

TEVREDENHEID OVER UITVOERING EN VERTROUWEN IN DE OVERHEID: DE WERELD ACHTER DE CIJFERS

P. Dekker, S. Zouridis, B.L. Terpstra, J. Kabalt, S. Tjepkema, S. M. van Ooijen

7 mei 2024

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	3
SAMENVATTING	3
1. BURGERTEVREDENHEID EN VERTROUWEN	4
2. HET VERBAND TUSSEN BURGERTEVREDENHEID EN VERTROUWEN IN CIJFERS	4
3. LACUNES IN ONZE KENNIS OVER TEVREDENHEID EN VERTROUWEN	7
4. GROEPSINTERVIEWS VOOR EEN BETER BEGRIP	8
5. HOE BURGERS DE CIJFERS MOTIVEREN EN AAN ELKAAR RELATEREN	8
6. TERUG NAAR DE ‘PERFORMANCE THESIS’	11
LITERATUUR	13

Woord vooraf

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financiert in het kader van *De Staat van de Uitvoering* (www.staatvandeuitvoering.nl) diverse onderzoeken naar uitvoering door de Nederlandse (rijks)overheid. Het onderzoek naar uitvoering vanuit burgerperspectief wordt uitgevoerd door TIAS, in samenwerking met Tilburg University en Louter/Rijksuniversiteit Leiden. Met dit meerjarig onderzoek wordt beoogd burgeroordelen over uitvoering beter te begrijpen. Daartoe is in 2022 het ‘klanttevredenheidsonderzoek’ in kaart gebracht en geanalyseerd, in 2023 gevolgd door een reeks groepsinterviews met burgers. Niet alleen gaat het om het begrijpen van burgeroordelen, ook het eventueel verband met vertrouwen van burgers in de overheid is onderzocht. Daarvoor zijn onder meer de meest recente data uit de OECD ‘trust survey’ geanalyseerd. Om de ‘evidence base’ onder het verband tussen prestaties van de publieke sector, tevredenheid en vertrouwen te onderzoeken is een systematische literatuur review uitgevoerd. Over al deze deelstudies is afzonderlijk gerapporteerd. In dit paper verbinden we het focusonderzoek onder burgers met het cijfermateriaal uit survey-onderzoek. Na een korte samenvatting, schets van de context voor de onderzoeksvraag en een analyse van de cijfers over het verband tussen prestaties van de publieke sector, tevredenheid van burgers over de publieke sector en het vertrouwen van burgers in de publieke sector analyseren we de percepties van burgers over dit verband. We sluiten af met enkele lessen voor onderzoekers naar dit verband en publieke managers en bestuurders.

Samenvatting

Meer tevredenheid bij Nederlandse burgers over uitvoerende overheidsinstanties gaat gepaard met meer vertrouwen in de overheid. Voorzichtigheid is echter geboden bij deze ‘performance thesis’. Wat er schuilgaat achter gemeten rapportcijfers voor tevredenheid en vertrouwen én kennis van de relatie hiertussen is nauwelijks onderzocht. Om meer inzicht te krijgen in de totstandkoming van de oordelen van burgers over overheidsdienstverlening en vertrouwen in de overheid hebben wij begin 2023 groepsinterviews gehouden met Nederlandse burgers. Uit dat onderzoek blijkt dat Nederlandse burgers relatief tevreden zijn over uitvoeringsorganisaties en relatief veel vertrouwen hebben in de overheid. Achter de gemiddelde cijfers gaan uiteenlopende oordelen schuil die niet tot uiting komen in rapportcijfers. Het is voor zowel onderzoekers als publieke managers zinvol om meer te vragen naar de ervaringen achter een oordeel waardoor sociotropische en egotropische motieven kunnen worden onderscheiden en onderliggende attitudes zichtbaar gemaakt.

Trefwoorden: tevredenheid, vertrouwen, groepsinterviews, uitvoering, burgerperspectief

