

Is de ambtenaar **wantrouwend**?

De vertrouwensrelatie tussen ambtenaren en burgers staat onder druk. Dit artikel richt zich niet op het perspectief van de burger, maar op dat van de ambtenaar. De resultaten van empirisch onderzoek onder bijna vijfhonderd ambtenaren worden besproken. Het ging over de vraag hoe het gesteld is met het vertrouwen dat ambtenaren in burgers hebben en wat er op dit vertrouwen van invloed is.

Sinds geruime tijd bestaat er veel aandacht voor de vraag naar het vertrouwen dat burgers in publieke organisaties en overheidsvertegenwoordigers hebben. Geluiden van kritiek en cynisme doen vermoeden, dat het met dit vertrouwen niet altijd goed gesteld is. Ook al geven grootschalige metingen van het vertrouwen niet direct aanleiding tot onrust.² In de vele metingen en onderzoeken valt op, dat het vertrouwen van burgers doorgaans als een abstracte resultante wordt weergegeven, die van een aantal institutionele condities afhankelijk is. Wanneer de prestaties, de efficiëntie, de representativiteit en de transparantie van een publieke organisatie in orde zouden zijn, is het ook goed gesteld met het vertrouwen. Om het vertrouwen van burgers te winnen concentreren publieke organisaties zich dan ook vaak op deze factoren.

Alhoewel goede prestaties, efficiëntie, representativiteit en transparantie eigenschappen zijn van een betrouwbare publieke organisatie of overheidsvertegenwoordiger, is het vertrekpunt in dit artikel dat vertrouwen in de overheid ook op een persoonlijker, individueler niveau begrepen moet worden. Vertrouwen in de overheid is niet alleen abstract maar ook concreet en kan in directe relaties tussen ambtenaren en burgers ook worden gegenereerd en geschonden.

We verwijzen naar het Engelse onderscheid tussen *confidence* versus *trust*, met *trust* als noemer voor relationeel of persoonlijk vertrouwen.³

Persoonlijk vertrouwen

Confidence versus trust

Het onderscheid tussen *confidence* en *trust* is terug te voeren op de Duitse socioloog Luhmann.⁴ Doorgaans wordt aangemerkt, dat *confidence* het onpersoonlijke vertrouwen in een ontwikkeling of systeem omvat. Zoals Noordegraaf-Eelens et al opmerken, gaat het bij *confidence* over vertrouwen op of rekenen op in plaats van vertrouwen in. In het geval van *confidence* is er geen bewuste keuze voor een toekomstscenario, maar wordt er van een zekere vanzelfsprekendheid uitgegaan. 'Er vindt geen keuze plaats rond een concrete situatie, maar het vertrouwen ligt op een hoger niveau.'⁵ In die zin heeft *confidence* geen directe betrekking op een relatie tussen personen. Het gaat om een meer abstracte overtuiging dat een ontwikkeling of systeem niet teleur zal stellen.

Bij *trust* draait het om wat anders. *Trust* is meer persoonlijk van aard. Volgens Noordegraaf-Eelens et al zit het verschil tussen *confidence* en *trust* in de relatie met het object waarin wordt vertrouwd. 'In het geval van *trust* is die relatie gebaseerd op een vrijwillige keuze, in het geval van *confidence* is het een opgelegde relatie.'⁶ In het geval van *trust* is het vertrouwen niet abstract, maar maken we een keuze en geven we *commitment* af naar een persoon.⁷ Kenmerkend van *trust* is dan ook dat het actiever van aard is. Wanneer er sprake is van *trust*, stellen

¹ Met dank aan O. Blauwhoff, T. Zwinkels, M. de Langen en M. van Dam voor hun bijdragen aan het onderzoek dat hier wordt gepresenteerd.

² Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland* (2011), p. 55.

³ Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2011, *Een vertrouwde overheid*.

⁴ Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*, Chicester: John Wiley & Sons.

⁵ Noordegraaf-Eelens, L. et al. (2011). "Vals Vertrouwen", *Openbaar Bestuur*, p. 7.

⁶ Noordegraaf-Eelens, L. et al (2011). "Vals Vertrouwen", *Openbaar Bestuur*, p. 7.

