OPEN OVERHEID EN PUBLIEK VERTROUWEN

Een nieuwe herwaardering van het burgerperspectief

Mathilde Witkam



OPEN OVERHEID EN PUBLIEK VERTROUWEN

Een nieuwe herwaardering van het burgerperspectief

© Mathilde Witkam, Nederland, 2024

Omslagontwerp: Mathilde & ziggyzazoe.com
Drukwerk: druk-24h.com.pl



OPEN OVERHEID EN PUBLIEK VERTROUWEN

Een nieuwe herwaardering van het burgerperspectief

Publieksversie van het proefschrift

OPEN GOVERNMENT AND PUBLIC TRUST

A new revaluation of the citizen perspective

Mathilde Witkam
Universiteit Leiden



Inhoudsopgave

Waarom willen we meer (weten over) vertrouwen? 6

Wat is publiek vertrouwen precies? 7

Wat verstaan we onder open(over)heid? 8

Deelonderzoek 1 Het effect van openheid op vertrouwen

Vertrouwensmeting 9

Diversiteit in openheid 10

Burgerpercepties over openheid en betrouwbaarheid 11

Het effect van openheidsmaatregelen in de praktijk 11

Verschillen tussen perceptie en praktijk 12

Contact met de gemeente 13

Regio, stemgedrag en werk 14

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 14

Deelonderzoek 2 Het perspectief van de inwoner

Oorzaken voor het wisselende effect van transparantie 15

Hoe ontstaat het beeld van openheid en betrouwbaarheid? 18

Digi-paradox bij openheid 19

Andere oorzaken van vertrouwen en wantrouwen 20

Deelonderzoek 3 Bezwaarprocedures en vertrouwen

Eigenschappen van de bezwaarmaker 21

Procedurele en verdelende rechtvaardigheid 23

Het belang van contactmomenten 25

Bijdrage aan de wetenschap

Verschillen tussen perceptie en praktijk 27

Vertrouwen in dé overheid? 28

Transparantie beter begrijpen 28

De oorsprong van publiek vertrouwen 29

Lessen voor de praktijk

Les 1 Meer aandacht voor het burgerperspectief 31

Les 2 Voor- en nadelen van digitalisering 32

Les 3 Gevolgen van toenemende complexiteit 32

Les 4 Nadenken over de doelen van transparantie 34

Les 5 Informatie overbrengen in plaats van aanbieden 36

Les 6 Het potentieel van informeel 37

Les 7 Wederkerigheid: Leg uit en geef vertrouwen 38

Waarom willen we meer (weten over) vertrouwen?

Het belang van vertrouwen in de overheid is dagelijks zichtbaar. Ons vertrouwen bepaalt de mate waarin we regels volgen en overheidsbesluiten accepteren. Het bepaalt onze bereidwilligheid om belasting te betalen en op die manier bij te dragen aan de samenleving. Het bepaalt mede of we ons laten vaccineren en of we ons aan de beperkende voorschriften houden in tijde van een pandemie.

Publiek vertrouwen is dus essentieel voor een goed functionerende overheid en is nodig in ieder bestuurlijk, financieel en democratisch systeem. Toch laat het vertrouwen in delen van de Nederlandse overheid een dalende trend zien. De altijd actuele vraag is daarom: hoe kan de overheid het tij keren? Het bouwen aan vertrouwen door de overheid is geen eenvoudige taak, zoals uit dit onderzoek zal blijken. Meer kennis over wat wel en geen effect heeft op het vertrouwen van burgers is cruciaal zodat publieke middelen daartoe effectief ingezet kunnen worden.

Dit onderzoek biedt nieuwe inzichten in de rol van openheid als het gaat om vertrouwen van burgers in de overheid, en meer specifiek, vertrouwen van inwoners in de gemeente. Met deels verwachte en herkenbare inzichten, maar zeker ook met verrassende resultaten. Beide bieden de praktijk handvatten om verder te bouwen aan vertrouwen, want zowel burger als bestuur is gebaat bij een goede vertrouwensrelatie. En als het gaat om vertrouwen, is er werk aan de winkel.

Nieuwsgierig geworden? Vijf jaar promotieonderzoek voor u verpakt in deze verkorte publieksversie.

Veel lees- en leerplezier,
Mathilde Witkam

Wat is publiek vertrouwen precies?

Ieder onderzoek begint met heldere definities. Over wat VERTROUWEN nu precies is, zijn boeken volgeschreven. In de bestuurlijke context, dus als het gaat om vertrouwen in de overheid, is er in de wetenschappelijke literatuur redelijke overeenstemming over de definitie: *"Publiek vertrouwen is de psychologische toestand van een burger die bestaat uit positieve verwachtingen over de intenties en het gedrag van de overheid."* Vertrouwen is dus het beeld van de betrouwbaarheid van de overheid. Het is iemands verwachting over de bedoeling en het handelen van de overheid in de toekomst.

Ook is er steeds meer overeenstemming over hoe publiek vertrouwen gemeten kan worden. Een betrouwbare overheid is zowel: 1. competent, 2. integer, als 3. welwillend. Alle drie deze aspecten zijn nodig om te kunnen spreken van betrouwbaarheid. Immers, een kundige medewerker die niet eerlijk is of niet bereid is om te helpen, kan niet betrouwbaar worden geacht.

Toch is publiek vertrouwen geen algemene pijler van de publieke opinie. Het gaat om een specifieke en drieledige relatie: A vertrouwt B om C te doen. Ik (A) vertrouw erop dat de rechter (B) mijn zaak eerlijk beoordeelt (C). Ik vertrouw erop dat de gemeente mijn WOZ-waarde correct vaststelt. Een ouder vertrouwt erop dat de GZZ het beste met het kind voor heeft bij een vaccinatie.



Wees dus alert wanneer een (kranten)kop het heeft over het lage vertrouwen in de overheid. Als het gaat om publiek vertrouwen, bestaat dé overheid niet.

Wat verstaan we onder open(over)heid?

OPEN OVERHEID is veel meer dan transparantie alleen. Het is een verzamelterm die een breed scala aan concepten en ideeën omvat, zoals open data, inspraak, actieve en passieve transparantie, samenwerking, coproductie, e-bestuur actief burgerschap en soms zelfs de democratie zelf.

Deze studie sluit aan bij een veelgebruikte definitie uit de wetenschappelijke literatuur: "*Openheid van de overheid is de mate waarin burgers overheidsprocessen kunnen monitoren en beïnvloeden via toegang tot overheidsinformatie en toegang tot besluitvormingsarena's.*"

Openheid wordt in dit onderzoek gezien als een eigenschap van de overheid en bijvoorbeeld niet als de mate waarin burgers daarvan gebruikmaken. Om het effect van openheid op het vertrouwen te onderzoeken, is gekeken naar vier verschillende vormen van openheid en de mate waarin deze door lokale overheden worden toegepast bij de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ).

