



Het vertrouwen van ambtenaren in burgers

Door drs. Emilie Röell
Bureau Nationale ombudsman

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Leeswijzer	3
1. Theoretisch Kader: Vertrouwen als relationeel begrip	4
1.1. Achtergrond	4
1.2. <i>Confidence</i> versus <i>trust</i>	5
1.3. Waarom doet relationeel vertrouwen tussen ambtenaren en burgers ertoe?	8
2. Onderzoeksopzet en methoden	11
2.1. Methode en steekproef	11
2.2. Hoe kan vertrouwen worden gemeten?	14
3. Resultaten	16
3.1. Onderzoeksresultaten kwantitatief onderzoek	16
3.2. Resultaten uit de open vragen en gesprekken	26
4. Conclusie en discussie	30
4.1. Conclusie	30
4.2. Discussie	32

Inleiding

In dit artikel staat de vertrouwensrelatie tussen ambtenaren en burgers centraal.¹ Sinds enige tijd nu is er veel aandacht voor de vraag naar het vertrouwen dat burgers in de overheid en overheidsvertegenwoordigers hebben. Wat opvalt in de vele onderzoeken naar en adviezen over vertrouwen, is dat het vertrouwen van burgers vaak wordt weergegeven als een abstracte resultante welke afhankelijk is van een aantal institutionele condities. Bijvoorbeeld de prestaties van een publieke organisatie, de representativiteit en transparantie. Om het vertrouwen van burgers te winnen concentreren publieke organisaties zich dan ook vaak op deze factoren. Echter; alhoewel goede prestaties, representativiteit en transparantie allen eigenschappen zijn van een betrouwbare publieke organisatie of overheidsvertegenwoordiger; het vertrekpunt in dit artikel is dat vertrouwen in de overheid ook op een veel persoonlijker, individueel niveau begrepen moet worden. Vertrouwen in de overheid is niet alleen onpersoonlijk en abstract maar ook concreet en kan ook worden gegeneerd en geschonden in directe relaties tussen ambtenaren en burgers. Gedacht kan worden aan de Engelse woorden *confidence* versus *trust*, met *trust* als noemer voor relationeel of persoonlijk vertrouwen.

Hartman en Tops stellen zelfs dat de kwaliteit van de directe interactie tussen uitvoerende professionals en burgers doorslaggevend is voor de perceptie van de kwaliteit van het openbaar bestuur.² Voor een overheidsinstantie die het vertrouwen van burgers wil versterken is het daarom belangrijk dat haar ambtenaren kunnen zorgen voor prettige interactie met burgers. Op basis van deze interactie kunnen zij bouwen aan relaties die kunnen uitgroeien tot vertrouwensrelaties met burgers, tot *trust*. Kenmerk van *trust* is de aanwezigheid van empathie of persoonlijke welwillendheid. Vervolgens kan *trust* bijdragen aan *confidence* of onpersoonlijk vertrouwen en daarmee bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid in het geheel.³

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. In een vertrouwensrelatie komt vertrouwen immers van twee kanten. Aan de kant van ambtenaren in deze vertrouwensrelatie is tot op heden nog maar weinig aandacht besteed. Daarom staat in dit artikel de beleving van ambtenaren centraal. Hoe is het gesteld met het vertrouwen dat ambtenaren van ministeries, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten in burgers hebben, en wat is van invloed op dit vertrouwen?

In het eerste deel van dit artikel wordt aan de hand van bestaande vertrouwensliteratuur uitgelegd waarom de vraag naar het vertrouwen van ambtenaren belangrijk is. Hier wordt een stuk theorie geboden aan de hand waarvan het empirisch onderzoek dat vervolgens besproken wordt,

¹ Speciale dank gaat uit naar Alex Brenninkmeijer, Olivier Blauwhoff, Tomas Zwinkels, Maaïke de Langen en Marion van Dam voor hun bijdragen aan het onderzoek dat hier gepresenteerd wordt. De auteur is als enige verantwoordelijk voor de uiteindelijke tekst.

² Hartman, C. & P.W. Tops, (2006), *In het vooronder van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing*, Den Haag: NICIS Institute

³ In hoofdstuk 3 van deel 1 wordt dieper ingegaan op de wisselwerking tussen *confidence* en *trust*.

begrepen kan worden. Het empirisch onderzoek is uitgevoerd met als doel nieuw inzicht te bieden in de relatie tussen ambtenaren en burgers specifiek vanuit het perspectief van ambtenaren. Aan het eind van dit artikel worden de belangrijkste onderzoeksresultaten op een rijtje gezet, een discussie geopend, en worden er aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek.

De leidende gedachte in dit artikel is dat de overheid op verschillende wijzen kan bijdragen aan het creëren van een vertrouwenscultuur. Eventueel wantrouwen, negativiteit, en cynisme vanuit de overheid zijn geen goede bodem zijn voor verbetering van de sociale betrokkenheid tussen overheid en burger. Actief vertrouwen is wellicht noodzakelijk.

1. Theoretisch Kader: Vertrouwen als relationeel begrip

1.1. Achtergrond

De laatste jaren is het thema vertrouwen uitgegroeid tot een belangrijk onderwerp van discussie in bestuurlijk Nederland. In het licht van toenemende kritiek op bijvoorbeeld politieke leiders, wetgevingstrajecten, de politie of toezichthouders, maakt men zich zorgen over het vertrouwen dat overheidsorganisaties en publieke figuren genieten. Alhoewel Nederland in vergelijking tot andere Europese landen nog steeds een *high-trust society* is, blijkt de onrust niet geheel ongegrond. Zo toont onderzoek van TNS Nipo in 2008, 2009 en 2010 aan dat burgers de dienstverlening van de overheid in die jaren met respectievelijk een 6,4, een 6,4 en een 6,5 waarden.⁴ Onderzoek door het Sociaal Cultureel Planbureau en de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur laten grote schommelingen zien in het vertrouwen van burgers in de politiek en publieke instituties.⁵ En onderzoek van Motivaction toont aan dat het vertrouwen in ambtenaren de laatste jaren is gestegen, maar dat overheidsdienaars door de helft van de bevolking traag worden bevonden, en lui door een kwart.⁶

Ook in het buitenland zijn sommige verontrustende trends waarneembaar.⁷ In een uitvoerige review van literatuur en praktijk presenteerde UNDESA in 2006 een aantal ontwikkelingen die het vertrouwen van burgers in de overheid wereldwijd onder druk zetten.⁸ Ze bespreken een aantal algemeen geldende factoren, te beginnen met de invloed van de economie. In het algemeen vertrouwen mensen een overheid meer die economische groei kan bewerkstelligen, werk kan creëren, en in toegang voorziet tot onderwijs en andere diensten. Competitie, economische dislocatie ten gevolge van globalisering, groeiende ongelijkheid en een toenemende hoeveelheid gemarginaliseerde groepen mensen doen het publiek twijfelen aan het vermogen en de bereidheid van overheden om passende actie te ondernemen. Ten tweede stelt het rapport dat de perceptie van corruptie in de politiek de sterkste predictor is van institutioneel wantrouwen, alsook dat de perceptie van corruptie in lokale instituties wantrouwen in de politiek veroorzaakt. Een aanhoudende reeks van corruptieschandalen in de wereld komt het vertrouwen van burgers dientengevolge niet ten goede. Ten derde is de mate waarin participatie en directe beïnvloeding mogelijk is voor veel burgers steeds meer van belang, terwijl mogelijkheden daartoe beperkt blijven.⁹ Ten vierde en laatste, stelt het

⁴ TNS Nipo, 2008/2009/2010, "Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening."

⁵ SCP, 2011, "De Sociale Staat van Nederland 2011"; Ministerie van BZK, 2011, "Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur."

⁶ Motivaction, 2011, "Bezuinigen op ambtenaren? Onderzoek onder het brede publiek en onderzoek onder ambtenaren"

⁷ Zie het Wereld Economische Forum, de Eurobarometer, de Azië Barometer, de Latinobarometro, BBC en Gallup International, UNPAN (United Nations Online Network in Public Administration and Finance), UNDP (United Nations Development Fund), Transparency International.

⁸ Blind, 2006, "Building Trust in Government in the Twenty-First Century", UNDESA, pp. 18-20.

⁹ Welke rol participatie en beïnvloeding heeft in de vertrouwensdynamiek hangt af per land. In sommige landen duidt een hoge mate van activiteit onder burgers op wantrouwen, terwijl in landen zoals Australië een

rapport dat er in toenemende mate waarde wordt gehecht aan de oprechtheid en eerlijkheid van de woorden en daden van publieke leiders.¹⁰ Deze verwachtingen worden niet behaald, niet alleen omdat publieke leiders niet per se oprechter en eerlijker worden maar ook omdat elke misstap zeker belicht zal worden door de media.

Om vertrouwen te behouden en te versterken raad UNDESA aan dat politieke leiders investeren in consistentie tussen woorden en daden, economische efficiëntie en groei, in transparantie en integriteit, in de participatie van *civil society* en in technologische democratisering.¹¹

Wat lijkt te ontbreken in veel van dit soort analyses en aanbevelingen is een bezinning op wat vertrouwen nou eigenlijk precies is en hoe vertrouwen in de overheid tot stand komt. Waarom hebben mensen wel of geen vertrouwen in de overheid? Zoals Van den Bos in een recent essay, geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, stelt, is er ondanks de politieke en maatschappelijke aandacht voor vertrouwen relatief weinig bekend over hoe vertrouwen bij mensen nou eigenlijk werkt.¹²

Een definitief antwoord wordt in dit artikel niet geboden. Vertrouwen is een zeer complex onderwerp dat niet geheel te doorgronden valt, zeker niet in institutionele context. De veelheid aan theorieën, benaderingen en termen zijn daar getuige van. In dit artikel is er dan ook aandacht, binnen Nederlandse context, voor één mogelijke benadering. Vertrouwen in de overheid kent een onpersoonlijke, abstracte vorm, in de vorm van *confidence*, maar ook een concrete, relationele vorm, *trust*. Alhoewel door de overheid in beide vormen van vertrouwen geïnvesteerd moet worden teneinde het vertrouwen van burgers te behouden en versterken, concentreert dit artikel zich op het belang van *trust*. Burgers willen niet alleen kunnen rekenen op systemen; zij willen ook vertrouwen kunnen hebben in overheidsvertegenwoordigers. Wat is de inhoud van dit persoonlijke vertrouwen, en waarom is het van belang?

1.2. Confidence versus trust

In veel literatuur over vertrouwen wordt onderscheid gemaakt tussen *confidence* en *trust*. Dit onderscheid is terug te voeren op de Duitse socioloog Luhmann.¹³ Doorgaans wordt aangemerkt dat *confidence* het onpersoonlijke vertrouwen in een ontwikkeling of systeem omvat. *Trust* is daarentegen meer persoonlijk van aard.

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

hoge mate van burgerparticipatie op vertrouwen duidt (zie Job, 2005, "How is Trust in Government created? It Begins at Home, but Ends in the Parliament," in *Australian Review of Public Affairs*, 6, 1, pp. 1-23).

¹⁰ Zie voor toelichting hierbij Warren, 2006, "Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption," in *American Journal of Political Science*, 50, 1, p. 6.

¹¹ Blind, 2006, p. 19-20.

¹² Van den Bos, 2010, "Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?" *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*, p. 5.

¹³ Luhmann, 1979, *Trust and Power*, Chicester: John Wiley & Sons

toekomstscenario maar wordt er uitgegaan van een zekere vanzelfsprekendheid. “Er vindt geen keuze plaats rond een concrete situatie, maar het vertrouwen ligt op een hoger niveau.”¹⁴ 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 stelen. Toegepast op de overheid, kunnen goede prestaties, representativiteit en transparantie aan deze overtuiging bijdragen, en ook zorgen dat deze overtuiging een realistische verwachting omvat. Dit is belangrijk, want wanneer de ontwikkeling of het systeem toch teleurstelt, dan zal een individu niet zozeer spijt hebben en de hand in eigen boezem steken, maar vervreemding ervaren. Zoals bijvoorbeeld uit sentimenten rondom de financiële crisis blijkt, voelen burgers zich vooral bedrogen.¹⁵

Bij *trust* draait het om wat anders. 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.”¹⁶ In het geval van *trust* is het vertrouwen niet abstract maar maken we een keuze en geven we *commitment af* naar een persoon.¹⁷ Kenmerkend van *trust* is daarmee dat het actiever van aard is. Wanneer er sprake is van *trust*, stellen we ons welwillend op naar deze ander, empathisch. *Trust* is om die reden als het ware meer horizontaal en kleinschaliger. *Trust* kan ontstaan tussen twee mensen die elkaar persoonlijk waarnemen, serieus nemen en behoorlijk behandelen.

