



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade**

Kuipers, G.M.

### **Citation**

Kuipers, G. M. (2021, December 7). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Wolters Kluwer, Deventer.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3245338>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3245338>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Vertrouwen wordt in sociaalwetenschappelijke literatuur beschreven als een complex en diffuus begrip. In dit hoofdstuk begin ik daarom in par. 2.1 met een begripsbepaling en een veelgebruikte definitie van vertrouwen. De omvangrijke literatuur gaat in op diverse aspecten van vertrouwen en vertrouwen in de overheid,<sup>1</sup> maar ik leg de focus op het specifieke onderwerp van dit onderzoek: het vertrouwen in een overheid die heeft gefaciliteerd dat schade is ontstaan voor een groep burgers. Ik plaats daarom de definitie van ‘vertrouwen’ in het perspectief van deze toepassing en benadruk welke eigenschappen het vertrouwen van burgers in een schadefaciliterende overheid, zoals centraal staat in dit onderzoek, bijzonder maken. Ik sta tevens kort stil bij het belang van vertrouwen in de overheid: waarom zou de overheid vertrouwensherstel dienen na te streven?

Vervolgens bespreek ik hoe burgers bepalen in hoeverre zij vertrouwen in hun overheid hebben en hoe deze houding wordt bestudeerd en gemeten. De bestaande literatuur is grotendeels gericht op bepaling van het vertrouwensniveau in algemene zin en biedt helaas weinig specifieke inzichten over het realiseren van vertrouwensherstel door middel van schadebeleid, of het herstellen van vertrouwen in de overheid als schade is gefaciliteerd. In literatuurstudies worden echter wel categorieën, elementen of eigenschappen aangewezen die maken dat de overheid in algemene zin betrouwbaar overkomt. Als bouwstenen voor het wekken van vertrouwen via schadebeleid beschrijf ik in dit hoofdstuk op die basis in par. 2.2 vier elementen van betrouwbaar overheidsbeleid in algemene zin: voorspelbaarheid en openbaarheid; efficiëntie en effectiviteit; responsiviteit en tijdigheid; en rechtvaardigheid en goed aardigheid. Ik sluit in par. 2.3 af met

---

<sup>1</sup> Ik baseer mij in dit hoofdstuk voornamelijk op literatuuroverzichten uit recent verschenen toonaangevende handboeken over het thema (politiek) vertrouwen: met name *Handbook on Political Trust* van Zmerli & Van der Meer 2017, *The Oxford Handbook on Social and Political Trust* van Uslaner 2018, *The Routledge Companion to Trust* van Searle, Nienaber & Sitkin 2018; *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* van Kramer & Tyler 1996 en *Interdisciplinary Perspectives on Trust* van Shockley e.a. 2016. Tevens put ik uit meta-analyses van de literatuur (*literature reviews*) uit vooraanstaande tijdschriften: Levi & Stoker 2000 en Citrin & Stoker 2018 in *Annual Review of Political Sciences*; Kim 2005 in *Administration & Society*. Van den Bos 2011 beschreef op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in een essay de stand van zaken binnen sociaalpsychologische literatuur over vertrouwen in de overheid. De geïnteresseerde lezer raad ik deze bronnen aan als startpunt van de brede en diverse literatuur over het onderwerp. Hiernaast verwijs ik naar een aantal toonaangevende studies waarnaar in deze bronnen wordt verwezen, zoals Tyler 1990 over gehoorzamen van wetten; Van de Walle 2004 over de relatie tussen overheidsprestaties en vertrouwen; Grimmelikhuijsen 2012 over de relatie tussen transparantie en vertrouwen; of het rationeel-economische perspectief op vertrouwen van Hardin 1993, Hardin 2000, Hardin 2002.

een korte terugblik op de belangrijke inzichten en conclusies uit de literatuur over vertrouwen in de overheid voor het vervolg van dit onderzoek.