1. De beschikbaarheid van algemene informatie over hoe de overheid haar werk doet (proactieve transparantie).

2. De toegankelijkheid van informatie bij vragen van inwoners (responsieve transparantie).

3. Het geven van inzicht in de gegevens die worden gebruikt bij besluitvorming door de overheid (data inzicht).

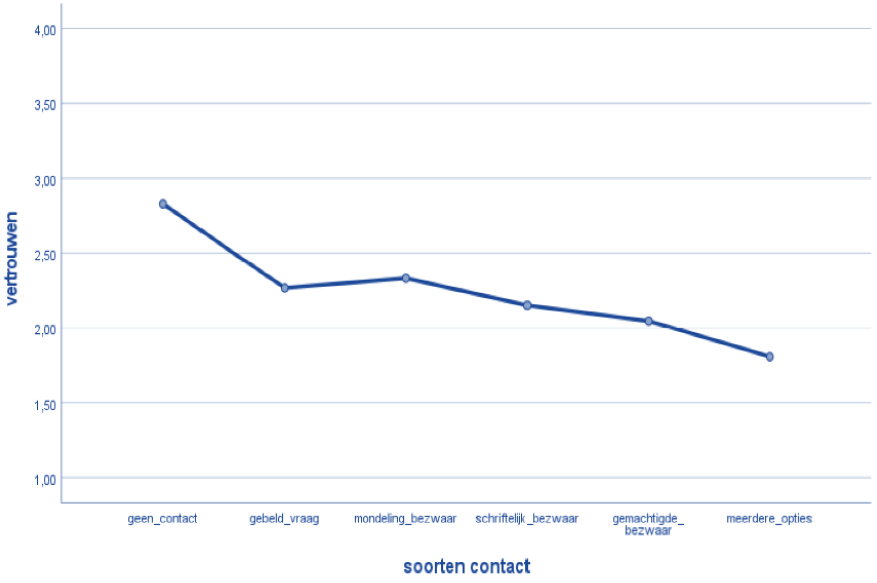
4. Het eenvoudig toegankelijk zijn voor inbreng van inwoners (inspraak), zoals in de formele bezwaarprocedure maar ook in het informele contact voorafgaand en na besluitvorming.

Deelonderzoek 1 Het effect van openheid op vertrouwen

Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de relatie tussen openheid en vertrouwen, zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd. Zowel cijfers als woorden zijn nodig om deze relatie beter te begrijpen. In het eerste deelonderzoek is statistisch onderzocht of openheid door gemeenten effect heeft op het vertrouwen van inwoners in hun gemeente. Vertrouwen en openheid zijn gemeten via twee surveys.

Vertrouwensmeting

Aan de enquête over vertrouwen in de WOZ-uitvoering door de gemeente deden 2928 woningeigenaren en 177 huurders mee. Naast persoonskenmerken van deze 3105 inwoners, zoals leeftijd, inkomen en opleidingsniveau, is gevraagd naar hun ervaringen met de gemeente op het gebied van openheid, zoals het zoeken naar informatie bij of contact met de gemeente. Ook is gevraagd hoe open zij de gemeente vinden en hoe goed zij vinden dat de gemeente haar werk doet. Uit de meting komt naar voren dat mensen die geen contact hadden met de gemeente gemiddeld het meest vertrouwen hebben. Ook neemt het vertrouwen af naarmate de vorm van het contact formeler wordt.



Diversiteit in openheid

De ‘Open Overheid Survey’ bracht de mate van openheid in kaart van 350 Nederlandse gemeenten op het gebied van WOZ (in 2021). Voor het meetbaar maken (operationaliseren) van open overheid bestaan allerlei verschillende voorbeelden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om steeds uit te gaan van de maatregelen die de gemeente voor haar inwoners beschikbaar maakte op het gebied van algemene informatieverstrekking (proactieve transparantie), toegankelijkheid bij vragen (responsieve transparantie), inzicht in gegevens die gebruikt zijn bij besluiten (data inzicht) en inspraakmogelijkheden (bijvoorbeeld bezwaar).

De resultaten laten een grote diversiteit aan openheidsprofielen zien. Zo blijkt dat binnen één gemeente de mate van openheid op het ene vlak heel anders kan zijn dan openheid op een ander vlak. Een gemeente kan bijvoorbeeld zeer open zijn als het gaat om vragen van inwoners (responsieve transparantie) maar tegelijkertijd nog weinig inzicht bieden in besluitvormingsgegevens (data inzicht).

Daar waar verschillende vormen van openheid richting inwoners soms goed samen gaan, laat de praktijk ook veel variatie zien. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de openheid rondom deze uitvoeringstaak zelf in te richten op de manier die bij hen past. Van die gemeentelijke beleidsvrijheid wordt ook gebruik gemaakt.



Burgerpercepties over openheid en betrouwbaarheid

Allereerst valt op dat het beeld dat inwoners hebben van de openheid van de gemeente, sterk samenhangt met hun vertrouwen. Als iemand de gemeente transparant vindt en het idee heeft dat hij makkelijk met vragen en bezwaren bij de gemeente terecht kan, dan is de kans groot dat hij ook veel vertrouwen heeft in de gemeente. Op basis hiervan zou je kunnen concluderen dat de concepten openheid en vertrouwen sterk met elkaar verbonden zijn. Toch is het verhaal daarmee niet compleet want het gaat hier om het beeld van inwoners. Het zijn hun percepties over de gemeente die met elkaar samenhangen.

Percepties over de openheid en de betrouwbaarheid van de overheid hangen sterk samen.

Het effect van gemeentelijke openheid

De resultaten van dit onderzoek laten ook zien dat de mate van openheid van gemeenten geen effect heeft op het vertrouwen. De verwachting dat meer openheid door de gemeente een positief effect zou hebben op het vertrouwen van inwoners, kan niet worden bevestigd. Als je alleen hiernaar zou kijken, hangen openheid en vertrouwen niet met elkaar samen.

De verschillende vormen van open overheid die de gemeente kan toepassen laten noch afzonderlijk, noch gezamenlijk een positief verband zien met het vertrouwen. Toch is ook geen negatieve relatie zichtbaar. Openheid schaadt het vertrouwen dus ook niet. Dit betekent dat gemeentelijke openheid kan worden nagestreefd vanuit andere overwegingen, normen en waarden, zonder dat dit afbreuk doet aan het vertrouwen.

Verschillen tussen perceptie en praktijk

Het is opmerkelijk dat de openheidsmaatregelen van gemeenten geen effect hebben op het vertrouwen, maar het beeld van openheid wel een sterk verband laat zien met het vertrouwen. Deze discrepantie tussen inwonerperceptie en gemeentelijke praktijk is de eerste belangrijke bevinding van dit onderzoek.

Noch het vertrouwen van inwoners, noch hun beeld over openheid lijken te worden gevormd door de daadwerkelijke maatregelen van de gemeente om open te zijn. Maar als het beeld van een open overheid niet afhangt van de hoeveelheid maatregelen om open te zijn, wat beïnvloedt percepties van inwoners dan wel?

Ook als het gaat om transparantie zijn de verwachtingen vaak hoog. Toch vindt deze studie geen verband tussen transparantie en vertrouwen. Het is opvallend te noemen dat iets dat in de beleving van mensen zo sterk samenhangt met vertrouwen, in de praktijk toch geen verband laat zien. Waarom dat zo is, vertellen de cijfers ons niet.

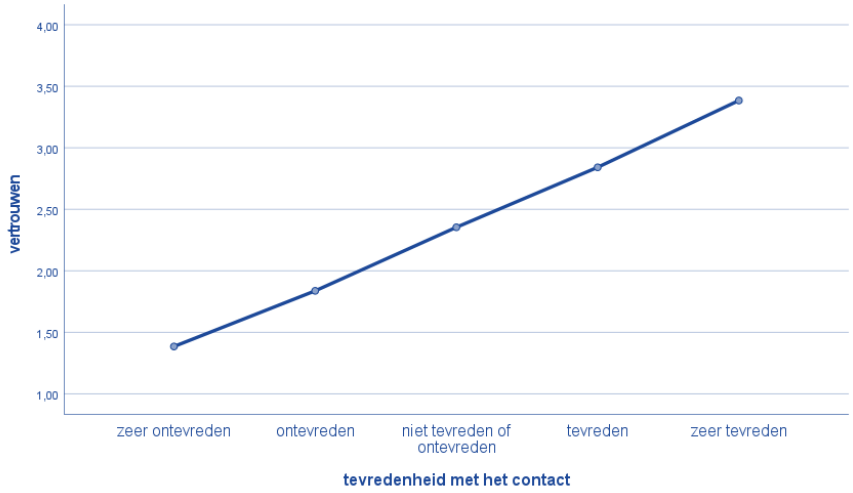
Waarom zorgt de geboden transparantie niet altijd voor het beeld van een transparante (en betrouwbare) overheid?