1. Burgertevredenheid en vertrouwen

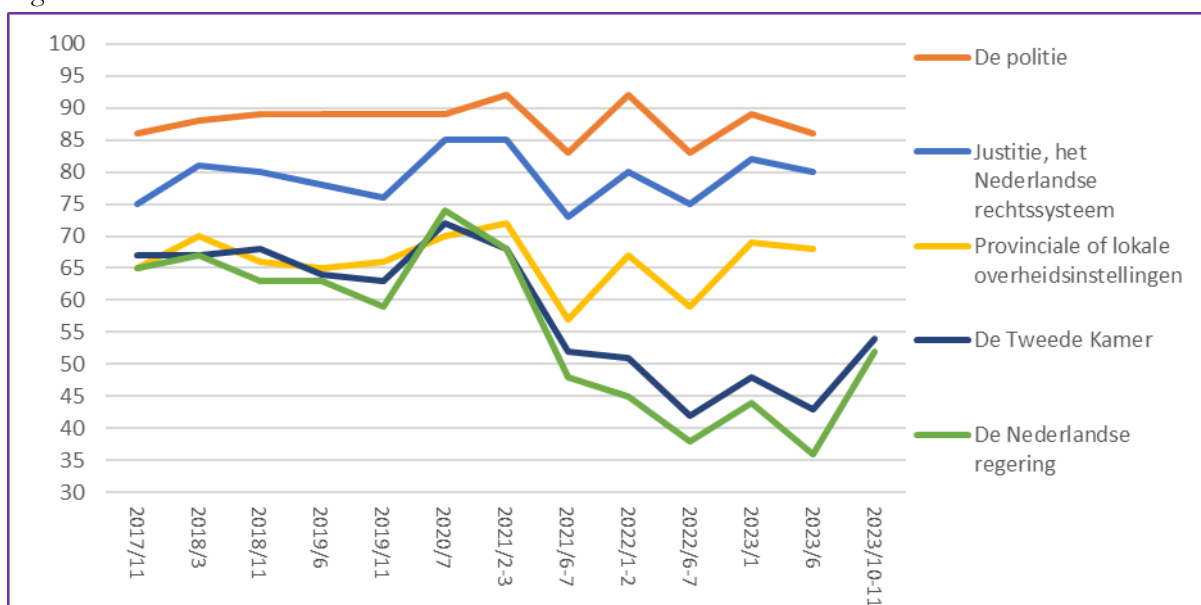
Decennialang zijn uitvoering en uitvoeringsorganisaties achteloos behandeld. De politieke en bestuurlijke aandacht ging uit naar nieuwe plannen, stelselwijzigingen en beleidsopgaven. De financieel-economische crisis lokte bovendien bezuinigingsrondes uit die uitvoeringsorganisaties hard raakten. De afgelopen jaren is uitvoering herontdekt. Inmiddels is uitvoering het voorwerp geworden van parlementaire onderzoeken (fraudebeleid, kindertoelagenaffaire en uitvoeringsorganisaties). Van sluitstuk van beleid is kwalitatief hoogwaardige uitvoering politieke en bestuurlijke prioriteit geworden. Met de aandacht voor uitvoering is de veronderstelling weer actueel dat via uitvoering het vertrouwen van burgers in de overheid kan worden hersteld of vergroot. Het idee dat goede dienstverlening tevreden burgers oplevert en daardoor het vertrouwen in de overheid kan ‘boosten’ is breed verspreid (Van Ham et al., 2017). In de literatuur staat dit verband bekend als de ‘performance hypothesis’. Op allerlei manieren is de afgelopen decennia de hypothese met nationale en internationale data onderzocht. Dergelijk – hoofdzakelijk survey - onderzoek blijft onvermijdelijk nogal ‘uitwendig’: er wordt gerekend met oordelen, maar de oordeelsvorming blijft een black box. In dit paper gaan we in op de vraag hoe burgers eigenlijk tot hun oordeel komen. Aan de hand van een door ons onlangs uitgevoerd kwalitatief onderzoek laten we zien dat burgers tevredenheids- en vertrouwenscijfers heel verschillend beargumenteren en aan elkaar relateren. Op basis hiervan presenteren we enkele lessen voor onderzoekers en publieke managers.

2. Het verband tussen burgertevredenheid en vertrouwen in cijfers

Het verband tussen tevredenheid van burgers over de overheid en hun vertrouwen in de overheid staat al decennia op de onderzoekagenda. Het is een reden geweest voor hervormingen in de publieke sector welke later onder de verzamelnaam New Public Management zijn geschaard (McLaughlin et al., 2005; Zouridis & Terpstra, 2023). Over dit verband bestaat al even lang grondige twijfel (Van de Walle, 2004). Nederlandse burgers bleken aan het begin van dit millennium redelijk tevreden over het bestuur, van een trendmatige afname van hun vertrouwen is dan geen sprake. En tevredenheid en vertrouwen correleren wel positief, maar het ontbreekt aan bewijs voor de veronderstelde causaliteit.

Ongeveer twintig jaar later laten de cijfers een vergelijkbaar beeld zien. Allereerst het vertrouwen in de overheid. In figuur 1 zijn ontwikkelingen in vertrouwen sinds eind 2017 in verschillende instituties weergegeven voor Nederland. De figuur legt twee interessante patronen bloot. Ten eerste worden politie en justitie consequent hoger beoordeeld dan politieke instituties zoals de Nederlandse regering of de Tweede Kamer. Dit is een terugkerend patroon in metingen over vertrouwen: organisaties met niet-politiek gezag zoals politie, justitie en de krijgsmacht scoren hoger dan politieke instituties (Dekker et al., 2022; Norris, 2022, pp. 126-128).

Figuur 1. Institutioneel vertrouwen in Nederland van november 2017 tot november 2023^a