## 2.1 Begripsbepaling: wat is vertrouwen in de overheid?

Hoewel het begrip in het dagelijks verkeer voor veel mensen intuïtief bekend voorkomt, is vertrouwen wetenschappelijk gezien een complex begrip. Het concept wordt onderzocht binnen verschillende disciplines, waaronder economie, psychologie, sociologie en politicologie.<sup>2</sup> In deze verschillende blokken literatuur worden verschillende definities gebruikt, waarvan ik enkele veelgeciteerde aanhaal in tabel 2.1. Hoewel auteurs in deze verschillende definities verschillende onderdelen, eigenschappen of perspectieven benadrukken, hebben de definities doorgaans ook een aantal elementen gemeen.<sup>3</sup> In een poging om de verschillende definities bij elkaar te brengen, boden Rousseau e.a. een generieke definitie van vertrouwen. Op basis van een omvangrijke literatuurstudie gaven zij een volgens hen interdisciplinaire definitie, die verschillende elementen uit uiteenlopende definities vanuit verschillende wetenschappen samenbrengt:

*‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’<sup>4</sup>* (vertaald: een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander).

Ik sluit in dit onderzoek aan bij deze definitie. Zij bestaat uit een aantal bestanddelen, die ik hier kort zal belichten (zie ook Grimmelikhuijsen<sup>5</sup>).

Vertrouwen is in deze definitie een *psychologische staat*. Het gaat niet om een (incidentele) keuze of gedrag, maar een toestand, staat van zijn, of onderliggende dispositie of houding.<sup>6</sup> Aanvankelijk richtten studies over vertrouwen zich op de beweegredenen van mensen bij elke incidentele cognitieve afweging, een soort berekening, over de betrouwbaarheid van de ander. Later onderzoek wees echter uit dat vertrouwen meer behelsde dan een tijdelijke keuze en ook een affectieve of emotionele dimensie kende. Mensen maakten vertrouwensbeslissingen niet alleen in hun eigen belang, maar hechtten waarde aan het onderhouden van (langdurige) relaties.<sup>7</sup> Tevens blijkt de mate waarin iemand vertrouwt mede te worden bepaald door iemands persoonlijke, psychologische, eigenschappen: sommigen zijn uit zichzelf vertrouwender dan anderen.<sup>8</sup> Daarnaast wordt betrouwbaarheid zelden door een individu alleen beoordeeld. De staat van vertrouwen is niet alleen

2 Rousseau e.a. 1998; Levi & Stoker 2000; McKnight & Chervany 2001; Citrin & Stoker 2018.

3 Zie voor een uitvoerige vergelijking van definities PytlikZillig & Kimbrough 2016; zij pleiten voor het aansluiten bij Mayer, Davis & Schoorman 1995 of Rousseau e.a. 1998.

4 Rousseau e.a. 1998, p. 395.

5 Grimmelikhuijsen 2012, p. 29-43.

6 Rousseau e.a. 1998, p. 395; dit is de aanpak volgens verreweg de meeste perspectieven, hoewel een paar uitzonderingen bestaan, zie PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 19, 34-40.

7 Lewicki & Bunker 1996, p. 118-120; Van Knippenberg 2018.

8 Kim 2005, p. 621; Mondak, Hayes & Canache 2017, p. 143-159; Baer & Colquitt 2018, p. 166-168.

individueel bepaald, maar ook het resultaat van iemands sociale omgeving en context.<sup>9</sup>

| Definitie                                                                                                                                                                                                                                                         | Auteurs                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| 'A judges B to be trustworthy, that he or she will act with integrity and competence and with A's interests paramount' <sup>10</sup>                                                                                                                              | Citrin & Stoker 2018          |
| 'A trusts B to do X' <sup>11</sup>                                                                                                                                                                                                                                | Hardin 2002                   |
| 'the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control that other party' <sup>12</sup> | Mayer, Davis & Schoorman 1995 |
| 'judgment of the citizenry that the system and the political incumbents are responsive, and will do what is right even in the absence of constant scrutiny' <sup>13</sup>                                                                                         | Miller & Listhaug 1990        |

Tabel 2.1 Veelgeciteerde definities van vertrouwen.