Aan de hand van focusgroep-gesprekken met inwoners zoekt deelstudie 2 daarom verder naar de achterliggende oorzaken van het ontbrekende effect van gemeentelijke transparantie op het vertrouwen van inwoners. Daar gaat het, kort gezegd, om de vraag: *wat gebeurt er precies tussen transparantie en vertrouwen in?*



Contact met de gemeente

Omdat de verwachte positieve effecten van gemeentelijke openheid niet blijken op te treden, is in de survey data verder gekeken naar specifieke groepen inwoners. Er is gekeken naar de groep mensen die op de een of andere manier contact hadden met de gemeente en de mate van gemeentelijke openheid daardoor ook daadwerkelijk ondervonden. Verrassend is dat ook binnen deze groep de mate van gemeentelijke openheid geen effect laat zien. Deze analyse biedt wel een andere interessante bevinding: hoe tevredener iemand is over het contact met de gemeente, hoe meer vertrouwen hij heeft.



Dit is opvallend omdat deze groep met contact, gemiddeld gezien juist minder vertrouwen heeft dan de groep zonder contact (ook wel het stille midden genoemd). Kennelijk liggen in het contact mogelijkheden om het vertrouwen te beïnvloeden via tevredenheid.

De vervolgvraag is wat ervoor zorgt dat mensen tevreden zijn over het contact de overheid. In **deelstudie 3** geven interviews met bezwaarmakers meer inzicht in de kansen van verschillende soorten contactmomenten voor het bevorderen van vertrouwen, door te kijken naar de oorzaken van tevredenheid.

Regio, stemgedrag en werk

Naast de relatie tussen openheid en vertrouwen, zijn er enkele andere bevindingen over inwoners maar ook over lokale overheden. Zo is vertrouwen in de gemeente niet afhankelijk van de regio waar iemand woont en ook niet van de grootte van de gemeente. Ook leeftijd, opleiding en inkomen zijn niet doorslaggevend voor het vertrouwen. Iemands politieke voorkeur hangt wel samen met vertrouwen. Opvallend daarbij is dat hoog vertrouwen niet beperkt is tot de regeringspartijen.[1] De mensen met het minst vertrouwen zijn PVV-stemmers op rechts en SP-stemmers op links. Ook mensen die zich niet herinneren op wie zij stemden en niet-stemmers hebben weinig vertrouwen. Vertrouwen hangt ook samen met waar iemand werkt. Zo hebben gemeenteambtenaren meer vertrouwen in de gemeente dan mensen die niet voor de overheid werken, maar ook meer dan ambtenaren die bij andere overheidsorganisaties werken. Niet álle ambtenaren hebben dus veel vertrouwen in de gemeente.

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen

Aan de kant van de overheid is te zien dat samenwerkingsverbanden die namens gemeenten de WOZ uitvoeren, qua openheid gemiddeld iets beter scoren dan gemeenten die deze taak zelf uitvoeren. Mogelijk zijn samenwerkingsverbanden hier door hun schaalgrootte beter toe in staat, maar de redenen voor de mate van openheid zijn niet nader onderzocht. Tegelijkertijd worden gemeenten die bij een samenwerkingsverband zijn aangesloten door inwoners evenveel vertrouwd als de zelf uitvoerende gemeenten. Dit werpt een nieuw licht op de maatschappelijke discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, die soms worden verweten verder van de burger af te staan. Als het gaat om de mate van openheid en het publieke vertrouwen, is dat in dit geval niet zo.

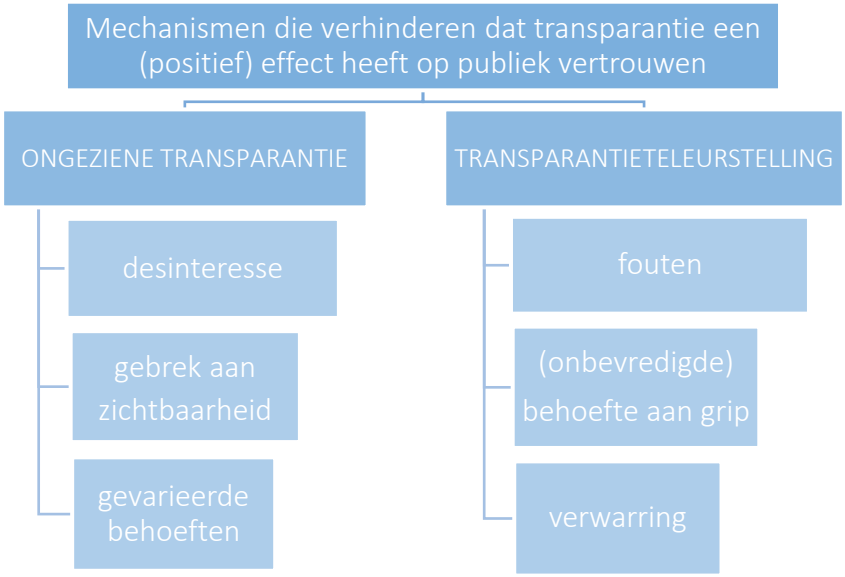
[1] Het publiek vertrouwen is gemeten in het voorjaar van 2021.

Deelonderzoek 2 Het perspectief van de inwoner

In vijf focusgroepsessies spraken inwoners uit grote, middelgrote en kleine gemeenten, met in iedere groep zowel mensen met veel als met weinig vertrouwen, over hun ervaringen met gemeentelijke transparantie en het ontstaan van hun beeld van de openheid en van de betrouwbaarheid van de gemeente.

Wat gebeurt er tussen transparantie en vertrouwen in?

Een aantal oorzaken zorgt ervoor dat het transparantie niet lukt om het vertrouwen (positief) te beïnvloeden. De twee hoofdcategorieën zijn 'ongeziene transparantie' en 'transparantieteleurstelling'.



Oorzaak 1 Ongeziene transparantie

Wanneer transparantie niet wordt gezien of gebruikt door het beoogde publiek, de inwoners, kan het hun beeldvorming ook niet beïnvloeden. De redenen voor het niet zien of gebruiken van transparantie zijn divers. Allereerst is er een groep die simpelweg niet geïnteresseerd is in informatie van de overheid. Voor het vertrouwen is dat niet erg, nu uit het surveyonderzoek blijkt dat deze

groep over het algemeen meer vertrouwen heeft dan de groep die wel gebruikmaakt van transparantie. Het vergroten van de groep gebruikers lijkt daarom geen goede strategie voor het vergroten van vertrouwen.

Naast een gebrek aan interesse, komt het ook voor dat transparantie niet goed zichtbaar is. Dat lijkt misschien tegenstrijdig maar het komt veel voor. Een opvallende reden voor dit 'gebrek aan zichtbaarheid' is dat van burgers een actieve houding wordt verwacht als zij informatie willen inzien, terwijl burgers zelf zich vaak opstellen als passieve informatieontvangers.

'Dat vind ik persoonlijk ondoorzichtig. Alles is wel te vinden op internet, daar gaat het niet om, maar daar heb ik gewoon de tijd niet voor. Dat zou meer begeleid moeten zijn.' – Bas, focusgroep 2

Als de overheid wil dat informatie aan- en overkomt, dan moet deze meer naar mensen toegebracht worden. Dit verschil tussen de veronderstelde *actieve deelnemer* en in de praktijk soms *passieve ontvanger*, zorgt ervoor dat de aangeboden transparantie toch niet wordt gezien of zo wordt ervaren, zelfs als de interesse in de informatie er wel is. Tot slot is het nodig om te proberen te voorzien in de uiteenlopende transparantiebehoeften en ongelijke kennis-niveaus van inwoners. Ook qua inhoud is een gelaagd en gevarieerd informatieaanbod nodig om aan te sluiten op een gevarieerde vraag.

***Oorzaak 2** Transparantieteleurstelling*

In de gevallen dat transparantie wel overkomt, zorgt het soms voor teleurstelling. Dat kan zijn omdat transparantie ook fouten aan het licht brengt. Fouten in gegevens – daadwerkelijke of ervaren fouten en of zij nu van invloed zijn op het besluit of niet –, doen afbreuk aan het vertrouwen en daarmee de acceptatie van het besluit.