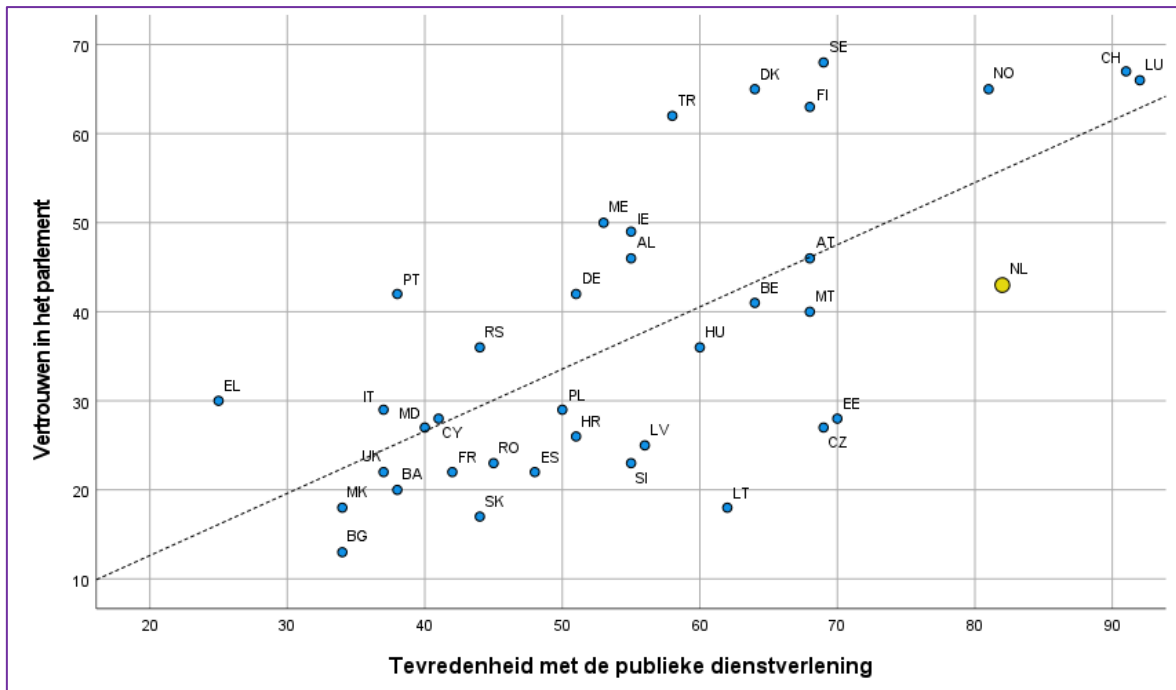
^a ‘Hoeveel vertrouwen hebt u in bepaalde instituties? Hebt u eerder wel of eerder geen vertrouwen in de volgende instituties?’ Vermeld zijn de percentages met de keuze voor ‘eerder wel te vertrouwen’ in plaats van ‘eerder niet te vertrouwen’ en ‘ik weet het niet’. Bij de jaren zijn de maanden van onderzoek genummerd aangegeven.

Bron: Tabellenbijlagen van de Eurobarometers (<https://europa.eu/eurobarometer>)

Ten tweede laat figuur 1 zien dat alleen het politieke vertrouwen, na de stijging in het begin van de coronacrisis langdurig daalt. Na een rally ‘round the flag-reactie op de coronadreiging van buitenaf werd het coronavirus steeds minder een dreiging van buiten en meer een onderwerp van omstreden beleidsbeslissingen. In dezelfde tijd waren er een moeizame kabinetsformatie, de toeslagenaffaire, de omgang met aardbevingsschade in Groningen, falend stikstofbeleid en andere negatieve nieuwsberichten (Den Ridder et al., 2023, pp. 17-35). Dit trok het vertrouwen in de Haagse politiek omlaag tot medio 2023 (met uitzicht op verkiezingen stijgt het daarna), terwijl het vertrouwen in andere onderdelen van ‘de overheid’ op het niveau bleef van voor de coronacrisis.

Landenvergelijkend zien we in figuur 2 een positief verband tussen tevredenheid met de publieke dienstverlening en vertrouwen in het nationale parlement. De extremen zijn enerzijds Bulgarije (34% tevreden, 13% geneigd tot vertrouwen) en Griekenland (25% tevreden en 30% vertrouwen) en anderzijds Zwitserland en Luxemburg (91/92% tevreden en 67/66% vertrouwen). Met 82% staat Nederland op de derde plaats qua tevredenheid, maar qua vertrouwen met 43% nog slechts bovengemiddeld, een stuk lager dan tot voor kort maar toch nog steeds geen ‘laagvertrouwensland’ (zoals Engbersen et al., 2021 onterecht betogen), zeker niet gezien het onveranderd hoge niveau van vertrouwen in instituties buiten de nationale politiek.

Figuur 2. Vertrouwen in het parlement en tevredenheid met de publieke dienstverlening in Europa in 2023^a



^a Vertrouwen is het % van bevolking van 15+ dat geneigd is (de belangrijkste kamer van) het nationale parlement te vertrouwen. Tevredenheid het % dat de publieke dienstverlening in eigen land zeer of tamelijk goed. De stippellijn presenteert de statistisch te verwachten percentages (vertrouwen = $-1,3 + 0,7 \times$ tevredenheid; $r^2 = 0,46$).

Bron: Eurobarometer 99 (mei-juni 2023).

Tabel 1 toont Nederlandse vertrouwens- en tevredenheidscijfers en hun samenhang uit 2021. De politiek (1-2) scoort opnieuw het laagst, de overheid en ambtenarij wat beter (3-5) en de overige rechtshandhavende en dienstverlenende instellingen en sectoren het best, zij het gemiddeld nog geen 7. Alle vertrouwens- en tevredenheidsscores correleren significant ($p < 0,001$) positief, maar in verschillende mate. De vertrouwensoordelen over de politiek tot en met de politie (1-7) hangen onderling sterk samen, de tevredenheidsoordelen (8-10) zijn minder sterk aan elkaar en aan de andere oordelen gekoppeld. Het is onbekend in hoeverre dat is vanwege verschillen in object of verschillen in associaties bij vertrouwen en tevredenheid.