Hoe kan het onderscheid tussen *confidence* en *trust* verder ingevuld worden? Voor deze vraag helpt het om verder na te denken over verschillende gronden voor vertrouwen. Aan de hand van Lewicki en Bunker bespreekt Van de Walle drie vormen van vertrouwen: *calculus-based trust*, *knowledge-based trust*, en *identification-based trust*.¹⁸ Van de Walle legt uit dat *calculus-based trust* gebaseerd is op een berekening van de voordelen van vertrouwen en betrouwbaarheid, en mogelijke reputatie-effecten die onbetrouwbaarheid tot gevolg zou kunnen hebben. Van de Walle schrijft: “Where there is *calculus-based trust*, it is assumed that actors will act in a trustworthy way because of the benefits this brings, or the costs incurred by not being trustworthy.”¹⁹ Voorspelbaarheid is een belangrijk ingrediënt van *knowledge-based trust*. Informatie over gedrag en intenties is hierin centraal.²⁰ Omdat *calculus-based trust* en in zekere mate ook *knowledge-based trust* niet per se worden ingegeven door ervaringen, maar kunnen berusten op reputatie en strafsystemen, kunnen beiden geschaard worden onder *confidence*.

¹⁴ Noordegraaf-Eelens *et al*, 2011, “Vals Vertrouwen”, in *Bestuurskunde*, p. 7.

¹⁵ Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen, 2010, “De Crisis van het Vertrouwen en het Vertrouwen na de Crisis”, *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*, p. 20.

¹⁶ Noordegraaf-Eelens *et al*, 2011, “Vals Vertrouwen”, in *Bestuurskunde*, p. 7.

¹⁷ Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen, 2010, “De Crisis van het Vertrouwen en het Vertrouwen na de Crisis”, *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*, p. 14.

¹⁸ Lewicki, & Bunker, 1996, "Developing and maintaining trust in work relationships" in Kramer & Tyler (eds.) *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 114-139

¹⁹ Van de Walle, 2011, "New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating distrust?" in: Christensen & Lægreid, (eds.) *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate, p. 12

²⁰ *Ibid*, p. 13

Pas bij *identification-based trust* is er sprake van een persoonlijke vertrouwensrelatie. *Identification-based trust* is gebaseerd op wederzijdse identificatie en gedeelde waarden en doelen. *Identification-based trust* is daarmee niet zozeer cognitief maar emotioneel. In dit geval is er sprake van vertrouwen omdat partijen elkaar begrijpen en elkaars belangen appreciëren.”²¹

In de conceptie van *trust* naast *confidence* die in dit artikel gepresenteerd wordt, staat een bepaalde mate van identificatie, en daarmee van empathie en welwillendheid naar de ander, centraal. Het draait niet langer om beheersing, om het beperken van elke kans op verlies. In *trust* zijn de tolerantiegrenzen van betrouwbaarheid vastgesteld en hebben deze tolerantiegrenzen zich verwijdt op basis van toenemende empathie. Kritiek, en zelfs een bepaalde mate van wantrouwen, hebben dan ook hun plaats in *trust*. Echte vertrouwensrelaties kunnen een stootje hebben, en zijn in staat om desondanks positief in te zetten op een onzekere toekomst. Het hebben van persoonlijk contact is daarvoor heel belangrijk. Zoals Abrams *et al* uitleggen:

“More frequent communication increases the amount of information available to assess another’s abilities, intentions, and behaviors within the relationship and provides more opportunity for people to develop a shared vision and language and so increase trust in one another’s competence.”²²

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.²³ Maar ook de organisatie psychologie biedt bewijs.²⁴ Er zijn geen onderzoeken bekend die deze gedachte testen specifiek in de relatie tussen burger en ambtenaar. Zoals Van den Bos ook stelt: “Er [is] veel bekend over de invloed van vertrouwen *in* de overheid, terwijl de invloed van vertrouwen *door* de overheid op gedrag nog niet vaak onderzocht is.”²⁵ Zulk onderzoek moet nog gedaan worden. Toch lijkt de vraag naar het vertrouwen van ambtenaren in burgers op basis van bovenstaande van belang. Gemeenschappelijke waarden en doelen kunnen ontstaan wanneer er van beide kanten een bepaalde mate van welwillendheid en empathie bestaat. Hoe denken ambtenaren over burgers, is daarom de vraag.

1.3. Waarom doet relationeel vertrouwen tussen ambtenaren en burgers ertoe?

²¹ Ibid, p. 13

²² Abrams *et al*, 2003, “Nurturing interpersonal trust in knowledge-sharing networks,” in *Academy of Management Executive*, 17, 4, p. 68. Abrams *et al* verwijzen verder naar de volgende onderzoeken: Saegert, Swap & Zajonc, 1973, “Exposure, context, and interpersonal attraction,” *Journal of Personality & Social Psychology*, 25, pp. 234–242; O’Reilly & Roberts, 1976, “Relationships among components of credibility and communication behavior in work units,” *Journal of Applied Psychology*, 61, pp. 99–102; Becerra, & Gupta, 2003, “Perceived trustworthiness within the organization: The moderating impact of communication frequency on trustor and trustee effects,” *Organization Science*, 14, p. 32–44.

²³ Zie bijvoorbeeld Berg, 1994, “Trust, Reciprocity and Social History”, in *Games and Economic Behavior*, 10, pp. 122-142.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Serva, Fuller & Mayer, 2005, “The reciprocal nature of trust: a longitudinal study of interacting teams”, in *Journal of Organizational Behavior*, 26, pp. 625-648.

²⁵ Van den Bos, 2010, “Vertrouwen in de overheid”, *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*, p. 43

Omdat burgers geen andere overheid kunnen kiezen, lijkt *confidence* meer toepasbaar op het soort vertrouwen dat burgers in de overheid hebben dan *trust*. Burgers verwachten dat de overheid ten minste aan gewekte verwachtingen voldoet. Toch is juist *trust* ook heel belangrijk voor de overheid. Waarom is dit het geval?

Bij veel prestaties van de overheid is het voor burgers niet gemakkelijk om te weten wat ze mogen verwachten; om te weten waar ze op basis van het systeem recht op hebben. Het al dan niet krijgen van de prestatie is dan geen geschikte basis om te kunnen vertrouwen of niet. In de praktijk blijken mensen dan af te gaan op eventueel 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.²⁶ Volgens Schillemans is vertrouwen in het publieke domein zelfs grotendeels persoonlijk; het zijn uiteindelijk personen die we wel of niet vertrouwen.²⁷ Daarom is investeren in *trust* zeker belangrijk voor ambtenaren. Zij zijn dan wel niet verkiesbaar; zij kunnen wel *commitment* creëren bij burgers en bijdragen aan een cultuur van vertrouwen.

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-vergarend individu is, dat zekerheid wil over materiele plichten en rechten en wil begrijpen of hij of zij rechtvaardig behandeld wordt.²⁸ Ten behoeve daarvan verzamelen mensen informatie en op basis van deze informatie komen zij tot een oordeel. Echter, in het alledaagse leven is het niet gemakkelijk om voldoende en begrijpelijke informatie te verzamelen over iets zo complex als het overheidswezen. Transparantie van en heldere communicatie door de overheid helpen daar wel bij maar dan ben je er als burger nog niet.

Een belangrijk inzicht dat we ontleen aan Van Den Bos is dat omdat de mens vaak incomplete of moeilijk begrijpbare informatie heeft waarop hij of zij een oordeel moet vellen, de perceptie van zekerheid en rechtvaardigheid erg persoonlijk of subjectief en ervarings-gebaseerd is.²⁹ Persoonlijke informatie of persoonlijk gekleurde informatie heeft de voorkeur, omdat de mens een sociaal wezen is en daardoor veel makkelijker een oordeel over een persoon kan geven. Om deze reden zal contact met ambtenaren worden aangegrepen als een bron van informatie op basis waarvan een oordeel gevormd kan worden over de instantie waarvoor de desbetreffende ambtenaar werkzaam is. Dit is waarom een goede vertrouwensrelatie met ambtenaren er zo toe doet.

²⁶ Vos & Witte, 2009, "Vertrouwen geven en in control zijn: Hoe doe je dat?" Handleiding voor de vertrouwensscan en Verslag van de expertmeeting (Rijksacademie voor Financien en Economie), p. 9; Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen, 2010, "De Crisis van het Vertrouwen en het Vertrouwen na de Crisis", *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*, p. 17.

²⁷ Schillemans, in WRR rapport 'Het Gezicht van de Publieke Zaak', 2009; ook van Zoonen, 2005; Corner en Pels, 2003; vgl. Hajers, Law et al, 2009).

²⁸ Van den Bos, 2010, "Vertrouwen in de overheid", *Essay in opdracht van het ministerie van BZK*, p. 40. Zie ook Van den Bos, 2009, "Rechtvaardigheid en onzekerheid", in Tiemeijer, Tiemeijer & Prast (Eds.) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

²⁹ Van den Bos, 1998, "When Do We Need Procedural Fairness? The Role of Trust in Authority", *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 6, pp. 1449-1458

Van den Bos ontleent deze benadering van vertrouwen aan de theorie van de procedurele rechtvaardigheid in de rechtspraak. Rechtvaardigheid kent verschillende componenten: distributieve, procedurele, en retributieve rechtvaardigheid. Een belangrijke vraag is of de rechtvaardigheidsbeleving tijdens een interactie tussen partijen primair afhangt van de beleving van de distributieve rechtvaardigheid, in de vorm dat een partij gelijk krijgt, zijn deel; of dat procedurele rechtvaardigheid ook een belangrijke rol speelt. Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het er om dat belanghebbenden bijvoorbeeld het gevoel hebben dat zij tegemoet worden getreden door onafhankelijke, betrouwbare en deskundige beslissers, en dat de beslissers de belanghebbende met respect tegemoet treden, zich geïnteresseerd tonen, de tijd nemen goed te luisteren en adequaat reageren op vragen van de belanghebbende.³⁰

Sinds baanbrekend werk van Thibaut & Walker bestaat er brede consensus over het belang van procedurele rechtvaardigheid. De uitkomst bepaalt niet altijd of mensen zich rechtvaardig behandeld voelen. Van den Bos legt uit dat wanneer mensen weten of een specifieke uitkomst rechtvaardig is, hun rechtvaardigheidsoordeel primair afhangt van de uitkomst die ze krijgen. Maar omdat informatie over uitkomsten veelal moeilijk interpreteerbaar zal zijn, bijvoorbeeld omdat het de burger aan relevante jurisprudentie ontbreekt³¹, of omdat informatie over de uitkomst vaker pas beschikbaar komt na procedurele informatie³² treedt er heel vaak een *fair process effect* op. De manier waarop mensen zich tijdens een procedure behandeld voelen blijkt van groot belang voor de algehele rechtvaardigheidsbeleving.

Belangrijk is als zodanig de wisselwerking tussen *confidence* en *trust*. *Confidence* en *trust* bieden beide een positieve dan wel negatieve validering van dat wat burgers waarnemen van de overheid, en kunnen elkaar versterken of verzwakken. Ter illustratie van verzwakken het volgende: het is belangrijk om heldere informatie te verschaffen als overheidsinstantie. Maar op het moment dat er geen vertrouwen is in de vertegenwoordigers van deze overheidsinstantie, is het te verwachten dat de verschaft informatie ook niet vertrouwd zal worden. Net zoals de informatie die een schijnbaar corrupte bankdirecteur verschaft, niet vertrouwd zal worden. Een ander voorbeeld is dienstverlening. Ook al mag de dienstverlening ergens heel efficiënt verlopen; wanneer burgers bij die dienstverlening in aanraking komen met ambtenaren die hun vertrouwen niet weten te winnen door hen bijvoorbeeld niet met respect te behandelen, dan zullen zij doorgaans geen vertrouwen hebben in de specifieke publieke organisatie. Een positieve spiraal is net zozeer denkbaar. Wanneer betrouwbare transparante systemen niet voldoende *confidence* kunnen opwekken, dan kunnen overheidsvertegenwoordigers bijdragen door middel van het persoonlijk vertrouwen dat zij genieten.