Een andere belangrijke reden voor teleurstelling is het gevoel dat men ondanks de verkregen transparantie maar geen grip krijgt op de totstandkoming van een besluit. Die behoefte aan grip bestaat met name, maar niet uitsluitend, onder inwoners met weinig vertrouwen. De door gemeenten geboden transparantie lijkt die behoefte aan grip niet goed te kunnen bevredigen. Teleurstelling leidt tot onbegrip, wat vervolgens kan leiden tot een vicieuze cirkel van negatieve percepties over de gemeente.

Tot slot, transparantie kan ook leiden tot verwarring. Soms ontstaat verwarring door een informatieoverdaad waarbij inwoners door de bomen het bos niet meer zien. Vaker nog is het de ontbrekende context die voor verwarring zorgt. Zonder context weten inwoners niet welke informatie voor hen relevant is of waarom iets wordt verstrekt. Deze verwarring wakkert onzekerheid aan in plaats van dat het inwoners geruststelt. De mate waarin deze oorzaken en mechanismen zich voordoen, zorgt ervoor dat het effect van transparantie op vertrouwen wisselend is.

'Waarom is het zo ingewikkeld en waarom begrijp ik het niet? Dat zorgt voor een gevoel van: betaal ik niet meer dan mijn buurman. Dat los je niet op met techniek.' – Philip, focusgroep 5



Om de zichtbaarheid van transparantie te verbeteren zou informatie actiever bij de burger kunnen worden gebracht, in plaats van dat die zelf naar informatie moet zoeken. In het transparantieaanbod gaat het niet alleen om de gerichte inhoud met context, maar ook om de wijze van verstrekking. Als het aanbod beter aansluit op de vraag, kan transparantie beter overkomen en ook leiden tot het beeld van een transparante overheid. Dit is belangrijk want misverstanden die niet worden geadresseerd, kunnen omslaan in achterdocht en wantrouwen.

Hoe ontstaat het beeld van openheid en van betrouwbaarheid?

Nu is gebleken dat openheidspercepties van inwoners maar beperkt worden beïnvloed door gemeentelijke maatregelen om open te zijn, is het de vraag hoe het beeld van een open of gesloten overheid dan wel ontstaat. Meer inzicht in het ontstaan van burgerpercepties is belangrijk omdat hierin een sleutel ligt naar vertrouwen. Met andere woorden: als we weten wat het beeld van inwoners over de gemeente beïnvloedt, kunnen gemeenten daar gericht aan werken.

Uit de verhalen van de focusgroepdeelnemers komt een aantal thema's naar voren. Hoewel de gemeente de overheidslaag is die het dichtst bij burgers ligt, ervaren sommigen het nog steeds als een gesloten en moeilijk doordringbaar anoniem apparaat. Ingewikkeld taalgebruik en rigide verwijzingen naar digitale kanalen of naar juridische procedures, worden ervaren als manieren om burgers op afstand te houden. Dit gevoel van afstand is niet bevorderlijk voor het vertrouwen.

> *'Het enige wat je kunt doen is bezwaar maken. Want uitleg op een andere manier, kun je echt niet krijgen.'*
> – Zoey, focusgroep 5

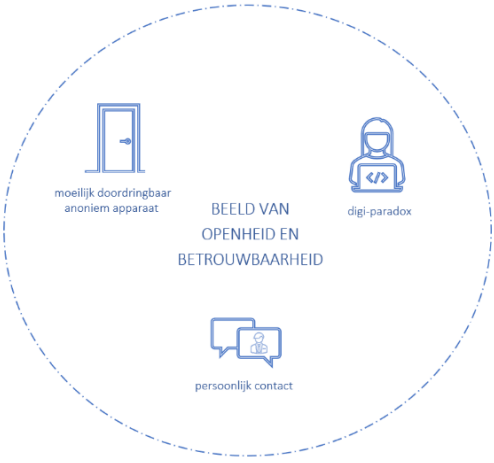
Ook komt het voor dat de gemeente denkt dat iets is afgerond, terwijl de kwestie voor de inwoner nog loopt. Onvolledige, onduidelijke of onbevredigende antwoorden worden soms ervaren alsof helemaal geen antwoord is gegeven. Als een uitleg over waarom iets niet of wel wordt toegekend naar het idee van de inwoner uitblijft, resulteert dit in een beeld van een gemeentelijke geslotenheid. Deelstudie 1 liet zien dat het beeld van een gesloten gemeente samenhangt met het beeld van een onbetrouwbare gemeente.

Digi-paradox bij open(over)heid

In de gesprekken wordt daarnaast een digi-paradox zichtbaar. Digitalisering maakt aanzienlijk meer openheid mogelijk, zoals diverse kanalen voor contact, inspraak en transparantie maar ook eenvoudiger inzicht in gegevens. Het maakt de gemeente dus niet alleen efficiënter maar ook transparanter en toegankelijker en in die zin 'opener'. Toch blijft de beeldvorming over openheid van de overheid daarop achter.

Bij deels geautomatiseerde processen ontstaat de indruk dat er geen mens bij betrokken is, ook al zijn ambtenaren dat op de achtergrond wel. Digitalisering lijkt het beeld van openheid maar beperkt te kunnen verbeteren. Zo heeft het woord 'algoritme' een slechte reputatie waar het maar moeilijk vanaf komt.

Inwoners missen het gezicht achter de automatisering en achter de overheid. Nagenoeg alle inwoners waarderen persoonlijk contact. Zelfs inwoners met weinig vertrouwen zijn redelijk positief over hun contacten met individuele gemeenteambtenaren. Zij geven een gezicht aan een anonieme entiteit, daar waar dat de digitale communicatiekanalen niet lukt. In het directe contact schuilt potentie om te werken aan het beeld van openheid en vertrouwen.



Andere oorzaken van vertrouwen en wantrouwen

Als je het inwoners zelf vraagt, geven zij diverse redenen voor hun vertrouwen in de gemeente. Allereerst vinden zij het durven toegeven van fouten en het durven nemen van verantwoordelijkheid belangrijk. Ook bestaat er breed gedeelde onvrede over gemeentelijke inspraakprocedures, bijvoorbeeld als het gaat om het bespreken van plannen voor de wijk met bewoners. Teleurstellende ervaringen met inspraak zorgen ervoor dat betrokken burgers zich bedrogen voelen. Het beeld ontstaat van een overheid die slechts voor de bühne doet alsof zij burgers betrekt.

Ook een gebrek aan uniformiteit van besluiten kan afbreuk doen aan het vertrouwen. Dit zijn bijvoorbeeld verwachtingen van verticale uniformiteit (ligt dit besluit in lijn met het vorige besluit). Dit moet worden geadresseerd aangezien juridisch juiste besluitvorming niet altijd zo in elkaar steekt. Een door inwoners ervaren gebrek aan horizontale uniformiteit (worden gelijke gevallen gelijk behandeld) kan eveneens leiden tot gevoelens van onrecht.

verticale uniformiteit



horizontale uniformiteit



Ook in de relatie burger-overheid geldt dat negatieve ervaringen vaak langer blijven hangen dan de positieve. In de literatuur wordt dit ook wel klachtasymmetrie genoemd. Toch benoemen inwoners ook graag hun positieve ervaringen met de gemeente. Naast de liefde voor hun woonplaats, benoemen zij vriendelijke en bekwame ambtenaren, het gemak van snelle services en het adequaat oppakken van problemen in de openbare ruimte. Voor het verbeteren van percepties bestaat geen *one size fits all* oplossing, maar als het gaat om vertrouwen in de overheid, is voorkomen beter dan genezen.