Tabel 1. Vertrouwen en tevredenheid: rapportcijfers en samenhang daartussen

	gemiddelde (0-10)	Pearson correlatiecoëfficiënten ^a									
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1 vertrouwen in politieke partijen	4,3	,72	,52	,60	,48	,60	,72	,23	,17	,34	
2 idem Tweede en Eerste Kamer	4,6		,59	,61	,44	,63	,67	,26	,17	,34	
3 idem de nationale overheid	5,0			,55	,53	,51	,53	,26	,15	,28	
4 idem de lokale overheid	5,4				,49	,55	,52	,23	,16	,26	
5 idem het ambtenarenapparaat	5,2					,44	,42	,22	,10	,20	
6 idem rechtbanken/rechtssysteem	6,2						,65	,23	,16	,35	
7 idem de politie	6,7							,23	,17	,36	
8 tevredenheid over de burgerlijke stand	6,8								,28	,45	
9 idem het onderwijssysteem	6,3									,37	
10 idem de gezondheidszorg	6,3										

^a De nummers van de kolommen komen overeen met die van de rijen. De correlatie van tevredenheid met de gezondheidszorg (= 9) en vertrouwen in politieke partijen (= 1) bedraagt dus 0,34. Alle coëfficiënten zijn statistisch significant ($p < 0,001$; tweezijdig).

Bron: OECD trust survey 2021; zie voor de vraagstelling Dekker et al. (2022)

De Blok en Brummel (2022) rapporteren vergelijkbare positieve verbanden tussen vertrouwen in de overheid en tevredenheid met publieke instituties. Overigens kunnen deze auteurs niet uitsluiten dat de causaliteit omgekeerd is (algemeen vertrouwen kleurt de specifieke tevredenheid) of dat er een gemeenschappelijke oorzaak aan beide ten grondslag ligt (mensen geven hun cijfers mogelijk vanuit een algeheel meer negatieve of positieve instelling).

3. Lacunes in onze kennis over tevredenheid en vertrouwen

Deze cijfers lijken de ‘performance thesis’ te ondersteunen. Meer tevredenheid over beleidsuitvoerende (overheids)instanties gaat gepaard met meer vertrouwen in de overheid. Deze constatering kan echter leiden tot verkeerde conclusies als we voorbijgaan aan twee fundamentele lacunes in de huidige kennis. De eerste lacune wordt veroorzaakt door een haast Babylonische spraakverwarring over zowel tevredenheid en ‘performance’ als vertrouwen. ‘Performance’ wordt met allerlei verschillende variabelen gemeten. In sommige onderzoeken worden dienstspecifieke tevredenheidsoordelen onderzocht zoals tevredenheid over geleverde diensten zoals belastingheffing en -inning, maar ook het contact met een publieke organisatie (Zouridis & Terpstra, 2024). Andere onderzoeken zijn gericht op meer algemene concepten zoals het werkloosheidspercentage, economische groei, de mate van criminaliteit of de staat van wegen. In het onderzoek van De Blok en Brummel (2022) kunnen prestaties en tevredenheid verwijzen naar uitkomsten van beleid, het (direct) contact met de overheid of hoe het beleidsproces is georganiseerd (eerlijke behandeling bijvoorbeeld).

Vertrouwen in de overheid wordt gemeten met rechtstreekse vragen naar de mate van vertrouwen in specifieke politieke instellingen (de Tweede Kamer, de regering) of vagere begrippen als ‘de overheid’ en ‘de ambtenarij’, waarmee respondenten verschillende organisaties en personen associëren. Er wordt geen betekenis van vertrouwen meegegeven – vertrouwen om wat te doen? – en respondenten zullen verschillende invullingen aan het begrip geven. De interpretaties van de waarderings berusten op drijfzand (O’Neill, 2020). Veel onderzoek naar tevredenheid en vertrouwen vindt plaats met behulp van rapportcijfers (0/1-10) zonder serieuze kalibratie. Het laagste en hoogste cijfer zijn doorgaans wel gelabeld (zie tabel 1), maar is een 6 voor iedereen net aan voldoende? Door het Continu Onderzoek

Burgerperspectieven (COB) van het SCP (Dekker, 2021; Den Ridder et al., 2023) weten we dat dat niet het geval is. Ook leert het COB dat burgers nauwelijks of geen onderscheid tussen Tweede Kamer en regering maken en dat de motivering van het vertrouwen verschilt. Voor de rest is er nauwelijks kennis over wat burgers bedoelen met hun cijfermatige waarderingen.

De tweede lacune betreft de relatie tussen tevredenheid (over prestaties) en vertrouwen (in politiek en overheid). Ze zijn gecorreleerd (zie tabel 1), maar de reden daarvoor is grotendeels onbekend. Recent focusgroepenonderzoek van Steenvoorden (2023) laat zien dat motiveringen voor vertrouwen verschillen. Haar onderzoek toont aan dat algemene factoren (zoals voorspelbaarheid en het nakomen van beloftes) een rol spelen, maar laat ook zien dat groepen verschillend redeneren. Waar advocaten bijvoorbeeld vooral vertrouwen krijgen als beloftes worden nagekomen (en ROC-studenten juist weinig vertrouwen hebben omdat politici volgens hen beloftes niet nakomen), gaat het bij de senior-bridgeclubleden om het functioneren van het democratisch systeem en bij marktpersoneel om eerlijke politici.

4. Groepsinterviews voor een beter begrip

Om inzicht te krijgen in de totstandkoming van oordelen van burgers over overheidsdienstverlening en vertrouwen in de overheid zijn begin 2023 groepsinterviews georganiseerd met Nederlandse burgers. Respondenten zijn geselecteerd met oog voor variëteit qua geslacht, leeftijd, opleidingsachtergrond en woonplaats. De interviews hebben deels fysiek en deels via Zoom plaatsgevonden met in principe telkens drie of vier deelnemers, maar soms door afzeggingen op het laatste moment twee deelnemers. In totaal participeerden 37 deelnemers in 13 groepen.