³⁰ Herwijer, 2007, "Hoe krijgen we tevreden klagers? Inleiding op de studiemiddag "Bang voor een klacht?" van de Vereniging voor Klachtrecht. Op te halen via: <http://www.verenigingvoorklachtrecht.nl/articles/150>

³¹ Van den Bos *et al*, 1997, "How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect," in *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, pp. 1034-1046.

³² Van den Bos, Vermunt & Wilke, 1997, "Procedural Justice: What is Fair Depends More on What is First than on What Comes Next", in *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1, 95-104

Bovenstaande maakt duidelijk waarom dit onderzoek zich vooral richt op *trust* in plaats van op *confidence*. Betrouwbare, representatieve, transparante systemen zijn niet altijd voldoende om vertrouwen van burgers te genereren. Een goede vertrouwensrelatie met overheidsvertegenwoordigers, met ambtenaren, is zeker ook van belang. En zo'n relatie kan niet van slechts van één kant komen. Zodoende staat in dit artikel de vraag naar het vertrouwen van ambtenaren in burgers centraal.

2. Onderzoeksopzet en methoden

2.1. Methode en steekproef

Dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden. In de eerste fase werden een aantal interviews gehouden met wetenschappers om het theoretisch kader te versterken. Ook werden in deze fase een tiental interviews gehouden met ambtenaren van 2 gemeenten, 2 ministeries en 1 uitvoerende organisatie. Deze waren open van aard en diende het doel beter inzicht te krijgen in de praktijk van het onderwerp en het soort vragen dat gesteld zou moeten worden in de enquête. Tevens is een draft versie van de enquête tijdens een aantal van de interviews getest. Onduidelijke of tweeslachtige vragen konden toen worden aangepast.

Daarop is in juni en juli 2011 de enquête uitgezet bij ruim 1000 ambtenaren via het internet. Deze enquête bestond meerkeuzevragen, uit schaalvragen, en uit open vragen. Bij sommige organisaties heeft de enquête opengestaan tot augustus. Ambtenaren hadden zo een aantal weken de tijd om de vragenlijst, die ongeveer 30 minuten in beslag nam, in te vullen.

Aan het begin van de vragenlijst werd duidelijk gemaakt dat het in dit onderzoek in eerste instantie ging om de relatie met individuele burgers; niet om de relatie met bedrijven, instellingen en verenigingen. Tevens werd aangegeven dat de gegevens anoniem behandeld zouden worden.

In september, oktober en november werden bij een aantal deelnemende organisaties discussies gevoerd over de geaggregeerde onderzoeksresultaten. Tijdens deze discussies kwamen interessante verschillen naar voren wat betreft de interpretatie van de onderzoeksresultaten, welke zullen worden besproken in deel 4.

De ruim 1000 benaderde ambtenaren waren verspreid over een viertal ministeries, vijf zelfstandige bestuursorganen en 15 gemeenten. Van deze organisaties werd begin juni de bestuurlijke top aangeschreven, waarbij gevraagd werd om intern een aselectieve steekproef te laten maken van 10, 25, 40 of 75 medewerkers, afhankelijk van de grootte van de organisatie. Op twee politiekorpsen en één gemeente na is overal positief gereageerd op dit verzoek. Emailadressen van geselecteerde ambtenaren werden verstuurd naar de onderzoeker, terwijl de contactpersonen alvast een aankondiging rondstuurden binnen de organisatie. Eind juni heeft de onderzoeker de geselecteerde ambtenaren benaderd met het verzoek om de online enquête in te vullen. Bij enkele organisaties is de enquête door de organisatie zelf uitgezet.

Omdat een goede verdeling over ministeries, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten werd nagestreefd in dit onderzoek, is ervoor gekozen deelname aan het onderzoek via deze organisaties te laten plaatsvinden. De deelnemende organisaties zijn daarom gevraagd zelf een aselecte steekproef te maken. Alhoewel erop vertrouwd kan worden dat organisaties zorg hebben gedragen voor de aselectiviteit van de steekproef, kan de representativiteit van de steekproef niet geheel gegarandeerd worden. Andersoortige steekproeven worden dan ook aangeraden voor toekomstig onderzoek.

In tabel 1 wordt duidelijk wie er precies aan het onderzoek hebben deelgenomen.

Orgaan	Beoogd aantal	Uiteindelijk benaderd	Ingevuld
Min. van BZK	75	40	11
Min. van V&J	75	150	38
Min. van Sociale Zaken	75	150	73
Min. van VWS	75	40	11
Politiekorps 1	40	0	0
Politiekorps 2	40	0	0
CAK	75	80	66
SVB	75	80	68
UWV	75	600	153
Leeuwarden	25	28	23
Apeldoorn	25	25	11
Haarlem	25	25	15
Nijmegen	25	25	10
Gemeente x	25	0	0
Dordrecht	25	25	10
Bloemendaal	10	10	2
Culemborg	10	9	4
Borne	10	10	10
Borger Odoorn	10	10	8
Peel & Maas	10	10	10
Gouda	10	15	12
Alkmaar	10	13	8
Oostflakkee	10	11	11
Roermond	10	10	7
Smallingerland	10	10	4
Vaals	10	10	8
Zandvoort	10	14	10
Winterswijk	10	13	11
Oosterhout	10	10	6
Baarn	10	10	8
	865	1433	608

Tabel 1

Uit de tabel is op te maken dat van de ruim 1000 ambtenaren die benaderd zijn, 608 ambtenaren de vragenlijst zijn begonnen. Hiervan zijn 457 tot het eind van de vragenlijst gekomen. Mogelijkerwijs wordt de representativiteit van de steekproef bedreigd door dit gegeven van non-respons. Het zou kunnen zijn dat de ambtenaren die niet aan de vragenlijst zijn begonnen, weinig op hebben met het idee van vertrouwen hebben in burgers. Hier is verder echter niet naar gekeken.

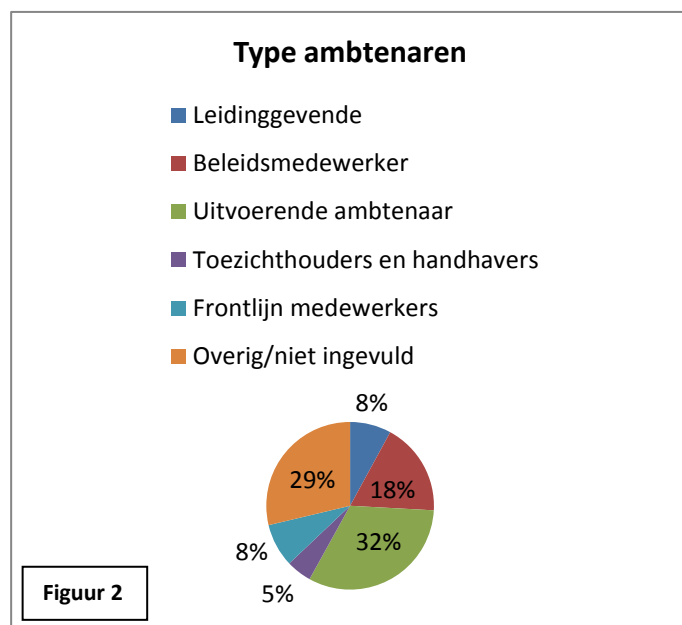
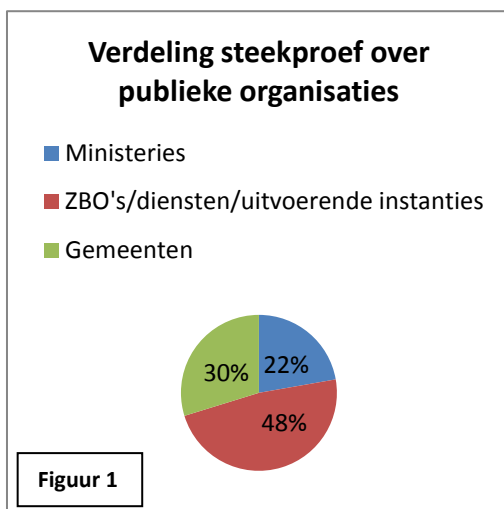
De 457 ambtenaren die tot het einde van de vragenlijst zijn gekomen hebben niet alle vragen beantwoord. Er is sprake van ontbrekende waarden. Hierdoor moest er in de statistische toetsen rekening worden gehouden met wisselende aantallen respondenten per vraag die in de verschillende analyses werden betrokken. De resultaten die in dit rapport worden vermeld zijn statistisch robuust en houden rekening met ontbrekende waarden.

Het feit dat niet alle ambtenaren de vragenlijst helemaal ingevuld hebben kan gelegen aan hebben aan de lengte van de vragenlijst, die op ongeveer 30 minuten geschat moet worden. Bovendien was er geen mogelijkheid om de vragenlijst tussentijds op te slaan, hetgeen betekende dat mensen die begonnen, de vragenlijst ook direct af moesten maken.

Zorgvuldigheid gebiedt ook te vermelden dat niet alle respondenten officieel ambtenaar zijn. Zoals sommige respondenten in de enquête zelf aangaven, zijn werknemers van bijvoorbeeld de SVB officieel geen ambtenaar. Alhoewel overheidsdienaar of vertegenwoordiger van een publieke

organisatie wellicht meer correcte termen waren geweest, wordt gemakshalve toch voor de term ambtenaren gekozen in de verdere uitwerking van het onderzoek.

In figuur 1 wordt de verdeling over de verschillende overheidsinstanties weergegeven. Een relatief groot deel van de respondenten is werkzaam voor een zelfstandig bestuursorgaan, dienst, of andersoortige uitvoerende instantie. Zo zijn maar liefst 153 respondenten afkomstig van het UWV. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het UWV, maar ook het CAK en de SVB, erg toeschietelijk waren met het genereren van een groot deelnemersbestand. In de verwachting dat veel van haar werknemers in de maand juli geen gelegenheid zouden hebben om de vragenlijst in te vullen, benaderde het UWV maar liefst 600 mensen, waarna het responspercentage alsnog meeviel. Bij de deelnemende ministeries bleek het moeilijker om het verzoek tot deelname bij een groot aantal ambtenaren voor te leggen. Bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten moet de ongelijke verdeling in gedachte worden gehouden.



Aan de deelnemende organisaties werd gevraagd om een selectie te maken van ambtenaren met verschillende functieomschrijvingen, waarbij de respondenten konden invullen of zij primair leidinggevende, beleidsmedewerkers, uitvoerende ambtenaar, toezichthouder/handhaver of frontlijn medewerker zijn. 29% gaf aan tot geen van deze groepen te behoren. De verdeling is te zien in figuur 2.

Overige kenmerken van de steekproef die geregistreerd zijn, zijn geslacht, leeftijd en (niveau van) vooropleiding. De steekproef bevatte net 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 heeft een opleiding op HBO niveau genoten (bijna de helft van de ambtenaren), waarbij de meest voorkomende achtergronden rechten en economie waren (samen goed voor bijna de helft van de ambtenaren).

2.2. Hoe kan vertrouwen worden gemeten?

Het is niet gemakkelijk om vertrouwen te meten. Dit onderzoek heeft het vertrouwen van ambtenaren in burgers dan ook op meerdere wijze proberen te benaderen. In eerste instantie zijn drie stellingen gebruikt om het vertrouwen van ambtenaren in burgers te meten.

