenaren centraal te staan. Als gevolg hiervan werd er steeds vaker een beroep gedaan op externe experts en adviesbureaus. De [ROB](#) stelt dat daarmee een 'cognitief tekort' bij de overheid is ontstaan: de overheid heeft minder kennis en kunde, expertise en ervaringsdeskundigheid in huis dan vroeger, waardoor waarheidsclaims eerder door kritische burgers worden tegengesproken – al dan niet terecht.

Deze vermarkting en privatisering leidde ook tot technocratisering in het bestuurlijk discours. De nadruk verschoof van politieke idealen naar 'objectieve' verbetering van doelmatigheid en efficiëntie, naar pragmatische oplossingen, het bewaken van complexe processen en het halen van targets. In de jaren '00 groeide, mede door de krediet- en eurocrisis, de kritiek op het marktdenken binnen de overheid – de samenleving zou weer centraal moeten staan. Het streven was een 'participatiemaatschappij', waarin burgers en hun maatschappelijk netwerk de samenleving dragen en sturen, en hierin door de overheid gefaciliteerd moeten worden. Het mensbeeld van de zelfredzame burger werd verder geconsolideerd. Dit leidde tot grootschalige decentralisaties, met de gedachte dat de ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid zo dicht bij de burger kwam. Inmiddels is duidelijk dat de beoogde voordelen van decentrale uitvoeringen niet of in beperktere mate dan verwacht zijn opgetreden. Daardoor is onder veel burgers het beeld ontstaan dat de overheid de decentralisaties vooral als grote bezuinigingsoperaties bedoeld had.

Uit het oogpunt van efficiëntie en zelfredzaamheid heeft de overheid haar eigen contact met burger daarnaast steeds onpersoonlijker ingericht en is er – door ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie – steeds meer ingezet op een digitale overheid en online dienstverlening. Waar het voorheen vanuit budgettaire overwegingen aantrekkelijk was om de arbeidsbehoefte met behulp van technologie te verminderen, zijn nu de heersende personeelstekorten en het terugdringen van de kans op menselijke fouten de voornaamste drijfveren om overheidsdiensten zo veel mogelijk te digitaliseren. De inzet op een vooral digitale overheid is inmiddels terug te zien in een afname aan zichtbare en direct aanspreekbare diensten (loketten, afval- en groendienst, buurthuizen en – buurtconciërges), maar ook in incidenten waarbij burgers niet als mensen maar als nummer in algoritmische systemen worden verwerkt en beoordeeld, die 'besmet' kunnen zijn door discriminerende vooronderstellingen. ([Nationale Ombudsman](#)) Het toeslagenschandaal is daar het meest bekende voorbeeld van. Daarnaast is er een groeiende groep mensen die niet zelfredzaam is, waarbij het Wmo-gebruik kan worden gezien als een eerste indicator voor verminderde zelfredzaamheid. ([VNG](#)) Denk bijvoorbeeld aan de 2,5 miljoen laaggeletterden in Nederland, mensen met onvoldoende digitale vaardigheden, maar ook het groeiend aantal ouderen in onze samenleving.

Door het uitbesteden van steeds meer publieke taken en diensten aan de markt, zoals het openbaar vervoer en zorg, vallen deze diensten niet meer onder de zeggenschap van de overheid. Doordat diensten steeds meer volgens transactionele, commerciële patronen worden geleverd, kunnen burgers gewend raken de overheid eerder als dienstverlener dan als gezaghebbend instituut te zien. Burgers identificeren zichzelf meer als individu dan als groep in de samenleving. De samenleving is steeds platter, traditionele hiërarchische bestuursposten hebben minder vanzelfsprekend gezag. Overheidsprocessen

zijn complexer geworden door de ontwikkeling in informatie- en communicatietechnologie. De uitvoering van overheidsbeleid wordt in toenemende mate geordend door het gebruik van algoritmes. Vergrijzing verkleint in ieder geval tot 204 de beroepsbevolking, wat leidt tot verdere personeelstekorten. ([PBL/CBS](#))

Burgers met een complexe hulpvraag kunnen vaak niet meer bij de overheid zelf terecht en worden doorverwezen naar en tussen verschillende organisaties. Minder zelfredzame of niet-zelfredzame burgers kunnen daardoor het idee krijgen dat ze er alleen voor staan. Dit doet afbreuk aan de perceptie van betrokkenheid van de overheid bij het welzijn van burgers.