Het tweede bestanddeel benadrukt dat vertrouwen geen vrijblijvend, maar een risicovol fenomeen is. Vertrouwen betekent de *intentie om kwetsbaarheid te accepteren*. Vertrouwen heeft dus per definitie een element van afhankelijkheid. Wie volledig onafhankelijk en autonoom is, wie geheel zelfstandig kan bereiken wat zij wil, heeft vertrouwen niet nodig. Vertrouwen behelst interdependentie: de één is op een bepaalde manier afhankelijk van een of meer anderen. Dat betekent dat vertrouwen ook risico oplevert; er is een kans op een negatieve uitkomst. Mensen kunnen enkel zeker zijn van hun eigen beleavingswereld, motivatie en intenties en weten niet zeker of de ander in hun voordeel of hun nadeel zal handelen.<sup>14</sup> Vertrouwen is relevant als er risico, gevaar of onzekerheid is. Vertrouwen betekent echter dat iemand bereid is om die kwetsbaarheid te accepteren en de interactie, de beweging, of de situatie toch aan te gaan. Men handelt dan zonder zekerheid over de uitkomst, in het besef van kwetsbaarheid.<sup>15</sup> In de literatuur wordt daarom ook wel gesproken van een sprong in het diepe (*leap of faith*).<sup>16</sup>

Het derde bestanddeel wijst op de reden om de sprong in het diepe te wagen en kwetsbaarheid te accepteren. Deze is te vinden in de *positieve verwachtingen over intenties of gedrag*. Dat betekent dat iemand de onzekerheid 'vult' met de verwachting dat de ander zorgvuldig, integer en doelmatig zal omspringen met het risico en niet kwaadwillig is. Die verwachting kan verschillende bronnen of oorsprongen hebben en is doorgaans gegrond in eerdere ervaringen met de ander of een vergelijkbare ander, of op basis van de reputatie van de ander. Mensen maken gebruik van zowel cognitieve als affectieve informatie om te komen tot bepaalde aannames over (het gedrag van) de ander. Het gaat daarbij om verwachtingen en dus om perceptie: de persoon die vertrouwt heeft een bepaald beeld van de ander, waardoor zij aanneemt dat die ander dusdanige intenties of gedrag zal vertonen dat het vertrouwen niet geschaad zal worden.<sup>17</sup> De positieve

<sup>9</sup> Lewis & Weigert 1985.

<sup>10</sup> Citrin & Stoker 2018, p. 50.

<sup>11</sup> Hardin 2002, p. 9.

<sup>12</sup> Mayer, Davis & Schoorman 1995, p. 712.

<sup>13</sup> Miller & Listhaug 1990, p. 358.

<sup>14</sup> Mayer, Davis & Schoorman 1995; PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 27-34.

<sup>15</sup> Hardin 1993, Hardin 2000; Hardin 2002; Rousseau e.a. 1998, p. 395.

<sup>16</sup> Möllering 2001.

<sup>17</sup> Rousseau e.a. 1998, p. 399-401; PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 36.

verwachting hoeft dus ook niet op feiten te berusten. Als er zekerheid zou zijn over het handelen en de intenties van de ander is vertrouwen niet aan de orde. De essentie is nu juist dat er onzekerheid over de ander is, maar dat er tóch een positieve verwachting is.

Deze definitie laat een aantal zaken zien die van belang zijn voor dit onderzoek. Vertrouwen heeft altijd te maken met een *ander*, het object van het vertrouwen.<sup>18</sup> Vertrouwen is daarmee relationeel, hoewel die relatie met een ander mens (interpersoonlijk) of met een organisatie (institutioneel) kan zijn.<sup>19</sup> Steeds is er een ander, die een potentieel risico of gevaar vormt en waarvan onzeker is hoe deze zich zal gedragen, maar men gaat met de ander in zee omdat er een positieve verwachting is over de intenties en het handelen van die ander. De prijs daarvan is dat wie vertrouwt risico toelaat, de opbrengst daarvan is dat het sociaal verkeer met de ander gemakkelijker verloopt. Vertrouwen zorgt voor ruimte om te midden van onzekerheid te bewegen. Wanneer het vertrouwen ontbreekt is dat soms nagenoeg onmogelijk, of in ieder geval heel moeilijk: men blijft dan stilstaan, of wil slechts acteren als (veel) controle over de ander wordt geboden.