Deelonderzoek 3 Bezwaarprocedures en vertrouwen

De survey uit deelonderzoek 1 liet zien dat inwoners die in contact treden met de gemeente, over het algemeen minder vertrouwen hebben dan degenen die dat niet doen. Toch zijn er binnen de groep mensen met contact grote verschillen te zien qua vertrouwen. Duidelijk wordt dat hun tevredenheid over het contact sterk samenhangt met hun vertrouwen in de gemeente. De centrale vraag in de derde deelstudie is daarom: *Wat veroorzaakt de tevredenheid en het vertrouwen van bezwaarmakers?*

Via interviews worden de effecten van iemands vaardigheden en verwachtingen (1), maar ook procedurele aspecten (2) en uitkomst-gerelateerde factoren (3) op de tevredenheid en het vertrouwen van bezwaarmakers onderzocht. In de analyse wordt steeds het onderscheid gemaakt tussen de *formele* schriftelijke bezwaarprocedure en de *informele* mondelinge mogelijkheid om bezwaren kenbaar te maken.

Eigenschappen van de bezwaarmaker

De meeste respondenten vinden het eenvoudig om bezwaar te maken en schatten hun eigen vaardigheden daartoe ook in als toereikend. Wel valt op dat *informele* bezwaarmakers meestal aangeven dat geen specifieke kennis of vaardigheden nodig zijn om bezwaar te maken, terwijl *formele* bezwaarmakers aangeven dat een zekere deskundigheid noodzakelijk is, zoals bouwkundige of juridische kennis, kennis van de vastgoedmarkt of van gemeentelijke procedures. Expertise op een van deze terreinen werkt overigens niet altijd in hun voordeel omdat de regels per vakgebied vaak net anders zijn. Gevoelens van onrechtvaardigheid en ontevredenheid liggen op de loer bij het niet overnemen van argumenten van de ‘inwoner-expert’. Er is een hoog niveau van communicatieve vaardigheid nodig voor het herkennen van hun redeneringen en hier adequaat op te reageren om onvrede te voorkomen.

Ook verwachtingenmanagement lijkt geen goed instrument om tevredenheid of vertrouwen te beïnvloeden. Hoewel verwachtingen over procedurele aspecten (zoals de duur en de onderdelen van het bezwaarproces) vooraf goed kunnen worden geadresseerd, gaan verwachtingen van bezwaarmakers veel vaker over de uitkomst (in het gelijkgesteld worden). Aan die verwachting kan simpelweg niet altijd worden voldaan of vooraf worden geadresseerd.

In beide groepen bezwaarmakers zitten mensen met veel en met weinig vertrouwen vooraf. Uit de gesprekken blijkt niet dat informele bezwaarmakers altijd een positiever beeld hebben van de gemeente dan de formele bezwaarmakers. Mensen kiezen de formele route dus niet zozeer vanwege hun lage vertrouwen.

Het vertrouwen achteraf laat wel een duidelijk onderscheid zien tussen formele en informele bezwaarmakers. Onder de formele bezwaarmakers bleef het vertrouwen gelijk of daalde het. Bij informele bezwaarmakers bleef het vertrouwen gelijk of steeg het. Zij zijn simpelweg vaker tevreden over de procedure. De informele weg biedt meer kansen om het vertrouwen te bevorderen, terwijl het vertrouwen na formele procedures op zijn best hetzelfde blijft.

Vertrouwen vooraf en achteraf

	Formele bezwaarmakers	Informele bezwaarmakers
Vertrouwen vooraf	Zowel hoog als laag vertrouwen	Zowel hoog als laag vertrouwen
Vertrouwen achteraf	Geen gevallen van toename	Wel gevallen van toename
	Gevallen waar vertrouwen hetzelfde beleef	Gevallen waar vertrouwen hetzelfde beleef
	Gevallen van afname	Geen gevallen van afname

Procedurele en verdelende rechtvaardigheid

De vervolgvraag is welke aspecten van de bezwaarprocedures doorslaggevend zijn bij het bevorderen, behouden of beschadigen van het vertrouwen. Enerzijds is gekeken naar de rol van procedurele rechtvaardigheid, zoals je gehoord voelen, inbreng kunnen leveren en de betrokkenheid van ambtenaren. Anderzijds is er de distributieve of de verdelende rechtvaardigheid, dus het resultaat. Dit betreft bovenal of je gelijk krijgt maar ook of je uitleg krijgt en daarmee duidelijkheid.

Voor wat betreft de procedurele factoren zijn duidelijke verschillen te zien tussen de twee groepen bezwaarmakers. Bij de *formele* bezwaarmakers hangt het 'zich gehoord voelen' sterk samen met de uitkomst. Krijgt iemand gelijk, dan voelt men zich gehoord, en vice versa. Zonder enig persoonlijk contact beoordelen zij het 'zich gehoord voelen' in een juridische procedure op basis van het schriftelijke besluit. Ze hebben dan ook niet meer dan dat om zich op te baseren. Ook als er wel contact was, blijft het besluit belangrijk.

Dat ligt anders bij *informele* bezwaarmakers. Zij waarderen de meeste procedurele aspecten als positief, ook wanneer zij niet het gewenste resultaat behaalden. Voor deze groep staat het 'gehoord voelen' dus wel los van de uitkomst. Kennelijk wordt de informele vorm van contact ervaren als een persoonlijke en directe interactie waarbij de bezwaarmaker weet en ervaart dat er iemand bij zijn zaak betrokken is. In formele procedures wordt het idee van maatwerk veel minder ervaren. Procedurele rechtvaardigheid draagt duidelijk bij aan een positieve ervaring, maar is op zichzelf niet voldoende om het vertrouwen te vergroten. De informele bezwaarmakers van wie het vertrouwen toenam, zijn eveneens blij met het resultaat.

Een ongunstige uitkomst in combinatie met een ontoereikende verklaring, is hét recept is voor ontevredenheid en wantrouwen.

Bezwaarmakers zijn tevreden als zij (gedeeltelijk) gelijk krijgen en weten waarom en, andersom, ontevreden als besluiten niet in hun voordeel uitvallen en daarbij een duidelijke uitleg ontbreekt. Toch zijn niet alle bezwaarmakers ontevreden als zij niet het gewenste resultaat bereiken en ook niet allemaal tevreden wanneer ze wel het beoogde resultaat bereiken. Er is meer aan de hand want gelijk krijgen en uitleg krijgen lopen nog wel eens uiteen.

Een duidelijke uitleg kan het gevoel van onrechtvaardigheid door het niet krijgen van het gewenste resultaat deels wegnemen en ervoor zorgen dat men de procedure toch als gematigd positief ervaart. Omgekeerd kan een deels gunstig resultaat ook gepaard gaan met ontevredenheid als niet alle vragen worden beantwoord. Voor beide typen bezwaarmakers geldt dat een 'ongunstig resultaat' in combinatie met een 'ontoereikende verklaring', hét recept is voor ontevredenheid en wantrouwen.

Schematische weergave van de resultaten

FORMELE BEZWAARPROCEDURE					INFORMELE BEZWAARPROCEDURE				
uitkomst positief beoordeeld	&	procedure positief beoordeeld	→	vertrouwen blijft hetzelfde	uitkomst positief beoordeeld	&	procedure positief beoordeeld	→	vertrouwen neemt toe of blijft hetzelfde (hoog vertrouwen)
uitkomst negatief beoordeeld	&	procedure negatief beoordeeld	→	vertrouwen neemt af of blijft hetzelfde (laag vertrouwen)	uitkomst negatief beoordeeld	&	procedure negatief beoordeeld	→	dit komt niet voor, iedereen voelt zich gehoord
uitkomst negatief beoordeeld	&	procedure positief beoordeeld	→	vertrouwen blijft hetzelfde	uitkomst negatief beoordeeld	&	procedure positief beoordeeld	→	vertrouwen blijft hetzelfde
uitkomst positief beoordeeld	&	procedure negatief beoordeeld	→	dit komt niet voor, iedereen die tevreden is met de uitkomst voelt zich ook gehoord	uitkomst positief beoordeeld	&	procedure negatief beoordeeld	→	dit komt niet voor, iedereen voelt zich gehoord

Het belang van contactmomenten

Het vertrouwen wordt dus gevormd wanneer 'de burger de overheid ontmoet'. De zoektocht naar een antwoord op de vraag wat maakt dat het vertrouwen verandert na contact met de overheid, leidt tot drie bevindingen.