## **Trend 4** De samenleving is steeds diverser, individualistischer en platter

Binnen de Nederlandse politiek is een van de meest in het oog springende trends die van de politieke versplintering. In de afgelopen twintig jaar is de Nederlandse politiek, op zowel landelijk als provinciaal en lokaal niveau, sterk gefragmenteerd geraakt. In 2003, na de Tweede Kamerverkiezingen in dat jaar, traden er nog negen fracties toe tot het parlement, waarbij de grootste twee fracties elk over meer dan veertig zetels beschikten. ([Parlement.com](http://Parlement.com)) Voorafgaand aan de verkiezingen van 2023 was het beeld heel anders: de Tweede Kamer telde toen twintig fracties en de grootste partij beschikte over slechts 34 zetels. Het aantal kleine fracties is sterk toegenomen, met zes eenmansfracties en nog vijf partijen met slechts twee of drie zetels in de Tweede Kamer. Deze versplintering wijst op een breder gespreide politieke voorkeur bij kiezers, die bovendien minder trouw zijn in hun kiesgedrag dan enkele decennia geleden. Daarbij speelt mee dat politici zich vaker van grote partijen afsplitsen en eigen partijen beginnen, waardoor het aantal opties op het stembiljet allengs toeneemt. ([Parlement.com](http://Parlement.com))

De politieke versplintering lijkt echter ook een afspiegeling te zijn van een steeds verder uiteenlopende representatiebehoefte onder kiezers. Partijen profileren zich vaker op basis van (sub)culturele identiteiten en maken culturele thema's tot onderwerp van debat. Denk bijvoorbeeld aan nationale identiteit, immigratie en integratie. Steeds meer kiezers voelen zich tot zulke politieke boodschappen aangetrokken en herkennen zich meer in de specifieke identiteit van een kleinere partij dan in de algemene, brede boodschap van de traditionele 'volkspartijen'. Daarmee lijkt de versplintering in de politiek een kanarie in de kolenmijn van een bredere maatschappelijke fragmentatie, en van het verdwijnen van een gedeelde maatschappelijke identiteit.

Dat laatste fenomeen kan worden aangeduid als 'hyperdiversiteit': de maatschappij deelt zich in steeds kleinere stukjes op, en inwoners identificeren zich eerder met de specifieke groep waarvan zij onderdeel uitmaken dan van de maatschappij als geheel. Belangrijke drijvende krachten achter deze ontwikkeling zijn internationalisering, migratie, individualisering en de opkomst van sociale media. Nederland, en zeker ook Amsterdam, is de afgelopen decennia sterk geïnternationaliseerd en deze ontwikkeling heeft zich de laatste tien jaar versneld: het aantal mensen dat zich per jaar in Nederland vestigt neemt toe. ([CBS](http://CBS)) Onze samenleving kent daardoor een steeds grotere diversiteit aan culturele achtergronden en aan gemeenschappen. Deze bestaan naast elkaar en komen ook regelmatig met elkaar in verbinding, maar dat leidt niet altijd tot culturele uitwisseling, wederzijdse beïnvloeding of de opbouw van een gedeelde identiteit. Mensen met een migratieachtergrond kunnen zich even sterk blijven identificeren met het land van herkomst als met Nederland als hun nieuwe thuisland. Daarnaast heeft niet iedereen die naar Nederland komt het doel om voor de lange termijn te integreren in de samenleving. Met name Amsterdam kent een groeiende groep van internationale studenten, kosmopolitische expats en 'moderne nomaden' die vrijheid en flexibiliteit sterk waarderen en zich niet te veel willen binden aan één stad of gemeenschap.

De technologie van het internet heeft geleid tot een enorme explosie aan media-inhoud en tot een steeds sterkere concurrentie om de aandacht. Platforms voor sociale media als YouTube, Facebook en Instagram zijn zo ontworpen dat gebruikers een zo gepersonaliseerd mogelijk aanbod aan media-inhoud gepresenteerd krijgen, waarbij de selectie plaatsvindt op basis van eerder verzamelde data over voorkeuren. De algoritmes die aan het selectieproces ten grondslag liggen, zorgen ervoor dat gebruikers steeds minder in aanraking komen met inhoud buiten de eigen 'filterbubbel'. Door de personalisatie van het media-aanbod is er ook steeds minder culturele inhoud die door bijna iedereen in de samenleving wordt gezien en herkend. Zo raken niet alleen de culturele achtergronden, maar ook de culturele ervaringen van verschillende groepen in de samenleving steeds verder gediversifieerd. Ook op het

gebied van nieuws, informatie en politiek ontstaan filterbubbels, wat gevolgen heeft voor de toon en inhoud van het publieke en politieke debat (zie trend 2).