### 2.1.1 *Vertrouwen in de schadefaciliterende overheid*

In dit onderzoek pas ik het vertrouwensbegrip toe op de specifieke context van een *overheid die schade heeft gefaciliteerd*. Dat betekent dat het vertrouwen op het spel staat in een context waarin één van de partijen in de relatie eerder voor een schade – en voor een vertrouwensbreuk – heeft gezorgd. Bij gefaciliteerde schade heeft een overheid na een belangenafweging besloten om een bepaald project uit te (laten) voeren, waardoor voor een bepaalde – al dan niet vooraf voorziene – groep burgers schade is ontstaan. De betreffende overheid heeft dus toegestaan, of gefaciliteerd, dat schade ontstond. De overheid heeft de schade niet zelf aangericht, maar zonder de toestemming van de overheid was deze er niet geweest. Dat maakt de overheid in ieder geval in de ogen van wie de schade heeft geleden een actieve betrokkene. Ik kijk dus naar personen die schade hebben ervaren die door de overheid werd mogelijk gemaakt en waar vertrouwen daarmee bijna per definitie onder druk staat – of al verdwenen is. Vervolgens moeten personen die schade hebben geleden met diezelfde overheid een relatie aangaan of continueren, waarin nog steeds kwetsbaarheid aan de orde is en geen zekerheid bestaat over wat de overheid zal doen. En dat, terwijl burgers vanwege de schade en daarmee gepaard gaande negatieve ervaringen in het verleden waarschijnlijk eerder negatieve dan positieve verwachtingen hebben over het gedrag of de intenties van de overheid. In dergelijke omstandigheden staat de vertrouwensrelatie onder spanning en is vertrouwen allesbehalve vanzelfsprekend.

Bovendien richt dit onderzoek zich op vertrouwensrelaties met een autoriteit; een specifiek soort ander. Vertrouwen in de overheid is een vorm van zogenaamd

---

18 In sommige literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen vertrouwen 'in' (*trust*) en vertrouwen 'op' (*confidence*); men kan bijvoorbeeld vertrouwen op een goede afloop, waarbij geen duidelijke ander aan te wijzen is. Ik sluit aan bij auteurs die wijzen op empirische overlap tussen deze begrippen: zie Van der Meer & Zmerli 2017, p. 4.

19 Khodyakov 2007; PytlikZillig & Kimbrough 2016, p. 24-25; Rousseau e.a. 1998, p. 400-401; Van den Bos 2011.

verticaal of institutioneel vertrouwen. Bij vertrouwen in instituties is sprake van een autoriteitsrelatie, terwijl sociaal of onderling, horizontaal, vertrouwen tussen mensen doorgaans over een (meer) gelijke relatie gaat.<sup>20</sup> Burgers hebben een relatie met hun overheid zonder dat zij hier bewust voor kiezen en vaak ook zonder dat ze er werkelijk onderuit kunnen. Ze kunnen niet aan de overheid ontsnappen of zich afscheiden. Zij kunnen niet besluiten om de relatie met de overheid eenzijdig te beëindigen (*exit*).<sup>21</sup> De relatie van burgers met de overheid is er zelfs voor de meest zelfredzame burgers één van sterke afhankelijkheid (interdependentie): burgers hebben hun overheid nodig en hebben vrijwel geen keuze om kwetsbaarheid wel of niet te accepteren.<sup>22</sup> En in die context van afhankelijkheid en ongelijkheid, heeft de overheid eenzijdig besloten om de schade voor de burgers toe te staan en burgers ervaren vervolgens de gevolgen.