- "In het algemeen heb ik veel vertrouwen in burgers."
- "In het algemeen zijn burgers wel te vertrouwen."
- "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. Stellingen 2 en 3 zijn afgeleid van de belangrijkste vraag waarmee sociaal vertrouwen doorgaans wordt gemeten in enquêtes, bijvoorbeeld in die van het Sociaal Cultureel Planbureau. Deze vraag luidt: "Vind 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'. Deze vraag uit Amerikaans onderzoek uit de jaren vijftig is erg populair in de huidige discussie over sociaal kapitaal.³³ Echter, zoals Robert Putnam beschrijft, geeft zij wel wat problemen:

"Unfortunately, the responses contain an irreducible element of ambiguity. ... [The] question clearly taps feelings about the trustworthiness of the generalized other – thin trust – but the meaning of the response remains murky in one respect. If fewer survey respondents nowadays say "Most people can be trusted," that might mean one of three things: 1) the respondents are accurately reporting that honesty is rarer these days; or 2) other people's behavior hasn't changed, but we have become more paranoid; or 3) neither our ethical demands nor other people's behavior have actually changed, but we now have more information about their treachery, perhaps because of more lurid media reports."³⁴

Andere auteurs stellen dat het antwoord dat van vertrouwen getuigt voornamelijk een optimistische visie op de mens tot uitdrukking zou brengen: "... generalized trust seems likely to be nothing more than an optimistic assessment of trustworthiness and willingness therefore to take small risks on dealing with others whom one does not yet know."³⁵ Oftewel, de neiging tot vertrouwen hoeft niet gerelateerd te zijn aan eigenschappen van de vertrouwde persoon of de situatie. Zoals Miller en Mitamura schrijven: "Generalised trust typically is defined by researchers as a default expectation of other people's goodwill. In other words, it is similar to one's view of human nature: someone with high generalized trust believes that most people have benign intentions."³⁶ Vooral het laatste bezwaar nemen wij heel serieus. In hoofdstuk 4 zullen we hier verder op ingaan.

Gezien de moeilijkheid van deze directe stellingen over vertrouwen, heeft dit onderzoek ook

³³ Dekker, 2003, "Generalised social trust: meanings and political correlates." Paper gepresenteerd op het 19e ipsa World Congress, Durban, 29.6-4.7.2003.

³⁴ Putnam, 2000, *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster, pp. 137-138. Dekker haalt dit citaat ook aan in een onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de rechtspraak. P. Dekker *et al*, 2004, "Vertrouwen in de Rechtspraak", p. 19.

³⁵ Hardin, 2002, *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation, p. 62

³⁶ Miller & Mitamura, 2003, 'Are surveys on trust trustworthy?', in *Social Psychology Quarterly* (66) 1, p. 62. Ook deze citaten worden aangehaald in Dekker *et al*, 2004, "Vertrouwen in de Rechtspraak", p. 19.

andere vragen gesteld. 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 met burgers zijn daarom in kaart gebracht. Specifiek zijn er vragen gesteld naar het contact met burgers, naar beelden van burgers, en naar de eigenschappen die burger idealiter en in de praktijk hebben. Hoeveel en wat voor soort contact hebben ambtenaren met burgers en hoe ervaren en waarderen zij dit contact? En: welke eigenschappen heeft de ideale burger, en wat zijn eigenschappen die ambtenaren in de praktijk het vaakst terugzien?

Tot slot, zoals uit het volgende deel zal blijken, heeft het merendeel van de ambtenaren die zijn ondervraagd tenminste sporadisch contact met burgers (82%). Dit onderzoek, gericht op de vertrouwensrelatie tussen ambtenaren en burgers, is met name geïnteresseerd in deze groep. Maar er zijn ook ambtenaren ondervraagd die geen contact hebben met burgers, teneinde te kunnen onderzoeken of het hebben van contact van invloed is op de waardering en ervaring van dit contact, het vertrouwen, en het beeld van burgers.

3. Resultaten

3.1. Onderzoeksresultaten kwantitatief onderzoek

Contact met burgers

Belangrijkste bevindingen

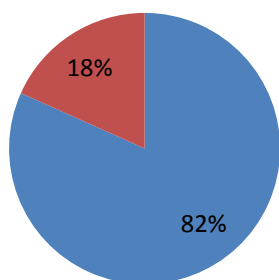
- *Ambtenaren waarderen hun contact met burgers gemiddeld met een 7.2.*
- *Ambtenaren ervaren het contact met burgers gemiddeld als een beetje terecht, een beetje prettig, een beetje eerlijk, en een beetje rechtvaardig, en zij zijn er een beetje gelukkig over (gemiddelde score 5.1 op een schaal van 1 tot 7).*
- *De hoeveelheid en de continuïteit van het contact met burgers lijken niet van invloed op de waardering en de ervaring van het contact met burgers.*
- *Ambtenaren wier contact met burgers voornamelijk plaatsheeft in de context van klachtbehandeling hebben een iets slechtere ervaring van het contact dan andere ambtenaren.*
- *Ambtenaren met een bèta achtergrond ervaren hun contact met burgers aanzienlijk slechter, en geven het contact ook een lager rapportcijfer, dan de overige ambtenaren.*
- *Hoe ouder de ambtenaar, hoe beter de ervaring van het contact met burgers.*

In het eerste deel van het onderzoek werd de hoeveelheid (wel/geen, hoeveelheid mondeling, hoeveelheid schriftelijk) en het soort contact (continuïteit van het contact, context van het contact) tussen ambtenaren en burgers gemeten. Het doel van deze vragen was om te onderzoeken of de hoeveelheid en het soort contact van invloed zijn op de waardering en de ervaring van het contact, het vertrouwen dat ambtenaren in burgers hebben, en ook op het beeld dat zij van burgers hebben.

Uit het eerste deel van het onderzoek blijkt dat het merendeel van de bevraagde ambtenaren contact heeft met burgers, en dat ongeveer de helft van de ambtenaren ten minste meerdere malen per week schriftelijk of mondeling contact heeft met burgers, of zelfs allebei. De andere helft van de ambtenaren heeft sporadisch tot enkele keren per maand schriftelijk of mondeling contact met burgers, of middels één van beide kanalen. Het merendeel van deze contacten is eenmalig. Slechts 10 procent van de ondervraagde ambtenaren staat voortdurend in contact met de burgers waarmee zij middels hun dienstverband te maken hebben. In figuren 3, 4, 5 en 6 worden de resultaten afgebeeld.

Wel of geen contact met burgers?

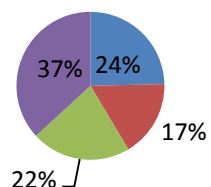
■ Wel contact ■ Geen contact



Figuur 3

Hoeveelheid mondeling contact

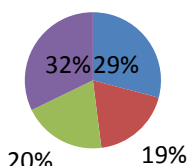
■ Sporadisch
 ■ Meerdere malen per maand
 ■ Meerdere malen per week
 ■ Meerdere malen per dag



Figuur 4

Hoeveelheid schriftelijk contact

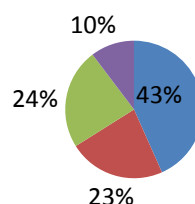
■ Sporadisch
 ■ Meerdere malen per maand
 ■ Meerdere malen per week
 ■ Meerdere malen per dag



Figuur 5

Continuïteit van het contact

■ Eenmalig contact
 ■ 1 of 2 keer vervolcontact
 ■ Regelmatig contact
 ■ Continu contact

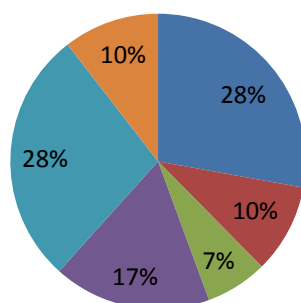


Figuur 6

Ambtenaren werden gevraagd om uit een rijtje van verschillende mogelijke contexten van contact, aan te geven binnen welke context hun contact met burgers voornamelijk plaats vindt. Hier konden meerdere antwoorden gegeven worden. Het vaakst werden dienstverlening en handhaving aangekruist.

Context van het contact

■ Handhaving ■ Participatie ■ Toestemming verlenen
 ■ Klachtafhandeling ■ Dienstverlening ■ Beleidsvorming



Figuur 7

In het tweede deel van het onderzoek werden ambtenaren gevraagd naar hun waardering en ervaring van het contact dat zij met burgers hebben. Ten eerste werden de ambtenaren gevraagd om hun contact met burgers te waarderen met een **rapportcijfer**. 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 werden gevraagd om aan te geven hoe terecht, hoe prettig, hoe eerlijk en hoe rechtvaardig zij hun contact met burgers vonden, en hoe gelukkig zij waren over hun contact met burgers. Antwoord kon gegeven worden op Likert-type schalen met waarden van 1 tot 7, waarbij 1 gelijk stond aan helemaal niet terecht/prettig/eerlijk/rechtvaardig/gelukkig, en 7 gelijk stond aan heel erg terecht/prettig/eerlijk/rechtvaardig of gelukkig.

De gemiddelde scores op deze vijf stellingen variëren tussen de 5.23 en de 5.05. De gemiddelde score van al deze vijf stellingen is 5.129. Dit betekent dat de ambtenaren het contact met burgers gemiddeld een beetje terecht, een beetje prettig, een beetje eerlijk, en een beetje rechtvaardig vinden, en dat zij er een beetje gelukkig over zijn. Alhoewel de verschillen tussen deze verschillende dimensies van de beleving van de relatie met burgers minimaal zijn (Cronbach's alpha was hoog), scoorde rechtvaardigheid het laagst (5.05). 8.3% van de bevroegde ambtenaren vindt de manier waarop ze in het algemeen door burgers worden behandeld niet rechtvaardig (score 1, 2 of 3); 18.7% van de ambtenaren beoordeelde de rechtvaardigheid als neutraal (score 4).

Het gemiddelde van de vijf stellingen over aspecten van het contact wordt de **contactervaring** genoemd, en deze waarde is, net als het rapportcijfer ofwel de contactwaardering, gebruikt om de variatie tussen verschillende soorten, hoeveelheden en contexten van contact, alsook verschillende overheidsinstanties en verschillende ambtenaren (vooropleiding en categorie) te meten. Deze variatie is gemeten aan de hand van t-testen.

Het onderzoek heeft geen grote verschillen in de waardering en de ervaring van het contact aangetroffen tussen ambtenaren die mondeling of schriftelijk, en sporadisch of juist heel regelmatig, contact hebben met burgers. De gemiddelde waardering voor mondelinge contacten, hetzij sporadisch, hetzij meerdere malen per maand, week of dag, varieerden tussen de 7.15 en 7.33. De ervaring van de mondelinge contacten tussen de 5.030 en de 5.195. De gemiddelde waardering van de schriftelijke contacten, hetzij sporadisch, hetzij meerdere malen per maand, week of dag, varieerden tussen de 7.13 en de 7.28. De ervaring van de schriftelijke contacten tussen de 5.033 en 5.186. Uit een t-test blijkt dat mensen die meer dan sporadisch mondeling contact hebben met burgers hun contact maar een heel klein beetje beter waarderen en ervaren (7.24 versus 7.15, en 5.027 versus 5.160) maar dit verschil was niet significant ($p = .435 > 0.05$ en $p = .976 > 0.05$). Ook blijkt meer continuïteit in het contact niet of nauwelijks te resulteren in een hogere waardering of betere ervaring van het contact. De contactervaring en contactwaardering van ambtenaren die meestal eenmalig contact hebben met burgers was gemiddeld respectievelijk een 7.15 en een 5.073, terwijl die van ambtenaren die continu in contact staan met dezelfde burgers uitkwam op een 7.22 en een 5.129. Zodoende lijken **hoeveelheid** en **continuïteit** van het contact niet van invloed op de waardering en ervaring van het contact.

Op basis van de gemeten contactervaring lijkt het alsof ambtenaren van wie het contact met burgers voornamelijk plaatsheeft in de context van **klachtbehandeling**, een iets slechtere ervaring hebben van het contact dan de overige ambtenaren voor wie het contact met burgers voornamelijk plaatsvindt in de context van handhaving, participatie, toestemming verlenen, dienstverlening of beleidsvorming. (een gemiddelde score van 4.936 versus 5.178 op een schaal van 1 tot 7, $p = 0.015 < 0.05$). Tussen de overige vormen van contact werden geen significante verschillen waargenomen in de ervaring.

Er zijn geen significante verschillen gevonden in de waardering en ervaring van het contact tussen verschillende soorten overheidsinstantie en verschillende categorieën ambtenaren. Wel lijkt vooropleiding uit te maken. Ambtenaren met een **bèta achtergrond** ervaren hun contact met burgers aanzienlijk slechter, en geven het contact ook een lager rapportcijfer, dan de overige ambtenaren. Echter, deze verschillen waren niet significant (4,840 in plaats van 5.178, $p = 0,099 > 0.05$), rapportcijfer 7,03 ipv 7.2., $p = 0,024 > 0.01$). Dat dit verschil niet significant is zou kunnen liggen aan het gegeven dat er niet heel veel ambtenaren met een beta-achtergrond in de steekproef zaten (ongeveer 30). Ook het geslacht had geen invloed.