Voor het vertrouwen tussen burger en overheid kan de fragmentatie en diversificatie van de samenleving verschillende gevolgen hebben. Ten eerste kan de afnemende binding met de lokale, fysieke gemeenschap waarvan mensen onderdelen uitmaken ervoor zorgen dat men de lokale overheid niet meer zo sterk als 'eigen' ervaart als voorheen. De relatie tussen burger en overheid kan dan steeds meer gaan lijken op de relatie tussen een klant en diens dienstverlener, waarbij de klant/burger vooral gericht is op het eigen, individuele belang en niet op het algemeen belang van de samenleving. Een extreme variant daarvan is het idee dat de overheid niet alleen onrepresentatief, maar zelfs onwettelijk is. In Nederland bestaat al een groep mensen die zich op geen enkele wijze meer wil associëren met of voegen naar de Nederlandse samenleving en overheid en die een zelfstandig, autonoom of 'soeverein' leven nastreven. Vanuit de gedachte dat ze geen persoonlijke verplichting zijn aangegaan ten opzichte van de Nederlandse overheid weigeren ze belasting, rekeningen en boetes te betalen en sluiten ze bijvoorbeeld geen zorgverzekering af. Deze groep is vooralsnog klein: het gaat volgens de AIVD om ongeveer tienduizend mensen. ([NOS](#))

Ten tweede kan fragmentatie van identiteiten en diversifiëring van de samenleving de kans vergroten dat bepaalde groepen over- dan wel ondervertegenwoordigd raken bij de overheid, in zowel de volksvertegenwoordigende lichamen als de ambtelijke en uitvoerende organisaties. Dat kan ertoe leiden dat de besluiten en handelwijzen van de overheid bepaalde belangen en stemmen onbewust zwaarder laat meewegen dan anderen, wat bij ondervertegenwoordigde groepen dan weer de indruk kan wekken dat overheid er niet voor hen is. Het vertrouwen in de gemeenteraad en de ambtenarij is bijvoorbeeld al jaren aanzienlijk hoger bij hbo- en wo-opgeleiden dan bij praktisch opgeleiden. Overigens blijkt uit cijfers van het CBS dat mensen met een migratieachtergrond over het algemeen méér vertrouwen hebben in ambtenaren dan mensen zonder migratieachtergrond, hoewel die laatste groep bij de overheid oververtegenwoordigd lijkt te zijn. ([CBS](#))

## **Trend 5** Bij jongeren groeit het gevoel een vergeten generatie te zijn

Een in het oog springende ontwikkeling is dat voor het eerst in de afgelopen tien jaar het persoonlijk welzijn van jongeren afneemt. Jongeren hebben minder vertrouwen in instituties, zijn minder tevreden over hun sociale leven en de gezondheid van jongeren neemt af. De coronacrisis heeft de belangrijke vormende jaren verstoord, met grote, nu nog steeds doorwerkende, impact op het welzijn van jongeren. Het sluiten van scholen en horeca als gevolg van de anderhalve-metermaatregel en lockdowns belemmerden hen om eropuit te gaan, leeftijdsgenoten te ontmoeten en te ontdekken en experimenteren. Sommigen zochten elkaar alsnog op via apps als Amigos of bezochten (illegale) feestjes thuis of in de buitenlucht. Dit leidde tot maatschappelijke kritiek en verwijten dat deze jongeren deel uit zouden maken van een asociale, egoïstische generatie. Onder veel jongeren leeft het beeld dat hun leven drie jaar lang heeft stilgestaan en dat de overheid ten tijde van de coronacrisis onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belang. Ook experts beamen dat de pandemie met name bij jongeren diepe sporen heeft nagelaten en heeft geleid tot een verstoring van hun mentale, fysieke en sociale ontwikkeling. De gevolgen hiervan zijn terug te zien in toenemende leerachterstanden, mentale en emotionele klachten, afname in lichamelijke beweging, toename in drugsgebruik en 'veroudering' van het brein van jongeren. ([RIVM](#))

Toch geeft de coronacrisis geen volledige verklaring voor het afnemend welzijn onder jongeren. De trend dat een groeiende groep jongeren hulp nodig heeft, zette al ver voor de pandemie in. In 25 jaar is het jeugdzorggebruik bijna verdrievoudigd: in 2000 ontvingen 1 op de 27 jongeren tot 23 jaar jeugdzorg, inmiddels is dit opgelopen tot 1 op de 10. ([NJI](#)) Deze generatie is de eerste die in een volledig gedigitaliseerde samenleving opgroeit en 24/7 online en verbonden is. Jongeren voelen in toenemende mate druk om altijd bereikbaar te zijn. Onderzoek laat zien dat sociale media negatieve impact hebben op het zelfbeeld van met name meisjes: bijna de helft van hen geeft aan dat sociale media een slechte invloed hebben op hun zelfbeeld. ([UvA](#))