We gebruikten twee blokjes enquêtevragen: vijf vragen naar rapportcijfers (1-10) voor vertrouwen in de overheid (uitgesplitst naar: Tweede Kamer, regering, rechtspraak, gemeenteraad en college van B&W van de eigen gemeente) en vijf vragen naar rapportcijfers voor de tevredenheid over vijf grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Nationale Politie, Rijkswaterstaat, UWV en IND).

De helft van de groepen begon met het vertrouwensblok, de andere helft met het tevredenheidsblok. Na individuele toekenning van cijfers werden deze bekendgemaakt en besproken met afsluitend de vraag of iemand zijn of haar cijfer wilde veranderen. Vervolgens werd met dezelfde procedure het andere vragenblokje behandeld. Tot slot werd gevraagd naar de relatie tussen beide blokjes en naar de betekenis van 'uitvoering'.

De groepsinterviews zijn opgenomen en woordelijk getranscribeerd. De transcripten van de gesprekken zijn thematisch geanalyseerd aan de hand van de matrix-methode (Miles & Huberman, 1984). De thema's zijn hier als bevindingen uitgewerkt en worden geïllustreerd met enkele citaten uit de gesprekken (zie voor een uitgebreide rapportage Kabalt et al., 2023).

5. Hoe burgers de cijfers motiveren en aan elkaar relateren

In de gesprekken en oordelen van de respondenten valt de uiteenlopende betekenis van de gegeven rapportcijfers op. Waar de een zes een mooi rapportcijfer vindt (want geen onvoldoende) wil de ander met een zeven vooral op tekortkomingen wijzen (bij lange na geen tien). Bij gebrek aan kennis of ervaring geven sommigen een neutrale vijf of zes, anderen welwillend een zeven ('ik hoor of lees er nooit iets over, dus zal het wel goed gaan'). Met hogere cijfers is men zuinig. Zo blijft ook bij

Rijkswaterstaat, waar veel waardering was en nauwelijks kritiek, het gemiddeld rapportcijfer hangen op een 7,0 (gevolgd door een 6,7 voor de politie, 6,3 voor de UWV, 5,7 voor de belastingdienst en 5,3 voor de IND).

De vertrouwenscijfers voor de overheid en politiek variëren van een 5,3 voor zowel de Tweede Kamer als de regering tot een 6,8 voor de rechtspraak, gevolgd door een 6,6 voor het college van burgemeester en wethouders en 6,5 voor de gemeenteraad in de eigen gemeente. In alle gesprekken wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen de Haagse politiek (waarover vaak uitgesproken negatief wordt gepraat) en de lokale politiek (vaker positief, met voorbeelden van zelf ervaren betrokkenheid en nabijheid).

Drie soorten ervaringen als bases voor waardering

Zowel bij de tevredenheid met de uitvoeringsorganisaties als het vertrouwen in de (politieke en bestuurlijke) instituties blijken drie verschillende ervaringen een rol te spelen. Ten eerste zijn dat de directe, eigen ervaringen met een uitvoeringsorganisatie. Factoren die genoemd worden door tevreden respondenten zijn het goed geholpen zijn door de betreffende organisatie (van politie tot UWV), dat de organisatie het makkelijk maakt (veelal de Belastingdienst) of dat er een goed contact is geweest met de organisatie, waarbij de medewerkers van de organisatie de betreffende respondent vriendelijk en meelevend hebben bejegend.

‘Ik had iets stoms gedaan met de autobelasting. Ja, ik moest nog betalen, maar ze belden me ook inderdaad op en ze waren echt wel heel schappelijk. Ze denken ook echt met je mee, weet je wel? Ze proberen samen tot een goeie oplossing te komen wat voor jou betaalbaar is. En dat is wel echt superfijn.’

Een enkele keer hebben respondenten zelf een arbeidsverleden bij de uitvoeringsorganisatie gehad en tonen ze begrip voor de situatie waarin de organisatie moet werken.

‘Ik werk bij de politie. (...) Dus ja, ik heb een acht gegeven. Ja kijk, omdat ik bij de politie werk, krijg ik ook verhalen te horen, en die van politieagenten, wat zij dagelijks meemaken, wat een normaal mens misschien niet krijgt. Mensen denken, na ja, ze zijn bekeuringen aan het uitschrijven, zijn aan het flitsen, alleen maar om de staatskas te spekken. Maar goed, je hoort ook mensen om je heen. En ik vind, als je dan kijkt bijvoorbeeld bij, bij voetbalwedstrijden met het WK, dat er geweld wordt gebruikt, bussen in brand worden gestoken, en dan de politie die dat moet handhaven...’

Ook ontevreden respondenten noemen eigen ervaringen. Bijvoorbeeld het moeizaam of helemaal niet contact kunnen krijgen met medewerkers van een organisatie of ingewikkelde handelingen of communicatie (vooral de Belastingdienst). Bejegening is een andere factor die tot onvrede kan leiden; zowel een botte bejegening als een gebrek aan ‘menselijkheid’. Waar een enkele respondent de inhoud van het beleid als reden voor onvrede noemt, is vooral het gevoel niet goed geholpen zijn een reden voor onvrede. Iemand die een bekeuring had kunnen krijgen, maar slechts een waarschuwing kreeg en toch niet blij was.