Mannen ervaren en waarderen hun contact met burgers een heel klein beetje beter dan **vrouwen**, maar dit verschil was niet significant. Tot slot werd een Pearson correlatie test uitgevoerd om de samenhang tussen leeftijd versus contactwaardering en contactervaring te onderzoeken. Wat betreft de ervaring van het contact werd een zwak positief maar significant effect van **leeftijd** gemeten (Pearson correlation = 0,15 $p = 0,004 < 0.01$). Dit effect was niet zichtbaar in het rapportcijfer.

Het vertrouwen in burgers

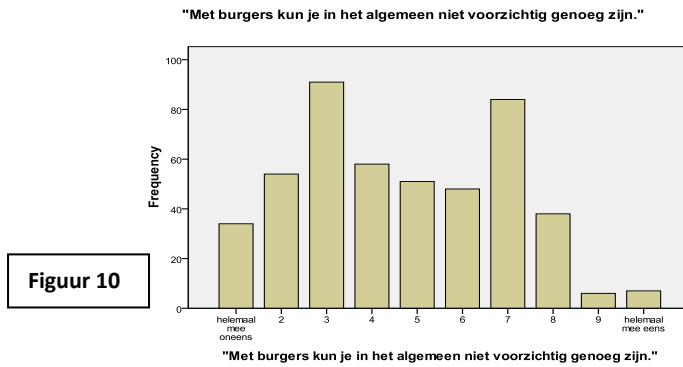
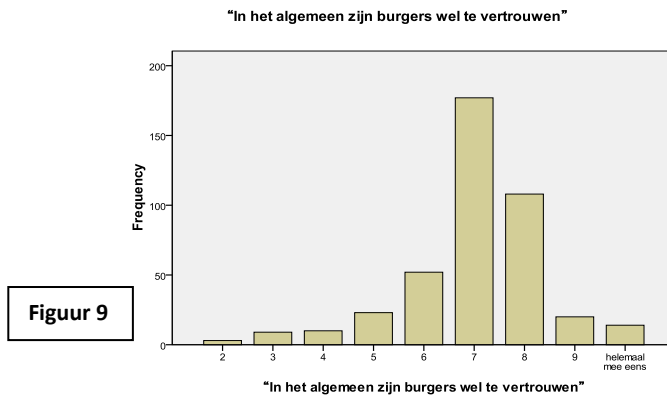
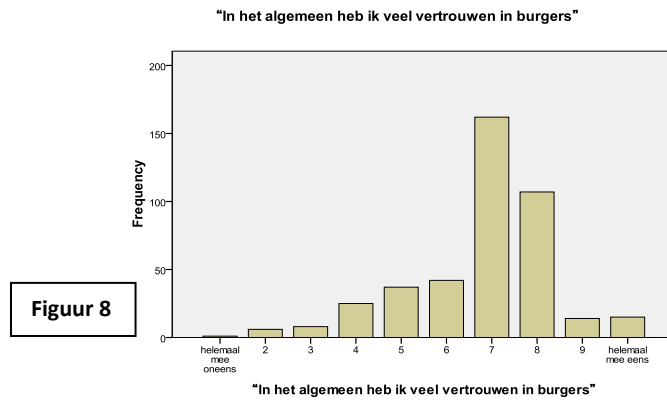
Belangrijkste bevindingen

- *Ambtenaren drukken hun vertrouwen gemiddeld met iets minder dan een 7 uit.*
- *Het vertrouwen van ambtenaren in burgers neemt niet toe, naarmate zij vaker contact hebben met burgers.*
- *Ambtenaren wier contact met burgers voornamelijk plaatsheeft in de context van handhaving hebben minder vertrouwen in burgers dan andere ambtenaren.*
- *Ambtenaren wier contact met burgers voornamelijk plaatsvindt in de context van dienstverlening hebben meer vertrouwen in burgers dan andere ambtenaren.*
- *Per organisatie verschilt het gemiddelde vertrouwen van ambtenaren fors: organisatiekenmerken lijken van invloed op het vertrouwen in burgers.*
- *Hoe ouder de ambtenaar, hoe meer vertrouwen hij of zij heeft in burgers.*

Aan de ambtenaren werd gevraagd een cijfer tussen 1 en 10 toe te kennen aan de drie eerdergenoemde stellingen.

- "In het algemeen heb ik veel vertrouwen in burgers."
- "In het algemeen zijn burgers wel te vertrouwen."
- "Met burgers kun je niet voorzichtig genoeg zijn."

Hierop werd als volgt geantwoord (figuur 8, 9 en 10):



Berekeningen van gemiddeldes zijn weergegeven in tabel 2.

	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 2

In tabel 3 worden ter vergelijking de scores van een onderzoek van het SCP naar sociaal vertrouwen uit 2009 gegeven. De respondenten van dit onderzoek zijn Nederlandse burgers van 18 jaar of ouder.³⁷ Wat opvalt is dat ook hier maar 13% van de respondenten, vergelijkbaar met de ongeveer 20% van de respondenten van dit onderzoek, het oneens is met de stelling “ Over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen.” Tevens geeft ongeveer 40% aan het eens te zijn met de stelling “Met burgers kun je in het algemeen niet voorzichtig genoeg zijn.

	Oneens	Neutraal	Eens
“Over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen.”	13%	30%	56%
“Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn in de omgang met mensen.”	24%	37%	39%
“Er zijn nog altijd veel mensen die bereid zijn een ander te helpen.”	5%	14%	80%

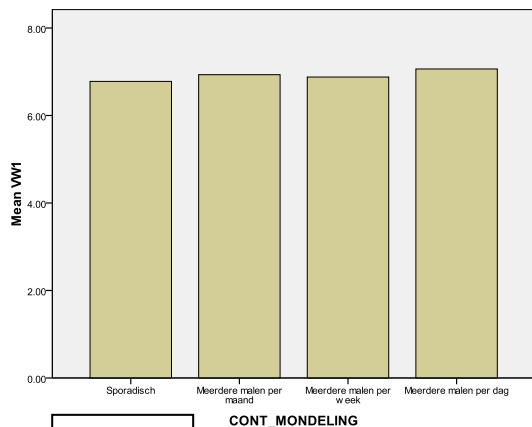
Tabel 3

De gemiddelde score op stelling 1 en stelling 2 van dit onderzoek is als ‘vertrouwenswaarde 1’ gelabeld. Aan de hand van deze waarde is er gekeken of er tussen verschillende overheidsinstanties en verschillende soorten ambtenaren variatie zit in het niveau van vertrouwen in burgers, alsook of soort en hoeveelheid contact van invloed zijn op het vertrouwen. In deel één werd uitgelegd dat doorgaans wordt aangenomen dat **contact** een positief effect heeft op de vertrouwensrelatie tussen mensen. Als hypothese tijdens het onderzoek werd dan ook gesteld: Naarmate er meer contact is met burgers, zal het vertrouwen van de ambtenaar in de burger toenemen. Aan de hand van een t –test is gemeten of het hebben van contact van invloed is op het vertrouwen van ambtenaren in burgers. Zoals onderstaande tabel (tabel 4) laat zien, blijkt er geen significant verschil te zijn tussen de ambtenaren die wel en geen contact hebben met burgers. Wel is er klein verschil aangetroffen tussen ambtenaren die sporadisch mondeling of schriftelijk contact hebben met burgers, en zij die meerdere malen per maand, week of dag contact hebben met burgers. De gemiddelde scores worden weergegeven in de volgende 2 grafieken (figuur 11 en 12).

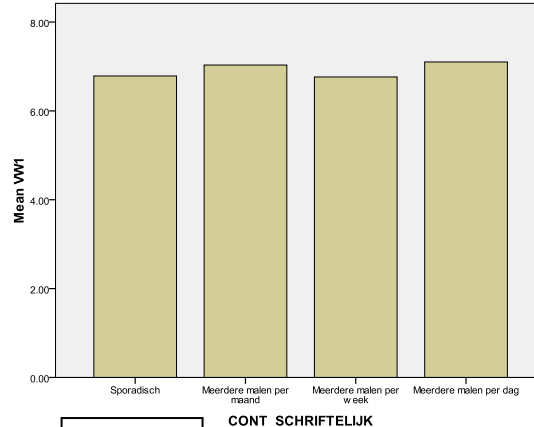
Contact?	N	Mean	Std. Deviatie
VW1 Nee	90	7,0500	1,32192
Ja	371	6,9380	1,31115

Tabel 4: p = .764

³⁷ SCP, 2009, COB 1-4



Figuur 11



Figuur 12

Ambtenaren werden ook gevraagd om de volgende stelling te beoordelen op een schaal van 1 (helemaal mee oneens) tot 7 (helemaal mee eens): “Naarmate ik meer contact met burgers heb, heb ik meer vertrouwen in burgers.” Deze stelling scoorde gemiddeld een 4.29. Het grootste deel van de ambtenaren, 37.2% gaf deze stelling een 4 (neutraal). 21.2% van de ambtenaren was het ermee oneens, en 41.5% van de ambtenaren was het ermee eens. De continuïteit van specifieke contacten bleek verder nauwelijks verschil te maken.

De context waarin ambtenaren doorgaans contact hebben met burgers bleek in sommige gevallen van invloed op het vertrouwen van ambtenaren in burgers. Opvallend, maar misschien niet verrassend, was dat ambtenaren wier contact met burgers voornamelijk plaatsvindt in de context van **handhaving**, minder vertrouwen hebben in burgers dan ambtenaren wier contact met burgers voornamelijk plaatsvindt in de context van klachtbehandeling, participatie, toestemming verlenen, dienstverlening, of beleidsvorming (6.727 versus 7.0400, $p = 0.031 < 0.05$). Ambtenaren wier contact met burgers voornamelijk plaatsvindt in de context van **dienstverlening** hebben meer vertrouwen in burgers dan ambtenaren wier contact voornamelijk plaatsvindt in de context van klachtbehandeling, handhaving, participatie, toestemming verlenen of beleidsvorming (7.1417 versus 6.8320, $p = 0.031 < 0.05$).

Er werd nauwelijks verschil gevonden in het vertrouwen van ambtenaren van verschillende *soorten* overheidsinstanties. Wel bleken er grote verschillen te bestaan tussen **individuele organisaties**. Sommige organisaties scoorden gemiddeld een 5.063 op de vertrouwensstellingen, waar anderen een 7.889 scoorden. Dit doet vermoeden dat organisatiekenmerken van invloed zouden kunnen zijn op het vertrouwen. In hoofdstuk vier wordt hier verder op ingegaan.

Binnen organisaties blijken **leidinggevenden** en **frontlijnmedewerkers** meer vertrouwen te hebben in burgers dan beleidsmedewerkers, uitvoerende ambtenaren en toezichhouders (7.394 en 7.243 versus 6.979, 6.825 en 6.870). Niveau van vooropleiding en de vooropleiding leken geen invloed te hebben. Evenmin leek geslacht van belang in dit onderzoek. Tot slot werd er wel weer een zwak maar significant verband gevonden tussen **leeftijd** en vertrouwen (Pearson correlation = 0.140, $p = 0.007 < 0.01$). Dit betekent dat hoe hoger de leeftijd van de ambtenaar, hoe meer vertrouwen hij of zij heeft in burgers.