⁷ Noordegraaf-Eelens, L., Frissen, P. & Van der Steen, M. (2010). "De Crisis van het Vertrouwen en het Vertrouwen na de Crisis", Essay in opdracht van het ministerie van BZK, p. 14.

we ons welwillend op naar deze ander, empathisch. Waar *confidence* van één kant kan komen, staat wederkerigheid of gemeenschappelijkheid in *trust* centraal. Beide partijen maken een stap in de richting van vertrouwen. Daarbij heeft het vertrouwen van de ene partij een positief effect op het vertrouwen van de andere partij. In de speltheorie is deze gedachte reeds uitgebreid bewezen.⁸ Ook de organisatiepsychologie biedt bewijs.⁹ *Trust* is omwille van deze wederkerigheid of gemeenschappelijkheid als het ware meer horizontaal en kleinschaliger. *Trust* kan ontstaan tussen twee mensen die elkaar persoonlijk waarnemen, serieus nemen en behoorlijk behandelen.

Persoonlijk gekleurde informatie

Omdat burgers geen andere overheid kunnen kiezen, lijkt *confidence* meer toepasbaar op het soort vertrouwen dat burgers in de overheid hebben dan *trust*. Toch is juist *trust* ook heel belangrijk voor de overheid. Waarom is dat zo?

Zoals hoogleraar sociale psychologie Van den Bos uitlegt, laat de sociale psychologie zien dat de mens - veel meer dan een rationeel-calculerend of regels en wetten volgend wezen - een informatie-vergaarnd individu is, dat zekerheid wil over materiële plichten en rechten en wil begrijpen of hij of zij rechtvaardig behandeld wordt.¹⁰ Ten behoeve daarvan verzamelen mensen informatie op basis waarvan zij tot een oordeel komen.

Bij veel prestaties van de overheid is het voor burgers echter niet gemakkelijk te weten wat ze mogen verwachten, om te weten waar ze op basis van het systeem recht op hebben. Om deze reden blijken mensen in de praktijk vaak af te gaan op eventueel aanwezig relationeel of persoonlijk vertrouwen. Vertrouwen in ontwikkelingen of systemen staat op deze wijze onder invloed van de vertrouwensrelatie tussen personen. Wie meer vertrouwen heeft in de competentie en welwillendheid van vertegenwoordigers van de overheid, zal de overheid in haar geheel dan ook meer waarderen.¹¹ Daarom is het erg belangrijk dat ambtenaren investeren in *trust*. Zij zijn wel niet verkiesbaar, zij kunnen wel *commitment* bij burgers creëren en bijdragen aan een cultuur van vertrouwen. Voorwaarde daarvoor is dat zij zelf ook vertrouwen in burgers stellen.

Opzet van het onderzoek

Methoden en steekproef

De hoofdvraag van het empirische onderzoek luidde: Hoe is het gesteld met het vertrouwen dat ambtenaren van ministeries, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten in burgers hebben en wat lijkt van invloed op dit vertrouwen? Om deze vraag te beantwoorden, is er onderzoek gedaan op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden.

Mensen blijken vaak af te gaan op persoonlijk vertrouwen

In juni en juli 2011 is een online enquête uitgezet bij ruim 1000 *at random* geselecteerde ambtenaren van ministeries, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten. Zij bestond uit meerkeuzevragen, schaalvragen en open vragen. In totaal hebben 457 ambtenaren de enquête helemaal doorlopen. Een relatief aanzienlijk deel van de respondenten was van het UWV afkomstig (153). De overige ambtenaren waren gelijk over een viertal ministeries en vijftien gemeenten verdeeld. Onder de respondenten zaten leidinggevenden, beleidsmedewerkers, uitvoerende ambtenaren, toezichthouders en handhavers, frontlijn medewerkers, en nog een groep andere ambtenaren. De steekproef bevatte iets meer mannen dan vrouwen (56% versus 44%). De leeftijden lagen tussen de 23 en 64 en de gemiddelde leeftijd was 45. Het merendeel van de bevroegde ambtenaren had een opleiding op hbo-niveau genoten (bijna de helft van de ambtenaren), waarbij de meest voorkomende achtergronden rechten en economie waren (samen bijna de helft van de ambtenaren).

8 Zie bijvoorbeeld Berg, J. (1994). "Trust, Reciprocity and Social History", *Games and Economic Behaviour*, 10, pp. 122-142.