Daar komt bij dat de huidige generatie jongeren is opgegroeid in een samenleving die maakbaarheid uitdraagt, terwijl jongeren in de realiteit geconfronteerd worden met grote maatschappelijke vraagstukken die niet van de een op andere dag oplosbaar zijn, zoals de oorlog in Oekraïne, de klimaatcrisis en de wooncrisis (zie trend 1). Jongeren maken zich in toenemende mate zorgen over de toekomst, maar hebben niet het idee dat ze er invloed op kunnen uitoefenen. Ze stellen, onder andere vanwege studieschulden en de tekorten aan betaalbare starterswoningen, mijlpalen steeds verder uit; gaan studeren, aan het werk gaan, de eerste eigen woning en het starten van een eigen gezin. Daarnaast volstaat voor veel jongeren een goed diploma en hard werken niet langer om hoger op de sociaaleconomische ladder te komen. Steeds vaker spelen sociale achtergronden en netwerken een beslissende rol in waar je terecht komt en hoe ver je kan komen. ([SER](#)) Daar komt bij dat jongeren met een migratieachtergrond nog steeds te maken hebben met (institutioneel) racisme en discriminatie. Dit zien we ook terug in hun politieke betrokkenheid: jongeren met migratieachtergrond en een laag opleidingsniveau hebben minder vertrouwen in de overheid en gaan minder vaak stemmen bij verkiezingen. Demografische ontwikkelingen leiden ertoe dat het aantal jongeren in de totale bevolking afneemt. Het aantal ouderen neemt de komende jaren fors toe. ([SCP](#)) Dit maakt dat de stem van een jongeren in de komende verkiezingen minder waard zal zijn, met als gevolg dat de belangen van jongeren politiek minder vertegenwoordigd zullen zijn.

Onzekerheid over de toekomst, prestatiedruk en de naweeën van corona zorgen ervoor dat jongeren in toenemende mate het gevoel hebben dat ze een vergeten generatie zijn. Het gevoel dat hun stem toch niet telt, kan leiden tot verdere daling van politieke en maatschappelijke betrokkenheid van jongeren en verder verlies van vertrouwen in instituties. Het wordt voor de overheid daardoor nog moeilijker om

jongeren te bereiken, hun perspectieven en belangen te kennen en passend beleid voor hen te maken. Algeheel afhaken maakt jongeren tevens kwetsbaarder voor criminele organisaties, die bij het ronselen inspelen op het sentiment van verwaarlozing. Dit kan leiden tot en verdere toename van criminaliteit en geweld, met name in buurten met veel jongeren in een kwetsbare positie.

## **Trend 6** De rechtsspraak is complexer en minder effectief geworden

De Raad voor de rechtspraak stelde in 2023 vast dat de druk op de rechtspraak in de voorgaande jaren is toegenomen, omdat deze tegelijkertijd complexer en minder effectief is geworden. In de afgelopen tien jaar is er op de sector bezuinigd, en de instroom van rechters is lager dan de uitstroom. Burgers moeten als gevolg langer wachten op uitspraak en verder reizen om samengevoegde rechtbanken te bereiken.

Daarnaast is de snelheid waarmee wetten gemaakt worden in de afgelopen jaren toegenomen. Dit is een gevolg van steeds korter wordende bestuursperiodes en politici die veranderingen in gang willen zetten die ook na hun bestuursperiode bestendig blijven. Bijkomend effect is dat er vaak geen tijd is voor een uitvoeringstoets op nieuwe wet- en regelgeving, waardoor er in de afgelopen jaren wetten zijn aangenomen die in de praktijk niet of beperkt uitvoerbaar blijken te zijn. Zo trok de [Raad van State](#) onlangs nog aan de bel over de beslistermijnen in de hersteloperatie van het toeslagenschandaal. Onder politieke en maatschappelijke druk beloofde de wetgever korte beslistermijnen, maar die bleken in de praktijk niet haalbaar. Onuitvoerbare wet- en regelgeving werkt ook door op decentraal niveau. Aangezien landelijke bestuurders vaker tegen capaciteitsproblemen bij hun eigen uitvoeringsinstanties aanlopen (zoals de Belastingdienst en DUO), wordt de uitvoering van wet- en regelgeving vaker bij decentrale overheden belegd. Een voorbeeld hiervan is de energietoeslag voor studenten, die in 2022 door gemeenten moest worden uitgevoerd.

De overheid rechtvaardigt beleid in toenemende mate op basis van pragmatische, technische of wetenschappelijke overwegingen, waardoor morele of ethische overwegingen op de achtergrond raken – het 'morele tekort' van de overheid, in de woorden van de ROB. In die lijn – mede gevoed door efficiëntiedenken – is rechtmatigheid leidend in de uitvoering van wetten en regels en in de rechtsspraak. Dit leidt tot situaties waarin de overheid door het volgen van de letter van de wet, 'overtreders' buitenproportioneel bestraft. Met het Toeslagenschandaal hebben we gezien wat voor vergaande gevolgen dit kan hebben en is de maatschappelijke roep om meer vanuit rechtvaardigheid en dus proportionaliteit te handelen, harder geworden.