De overheid heeft als *ander* verschillende gezichten, ook in het geval van gefaciliteerde schade. Zij bestaat uit meerdere lagen, een complex geheel van personen en instituties. Er zijn politieke instituties, zoals de minister die namens het Rijk een schadeveroorzakend besluit neemt of het schadeloket dat via een politiek besluit met rechtsgronden wordt ingesteld (macro).<sup>23</sup> Ook is de overheid opgeemaakt uit de organisatie van en achter dat schadeloket: het fysieke gebouw en de website (meso). Tot slot is de overheid ook de individuele ambtenaar die een gedupeerde namens dat schadeloket te woord staat (micro). Het vertrouwensbegrip heeft betrekking op al deze niveaus. In de hoofden van burgers lopen deze verschillende vormen van de overheid door elkaar heen: het vertrouwen dat burgers hebben in het schadeloket als breder systeem is gelinkt aan het vertrouwen dat zij hebben in individuen die de overheid vertegenwoordigen zoals een individuele ambtenaar.<sup>24</sup> Ik richt mij in dit onderzoek daarom op ‘de overheid die schade faciliteert en derhalve (schade-)beleid maakt’ opgeemaakt uit deze verschillende niveaus, omdat het vertrouwen van gedupeerden op elk van die lagen betrekking kan hebben.

De overheid heeft in de cases die in dit onderzoek centraal staan kortom schade gefaciliteerd en hiermee een vertrouwensbreuk tot stand gebracht jegens een groep gedupeerde burgers. Vanwege de schadefaciliterende rol zullen zowel overheidsorganisaties als individuele politici of ambtenaren geacht worden een rol te spelen in de schadeafhandeling. Hoewel de gedupeerde burgers van hun overheid afhankelijk zijn, is het maar de vraag of zij bereid zullen zijn om zich jegens háár kwetsbaar op te stellen. Het lijkt immers niet aannemelijk dat zij positieve verwachtingen hebben over haar intenties en gedrag.

20 Schmeets 2018; Zmerli & Newton 2017, p. 104-124.

21 Zoals Verburg 2019, p. 50 e.v. ook de relatie met een rechter bespreekt; naar Hirschman 1970.

22 Grimmelikhuijsen 2012, p. 37.

23 Ik richt mij niet op vertrouwen in het ‘systeem’ van democratie en rechtsstaat, zoals in ander onderzoek wordt bestudeerd; zie Van de Walle 2004; Cook & Gronke 2005; Grimmelikhuijsen 2012; Norris 2017; Van der Meer & Zwerli 2017.

24 Hooghe 2011; Norris 2017; Van der Meer & Zmerli 2017.

### 2.1.2 *Het belang van vertrouwen in de overheid*

Alvorens ik nader inga op de manier waarop de overheid vertrouwen kan vergroten, is het belangrijk om in te gaan op de vraag waarom vertrouwen in de overheid wenselijk is. Waarom zouden overheidsorganisaties zich moeten richten op verbetering van het vertrouwen als zij schade hebben gefaciliteerd? Wat voegt 'vertrouwen' aan de situatie toe? Of indringender nog, waarom is het 'nodig' om goed te kunnen handelen?

Vertrouwen in de overheid wordt beschreven als een van de structurele voorwaarden voor de stabiliteit van een politiek systeem of regime.<sup>25</sup> Voor het functioneren van een democratie is het belangrijk dat de meerderheid van de bevolking betrokken is bij het bestuur en het systeem; Putnam noemde dit maatschappelijke betrokkenheid (*civic engagement*).<sup>26</sup> Een democratie steunt immers op burgers die zowel actief als passief gebruikmaken van hun stemrecht: burgers dienen gezamenlijk richting te geven aan hun land. Zowel gebrek aan vertrouwen (apathie) als actief wantrouwen (ontkoppeling) kan resulteren in een vermindering van betrokkenheid bij het democratische systeem, zodat men bijvoorbeeld niet meer stemt.<sup>27</sup> Een afbreuk van vertrouwen kan zo negatieve effecten hebben op de kracht van een democratie.

Een democratisch systeem heeft vertrouwen nodig, maar ook wantrouwen speelt een waardevolle rol. Burgers behoeven bescherming tegen machtsmisbruik van hun overheid en 'blind' vertrouwen is daarom niet wenselijk. Volksvertegenwoordigers genieten geen ongelimiteerd vertrouwen, maar worden gecontroleerd via verkiezingen; democratie is 'inherent een systeem van geïnstitutionaliseerd wantrouwen'.<sup>28</sup> Ook in de trias politica controleren de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende machten elkaar en houden elkaar in balans, zodat ieders macht wordt beheerst. Voor een functionerende democratische rechtsstaat dient derhalve sprake te zijn van 'gezonde scepsis'<sup>29</sup> en vertrouwen mét controlemechanismen; oplettende burgers die hun instituties via tegenmacht scherp houden.