Belangrijkste bevindingen

- *Het is voor ambtenaren met name van belang dat burgers tot op zekere hoogte zelf verantwoordelijkheid nemen, dat ze zich goed informeren en dat ze over goede omgangsvormen beschikken.*
- *Echter, volgens ambtenaren zijn burgers eerder niet goed dan wel goed op de hoogte van de taken van publieke organisaties, zijn burgers eerder niet goed in staat om 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 burgers niet eerst hun problemen zelf op te lossen.*
- *Het beeld dat ambtenaren van burgers hebben, wordt niet positiever naarmate zij meer contact hebben met burgers.*
- *Handhavers hebben gemiddeld het minst positieve beeld van burgers. Participatie-ambtenaren het meest positieve beeld.*
- *Per organisatie verschilt het gemiddelde beeld dat ambtenaren van burgers hebben fors: organisatiekenmerken lijken van invloed op het beeld.*
- *Hoe ouder de ambtenaar, hoe positiever het beeld van burgers dat hij of zij heeft.*

Het doel van het vierde onderdeel van de enquête was beter inzicht krijgen in beelden die ambtenaren van burgers hebben. Voor het creëren van de stellingen zijn in de interviews voorafgaande aan de enquête een groot aantal eigenschappen voorgelegd en getest op relevantie. De ambtenaren werden toen gevraagd naar eigenschappen van burgers die er voor hen toe doen. Op deze manier kon een eerste indruk worden opgedaan van de beelden die voor ambtenaren een rol spelen in de relatie die zij met burgers hebben. Vervolgens werden 20 regelmatig terugkerende eigenschappen geselecteerd, welke werden verwerkt in stellingen en getoetst in de online enquête. In onderstaande tabel staan deze eigenschappen geclusterd in 5 groepen: eigenschappen die te maken hebben met de kennis en kunde van burgers, eigenschappen die te maken hebben met de kwaliteit van omgangsvormen van burgers, eigenschappen die te maken hebben met de eerlijkheid en integriteit van burgers, eigenschappen die te maken hebben met de zelfredzaamheid van burgers, eigenschappen die te maken hebben met de pro-socialiteit of benevolentie van burgers en eigenschappen die te maken hebben met de mondigheid van burgers.

In de enquête werd zowel gevraagd of ambtenaren het eens waren met de desbetreffende stelling, als in hoeverre de ambtenaren de in de stelling genoemde eigenschap van belang vonden voor hun relatie met burgers. In de derde kolom is zichtbaar in hoeverre de genoemde eigenschap gemiddeld van belang is. In de vierde kolom is zichtbaar in hoeverre ambtenaren het gemiddeld met de stelling eens zijn. De scores die een meer dan gemiddeld belang, en de scores die een minder dan gemiddelde mate van eens zijn uitdrukken, zijn rood gemaakt.

In de vragenlijst werden sommige van deze stellingen negatief gesteld; hier staan ze allemaal positief.

Domein	Eigenschap in stellingsvorm	In hoeverre van belang	In hoeverre eens
Kennis en kunde van burgers	- "In het algemeen weten burgers waar ze het over hebben."	4,30	4,23
	- "Burgers zijn goed op de hoogte van het takenpakket van publieke organisaties."	4,15	3,17
	- "Burgers zijn in staat publieke vraagstukken goed te beoordelen."	4,06	3,62
	- "Burgers beschikken over veel vaardigheden die kunnen worden ingezet om het openbaar bestuur beter te laten functioneren."	3,98	3,35
De kwaliteit van omgangsvormen van burgers	- "Burgers luisteren goed. Zij zijn geïnteresseerd in de informatie die ik hen geef en horen niet alleen wat ze horen willen."	4,49	4,07
	- "Burgers communiceren helder."	4,21	3,70
	- "Burgers zijn geduldig."	3,99	3,57
	- "Burgers zijn constructief. Ze zijn niet blindelings gericht op hun eigen doel."	4,06	3,38
De eerlijkheid en integriteit van burgers	- "Burgers verschaffen vaak de juiste informatie"	4,12	4,35
De zelfredzaamheid van burgers	- "In het algemeen zijn burgers zelfredzaam."	4,24	4,39
	- "Burgers stellen redelijke eisen aan het openbaar bestuur."	4,21	4,38
	- "Burgers zijn goed bestand tegen de waan van de dag."	3,57	4,24
	- Ik heb de indruk dat burgers eerst zelf problemen proberen op te lossen, voor zij aankloppen bij de overheid."	4,12	3,73
	- "In het algemeen voelen burgers zich verantwoordelijk voor de publieke zaak."	3,85	3,77
De pro-socialiteit of benevolentie van burgers	- "Burgers hebben het beste met elkaar voor."	3,95	3,65
	- "Burgers hebben respect voor het algemene belang."	3,85	4,12
	- "Burgers denken goed na over langetermijneffecten."	3,97	2,96
De mondigheid van burgers	- "Burgers zijn tevreden met het antwoord dat je ze geeft."	3,77	4,83
	- "Het is goed dat burgers een stuk mondig zijn geworden."	4,59	5,47
	- "Burgers vandaag de dag zijn te kritisch."	3,98	4,25

Tabel 5

Opvallend aan de data is dat er veel variatie zit in de antwoorden. Bij bijna elke stelling kon elke antwoordoptie rekenen op een significant percentage van de totaalpool van respondenten. Waar sommige ambtenaren de ene eigenschap heel erg belangrijk vonden, vonden andere ambtenaren dat weer minder. En waar een aantal ambtenaren het heel erg eens was over aanwezigheid van een bepaalde positieve eigenschap, waren andere ambtenaren juist overtuigd van het ontbreken van deze eigenschap. In onderstaande interpretatie wordt slechts van het gemiddelde uitgegaan, en gekeken welke eigenschappen gemiddeld overwegend van belang waren, en overwegend als aanwezig werden beschouwd.

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, is voor ambtenaren vooral bepalend voor hun positieve beeld van burgers dat burgers weten waar ze het over hebben, dat burgers goed op de hoogte zijn van het takenpakket van publieke organisaties, dat burgers publieke vraagstukken goed kunnen beoordelen, dat burgers goed luisteren, dat burgers helder communiceren, dat burgers constructief zijn, dat burgers de juiste informatie leveren, dat burgers zelfredzaam zijn, dat burgers redelijke eisen aan het openbaar bestuur stellen, dat burgers eerst zelf proberen om problemen op te lossen, en dat burgers mondig zijn. Dit zijn eigenschappen die ambtenaren overwegend van belang vonden voor een goede relatie met burgers (een score hoger dan 4).

Tevens werd een open vraag gesteld: "Welke eigenschappen heeft de ideale burger voor u?" De antwoorden op deze vraag zijn gecodeerd en geïnterpreteerd aan de hand van het kwalitatieve

analyseprogramma ATLAS.ti. Het vaakst kwam naar voren dat de ideale burger geïnformeerd of onderlegd is, dat de burger eerst zelf problemen probeert op te lossen en reëel is in zijn verwachtingen naar de overheid, dat burgers niet alleen aan hun eigenbelang denken, en dat ze tenslotte constructief en respectvol zijn en goed luisteren.

Op basis van de stellingen en de open vraag kunnen we dus stellen dat het voor ambtenaren met name van belang is dat burgers tot op zekere hoogte zelf verantwoordelijkheid nemen, dat ze zich goed informeren en dat ze over goede omgangsvormen beschikken.

Helaas is dat niet wat ambtenaren altijd zien in de realiteit. Uit de scores in de vierde kolom blijkt dat de ambtenaren het gemiddeld met een aantal van de stellingen waarin belangrijke eigenschappen zijn verwerkt, juist oneens zijn. Het blijkt dat gemiddeld volgens ambtenaren, burgers niet goed op de hoogte zijn van het takenpakket van publieke organisaties, dat burgers niet in staat zijn om publieke vraagstukken goed te beoordelen, dat burgers niet beschikken over veel vaardigheden die kunnen worden ingezet om het openbaar bestuur beter te laten functioneren, dat burgers niet helder communiceren, dat burgers ongeduldig zijn, dat burgers niet constructief zijn, dat burgers meestal niet proberen om problemen zelf op te lossen, voor zij aankloppen bij de overheid, en dat burgers zich weinig verantwoordelijk voelen voor de publieke zaak. Tot slot denken de ambtenaren gemiddeld niet dat burgers het beste met elkaar voor hebben. Het meest negatief scoorde het vermogen van burgers om aan langetermijneffecten te denken. Dit zijn allen stellingen die ambtenaren eerder negatief beoordeelden dan positief.

Een gecombineerd inzicht in de ideale beelden en de perceptie van de werkelijkheid doet vermoeden dat ambtenaren teleurgesteld zijn dat burgers niet goed op de hoogte zijn van het takenpakket van publieke organisaties, dat burgers niet constructief zijn, dat burgers niet helder communiceren, en dat burgers niet proberen om hun problemen eerst zelf op te lossen.

De gemiddelde score op de 20 stellingen is als de waarde “beeld van burgers” genomen, aan de hand waarvan er gekeken is of soort overheidsinstantie, soort ambtenaar, en hoeveelheid en soort contact van invloed zijn op de positiviteit van het beeld dat ambtenaren van burgers hebben.

In de vorige paragraaf werd gekeken of het hebben van **contact** van invloed is op het vertrouwen van ambtenaren in burgers. Resulteert het hebben van contact in een minder of meer positief beeld? Wederom is dit aan de hand van een t-test gemeten. Zoals de onderstaande tabel laat zien, blijkt er geen significant verschil te zijn tussen de ambtenaren die wel en geen contact hebben met burgers.

	Contact?	N	Mean	Std. Deviatie
VW1	Nee	73	4.0527	.59414
	Ja	384	3.9956	.03169

Tabel 6: p = .469

Tevens is er geen verschil aangetroffen tussen ambtenaren die sporadisch mondeling of schriftelijk contact hebben met burgers, en zij die meerdere malen per maand, week of dag contact

hebben met burgers. Ambtenaren werden ook gevraagd om de volgende stelling te beoordelen op een schaal van 1 (helemaal mee oneens) tot 7 (helemaal mee eens): "Naarmate ik meer contact met burgers heb, heb ik een negatiever beeld van burgers." Deze stelling scoorde gemiddeld een 2.90. 11.8% van de ambtenaren was het met deze stelling eens (score 5, 6 of 7), 24.3% neutraal, en 63.9% was het niet met deze stelling eens. De continuïteit van specifieke contacten bleek verder wederom nauwelijks verschil te maken.

Wederom bleek dat **handhavers** net een wat negatiever beeld van de burger hebben dan de andere ambtenaren (3.868 versus 4.0543, $p = 0.006 < 0.05$). Ambtenaren wier contact voornamelijk plaatsheeft in de context van **participatie** hebben juist een wat positiever beeld (4.2506 versus 3.962, $p = 0.003 < 0.01$).

Er werd wederom nauwelijks verschil gevonden in het vertrouwen van ambtenaren van verschillende *soorten* overheidsinstanties. Wel bleken er weer grote verschillen te bestaan tussen **individuele organisaties**. Sommige organisaties scoorden gemiddeld een 3.406 op de beeldstellingen waar anderen gemiddeld een 4.73 scoorden.

Binnen organisatie blijken **leidinggevenden** en **beleidsmedewerkers** het meest positieve beeld van burgers te hebben. Niveau van vooropleiding en de vooropleiding hadden geen invloed. Evenmin leek geslacht van belang in dit onderzoek. Tot slot werd er wel weer een zwak maar significant verband gevonden tussen **leeftijd** en beeld (Pearson correlation = 0.157, $p = 0.001 < 0.01$).

3.2. Resultaten uit de open vragen en gesprekken

Belangrijkste bevindingen

- *Veel ambtenaren vinden het erg moeilijk om over de burger in het algemeen te praten.*
- *Een kwart tot een derde van de antwoorden op de open vragen waren negatief van aard: deze ambtenaren waren negatief over hun vertrouwen in burgers.*
- *Sommige van deze negatieve antwoorden waren gebaseerd op concrete negatieve ervaringen met burgers; andere ambtenaren leken meer in het algemeen een negatief beeld van mensen te hebben.*
- *Een meerderheid van de antwoorden was positief van aard.*
- *Aan veel van de positieve reacties lijkt een bewust besluit te liggen om altijd uit te gaan van vertrouwen.*
- *Het gemeten verschil tussen handhavers en andere ambtenaren werd teruggevonden in de open vragen: handhavers hebben minder vertrouwen en een slechter beeld van burgers dan andere ambtenaren.*

De enquête bevatte naast de meerkeuzevragen en schaalvragen ook een aantal open vragen. De respondenten werden gevraagd hun antwoord op de drie vertrouwensstellingen toe te lichten, aan te vullen welke niet eerder genoemde eigenschappen nog meer een rol spelen in hun beeld van burgers, en verdere opmerkingen over hun relatie met burgers te vermelden. De antwoorden op deze 5 open vragen komen veelal overeen. Klaarblijkelijk nodigden alle vijf de vragen uit tot een meer algemene

reflectie op burgers, de relatie met burgers, en het belang van vertrouwen in deze relatie. Om deze reden worden deze vijf vragen niet apart behandeld, maar wordt getracht de algehele tendens van de reacties weer te geven. Overigens was het invullen van de open vragen, net als de andere vragen niet verplicht. Op de vijf open vragen reageerden per vraag ongeveer 130 respondenten. Dit komt ruwweg neer op een derde van de totale steekproef.