I. Verdelende én procedurele rechtvaardigheid spelen beide een belangrijke rol bij publiek vertrouwen. Een bevredigend resultaat alleen is onvoldoende om het vertrouwen te vergroten. Ondanks dat de uitkomst een belangrijke rol speelt bij de tevredenheid over de bezwaarprocedure, blijkt uit deze interviews dat eveneens een positieve beoordeling van procedurele aspecten nodig is om het vertrouwen te laten stijgen.



II. De verandering in vertrouwen verschilt per type procedure. De wijze waarop het contact tussen burger en overheid plaatsvindt, raakt aan het vertrouwen. Opvallend is dat tevredenheid bij *formele* bezwaarmakers zich niet vertaalt in meer vertrouwen, terwijl dit wel gebeurt na informeel contact met de gemeente. Ook als inwoners na een formele bezwaarprocedure tevreden zijn, zijn hun percepties niet positief genoeg om hun vertrouwen in de gemeente te vergroten. Enkel de *informele* procedure heeft de potentie om het publieke vertrouwen onder de bezwaarmakers te vergroten. De informele route laat de bezwaarmaker zich gehoord voelen op een manier die de formele procedure niet lijkt te kunnen bieden. Persoonlijk contact en directe interactie, waarbij de burger input kan geven en daarop direct een reactie krijgt, vergroot het wederzijdse begrip. Zonder directe interactie resteert het gevoel van een gesloten overheid die besluiten neemt die 'hen overkomen'.

'Nergens in de Awb staat dat je de telefoon niet op mag pakken.'
– Michiel Scheltema, jurist en voorvechter van een werkbaar en rechtvaardig bestuursrecht[2]

III. Vertrouwen beweegt twee kanten op

Hoewel de formele procedure niet geschikt lijkt om het vertrouwen te vergroten, is het belangrijk om te realiseren dat ontevredenheid het vertrouwen ook kan schaden. Een ongunstige of ongemotiveerde uitkomst in combinatie met negatieve ervaringen met de procedure, kan leiden tot een afname van het vertrouwen. Als de uitkomst onbevredigend is maar procedurele aspecten positief worden beoordeeld, is de kans kleiner dat het vertrouwen afneemt. Een gevoel van procedurele rechtvaardigheid helpt dus een vertrouwensdaling te voorkomen, ook als het gewenste resultaat niet wordt bereikt. Dit bevestigt opnieuw de betekenis van procedurele rechtvaardigheid bij het behouden van vertrouwen.



Skyline 'Den Haag' als symbool voor de Nederlandse overheid
Legoland, Scheveningen, 2024

[2] Beschrijving ontleend aan het artikel over Michiel Scheltema van prof. mr. S.E. Zijlstra, Vrije Universiteit Amsterdam, in *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 2023.

Bijdrage aan de wetenschap

Verschillen tussen perceptie en praktijk

Hoewel de gemeentelijke maatregelen om open te zijn (institutionele openheid) geen effect hebben op het vertrouwen, is de door inwoners ervaren openheid (gepercipieerde openheid) wel sterk verbonden met hun vertrouwen. Dat betekent hoe opener inwoners hun gemeente vinden, hoe meer vertrouwen zij in hun gemeente hebben.

Dit onderzoek laat zien dat perceptie en praktijk niet altijd met elkaar in lijn liggen. Als het gaat om openheid zijn het simpelweg twee verschillende dingen. Bewustwording van het verschil tussen deze twee, is een eerste stap op weg naar een beter begrip van de relatie tussen openheid en vertrouwen. Het gaat er niet alleen om hoe open je als overheid bent, maar ook om hoe open inwoners jou zien.

In de beeldvorming ligt een belangrijke sleutel naar vertrouwen. Sommige openheids*maatregelen* zijn wellicht beter in staat om openheids*percepties* te creëren dan andere. Gezien de sterke samenhang tussen percepties, biedt inzicht in hoe het beeld van een 'open overheid' ontstaat ook meer inzicht in het ontstaan van het beeld van een betrouwbare overheid.

Tegelijkertijd betekent het ontbrekende effect van gemeentelijke openheidsmaatregelen, dat zij ook geen negatieve uitwerking hebben op het vertrouwen. Openheid kan dus ook geen kwaad. Het kan worden nagestreefd vanuit andere overwegingen, zoals het willen zijn van een transparante en toegankelijke gemeente, zonder het risico op een vertrouwensafbreuk.

Vertrouwen in dé overheid?

Er wordt wel eens gedacht dat vertrouwen overloopt van de ene overheidsorganisatie naar de andere. De overheid 'als één grote pot nat'. Als bijvoorbeeld het vertrouwen in een landelijke politicus wordt geschaad, dit ook het vertrouwen in het lokale bestuur zou raken. Dit veronderstelde overloopeffect wordt tegengesproken door de verhalen en ervaringen van de respondenten. De overheid bestaat uit diverse onderdelen en lagen, die ieder verschillende ervaringen oproepen. Over het algemeen zijn burgers goed in staat om onderscheid te maken tussen de diversiteit aan overheidstaken.

Dat sluit ook aan bij wat vertrouwen is. Dat is geen algemeen beeld van de overheid, ondanks dat dit in het dagelijks taalgebruik en in de retoriek van het publieke debat wel eens zo wordt gebezigd. Het betreft daarentegen de perceptie over de betrouwbaarheid van een specifiek bestuursorgaan met betrekking tot een specifieke taak. Het publieke vertrouwen is dus een belangrijke rode draad, maar geen algemene pijler voor de relatie tussen burgers en overheden.

Transparantie beter begrijpen

De bevinding dat gemeentelijke proactieve transparantie, responsieve transparantie en data inzicht het vertrouwen niet beïnvloeden, vraagt om een nadere reflectie op de veronderstelde positieve relatie tussen transparantie en vertrouwen. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als binnen het openbaar bestuur lonkt het *normatief optimisme*. Dat wil zeggen dat we graag geloven in het positieve effect van transparantie op vertrouwen, ook al laten (empirische) onderzoeken zeer uiteenlopende resultaten zien.

Een beter begrip van transparantie begint met onderkennen dat het concept breder is dan alleen de hoeveelheid of de inhoud van de informatie. Transparantie wordt vaak eenzijdig benaderd vanaf de kant van de zender, maar heeft weinig betekenis zonder de perceptie van de ontvanger.

Ware transparantie brengt informatie over op en komt tegemoet aan de behoeften van het beoogde publiek. Meer aandacht voor de ontvanger in onderzoek naar transparantie, bijvoorbeeld via 'overgebrachte transparantie' (de mate waarin de boodschap de ontvanger bereikt) of 'gebruikerstransparantie' (de mate waarin het voorziet in de behoeften van het publiek), kan eraan bijdragen dat de publieke perceptie van openheid beter aansluit op de mate van openheid door de overheid.

Ook werkt de relatie tussen transparantie en vertrouwen twee kanten op. De groep die geen gebruikmaakt van transparantie heeft gemiddeld meer vertrouwen dan degenen die dat wel doen. Het kan dus zijn dat men niet verder kijkt, omdat men al vertrouwt.



Mensen die aangeven dat zij geheel niet begrijpen hoe een besluit tot stand komt, hebben het minst vertrouwen. Die groep is gebaat bij voor hen relevante informatie, proactief verstrekt en voorzien van context.

De oorsprong van publiek vertrouwen

Op de achtergrond van dit onderzoek naar het effect van openheid op vertrouwen, speelt eveneens de vraag of de oorsprong van vertrouwen eigenlijk wel ligt in het overheidshandelen of dat het grotendeels losstaat van wat de overheid doet.