‘Ik dacht ja ik ga niet boos worden want ik ben fout, dit is oké. Geef me nou maar een bekeuring dan zijn we ervan af. Maar wat hij deed is mij een beetje jennen. Wat ik zo zag in die pretogen. (...) Nou deze keer krijg ik dan een [ver]maning. Maar of ik wel even wist dat ik goed fout was. Ik denk joh, alsof ik een heel groot incident heb gedaan. Ja ik heb iets fout gedaan. Je had me ook kunnen bekeuren voor 140 euro. Maar de toon, de manier nou daar ben ik dagen van slag van geweest.’

Soms wordt men zich in het gesprek ook pas bewust van de rol van de eigen ervaringen of het ontbreken van negatieve ervaringen.

‘Ja kijk, je spreekt bijna altijd vanuit je eigen perspectief. En ja, ik merk dat wij hier in dit gesprek weinig of ja, geen echte conflicten gehad hebben met die organisaties. Maar als je gaat nadenken over je omgeving, over mensen die het moeilijker hebben, ja, dan kan ik me voorstellen dat voor die mensen

de punten die zij zouden geven, ja, een stuk lager zouden liggen. Dus als je echt in direct contact staat met die organisaties, dat je tevredenheid, ja, voor mijn gevoel wel lager zou zijn.’

Naast de eigen, directe ervaringen spelen ervaringen in de directe omgeving een rol bij het vormen van een oordeel over de uitvoeringsorganisaties. Zo hebben sommige respondenten familie of vrienden die bij een van de uitvoeringsorganisaties werken of gewerkt hebben. Zo gaf een van de respondenten de politie het cijfer zeven omdat twee familieleden daar werken en via hen de betreffende respondent niet alleen een beeld krijgt van de werkdruk maar ook van de situaties waarin de familieleden zich moeten redden. Respondenten laten zich ook kritischer uit over de organisaties, omdat ze zien hoe de organisaties in hun ogen slecht omgaan met hun vrienden en familieleden. Niet alleen positieve ervaringen in de omgeving werken door, dat geldt ook voor negatieve verhalen van vrienden, kennissen en familie. Respondenten vormen hun oordeel ook op basis van ‘via-via’ verhalen, zoals die op verjaardagen worden verteld.

‘Nou bij het UWV, een maat van mij die zit net in de WW. Die had een goede baan maar is met een vaststellingsovereenkomst uit mekaar gegaan en is op zoek naar nieuw werk. Dus die zit even in de WW en ja ik vind het verbazingwekkend hoe moeizaam dat gaat. Die website waar je dan van alles moet regelen die is continu dat die niet goed werkt, overbelast of wat dan ook. Inloggen lukt niet. Het is onduidelijk wat je nou wanneer en zo moet doen. En hij heeft er ook nooit in gezeten.’

Ten derde zijn er media-ervaringen. Die worden minder vaak naar voren gebracht dan directe ervaringen (33 keer media-ervaring versus 64 keer directe ervaring) maar wel meer dan de ervaringen uit de eigen omgeving (21 keer). De positieve invloed van media-aandacht op tevredenheid heeft betrekking op het kweken van begrip voor de soms moeilijke situaties waarin uitvoerders moeten werken. De ‘onderbezetting’, het respect van burgers voor uitvoerders ‘dat weg is’ of het ‘achter de feiten aan lopen’ (bij de IND bijvoorbeeld) worden genoemd als factoren die het oordeel van de respondenten beïnvloeden. Programma’s die een inkijkje geven in de (belevings)wereld van de uitvoerders creëren ook daadwerkelijk begrip bij de respondenten. Ook laat media-aandacht zien dat uitvoeringsorganisaties binnen de kaders van ‘de politiek’ of ‘Den Haag’ moeten werken. Mede daardoor krijgen respondenten het beeld dat de organisaties het niet goed voor elkaar hebben of problemen niet (kunnen) oplossen, wat uitmondt in negatieve tevredenheidsoordelen. De toeslagenaffaire wordt hier steevast genoemd.

Respondenten die niet of nauwelijks ervaring hebben (direct, via de omgeving, of via media) komen tot een ‘neutraal cijfer’ (vijf of zes) en houden zich in de groepsgesprekken wat afzijdig. Hoe de ervaringen (direct, omgeving, media) gewogen worden, verschilt per respondent.

Verschillen in perspectief en toerekening bij tevredenheid over de uitvoering

Bij de toelichtingen van de rapportcijfers voor tevredenheid bleken de respondenten van elkaar te verschillen in hoe ze de vraag naar hun tevredenheid opvatten (het perspectief) en wat ze meewogen in hun oordeel (de toerekening).

Sommigen gingen er vanzelfsprekend van uit dat het erom ging hoe tevreden ze waren over wat de betreffende organisatie voor hen zelf deed. Anderen gingen er automatisch vanuit dat het ging om hun waardering van de organisatie, los van de eigen persoon. We kunnen deze perspectieven aanduiden als egotropisch en sociotropisch. Gesprekken over de rapportcijfers verbreden vaak wel het perspectief van mensen die egotropisch een cijfer gaven als klant (weggebruiker, belastingbetaler), maar zijn toch zelden een reden om het rapportcijfer aan te passen. Die mogelijkheid werd na elke ronde geboden en daar werd desondanks weinig gebruik van gemaakt. Mensen veranderden hun score vooral als ze emotioneel geraakt werden door een persoonlijk verhaal van een ander.

Sommigen oordelen op basis van vermeende eindresultaten, anderen meer op basis van veronderstelde inspanningen. Zo kan men het eens zijn over gebreken van de rechtspraak (te lage straffen) en toch heel verschillend oordelen over de rechtspraak: negatief vanwege de slechte uitkomsten of positief

omdat de rechters toch doen wat ze kunnen met gebrekkige wetten en onvoldoende menskracht. Ook worden de problemen bij de Belastingdienst in vrijwel alle gesprekken benoemd, maar vaak wordt er direct bij gezegd dat het niet makkelijk is om het goed te doen gegeven complexe regelingen en politieke opdrachten.