Burgers en (belangen)organisaties weten steeds vaker het recht te gebruiken om hun eigen deelbelang of een politieke keuze af te dwingen. Zo dwong Stichting Urgenda de Nederlandse staat in 2019 zijn eigen klimaatbeleid uit te voeren. Ook de ontwikkeling dat de natuur steeds meer rechten krijgt en niet langer alleen personen en organisaties een rechtspersoon kunnen zijn, maakt de rechtsspraak complexer. Tegelijkertijd hebben bezuinigingen op de sociale advocatuur de rechtspositie van burgers die hun rechten minder goed kennen en een kleinere portemonnee hebben, juist verzwakt. Daardoor is de rechtsgang minder toegankelijk geworden.

Hoewel het vertrouwen in de rechtsspraak in Nederland groot is onder burgers, kan verdere druk ertoe leiden dat de effectiviteit van het rechtssysteem in de toekomst afneemt, met als gevolg afname van de algehele rechtsbescherming van burgers en afnemend vertrouwen dat de overheid in het belang van burgers handelt, evenals dat burgers in toenemende mate ongelijke behandeling ten opzichte van andere groepen ervaren. Amsterdammers krijgen te maken met onbegrijpelijk beleid of regels die niet aansluiten op hun werkelijkheid, maar waar de gemeente en haar partnerorganisaties maar in beperkte mate iets aan kunnen doen. ([Parool](#))



## **Trend 7** Bestaanszekerheid en beschikbaarheid van publieke diensten nemen af

Hoewel de werkloosheid momenteel laag is, langdurige werkloosheid gestaag afneemt en er personeelskrapte heerst, staat de bestaanszekerheid van ongeveer een op de drie Nederlanders onder druk. De situatie van deze 'onzekere werkenden' en het 'precariaat' kenmerkt zich door tijdelijke banen, lage inkomens, moeilijke relaties, weinig sociale zekerheid en/of het ontbreken van een politieke stem, met een verhoogd risico op armoede, schulden en bestaansonzekerheid. Bijstandsgerechtigden profiteren slechts beperkt van de krapte op de arbeidsmarkt en blijven moeilijk aan werk komen. Ook verkeren flexwerkers en mensen met een minimumloon in onzekerheid omdat ze een relatief groot risico lopen op armoede en/of schulden.

De huidige arbeidsmarkt is voor veel werkenden onzeker, omdat hun inkomen uit werk onvoldoende bestaanszekerheid biedt. Gestegen inflatie, onzekerheid over energieprijzen, hoge brandstofprijzen en stijgende zorg- en woonkosten maken het voor burgers op de rand van het bestaansminimum moeilijker om rond te komen. Het aantal werkende armen is met name onder laagopgeleide mensen toegenomen. ([CPB/SCP](#)) Deze mensen werken op oproepbasis of zonder vaste uren, met weinig uren of als zzp'er. Velen van hen werken in deeltijd of onregelmatig, dus niet het hele jaar door hetzelfde aantal uren. Sommigen belanden onverwacht, bijvoorbeeld door persoonlijke tegenslag, in armoede. Door nijpend woningtekort zien met name grote gemeenten een toename van 'economisch daklozen', mensen die door bijvoorbeeld schulden of scheiding hun huis zijn kwijtgeraakt en wel een baan hebben, maar met dat inkomen geen betaalbare woning kunnen vinden. ([NOS](#))

De bestaanszekerheid van bijstandsgerechtigden is het meest kwetsbaar. In 2011 is besloten dat tot 2035 de bijstandsuitkering jaarlijks verlaagd wordt, waardoor de armoedekans voor bijstandsontvangers naar verwachting ook de komende jaren zal toenemen. Tegelijkertijd is bestaanszekerheid de afgelopen jaren steeds hoog op de politieke agenda komen te staan. Het is goed mogelijk dat dit zal leiden tot het terugtrekken van de bijstandsverlaging of een verdere verhoging van het minimumloon. Ook de effecten van corona zullen de komende jaren pas echt duidelijk worden. Zo is het bijvoorbeeld nog de vraag of de stopzetting van Tozo-regelingen voor ondernemers vanaf oktober 2021 in de komende jaren tot grote terugbetalingsregelingen onder zzp'ers verdere uitgestelde faillissementen ondernemingen zal leiden, voornamelijk lijkt dit niet het geval. ([Faillissementen.com](#))