Wat opvalt is de nuance die veel van de respondenten wilden aanbrengen in de open vragen. Alhoewel in werd gezien dat 'de burger in het algemeen' niet bestaat, probeerde deze enquête algemene sentimenten van ambtenaren ten aanzien van burgers in Nederland vandaag de dag te meten. In hun antwoord op de open vragen gaven veel respondenten aan dat ze het moeilijk vonden om in het algemeen over burgers na te denken. Contexten verschillen, en er zijn veel verschillende burgers; mensen. Ongeveer de helft van de respondenten gebruikte de open vragen om deze moeilijkheid duidelijk te maken. Daarnaast kan gezegd worden dat ruwweg een kwart tot een derde van de antwoorden negatief ingestoken was. Met negatief worden reacties als die in onderstaande kader bedoeld. Uit de reacties valt op te maken dat ten grondslag aan de negatieve antwoorden ten aanzien van de vertrouwenskwestie voor sommige ambtenaren ervaringen liggen die dermate onprettig waren dat deze het vertrouwen negatief beïnvloedden. Andere ambtenaren spreken meer algemeen over de achteruitgang van sociale normen in Nederland en hun cynisme.

"Op zich heb ik wel vertrouwen in de meeste burgers, maar personen die klagen, halen zelf ook wel eens streken uit die niet mogen. Dus bij mij een klacht indienen over te hard rijdend autoverkeer in hun eigen straat, terwijl ze vervolgens zelf elders te hard rijden. Ik bedoel dus te zeggen, iedereen wil zelf wonen in een prettige en veilige leefomgeving, maar zodra men daar buiten is, denkt men niet altijd aan die leefomgeving, want dat is ten slotte hun buurt niet!"
(respondent)

"Vooroordeel 'ambtenaren' toch wel geregeld aanwezig. Daarnaast proberen gebruikers nog wel eens een loopje met de voorwaarden te nemen. Hierdoor worden we noodzakelijkerwijs steeds wantrouwiger, ook richting de goedwillende burger." (respondent)

"Burgers waarmee ik contact heb willen vaak iets van de gemeente. Als dat niet kan/gaat zoals zij het willen/verwachten dan is men nogal kort door de bocht over het algemeen." (respondent)

"Er zijn natuurlijk veel mensen op zitting die een oprecht verhaal vertellen, maar ik merk heel duidelijk dat de burgers die niet bereid zijn normaal te communiceren (boos zijn) in aantal toenemen en steeds brutaler worden. Het vroegere ontzag voor de overheid neemt af, je zou kunnen zeggen dat de burger steeds mondiger wordt, maar dat gaat vaak niet gepaard met een gezonde dialoog." (respondent)

"Mijn vertrouwen neemt met de loop der jaren wel af. Mede komt dit ook door hetgeen je leest in de krant over fraude, wanbetalers e.d." (respondent)

"De mensheid wordt steeds asocialer. Geen normen en waarden. Kennen het woord U niet meer. Stellen steeds meer eisen. Hebben totaal geen respect meer." (respondent)

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

"Als burgers zich zouden verdiepen in de materie zou ik er meer vertrouwen in hebben. Burgers zijn laks en laten veel aan de ambtenaar over waardoor het vertrouwen in het accuraat en volledig invullen van aanvragen snel daalt." (respondent)

Het gros van de respondenten was heel voorzichtig in het articuleren van mogelijk ongenoegen. Zoals onderstaande reactie: burgers verwachten misschien wel veel van de overheid, en er zijn misschien enkele negatieve burgers die meteen een grote mond opzetten en onredelijk zijn: het merendeel van burgers is correct in hun bejegening. Dat burgers teveel verwachten van de overheid werd overigens veelvuldig opgemerkt, net als dat burgers daarin wel wat beter onderlegd zouden mogen zijn. Enkele tientallen keren werd ook opgemerkt dat je heel zorgvuldig naar burgers toe moet zijn omdat ze anders misbruik maken. Veel ambtenaren gaven aan dat het veel inspanning kost om de interactie met burgers vorm te geven.

"Over het algemeen gaat het goed in de contacten met burgers. Burgers verwachten wel heel erg veel van de overheid, ook zaken waarvoor we geen zeggenschap hebben. Er zijn enkele negatieve burgers die meteen een grote mond opzetten en erg onredelijk zijn. dat heeft wel veel impact op de ambtenaar. Het merendeel van de burgers is echter correct in hun bejegening. Iedere ambtenaar is zelf ook burger en heeft ook regelmatig te maken in zijn privékring met de overheid." (respondent)

"Het omgaan met burgers vraagt tact, geduld, sociale vaardigheden en ook deskundigheid. Als je niet duidelijk genoeg bent kan de burger het bewust of onbewust verkeerd uitleggen." (respondent)

Het onderscheid tussen verschillende soorten ambtenaren zien we terug in de antwoorden op de open vragen. Zoals de cijfers ook aantoonde, geven ambtenaren die werken in de context van handhaving aan dat zij weinig vertrouwen hebben in burgers, en dat zij ook een relatief slecht beeld van burgers hebben.

"Ik werk bij handhaving, ik heb weinig vertrouwen in burgers dat ze de regels naleven." (respondent)

"Ik werk op de afdeling handhaving en heb vooral te maken met mensen die niet of niet correct met de wet omgaan, dit resulteert in een afnemend vertrouwen in de burgers." (respondent)

"Bij handhaving van wet- en regelgeving merk ik dat er door klanten vaak om de hete brij heen draaien. Velen proberen door meerdere verklaringen te geven onder de overtreiding uit te komen. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid is bij de burger nog ver te zoeken. Veel gehoorde reden is: 'Het informatieboekje bij de aanvang van mijn uitkering heb ik niet gelezen.'" (respondent)

Zeker een derde van de respondenten reageerden positief op de vertrouwensvragen. Het lijkt erop dat in sommige gevallen een positieve beoordeling van de in de lijst genoemde eigenschappen ten grondslag ligt aan deze positiviteit. Zo spreken sommige ambtenaren over het kritisch vernuft dat zij bij burgers aantreffen, en dat burgers best genoeg nemen met de antwoorden die zij krijgen.

"Burgers zijn mondiger geworden. Door zelf kritiek op te werpen richting maatschappelijke instituties, is de burger autonomer geworden dan voorheen. Dit vertaalt zich in een contra-apathie waarbij eigen initiatief (om bijvoorbeeld zaken te regelen of aan te kaarten) beter wordt gebruikt. In dat kritische vernuft heb ik zeker vertrouwen." (respondent)

"Privé heb ik veel vertrouwen in burgers maar door mijn werk kom ik in aanraking met een groep waardoor ik mijn vertrouwen in burgers steeds meer los heb moeten laten." (respondent)

"De meeste burgers willen duidelijkheid over waarom een bepaalde beslissing is genomen. Hier kan ik begrip voor opbrengen. Wanneer uitleg wordt gegeven, dan zijn zij hier tevreden mee. (Het nadeel van contact met burgers is dat blijkt dat burgers bijvoorbeeld willen besparen/liever niet willen meebetalen aan publieke collectieve voorzieningen. Dit valt bij mij niet in goede aarde: wanneer 1 burger niet wil meebetalen, dan benadeelt hij het sociale systeem en andere burgers. Burgers zien dit vaak niet en kijken alleen naar hun eigen belang. Hierdoor is mijn vertrouwen in burgers gedaald.)" (respondent)

Maar aan het gros van de positieve reacties, en ook van de neutrale reacties, lijkt een soort van besluit te liggen om een positieve houding ten aanzien van burgers aan te nemen. Deze respondenten vinden dat er altijd uitgegaan moet worden van vertrouwen, tenminste totdat het tegendeel bewezen is. Het lijkt erop dat in veel van de respondenten overtuigd zijn van het nut om de interactie met burgers op positieve voet in te gaan.

"Ik ga altijd uit van het goede in de mens, de burgers in dit geval." (respondent)

"Ik probeer volgens deze stelling te werken, tot het tegendeel bewezen is. Dit laatste gebeurt overigens weinig." (respondent)

"Je moet altijd positief beginnen en niet negatief." (respondent)

"Je kunt het oneens zijn maar ik heb het vertrouwen dat de burger bezig is met verbetering van zijn woonomgeving. Vanuit die houding kun je altijd tot oplossingen komen." (respondent)

Duidelijk is dat ambtenaren de vraag naar het vertrouwen in burgers heel serieus nemen, en deze tot veel verschillende, vaak genuanceerde gedachten leidt. Voor een groot deel zijn deze overwegend positief, voor een klein deel zijn deze overwegend negatief. Minder duidelijk is of dit vertrouwen direct te maken heeft met de beleving van de interactie en het beeld dat de ambtenaar van burgers heeft, of dat het vertrouwen vooral te maken heeft met de basishouding van ambtenaren.

4. Conclusie en Discussie

4.1 Conclusies

" Burger en overheid staan [op deze manier] (te) vaak en vooral ook te snel tegenover elkaar, terwijl een meer constructieve verhouding in veel gevallen mogelijk lijkt en voor alle betrokkenen vruchtbaarder en ook voordeliger kan uitpakken. Daarvoor is ten eerste nodig dat er aan de kant van de overheid beter wordt geluisterd en meer vertrouwen wordt gesteld in de bijdrage die burgers kunnen en willen leveren aan een goede gang van zaken. Andersom kan de overheid burgers soms ook meer aanspreken op hun medewerking en hun eigen verantwoordelijkheden."

(Uit de kabinetsreactie op het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2010)

Op basis van eigen empirisch onderzoek is in dit artikel een eerste poging ondernomen om de relatie met de burger vanuit het perspectief van de ambtenaar in kaart te brengen. Hoeveel en wat voor soort contact hebben ambtenaren met burgers en hoe waarderen en ervaren zij dit contact? Hoeveel vertrouwen hebben ambtenaren in de burger, en waar heeft dit mee te maken? En: welke eigenschappen heeft de ideale burger, en wat zijn eigenschappen die ambtenaren in de praktijk het vaakst terugzien?

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat ambtenaren hun vertrouwen in burgers met iets minder dan een 7 uitdrukken. Op zich is een score van ongeveer 7 op de vertrouwensvragen niet heel verontrustend. Ook is het veelzeggend dat in de open vragen veel ambtenaren positief waren en/of zochten naar de juiste nuance. Bovendien gaven veel van hen aan dat je altijd uit moet gaan van vertrouwen in de burger. Maar, zoals ook bleek uit de reacties op de stellingen, bij een deel van de ambtenaren is wel sprake van expliciet wantrouwen. Een kwart tot een derde van de ambtenaren was in de open vragen negatief over de mogelijkheid tot vertrouwen in burgers; met stellingen 1 en 2 waren respectievelijk ongeveer 20 en 10% van de ambtenaren het oneens. Ook blijkt dat er nogal wat negatieve beelden van burgers leven. Volgens de ambtenaren zijn burgers eerder niet goed dan wel goed op de hoogte van de taken van publieke organisaties, zijn burgers eerder niet goed in staat om 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 burgers niet eerst hun problemen zelf op te lossen, terwijl dit net wel de eigenschappen zijn die een ambtenaar belangrijk acht voor een goede vertrouwensrelatie met burgers.

Wat kunnen we hiervan denken? Zoals bovenstaande kabinetsreactie op het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2010 leest, wil de overheid meer gaan inzetten op vertrouwen in de burger. Er zou op het moment wel eens teveel wantrouwen jegens de burger kunnen bestaan. Dit komt een meer constructieve verhouding niet ten goede. Dit artikel sluit aan bij deze gedachtegang. Alhoewel het empirische onderzoek niet uitwijst dat er sprake is van een groot wantrouwen onder

ambtenaren jegens burgers, blijkt wel een kleine groep ambtenaren expliciet wantrouwend te zijn. Ook bestaan er een aantal flink negatieve beelden van burgers onder veel ambtenaren.