De vraag of de overheid het publieke vertrouwen überhaupt wel kan beïnvloeden is legitiem, aangezien ook in deze studie geen van de vormen van gemeentelijke openheid het vertrouwen beïnvloedt. Voor het ontbreken van een effect zoekt de literatuur dan alternatieve verklaringen voor vertrouwen in de overheid die buiten het overheidshandelen liggen, zoals 'de mate waarin mensen aanleg hebben om te vertrouwen' of de 'heersende sociale toon' ten aanzien van de overheid.

Dit onderzoek ondersteunt de prestatietheorie die uitgaat van het overheidshandelen als oorzaak van publiek vertrouwen. Het beeld dat inwoners hebben van de gemeente staat niet los van wat de gemeente doet. Concrete ervaringen met de overheid beïnvloeden het vertrouwen wel degelijk want als de tevredenheid van burgers hoog is, stijgt hun vertrouwen bijna lineair mee.

De kansen voor het bevorderen van vertrouwen liggen alleen niet zozeer in de openheid van het contact, maar in het creëren van tevredenheid met het contact. De evaluatie van het contact in het verleden (tevredenheid) hangt samen met iemands verwachtingen over de toekomst (vertrouwen). Publiek vertrouwen verandert dus als het door ervaringen wordt tegengesproken of bevestigd.

Het vertrouwen van mensen staat niet vast, maar fluctueert.

Er zijn aanwijzingen dat vertrouwen tussen burger en overheid over en weer werkt. Het gevoel tegenstander van elkaar te zijn, is schadelijk voor het publieke vertrouwen. Inwoners ervaren dat de gemeente zich opstelt als tegenpartij en geschillen liever in een juridische vorm giet dan dat zij deze in goed onderling overleg wil oplossen. Men acht overheidsbrieven nog teveel gericht op het opbouwen van een juridische verdediging dan op het verstrekken van informatie, waardoor bij voorbaat al het beeld van een conflict ontstaat. Een conflict met de overheid draagt niet bij aan een gevoel van verbondenheid. Bij burgers met weinig vertrouwen ontstaan eerder achterdochtige of zelfs vijandige ideeën over de overheid. Het creëren van een gevoel van parallelle belangen biedt kansen voor het verbeteren van de relatie. Dit kan ook als het publieke belang niet direct in lijn ligt met het individuele belang, zoals bij de belastingheffing.

Lessen voor de praktijk

De realiteit is complex en niet alles geldt altijd. Bij ieder onderzoek blijft het belangrijk om nuances niet uit het oog te verliezen. De kwalitatieve onderzoeken bevestigen dat dé burger niet bestaat, net zomin als dé overheid. Iedere uitspraak over die burger is daarmee incompleet en doet geen recht aan hun diversiteit. De wetenschap kan ook niet altijd voorzien in het verlangen naar kant-en-klare oplossingen. Het is de taak van de wetenschap om inzichten te verschaffen en vervolgens is het aan de praktijk zelf om deze lessen om te zetten in beleid op een manier die men zelf passend acht. Dat gezegd hebbende, zijn er verschillende lessen te trekken uit dit onderzoek.

Dé burger bestaat niet. Dé overheid ook niet.

Les 1 Meer aandacht voor het burgerperspectief

Meer aandacht voor het burgerperspectief op openheid biedt kansen om vertrouwen te versterken. Veel openheidsstrategieën richten zich op wat de overheid moet doen om open, transparant en toegankelijk te zijn. Toch blijft de beeldvorming achter op veel van deze inspanningen. Beleid wordt bedacht en uitgevoerd door ambtenaren, maar hun ervaring en expertise kunnen het lastig maken om zich in te leven in de situatie van individuele inwoners, die geregeld pas voor het eerst in contact komen met de overheid.

Kort gezegd gaat het om de vraag: komt de geboden open(over)heid wel over op het beoogde publiek? Alleen als openheid overkomt, kan het het vertrouwen beïnvloeden. Onderzoeken wat de ontvanger wil, bijvoorbeeld door het ze af en toe gewoon te vragen, is een cruciale stap op weg naar een betere communicatie. Niet elke inwoner heeft hetzelfde nodig en met een goede basis kan ‘gelaagdheid’ in het informatieaanbod uitkomst bieden.

Les 2 Voor- en nadelen van digitalisering

Veel overheidsorganisaties doen hun best om open en transparant te zijn. Toch is er ruimte voor verbetering. Ook de lokale overheid wordt soms nog ervaren als een gesloten en anoniem instituut, zonder een duidelijke ingang. Ingewikkeld taalgebruik en rigide verwijzingen naar digitale communicatiekanalen worden ervaren als manieren om mensen op afstand te houden.

Digitalisering maakt steeds meer vormen van openheid mogelijk, zoals het inzicht geven in data en het openen van contactkanalen. Die mogelijkheden resulteren alleen niet noodzakelijkerwijs in het beeld van een open overheid onder burgers. Deze digi-paradox betekent niet zozeer dat digitalisering moet worden ingeperkt. Het gaat om het terugbrengen van een menselijk gezicht. Dat kan ook door slim gebruik te maken van technologie waarbij het gevoel van en de mogelijkheid tot persoonlijk contact behouden blijft, ondanks dat veel informatie langs digitale weg wordt verstrekt. Denk aan digitalisering die inwoners eenvoudig toegang biedt tot de overheid in plaats van dat deze wordt ervaren als een dichte deur.



'Are all these improvements in communication, really helping us communicate?'
— Carry Bradshaw, columnist New York Star

Les 3 Gevolgen van toenemende complexiteit

Toenemende complexiteit van overheidsbesluiten als gevolg van ingewikkelde geautomatiseerde processen, hebben gevolgen voor zowel burger als overheid. Aan de kant van de burger kan het de steun voor het systeem doen verminderen. Een gebrek aan grip op individuele besluitvorming (in dit onderzoek: de WOZ-waarde) kan de legitimiteit van het systeem als geheel (de belastingheffing) ondermijnen. Dit komt doordat complexiteit leidt tot gevoelens van ongrijpbaarheid. Het gebruik van (het woord) algoritmen versterkt het beeld van ondoorzichtige overheidsprocessen, waarin gegevens worden ingevoerd en waar een willekeurig cijfer uitrolt.

Deze ontwikkeling is veel breder dan alleen de lokale overheid. Wanneer het vertrouwen afneemt, neemt ook de bereidheid af om bij te dragen aan die overheid en de samenleving in de vorm van het betaling van belastingen. Dit benadrukt het blijvende belang van publiek vertrouwen voor de acceptatie van steeds verder geautomatiseerde besluitvorming in de toekomst, en andersom.



Het goede nieuws is dat publiek vertrouwen niet statisch is. Het is iets waar overheidsorganisaties en ambtenaren aan kunnen blijven werken.

Volgens sommige inwoners is niet zozeer meer transparantie maar vereenvoudiging nodig. Volgens deze *maatschappelijke roep om versimpeling* is een eenvoudiger systeem makkelijker te controleren, minder foutgevoelig en daardoor objectiever. Velen overzien echter niet dat een ‘eenvoudiger’ systeem voor de verdeling van de belastingdruk ook een geheel andere –wellicht wel een minder rechtvaardige– belastingverdeling onder inwoners betekent. Zelfs als zij dat wel inzien, lonkt eenvoud vanwege zijn verklaarbaarheid en beheersbaarheid.

Investeren in kennis en vaardigheden van ambtenaren vergt de voortdurende aandacht

Ook ambtenaren zien voordelen van eenvoud omdat dit naar verwachting het aantal bezwaren zal doen afnemen. Dit berust echter op de misvatting dat (burger)bezwaren zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Kritische burgers kunnen juist een waardevolle bijdrage leveren aan het openbaar bestuur en aan het werk van de gemeente. In plaats van overheidsbesluiten te vereenvoudigen, kan men beter investeren in het kunnen uitleggen van besluiten. Daarvoor is vereist dat ambtenaren die betrokken zijn bij (deels) geautomatiseerde besluitvormingsprocessen, zelf nog kunnen doorgronden wat er binnenin de 'black box' gebeurt en dit ook (kunnen) uitleggen aan inwoners. Zonder begrip is geen goede uitleg mogelijk. Reflectie op vakmanschap is vereist.