Niet iedereen die hulp nodig heeft, krijgt die. Veel van de groepen burgers die in een kwetsbare positie verkeren, hebben inkomensondersteuning of schuldendienstverlening nodig maar krijgen dit niet altijd. Bijna de helft van de mensen met ernstige betalingsproblemen denkt niet dat de problemen zo ernstig zijn dat zij daar (professionele) hulp bij nodig hebben; zij onderschatten de ernst van de problematiek of schamen zich. Ook zijn systemen en regels vaak te complex en sluiten ze niet aan bij de basisvaardigheden en het doenvermogen van burgers. Ook durven veel slachtoffers van het toeslagenschandaal geen overheidshulp meer aan te vragen en nemen. ([Nationale ombudsman](#))

Daarnaast groeit het aantal 75-plussers en 85-plussers de afgelopen en komende jaren sterk, en zal ook het aantal alleenstaande 75-plussers verder toenemen. Daar komt bij dat het aantal ouderen met chronische aandoeningen en beperkingen toeneemt. ([SCP](#)) De zorgvraag zal dus stijgen. In de periode Rutte II zijn veel verzorgingstehuizen gesloten. De zorg voor ouderen komt in toenemende mate bij mantelzorgers terecht. Dit zijn steeds vaker mensen die daarnaast ook nog werken, wat de druk op de mantelzorg vergroot. ([RIVM](#)) De behandeling en een besluit over plannen en voorstellen voor bezuinigingen op de ouderenzorg worden pas na de verkiezingen in november 2023 besproken.

Daar komt bij de dat de beschikbaarheid van publieke diensten in de afgelopen jaren is afgenomen: oplopende wachtlijsten en stijgende zorgkosten maken zetten de toegankelijkheid van de zorg onder druk, de kwaliteit van het onderwijs staat door het lerarentekort onder druk, bezuinigingen en personeelstekorten in het openbaar vervoer leiden tot uitval van ritten, het wegvallen van haltes en hogere prijzen voor gebruikers, en het tekort aan sociale woningen geeft grote woononzekerheid. Burgers wiens bestaanszekerheid onder druk staat, zijn juist van deze publieke diensten afhankelijk en kunnen daardoor het idee krijgen dat ze er alleen voor staan. Breder maatschappelijk kan dit het sentiment voeden dat de overheid zich niet bekommert om het lot van minderbedeelden in de samenleving. Dit doet afbreuk aan het vertrouwen in de betrokkenheid van de overheid bij het welzijn van burgers.

## Conclusie

De context waarin we aan de vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente werken kenmerkt zich door een aantal trends, beschreven in deze trendanalyse. Door deze trends heen tekenen zich een aantal rode draden af, die interessante aanknopingspunten bieden voor verdere scenario-ontwikkeling.

- Langlopende probleemdossiers vragen om een oplossing. Burgers kijken naar de politiek en overheid om adequaat op te treden. Tegelijkertijd heeft de overheid sinds de jaren '80 met vermarkting, privatisering en decentralisatie haar zeggenschap en inhoudelijke expertise grotendeels aan (semi-)private partijen en burgers zelf uitbesteedt. Dit heeft geleid tot een mismatch tussen wat de verwachtingen van de overheid zijn enerzijds (zowel gecreëerd door beloftes van politici, als van burgers die nog in de wetenschap van de oude verzorgingsstaat leven) en wat de overheid daadwerkelijk kan doen anderzijds. Dit draagt bij aan het gevoel dat de overheid onzichtbaar is geworden en het beeld dat bestuurders, politici en ambtenaren incompetent zijn en visie ontbreken. Omdat burgers vaak geen onderscheid maken tussen landelijke en lokale overheid, werkt dit ook door in de mate waarin Amsterdammers de gemeente als betrouwbaar en bekwaam zien.
- Doordat de samenleving steeds individualistischer en diverser is geworden, wordt ook de roep om maatwerk voor verschillende groepen groter. Daarnaast weten burgers steeds vaker de gang naar het recht te vinden om hun eigen deelbelang of een politieke keuze af te dwingen. De versnippering van de politiek weerspiegelt dit, evenals de toename in uitzonderingen en bepalingen op wetten en regels. Daar komt bij dat wetgeving onder maatschappelijke en politieke druk steeds sneller wordt gemaakt, waardoor de kans op ineffectiviteit en onuitvoerbaarheid toeneemt. Hier hebben gemeenten – vaak uitvoerder van landelijk beleid – last van. Amsterdammers krijgen te maken met regels en beleid die onbegrijpelijk zijn of niet aansluiten op hun werkelijkheid. Hierdoor kunnen Amsterdammers ervaren dat de menselijke maat uit het contact met de overheid is verdwenen en dat ze niet gehoord worden bij besluitvorming waar zij zich wel partij bij voelen.
- Het publieke discours verhardt en de perceptie van polarisatie neemt toe. Dit wordt met name veroorzaakt door versnippering en verharding in het media- en politieke landschap en doordat het publiek debat steeds vaker online plaatsvindt. In de veelheid aan stemmen, meningen en bronnen is onderscheidende en spraakmakende content nodig om gezien en gehoord te worden. Tegelijkertijd zorgen filterbubbels ervoor dat burgers met name informatie te zien krijgen die hun eigen denkbeelden bevestigen. In dit klimaat krijgen burgers en publieke figuren met de sterkste mening en het grootste bereik een podium. Een risico hiervan is dat het perspectief van minder uitgesproken burgers niet gehoord of zelfs vergeten wordt; jongeren en minder zelfredzame Amsterdammers ervaren dat zij tussen wal en schip vallen en de overheid niet voor hun belang opkomt. Onder deze Amsterdammers kan dan het beeld ontstaan dat ze ongelijk behandeld worden ten opzichte van andere groepen.