Het uitgangspunt van dit artikel was dat het vertrouwen in de overheid langs twee assen kan worden afgebroken of opgebouwd: langs de as van *confidence* en de as van *trust*. Enerzijds zijn goed presterende, representatieve en transparante systemen belangrijk voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Maar minstens zo belangrijk is het relationele vertrouwen tussen burger en ambtenaar. Persoonlijke informatie die verkregen wordt in de relatie met ambtenaren is namelijk van grote invloed op *confidence*, op het meer onpersoonlijke, algemene vertrouwen. Relationeel vertrouwen moet van twee kanten komen. Daarom heeft dit artikel zich op het vertrouwen van ambtenaren in burgers geconcentreerd. Leidende gedachte van dit artikel is dat de overheid op verschillende wijzen kan bijdragen aan het creëren van een vertrouwenscultuur. Eventueel wantrouwen, negativiteit, en cynisme vanuit de overheid zijn geen goede bodem zijn voor verbetering van de sociale betrokkenheid tussen overheid en burger. Actief vertrouwen in de burger draagt bij aan de totstandbrenging van een vertrouwensrelatie met burgers, en is als zodanig de voorwaarde voor goede interacties en samenwerking met burgers.

Vaak wordt gesteld dat als er meer contact komt tussen overheid en burgers, het vertrouwen tussen hen ook zal toenemen. Dit 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 een ambtenaar. Tijdens de oriënterende gesprekken werd door veel ambtenaren aangegeven dat het vertrouwen dat ambtenaren in burgers hebben in grote mate afhangt van de desbetreffende ambtenaar en burger. Er is niet één soort burger, niet één soort ambtenaar. Sommige ambtenaren, sommige mensen, staan nou eenmaal anders in het leven en in hun contacten met andere mensen dan anderen.

Naast het belang van de basishouding doen de onderzoeksresultaten vermoeden dat de organisatiecultuur- en structuur van grote invloed zijn. Sommige organisaties scoorden gemiddeld een stuk hoger op de vertrouwensvragen en de vragen naar het beeld dan andere organisaties. Een mooie uitdaging voor toekomstig onderzoek zou zijn om verschillende organisatiekenmerken te testen op invloed op het vertrouwen en het beeld van ambtenaren in burgers.

Meer specifiek toonde dit onderzoek aan dat in sommige contexten de contactervaring en waardering, het vertrouwen en het beeld van de betreffende ambtenaar lager of slechter waren dan in andere contexten. Zo hebben ambtenaren die werken in de klachtbehandeling gemiddeld genomen een slechtere ervaring van het contact dan ambtenaren wier contact met burgers plaatsheeft in een andere context. Handhavers bleken een negatiever beeld van burgers te hebben dan bijvoorbeeld frontlijnmedewerkers of leidinggevenden. Participatie-ambtenaren waren juist weer positiever. Ook uit deze resultaten spreekt het belang van omgeving. Geconcludeerd kan worden dat een bewuste houding van vertrouwen alsook de omgeving van de ambtenaar van grote invloed zijn op het vertrouwen dat hij of zij in burgers heeft. In de volgende paragraaf volgen nog een aantal punten van discussie en slotgedachtes.

4.2. Discussie

In de bespreking van deze resultaten tijdens enkele interviews en rondetafelgesprekken in de slotfase van de onderzoeksperiode, viel op dat sommige mensen uitriepen dat ambtenaren burgers onderschatten, en dat anderen verzochten dat ambtenaren veel te hoge verwachtingen van burgers hebben. Beiden zijn waar. Sommige burgers hebben hun zaken goed op orde, en veel in te brengen. Op hen kan op een bepaalde manier gerekend worden, en zij hebben zichtbaar kennis en kunde te leveren. Het gros van de burgers is echter een stuk onvoorspelbaarder, en behoeft meer uitleg. Wellicht zijn burgers, mensen, ook wel een stuk irrationeler dan doorgaans wordt aangenomen. Van de meer hulpbehoevende burger verwacht de gemiddelde ambtenaar misschien dus wel veel te veel.

De vraag rijst of je als ambtenaar iets van de burger mag verwachten. Mag je verwachten dat de burger altijd goed luistert, beleefd is en genoeg neemt met gegeven antwoorden? Mag je verwachten dat burgers eerst zelf hun problemen proberen op te lossen? De algemene consensus tijdens interviews was dat dit heel erg context-afhankelijk is. Wanneer een burger met een bepaald verzoek komt, maar zich vervolgens niet coöperatief opstelt, dan mag van deze burger verwacht worden dat deze zich netjes gedraagt. De meeste ambtenaren die we spraken vonden dit het geval wat betreft alle omgangsvormen. De vraag naar welke zelfredzaamheid je van een burger mag verwachten, ligt een stuk gevoeliger. Uiteraard is dit ook een politieke vraag. Gezien het geconstateerde beeld dat burgers in het algemeen niet zelf hun problemen eerst proberen op te lossen, lijkt er nog wel een discrepantie te bestaan tussen de bestaande situatie en de ambities van het huidige kabinet.

Alhoewel bewust van het feit dat 'de burger in het algemeen' niet bestaat, heeft dit onderzoek algemene sentimenten van ambtenaren ten aanzien van burgers in Nederland vandaag de dag willen meten. Het was juist de ambitie om erachter te komen hoe ambtenaren in het algemeen over burgers in Nederland denken, net zoals onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau meet hoe burgers in het algemeen over publieke organisaties denken, en Motivaction heeft gemeten hoe burgers in het algemeen over ambtenaren denken. Uiteraard is deze aanpak beperkt. Ander onderzoek waarin in specifiekere contexten wordt gevraagd naar de relatie met burgers, of onderzoek dat zich richt op de precieze ervaringen van ambtenaren, zijn gewenst om het perspectief van ambtenaren op de vertrouwensrelatie met burgers beter in kaart te brengen.

Is de vertrouwensvraag relevant voor ambtenaren? "Wij zijn toch ook burgers?", merkten meerdere respondenten op. Deze respondenten vonden dat er in de enquête een te nadrukkelijk onderscheid werd gemaakt tussen ambtenaren en burgers. Gelet op de antwoorden en vooral de reacties die ambtenaren achterlieten aan het einde van de vragenlijst, wordt ook duidelijk dat veel ambtenaren zich ergerden aan het feit dat er over 'burgers in het algemeen' werd gesproken. Zoals een respondent boos schreef: "Dit is een absurde enquête: de burger bestaat niet!" Een andere respondent stelde het als volgt: "zoals ambtenaren verschillende rollen moeten spelen, zo verschillend treden burgers de ambtenaar tegemoet!"

Deze respondenten hebben uiteraard gelijk: het maken van een stellig onderscheid tussen ambtenaren en burgers is wat geforceerd. Toch lijkt een bepaald onderscheid tussen ambtenaren en burgers wel degelijk te leven in het werkveld. Vaak is de aanwezigheid van dit onderscheid zelfs niet gering. Net zoals alle publieke organisaties en ambtenaren eigenlijk niet op een hoop te gooien zijn, kunnen burgers ook niet op een hoop gegooid worden. Toch wordt dit over en weer, vaak gemakshalve en vaak onbewust, wel gedaan. Gelet op deze neiging tot simplificering van de werkelijkheid en algemene beeldvorming is de huidige onderzoeksopzet wellicht te rechtvaardigen. Wel zou het goed zijn als toekomstig onderzoek explicieter zou vragen naar de contactwaardering, de contactervaring, het vertrouwen en het beeld van die burgers met wie de bevroegde ambtenaar contact heeft, of zou vragen naar het vertrouwen in en beelden van burgers in specifieke contexten. Dat zou de vragen makkelijker te beantwoorden maken, en de interpretatie van de antwoorden minder ambigu.

Tijdens een gesprek met een ambtenaar van een deelnemende gemeente, die zelf niet de vragenlijst had ingevuld, riep deze verontwaardigd uit: "ja maar het gaat er helemaal niet om of je wel of geen vertrouwen hebt in de burger als ambtenaar! Het enige dat er toe doet is dat je professioneel bent, en als je dat bent betekent dat automatisch dat je burgers met vertrouwen tegemoet treedt en hen behoorlijk behandelt." Een respondent van het onderzoek formuleerde het als volgt: "Ik begrijp de vraagstelling 'vertrouwen in de burger' niet... Ik behandel bezwaarschriften Sociale Zekerheid. Ik luister naar de burger. Vaak heeft de burger een punt. Dan neem ik een nieuw besluit, ten gunste van de burger. In mijn werk speelt vertrouwen in mijn beleving dus geen rol."

Ook uit de reacties op de vertrouwensstellingen bleek dat de vraag naar vertrouwen voor een groot aantal ambtenaren weinig te maken met de betrouwbaarheid van burgers, maar met hun eigen grondhouding. Voor hun is uitgaan van vertrouwen vanzelfsprekend. Dit zijn terechte opmerkingen. Toch is het mogelijk is dat onderliggende negatieve attitudes en sentimenten een rol spelen in de manier waarop ambtenaren hun relatie met burgers vormgeven, en dat zij een maatstaf kunnen zijn van de kwaliteit van de interactie met burgers. In dit onderzoek is weliswaar geen verband getoond tussen attitudes of sentimenten enerzijds, en gedrag anderzijds. Dat is een taak voor toekomstig onderzoek. Desalniettemin wordt vermoed dat de afwezigheid van wantrouwen en het hebben van een positief beeld van burger getuigt van een ander soort interactie met burgers; eentje die kan leiden tot een vertrouwensrelatie; dan wanneer je als ambtenaar zeer wantrouwend naar burgers bent, en een heel negatief beeld hebt van burgers. Een handhaver zal in het laatste geval wellicht nodeloos argwanend en streng overkomen naar burgers, terwijl de meerderheid van hen onschuldig is. Een telefoniste zal in het laatste geval wellicht met minder geduld een gesprek aangaan. En een participatie-ambtenaar zal niet écht geloven dat burgers een zinnige bijdrage kunnen leveren. Overigens is dit laatste in een Amerikaanse studie ook bewezen. Yang heeft een sterke relatie gevonden tussen het vertrouwen van ambtenaren in burgers en het welslagen van participatieprojecten.³⁸ Kortom, er wordt betwijfeld of een puur professionele opstelling altijd

³⁸ Yang, 2005, "Public Administrator's Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts", in *Public Administration Review*, volume 65, 3, pp. 273-285; en Yang, 2006, "Trust and Citizen Involvement Decisions:

voldoende is om een vertrouwensrelatie of zelfs een bondgenootschap met burgers tot stand te brengen.

Het lijkt dan ook vooral belangrijk dat er meer aandacht ontstaat voor de aanwezigheid van mogelijk negatieve mensbeelden en sentimenten binnen een overheidsorganisatie. Ook is het belangrijk dat niet wordt onderschat hoe moeilijk het is om een goede vertrouwensrelatie met burgers op te bouwen. Een positieve basishouding, zoals het onderzoek laat zien, is vaak het begin. Vertrouwen is niet iets dat er, afhankelijk van een aantal factoren, *is*, maar iets dat je *samen* al dan niet besluit te *doen*. Alhoewel de huidige onderzoeksresultaten als zodanig niet aanzetten tot grote zorgen, is het belangrijk dat bewustzijn van het belang van *trust*, van wederkerig, relationeel vertrouwen, bij ambtenaren aanwezig is. Zoals eerder gezegd: Eventueel wantrouwen, negativiteit, en cynisme vanuit de overheid zijn geen goede bodem zijn voor verbetering van de sociale betrokkenheid tussen overheid en burger.

"Als ik vertrouwen heb in burgers en dat laat merken aan hen, hebben zij over het algemeen vertrouwen in mij. het wordt dan een wisselwerking, die beide partijen ten goede kan komen."
(respondent)

Ambtenaren kunnen op cruciale wijze bijdragen aan een cultuur van vertrouwen in het publieke domein, waarvoor het van belang is dat zij zelf positief denken over burgers. Actief vertrouwen in de burger draagt bij aan de totstandbrenging van een vertrouwensrelatie met burgers, en is de voorwaarde voor prettige interactie en goede samenwerking met burgers.