Niet iedereen gaat echter mee in het idee van de uitvoerders als weerloze slachtoffers.

“De managers van de Belastingdienst die krijgen flink betaald. En dan denk ik van joh, ga nou eens daar... Volg niet alles zo rücksichtslos op. Ga ook eens kijken van joh, bij je eigen mensen die van de hoed en de rand weten. Van hoe kunnen wij dit oplossen dat we dit zo doen? En dan ga je tegen de politiek in.”

Relaties tussen tevredenheid en vertrouwen

Respondenten hebben zich ook uitgesproken over de vraag of tevredenheid over de uitvoeringsorganisaties doorwerkt in hun vertrouwen in de overheid. Voor een deel van de respondenten is dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat het vertrouwen in de overheid al laag was en tevredenheid over de uitvoering daar niets aan verandert. Anderen schrijven hun ontevredenheid over uitvoering niet toe aan de uitvoerders maar aan ‘de overheid’. Wel vinden enkele respondenten dat uitvoeringsorganisaties zich wat steviger mogen opstellen naar de beleidsmakers. Er zijn ten slotte respondenten die de verantwoordelijkheid bij uitvoeringsorganisaties en beleidsmakers samen neerleggen of vinden dat het in de afstemming tussen beide beter moet.

Zoals hiervoor aangegeven is de volgorde van de vragenblokjes afgewisseld: in de ene helft van de groepjes is gestart met tevredenheid over uitvoeringsorganisaties en in de andere helft met het vertrouwen in de overheid. Verwacht werd dat zonder de ‘priming’ van uitvoeringsorganisaties deze nauwelijks of geen rol zouden spelen in de spontane vertrouwensargumenten. Deze verwachting werd niet bewaarheid. Wel blijkt het gemiddelde rapportcijfer voor de uitvoeringsorganisaties op één organisatie na gemiddeld lager in de groep die eerst bevestigd is op hun vertrouwen in de overheid. Dit kan duiden op een ‘priming’ effect. Mogelijk wordt de beoordeling van uitvoeringsorganisaties gekleurd door de veelal negatieve waardering van de politiek bij het beoordelen en bespreken van vertrouwen in de overheid. Omgekeerd heeft de groep respondenten die eerst over tevredenheid werd bevestigd meer vertrouwen in de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de rechtspraak (maar niet in de Tweede Kamer en regering). Ook hier zou er een ‘priming’ effect kunnen zijn. Dat vinden we echter niet overtuigend terug in de argumenten en het beperkte aantal respondenten (37) is onvoldoende om te onderscheiden tussen waarschijnlijke effecten en toevalstreffers.

6. Terug naar de ‘performance thesis’

In deze bijdrage is de ‘performance thesis’ aan de hand van cijferdata en een reeks groepsinterviews nader bekeken. Dat levert ten eerste het inzicht op Nederlandse burgers zowel in de tijd als in internationaal perspectief relatief tevreden zijn over de overheid (en uitvoeringsorganisaties in het bijzonder) en relatief veel vertrouwen hebben in de overheid. Uitvoeringsorganisaties lijden niet of nauwelijks onder het lage vertrouwen van burgers in de politiek. Burgers zijn tevreden over het contact met uitvoeringsorganisaties, de bejegening door uitvoeringsorganisaties en het gemak van bijvoorbeeld vooraf ingevulde formulieren. Achter dit gemiddelde gaan nogal uiteenlopende oordelen schuil. De rapportcijfers die deelnemers aan de groepsinterviews geven, zijn soms hoog maar er zijn ook uitschieters naar beneden. Deze oordelen komen tot stand in een mix van eigen ervaringen, ervaringen uit de directe omgeving en ervaringen via de traditionele en sociale media. Deze ervaringen hebben

soms een positief effect op het oordeel, bij bijvoorbeeld positieve eigen ervaringen of een televisieprogramma dat begrip kweekt voor de uitvoerders in hun werksituatie. In andere gevallen werken ervaringen juist negatief door of ontstaan door media-ervaringen negatieve beelden die niet door eigen ervaringen worden gecorrigeerd. Ten slotte valt op dat nogal wat respondenten zelf werken of gewerkt hebben in een uitvoeringsorganisatie dan wel vrienden of familie in hun directe omgeving hebben die er werken. Dat kan het oordeel positief (vanwege begrip voor de organisatie) of negatief beïnvloeden (kijk eens hoe deze organisatie met z'n mensen omgaat), maar in ieder geval leidt het tot meer begrip voor de uitvoerders 'op de werkvloer'.