9 Zie bijvoorbeeld Serva, M.A., Fuller, M.A. & Mayer, R.C. (2005). "The reciprocal nature of trust: a longitudinal study of interacting teams", *Journal of Organizational Behaviour*, 26, pp. 625-648.

10 Van den Bos, K. (2010). "Vertrouwen in de overheid", Essay in opdracht van het ministerie van BZK, p. 40. Zie ook Van den Bos, K. (2009). "Rechtvaardigheid en onzekerheid", in Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A. & Prast H.M. (Eds.) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

11 Vos, R. & Witte, R. (2009). Vertrouwen geven en in control zijn: Hoe doe je dat? Handleiding voor de vertrouwensscan en Verslag van de expertmeeting, Den Haag: Rijksacademie voor Financiën en Economie, p. 9; Noordegraaf-Eelens, L. Frissen, P. & Van der Steen, M. (2010). De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis, Essay in opdracht van het ministerie van BZK, p. 17.

	Gemiddelde score (schaal 1-10)	% mee oneens (= < 5 of 5) of % mee eens (> 5)
In het algemeen heb ik veel vertrouwen in burgers	6.82	+/- 20% mee oneens
In het algemeen zijn burgers wel te vertrouwen	7.06	+/- 10% mee oneens
Met burgers kun je in het algemeen niet voorzichtig genoeg zijn	4.70	+/- 40% mee eens

Tabel 1: Resultaten enquête

In september, oktober en november 2011 werden vervolgens discussies gevoerd over de geaggregeerde onderzoeksresultaten bij een aantal organisaties die hadden deelgenomen aan de enquête. Deze discussies hebben geholpen bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten.

Vertrouwen meten

Alvorens de resultaten worden gepresenteerd, is het belangrijk stil te staan bij de vraag hoe vertrouwen kan worden gemeten. Dit is namelijk niet eenvoudig. Om deze reden heeft dit onderzoek het vertrouwen van ambtenaren in burgers op meerdere wijzen in de enquête proberen te benaderen. In eerste instantie zijn drie stellingen gebruikt, waar ambtenaren het mee oneens/eens konden zijn:

1. In het algemeen heb ik veel vertrouwen in burgers
2. In het algemeen zijn burgers wel te vertrouwen
3. Met burgers kun je niet voorzichtig genoeg zijn

Waar stelling 1 het vertrouwen meer bij de ambtenaar legt, vragen stellingen 2 en 3 naar een inschatting van de betrouwbaarheid van burgers. Stelling

met burgers zijn daarom meegenomen. Specifiek zijn er vragen gesteld naar het contact met burgers, naar beelden van burgers en naar de eigenschappen die burgers idealiter en in de praktijk hebben. Hoeveel en wat voor soort contacten hebben ambtenaren met burgers en hoe ervaren en waarderen zij die? Welke eigenschappen heeft de ideale burger en wat zijn eigenschappen die ambtenaren in de praktijk het vaakst terugzien? Tot slot zijn er ook inzichten gedestilleerd uit de reacties van ambtenaren op de gehele enquête.

Resultaten

Uit de enquête blijkt, dat het merendeel van de bevroegde ambtenaren contact heeft met burgers en dat ongeveer de helft van hen ten minste meerdere malen per week schriftelijk of mondeling contact heeft met burgers of allebei. De andere helft van de ambtenaren heeft sporadisch tot enkele keren per maand schriftelijk of mondeling contact met burgers of via één van beide kanalen. Het merendeel van de contacten is eenmalig. Slechts tien procent van de ondervraagde ambtenaren stond voortdurend in contact met de burgers waarmee zij in hun dienstverband te maken hebben.

In de enquête werd de ambtenaren gevraagd hun contact met burgers met een rapportcijfer te waarderen. De vraag was: Met welk rapportcijfer zou u uw gemiddelde contact met burgers waarderen? De gemiddelde score op deze vraag was een 7.2. Ten tweede werd er gevraagd naar verschillende aspecten van hun ervaring van contact met burgers. Ambtenaren bleken het contact met burgers gemiddeld een beetje terecht te vinden, een beetje prettig, een beetje eerlijk, een beetje rechtvaardig en ze zijn er een beetje gelukkig over (een gemiddelde score van 5 op een schaal van 1 tot 7).