Zoals een focusgroepdeelnemer opmerkt: '*Het is een beetje als het hebben van een rekenmachine. Op een gegeven moment kun je niet meer hoofdrekenen'*. Het investeren in de eigen kennis van maar ook in de communicatieve vaardigheden over overheidsbesluiten vergt de voortdurende aandacht van zowel ambtenaren als bestuurders.

'Elke reflectie veronderstelt zowel een voorafgaande vertrouwdheid met de zaak als een zekere mate van vervreemding.' – Ton Lemaire, schrijver en antropoloog

Les 4 Doelen van transparantie

In dit onderzoek leidt meer transparantie niet tot meer vertrouwen. De veronderstelling dat transparantie een remedie is tegen wantrouwen, wordt door dit onderzoek dus niet ondersteund. Mensen die niet naar extra informatie op zoek gaan, hebben over het algemeen meer vertrouwen dan de mensen die dat wel doen. Je zou dus kunnen stellen dat men niet verder zoekt omdat men al vertrouwt. Het vergroten van de groep transparantiegebruikers lijkt daardoor niet de beste strategie om het vertrouwen te bevorderen.

Het is belangrijk om te realiseren dat wantrouwen ook niet noodzakelijkerwijs het gevolg is van een gebrek aan informatie of een gebrek aan transparantie. De oorzaken van wantrouwen liggen vaak elders, bijvoorbeeld in de teleurstelling over eerdere contacten met de overheid. Negatieve ervaringen blijven vaak langer hangen dan de positieve. Ook als het gaat om het bevorderen van het vertrouwen, is voorkomen beter dan genezen.



Realistische verwachtingen van de voordelen van transparantie zijn nodig als het gaat om het vergroten van vertrouwen. Toch schaadt transparantie het vertrouwen ook niet en kan dus worden nagestreefd vanuit andere overwegingen zonder het risico op een vertrouwensbreuk. Bijvoorbeeld ‘het willen zijn van een open en transparante overheidsorganisatie’ of ‘het tegemoetkomen aan de publieke verwachtingen over transparantie’. Publiek vertrouwen zou alleen niet het hoofddoel moeten zijn, want het effect van overheidstransparantie op publiek vertrouwen is beperkt.

Les 5 Informatie overbrengen in plaats van aanbieden

Het is niet waarschijnlijk dat het actief openbaar maken van meer informatie het vertrouwen zal bevorderen. Veel burgers zijn namelijk passieve ontvangers van informatie in plaats van dat zij daar actief naar op zoek gaan – nog even los van de vraag of men dan vindt wat men zoekt. Informatie die de beoogde ontvangers niet bereikt, kan hun perceptie ook niet veranderen. Bij transparantie gaat het dus niet alleen om de hoeveelheid informatie. Een te eenzijdige notie van 'meer transparantie' als 'meer informatie', beperkt het effect van transparantie.

Een van de redenen dat transparantie door de overheid niet altijd leidt tot het beeld van een transparante overheid is dat vraag en aanbod onvoldoende op elkaar aansluiten. Om de beeldvorming te verbeteren, is aandacht nodig voor of en hoe informatie overkomt. Die beeldvorming is belangrijk want het beeld van een transparante overheid hangt sterk samen het vertrouwen in de overheid.

Dit vereist onderzoek naar en voortdurende reflectie op de informatiebehoeften van verschillende burgers in verschillende situaties (niet te verwarren met verwachtingen van ambtenaren over burgerbehoeften) en de voorkeuren over de manier waarop die informatie verkregen kan worden. Behoeften van burgers zullen centraal moeten staan in transparantieprogramma's als men wilt dat transparantie overkomt. Informatie die is voorzien van context die uitlegt waaróm de informatie wordt verstrekt, helpt verwarring en onbegrip voorkomen en draagt zo bij aan het vertrouwen.

Niet alleen welke, maar ook op welke manier,
wil men informatie ontvangen?

Les 6 Het potentieel van informeel



Bij ieder contactmoment kan het vertrouwen toenemen, maar het kan ook afnemen na contact met de overheid. Het vertrouwen beweegt twee kanten open. Bij het bevorderen van het vertrouwen gaat het dus niet alleen om het *opbouwen* van vertrouwen, maar vaker nog om het *behouden* van vertrouwen.

In het directe contact met inwoners liggen mogelijkheden om het publiek vertrouwen te bevorderen. Met name het informele contact heeft potentie om percepties te verbeteren en wordt soms dusdanig positief beoordeeld dat het vertrouwen toeneemt. Het 'potentieel van informeel' kan verder worden benut. De directe uitwisseling van standpunten vergroot het wederzijds begrip en creëert bij inwoners het beeld van een open en betrokken overheid.

Naast de voorwaarde dat de mogelijkheid tot direct en informeel contact beschikbaar wordt gemaakt, zouden overheden ook hun best kunnen doen om inwoners ervan te overtuigen om vaker de informele route te kiezen. Ondanks het beeld van 'de mondige burger' hebben veel mensen er baat bij om meer begeleid te worden in hun contact met de overheid.

Direct contact waarbij een dialoog ontstaat, kan overigens ook goed onderdeel zijn van formele procedures. Ook in formele procedures zijn procedurele aspecten belangrijk (gehoord voelen) naast de uitkomst (gelijk krijgen of duidelijkheid krijgen). Wanneer niet aan het verzoek van een bezwaarmaker kan worden tegemoetgekomen, helpt procedurele rechtvaardigheid een vertrouwensbreuk voorkomen. Uitleg tijdens een informeel gesprek biedt kansen.

Bouwen aan vertrouwen is ook
bestaand vertrouwen behouden.

Les 7 Wederkerigheid: leg uit en geef vertrouwen



Uit de verhalen van de respondenten blijkt het belang van 'uitleggen waarom'. Het uitleggen waarom – hetgeen in de wetenschappelijke literatuur rationale wordt genoemd – is cruciaal voor de acceptatie van besluiten. Het is van grote toegevoegde waarde om een begrijpelijke verklaring te geven over waarom iets is zoals het is. Hoewel dit voor de hand liggend lijkt, ontbreekt het hier nog vaak aan. Een uitspraak met daarin als reden: '*We hebben er nog eens naar gekeken en het besluit is door ons juist bevonden*', is werkelijk ontoereikend. Als uitleg ontbreekt blijven mensen ontevreden achter, ongeacht of het besluit is genomen in overeenstemming met wetgeving en in die zin 'rechtvaardig'. Als er iets duidelijk wordt uit dit onderzoek, dan is het dat ontevredenheid hand in hand gaat met wantrouwen. Het is een gegeven dat niet aan ieders wensen kan worden voldaan. Juist in die gevallen is een goede uitleg nodig om ontevredenheid en wantrouwen te voorkomen.

In de vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers zijn er twee kanten. Wederkerigheid betekent in de eerste plaats dat tijdens contactmomenten het gevoel van conflict of elkaars tegenstander te zijn, zo veel mogelijk moet worden vermeden. Ook zijn er aanwijzingen dat gevoeld vertrouwen vanuit de overheid het publieke vertrouwen van burgers in die overheid versterkt. Dit kan bijvoorbeeld door te vertrouwen op de juistheid van de informatie die burgers verstrekken. De grenzen tot waar dit mogelijk is, verschillen per domein. Toch kan deze strategie worden overwogen.

Het goede nieuws voor ambtenaren is dat zij over het algemeen als welwillende en integere professionals worden beschouwd. Zij kunnen bijdragen aan het vertrouwen van het publiek, ook al is dat geen gemakkelijke klus. Het vergroten van publiek vertrouwen als geheel lijkt een onmogelijke taak, maar op microniveau kan het wel. Eén persoon tegelijk