De groepsinterviews leveren voor onderzoekers en publieke managers enkele lessen op. Om te beginnen moeten onderzoekers kritischer kijken naar tevredenheidsoordelen. Rapportcijfers zijn handig om mee te rekenen, gemiddelde burgeroordelen te laten zien en relaties tussen oordelen en andere kenmerken van mensen in kaart te brengen. Maar ze werken ook als 'bulldozers' die interpretatieverschillen van burgers gladstrijken. De belangrijkste waarschuwing van de groeps gesprekken is wellicht dat tevredenheid over uitvoerende diensten niet te makkelijk egotropisch (als verbreed klantenoordeel) óf sociotropisch (als corrigerend burgeroordeel) geïnterpreteerd moet worden. Een eyeopener is ook dat ervaringen (van zichzelf of mensen in de omgeving) als werknemer in uitvoeringsorganisatie een belangrijke bron van informatie zijn. Door meer te vragen naar de ervaringen achter een tevredenheids- of vertrouwensoordeel kunnen onderzoekers sociotropische en egotropische motieven onderscheiden en onderliggende attitudes zichtbaar maken. Ten slotte maken burgers wel degelijk onderscheid tussen de uitvoering 'op de werkvloer' en de Haagse (politieke) wereld. Begrip voor de uitvoerende 'street-level bureaucraten' gaat bijvoorbeeld gepaard met wantrouwen in de regering en de Tweede Kamer.

Ook voor publieke managers levert het onderzoek lessen op. Zo noopt het onderzoek tot voorzichtigheid met het gebruik van gemiddelde rapportcijfers over de organisatie, het contact of de behandeling. Dat het gemiddeld rapportcijfer schommelt tussen de zes en zeven zegt niet zo veel. Achter deze gemiddelden gaan grote verschillen schuil en de betekenis van de neutrale rapportcijfers verschilt sterk. Ten tweede verwachten (sommige) burgers meer zelfbewuste en krachtige uitvoeringsorganisaties die bij problemen in de wet of in de relatie met de politieke instituties zelf aan de bel trekken. Afschuiven op 'Den Haag' is wat een aantal respondenten betreft niet de juiste houding. Ten slotte is het wellicht ook op een andere manier verstandig voor publieke managers om een scheiding te maken tussen de politiek en hun organisatie. Tevredenheid over uitvoeringsorganisaties mondt uit in vertrouwen in uitvoeringsorganisaties, maar dit is geen 'boost' voor vertrouwen in de regering of de Tweede Kamer. In plaats van politieke bestuurders aan te praten dat investeren in de eigen organisatie bijdraagt aan vertrouwen in de politiek doen de publieke managers er verstandiger aan politieke bestuurders aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om de uitvoering kwalitatief hoogwaardig te houden om het vertrouwen in de overheid op peil te houden zonder te verwijzen naar politiek.

Literatuur

- Cyr, J. (2019). *Focus groups for the social science researcher*. Cambridge University Press.
- De Blok, L., & Brummel, L. (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen?* Universiteit Utrecht.
- Dekker, P. (2021). 'De zin van enquêtécijfers over politiek vertrouwen.' *Politicologenetmaal 2021*.
https://www.researchgate.net/publication/363372784_De_zin_van_enquetecijfers_over_politiek_vertrouwen
- Dekker, P., Terpstra, B. L., & Zouridis, S. (2022). *Hoe burgers naar uitvoering kijken*. Tias/Tilburg University. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/12-08-22-Deelrapport-1-Het-burgerperspectief-op-uitvoering.pdf>
- Den Ridder, J., Hartman, C., & Miltenburg, E. (2023). *Burgerperspectieven 2023 | bericht 2*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, El Farisi, B., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., Heck, L. van, Veen, H. van der, & Wensveen, P. van. (2021). De laag-vertrouwensamenleving: *De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Kabalt, J., Tjepkema, S., & Ooijen, M. van. (2023). *Burgerperspectieven op uitvoeringsorganisaties en vertrouwen in de overheid*. Kessels & Smit.
- Kinder, D. R., & Kiewiet, D. R. (1979). 'Economic discontent and political behavior: The role of personal grievances and collective economic judgments in congressional voting.' In: *American Journal of Political Science*, 23(3), 495-527.
- McLaughlin, K., Ferlie, E., & Osborne, S. P. (2005). *New Public Management: Current trends and future prospects*. Routledge.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods*. SAGE Publications.
- Norris, P. (2022). *In praise of skepticism: Trust but verify*. Oxford University Press.
- O'Neill, O. (2020). 'Questioning trust.' In J. Simon (Red.), *The Routledge handbook of trust and philosophy* (pp. 17-27). Routledge.
- Steenvoorden, E. (2023). *Woorden zeggen meer dan cijfers. Uiteenlopende betekenissen van (gebrek aan) politiek vertrouwen onder sociale groepen in Nederland*. Universiteit van Amsterdam.
- Thau, M., Mikkelsen, M. F., Hjortskov, M., & Pedersen, M. J. (2021). 'Question order bias revisited: A split-ballot experiment on satisfaction with public services among experienced and professional users.' *Public Administration*, 99(1), 189-204.
- Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of administrative performance: The key to trust in government?* KU Leuven.
- Van der Duin, D., Nicoli, F., & Burgoon, B. (2023). *Towards a theory of genuine sociotropic concern: The three dimensions of caring about the collective interest. A theory building exercise and systematic literature review*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.4630421>
- Van Dooren, W., Hjortskov, M., De Vadder, S. F., & Verhoest, K. (2023). 'The consistency of question-order bias in a changing political context: Six large-scale surveys on trust and perceptions of pandemic governance effectiveness.' in: *Public Administration*, 1-21.
- Van Ham, C. T., Thomassen, J., Aarts, K., Andeweg, R., Thomassen, J., Aarts, K., & Andeweg, R. (Red.). (2017). *Myth and reality of the legitimacy crisis: Explaining trends and cross-national differences in established democracies*. Oxford University Press.
- Zouridis, S., & Terpstra, B. L. (2023). 'Tevredenheid en vertrouwen; een systematische literatuurreview.' *Artikel in voorbereiding*.