Uit de resultaten wordt duidelijk dat ambtenaren hun vertrouwen in burgers met iets minder dan een 7 op een schaal van 1 tot 10 uitdrukken. Dit is het gemiddelde van stelling 1 en stelling 2. Ongeveer 40% van de ambtenaren vindt dat je met burgers in het algemeen niet voorzichtig genoeg kunt zijn. In de open vragen naar vertrouwen waren veel ambtenaren positief en in het geval van kritiek zochten velen hard naar de juiste nuance. Meerdere ambtenaren gaven aan, dat je altijd moet uitgaan van vertrouwen in de burger. Tevens was er bij een deel van de ambtenaren sprake van expliciet wantrouwen. Een kwart tot een derde van de ambtena-

Er leven nogal wat negatieve beelden van burgers

gen 2 en 3 zijn afgeleid van de belangrijkste vraag waarmee sociaal vertrouwen doorgaans in enquêtes van het Sociaal Cultureel Planbureau wordt gemeten. Deze vraag luidt: Vindt u dat over het algemeen de meeste mensen wel te vertrouwen zijn of vindt u dat men niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met mensen? Met als antwoordmogelijkheden 'wel te vertrouwen', 'je kan niet voorzichtig genoeg zijn' en 'weet niet'.

Het doel van dit onderzoek was om het perspectief van ambtenaren op hun relatie met burgers breed in kaart te brengen. Ook andere aspecten van de relatie

De mensheid wordt steeds asociaal. Geen normen en waarden. Kennen het woord U niet meer. Stellen steeds meer eisen. Hebben totaal geen respect meer.

Mijn vertrouwen neemt met de loop der jaren wel af. Dit komt mede door hetgeen je leest in de krant over fraude, wanbetalers, e.d.

Burgers waarmee ik contact heb willen vaak iets van de gemeente. Als dat niet kan of gaat zoals zij het willen of verwachten, dan is men nogal kort door de bocht.

Ik heb altijd een zekere mate van cynisme over dubbele agenda's, halve informatie en bewust dingen naar de hand zetten.

Het vooroordeel is bij ambtenaren toch wel geregeld aanwezig. Daarnaast proberen gebruikers nog wel eens een loopje met de voorwaarden te nemen. Hierdoor worden we noodzakelijkerwijs steeds wantrouwer, ook richting de goedwillende burger.

Negatieve beelden

ren was in de open vragen negatief over de mogelijkheid tot vertrouwen in burgers.

Negatieve beelden

Er leven nogal wat negatieve beelden van burgers. Volgens de onderzochte ambtenaren zijn burgers eerder niet dan wel goed op de hoogte van de taken van publieke organisaties, zijn burgers eerder niet goed in staat publieke vraagstukken te beoordelen dan wel goed, communiceren burgers niet helder in plaats van helder, zijn zij niet constructief maar gericht op hun eigenbelang en proberen ze niet eerst hun problemen zelf op te lossen, terwijl dit wel de eigenschappen zijn die een ambtenaar voor een goede vertrouwensrelatie met burgers belangrijk acht. Vaak wordt er gesteld, dat als er meer contact komt tussen overheid en burgers, het vertrouwen tussen hen ook zal toenemen. Het huidige onderzoek heeft een zodanig verband niet aangetroffen. Wel lijkt het erop, dat veel vertrouwen en een positief beeld van burgers te maken hebben met een vertrouwensvolle basisopstelling van de ambtenaar. Tijdens de gesprekken gaven veel ambtenaren aan, dat het vertrouwen dat ambtenaren in burgers hebben, in grote mate van de desbetreffende ambtenaar en burger afhangt.

Er is niet één soort burger, niet één soort ambtenaar. Sommige ambtenaren, sommige mensen, staan nou eenmaal positiever in het leven en in hun contacten met andere mensen dan anderen. Het lijkt zodoende

niet onbelangrijk ten behoeve van de ontwikkeling van *trust* tussen ambtenaren en burgers te letten op de basisopstelling van ambtenaren.

Naast het belang van de basisopstelling doen de onderzoeksresultaten vermoeden dat de organisatiecultuur- en structuur van grote invloed zijn. Sommige organisaties scoorden gemiddeld hoger of positiever op de vertrouwensvragen en de vragen naar het beeld van burgers dan andere organisaties. De gemiddelde inschatting van de betrouwbaarheid van burgers door de ambtenaren van een aantal organisaties viel zelfs negatief uit.