Deze trends schetsen een vrij negatief beeld. Een belangrijke nuance is dus op zijn plaats. We zien ook tekenen van tegenreacties en tegentrends, zoals de klimaatbeweging onder jongeren, hoog vertrouwen van burgers in elkaar, de emancipatie van eerder achtergestelde groepen die in toenemende mate hun ruimte in het publieke debat weten in te nemen, dat het met daadwerkelijke polarisatie eigenlijk wel meevalt en dat het economisch goed gaat. Afhankelijk van de beweging van de trends kan de vertrouwensrelatie tussen Amsterdammers en de gemeente ten goede of ten slechte veranderen. Dit is ook sterk afhankelijk van normverschuivingen onder Amsterdammers over wat de overheid zou moeten doen of wat bijvoorbeeld bij burgers zelf of bedrijven zou moeten liggen. Hoe zich dat in de toekomst verder ontwikkelt en wat dit vervolgens van de gemeente, het College en de raad vraagt, is onderwerp van verdere scenario-uitwerking.

## Verantwoording

- ADKS – [Dutch Adolescent Panel on Democratic Values](#)
- AFWC – [Databank jaarberichten en jaarcijfers](#)
- AIVD – [Anti-institutioneel extremisme in Nederland: een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?](#) (2023)
- Bart van der Sloot, Yvette Wagenveld en Bert-Jaap Koops, Tilburg Institute for Law, Technology, and Society – [Deepfakes. De juridische uitdagingen van een synthetische samenleving](#) (2022)
- CAOP – [‘Vertrouwen tussen burger en overheid blijft schommelen’](#) (juni 2022)
- CBS – [Dataset Immi- en emigratie; geslacht, leeftijd, nationaliteit, regio](#)
- CBS – [Dataset Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken](#)
- CBS – [Maatschappelijk onbehagen en pessimisme voor en tijdens de pandemie](#) (2022)
- CBS – [Prognose bevolkingsgroei tot 2070](#) (2023)
- CBS – [Zelfredzaamheid van ouderen en gebruik van Wmo](#) (2020)
- CPB en CBS – [De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025](#) (2015)
- Crul en Lelie – [De nieuwe minderheid. Over mensen zonder migratieachtergrond in de superdiverse stad](#) (2023)
- Faillissementen.com – [Statistische data faillissementen in Nederland](#)
- HCSS – [De Staat van de Rechtsstaat: Waar Staan We, Waar Gaan We Naartoe?](#) (2023)
- Mediamonitor Commissariaat voor de Media – [Digital News Report Nederland](#)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – [De lokale niet-stemmer](#) (2022)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – [De Staat van het Bestuur 2022](#) (2023)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – [Monitor Integriteit en Veiligheid 2022](#) (2022)
- Montesquieu Instituut – [‘Bedreiging en intimidatie van politici: oorzaken, gevolgen, en overkeken implicaties’](#) (november 2021)
- Movisie – [De structurele dimensie van bestaanszekerheid](#) (2022)
- Movisie – [‘Als de overheid betrouwbaar is, komt vertrouwen vanzelf.’ Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid](#) (2023)
- Nationale Ombudsman – [Relatie burger overheid 2030](#) (2019)
- Nationale Ombudsman – [Sociale minima in de knel](#) (2022)
- NCTV – [Desinformatie infosheet](#) (2022)
- Nederlandserechtsstaat.nl – [Artikel 20 Bestaanszekerheid](#)
- NIDI en CBS – [Eindrapport Verkenning Bevolking 2050](#) (2021)
- NJi – [Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien](#) (2023)
- NOS – [‘Autoriteit Persoonsgegevens onderzoekt fraudesysteem DUO’](#) (juli 2023)
- NOS – [‘Groeiende groep mensen met een baan toch dakloos’](#) (maart 2023)