Een mooie uitdaging voor toekomstig onderzoek zou zijn de verschillende organisatiekenmerken te testen op invloed op het vertrouwen en het beeld van ambtenaren in burgers. Dit zou inzicht geven in de manieren waarop een houding van vertrouwen en betrokkenheid jegens burgers in een organisatie kan worden verankerd.

Dit onderzoek bracht tot slot ook aan het licht, dat in sommige contexten de contactervaring en waardering, het vertrouwen en het beeld van de ambtenaar lager of slechter zijn dan in andere contexten. Zo hebben ambtenaren die in de klachtbehandeling werken, gemiddeld genomen een slechtere ervaring met het contact dan ambtenaren wier contact met burgers in een andere context plaatsheeft. Handhavers blijken een negatiever beeld van burgers te hebben dan bijvoorbeeld frontlijnmedewerkers of leidinggevenden. Participatie-ambtenaren zijn posi-

tiever. Ook uit deze resultaten spreekt het belang van de omgeving. Geconcludeerd kan worden dat een bewuste houding van vertrouwen alsook de omgeving en werkcontext van de ambtenaar van grote invloed zijn op het vertrouwen dat hij of zij in burgers heeft.

Conclusie

Hoewel het empirisch onderzoek niet uitwijst, dat er een algeheel groot wantrouwen onder ambtenaren jegens burgers is, blijkt een groep ambtenaren wel expliciet wantrouwend te zijn. De cijfers en de antwoorden op de open vragen doen vermoeden, dat ongeveer een kwart tot een derde van de ambte-

op te lossen, terwijl ambtenaren juist graag zien dat burgers onderlegd zijn, constructief, helder in de communicatie en zich verantwoordelijk voelen voor hun eigen problemen.

Wanneer het gaat om de vertrouwensrelatie tussen ambtenaren en burgers, dan is niet langer alleen het vertrouwen van burgers van belang, maar rijst ook de vraag naar het vertrouwen in burgers. Leidende gedachte van dit artikel is dat de overheid op verschillende wijzen aan het creëren van een vertrouwenscultuur kan bijdragen. Eventueel wantrouwen, negativiteit en cynisme vanuit de overheid zijn geen goede bodem voor verbetering van de sociale betrokkenheid, van *trust*, tussen overheid en burger. Actief vertrouwen in de burger draagt bij aan het scheppen van een vertrouwensrelatie met burgers en is de voorwaarde voor goede interacties en samenwerking met burgers.

Om deze reden is het belangrijk dat publieke organisaties aandacht besteden aan het opbouwen van vertrouwensrelaties met burgers. Eerste aanwijzingen uit het huidige onderzoek doen vermoeden, dat het belangrijk is oog te hebben voor de basisopstelling van individuele ambtenaren, om een organisatiestructuur en -cultuur te creëren waarin vertrouwen in burgers verankerd is en om er zorg voor te dragen dat ambtenaren die voornamelijk burgers ontmoeten, in bepaalde contexten zoals klachtbehandeling, niet een onevenredig negatief beeld krijgen.

De overheid kan op verschillende wijzen bijdragen aan het creëren van een vertrouwenscultuur

naren tot deze groep behoort. Ook bestaat er onder ambtenaren een flink aantal negatieve beelden. Ambtenaren vinden dat burgers slecht op de hoogte zijn van het takenpakket van publieke organisaties, dat burgers publieke vraagstukken niet goed kunnen beoordelen, dat burgers niet constructief zijn, dat burgers niet helder communiceren, en dat burgers niet proberen om hun problemen eerst zelf



Succesvolle vrouwen in de Nederlandse politiek

Sinds ze een eeuw geleden stemrecht verwierven, zijn vrouwen actief bij de politiek betrokken geraakt. Nadat in 1918 de eerste politica in Nederland democratisch werd gekozen, zijn velen haar gevolgd en hebben vele vrouwen in de loop van de tijd ook staatsambten bekleed. Ze zijn sterk vertegenwoordigd in het Europese Parlement, in de Staten-Generaal, in provinciale staten en gemeenteraden. In *Haagse hakken. Succesvolle vrouwen in de Nederlandse politiek* (Amsterdam: Balans, 2012) worden er meer dan dertig geportretteerd. Op de foto de invloedrijke politica Hanne van Leeuwen (CDA).