NOS – [‘Steeds meer autonomen: mensen trekken zich terug uit de samenleving’](#) (juli 2023)

NOS – [‘Huren in de vijf grootste steden stijgen fors, aanbod daalt’](#) (juli 2023)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Burgermonitor](#)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Dataset Corporatiewoningen](#)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [De Staat van de Stad Amsterdam XI, 2020-2021](#) (2021)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Dienstverlening van de hersteloperatie toeslagenschandaal](#) (2023)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Lunchlezing Zicht op ondermijning](#) (2023)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Opkomst Amsterdammers met migratieachtergrond blijft laag](#) (2022)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Opkomst en stemgedrag Amsterdammers met migratieachtergrond verkiezingen gemeenteraad 2018](#) (2018)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Routekaart Klimaatneutraal: Draagvlak Energietransitie](#) (2023)

Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam – [Zonder startkwalificatie vaker onzeker bestaan](#) (2023)

Parlement.com – [Tweede Kamerverkiezingen 2003](#)

Parlement.com – [Versplintering](#)

Parool – [‘Vier op vijf Amsterdamse buurtwerkers zagen toeslagenaffaire aankomen, maar konden niet ingrijpen’](#) (april 2023)

PBL en CBS – [Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050](#) (2022)

Raad van State – [Investeren in vertrouwen. Lezing van vice-president Thom de Graaf over het jaarverslag van de Raad van State 2020 voor de Academie voor Wetgeving in Den Haag](#) (juni 2021)

Raad van State – [Uitspraak over beslistermijn terugbetalingen toeslagenaffaire](#) (augustus 2023)

Raadsinformatiebrief Gemeente Amsterdam – [Werken aan meer vertrouwen tussen Amsterdammers en de gemeente](#) (2022)

Raad voor de Rechtspraak, rechtstreeks 2023 nr 1 – [Vertrouwen in de rechtspraak](#) (2023)

Rathenau Instituut – [‘AI en manipulatie op sociale en digitale media’](#) (2022)

Ravenhorst, Evers, Koning – [Gemeentelijke overheid in beweging](#) (2022)

Rechtspraak.nl – [Uitspraak Klimaatzaak Urgenda](#) (2019)

Reglitz – [Fake news and democracy](#) (2022)

RIVM – [‘Groeiende vraag naar mantelzorg komt steeds vaker neer op mantelzorger met werk’](#) (2021)

RIVM – [Onderzoeken Jongeren in tijden van corona](#)

ROB – [Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur](#) (2022)

ROB – [Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger](#) (2014)

SCP – [Burgerperspectieven 2023](#) (2023)

SCP – [Continu Onderzoek Burgerperspectieven](#)

SCP – [De sociale staat van Nederland 2018](#) (2018)

SCP – [De sociale staat van Nederland 2020](#) (2020)

SCP – [Trends in de ouderenzorg 2018-2030](#)

SCP – [‘Zes op de tien Nederlanders ontevreden over politiek’](#) (2023)

SER – [Veelbelovend. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021](#) (2022)

Staat van de Uitvoering – [Trendmatig beeld van de publieke dienstverlening](#) (2023)

Stedelijke Strategieteam Gemeente Amsterdam – [Ambtelijke verkenning ‘De betrouwbare gemeente’](#) (2022)

Tjeenk Willink – [Kan de overheid de crisis aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen](#) (2021)

Törnberg, PNAS – [How digital media drive affective polarization through partisan sorting](#) (2022)

Universiteit van Amsterdam – [‘Online nieuwsconsumptie kan kloof tussen burgers én politieke betrokkenheid vergroten’](#) (november, 2021)

Universiteit Utrecht – [Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties](#) (2022)

Van der Wal, Janssen, Bij de Vaate, Beyens & Valkenburg, UvA – [De plussen en minnen van social media. Jongeren aan het woord](#) (2023)

VNG – [Onderzoek: trend stijgende uitgaven sociaal domein zet door](#) (2022)

VPRO Tegenlicht – [Hoe de natuur steeds meer rechten krijgt](#) (2023)

#### Geïnterviewden:

- Cathelijne Kroon (Werk, Participatie en Inkomen, Gemeente Amsterdam)
- Sander Siegmann (Doorbraakteam Sociaal, Gemeente Amsterdam)
- Linda Kooijman en Henriëtte Lamers (Jongereninformatiepunt Zuid-West, Gemeente Amsterdam)
- Wouter Peters (Directie Juridische Zaken, Gemeente Amsterdam)
- Pieter Puijk (Buurtteam Volewijck, Amsterdam Noord)