Vertrouwen in de overheid kan bovendien bijdragen aan naleving van de regels die door die overheid worden gecreëerd. Zo toont onderzoek van onder meer Tyler aan dat vertrouwen in politiek-juridische instituties zoals de wetgever, politie of de rechter ervoor zorgt dat burgers aanwijzingen van autoriteiten eerder opvolgen.<sup>30</sup> Vertrouwen in de overheid en het rechtssysteem resulteert in betere gehoorzaamheid en handhaving van de wet en minder tolerantie voor overtredingen (*compliance*).<sup>31</sup> Beleidsinstrumenten werken dus beter als mensen de overheid en haar beleid vertrouwen: burgers zijn bijvoorbeeld bereid belasting te betalen en

25 Van der Meer & Zmerli 2017, p. 6; het houdt daarmee ook autoritaire regimes in stand: Rivetti & Cavatorta 2017, p. 53-68.

26 Almond & Verba 1963; Putnam 1995; Putnam 2000; Gabriel 2017, p. 228-241.

27 Hibbing & Theiss-Morse 2002; Van de Walle & Six 2014; Hooghe & Dassonneville 2016; Bélanger 2017, p. 242-255; Schmeets 2017.

28 Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 43; Warren 1999.

29 Cook & Gronke 2005; Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 26.

30 Tyler 1990.

31 Marien & Hooghe 2011; Van Deth 2017, p. 212-227.



zo bij te dragen aan gemeenschappelijke voorzieningen,<sup>32</sup> of doen aangifte bij de politie en volgen een uitspraak van een rechter, in plaats van dat zij het recht in eigen hand nemen.<sup>33</sup>

Zo leidt ‘gezond’ vertrouwen in de overheid dus tot een betrokken bevolking die actief participeert in de democratie en een grotere kans op naleving van regels en beleid. Vertrouwen in de overheid legitimeert<sup>34</sup> de democratische rechtsstaat.

### 2.1.3 Bepalen van vertrouwen in de overheid

Hoewel vertrouwen in de overheid belangrijk wordt geacht, is het lastig om vertrouwen op een zinvolle manier te meten. Er is veel discussie over ‘de stand van het vertrouwen in de overheid’. Voor de bepaling en bespreking van het vertrouwensniveau wordt veelal gebruikgemaakt van enquêtes en statistische meetmethoden die onder de gehele bevolking een algemeen beeld pogen te schetsen. Zo rapporteert het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 2008 dat het vertrouwen in verschillende Nederlandse instituties – rechtspraak, kranten, vakbonden, televisie en grote ondernemingen – redelijk stabiel is, terwijl de regering en Tweede Kamer minder worden vertrouwd en hun ‘rapportcijfer’ grotere fluctuaties vertoont.<sup>35</sup> Ook uit de vergelijkende opinieonderzoeken van de Eurobarometer, die reeds sinds de jaren ’70 worden uitgevoerd, is te concluderen dat Nederlanders best tevreden zijn met (het functioneren van) de democratie, dat wordt gebruikt als proxy voor het meten van vertrouwen.<sup>36</sup> Nederland wordt daarom wel getypeerd als een zogenaamde *high-trust society*, een land waar relatief veel vertrouwen (in de overheid, maar ook in elkaar en in instanties in het algemeen) bestaat.<sup>37</sup>

De onderzoeken naar het meer generieke vertrouwensniveau in Nederland bieden voor mijn studie echter slechts een indirect aanknopingspunt. Het gaat in deze onderzoeken om metingen van het vertrouwen in de overheid in algemene zin. Hoewel daaruit kan worden afgeleid dat Nederland een relatief hoog vertrouwensniveau kent en dit de basishouding van veel mensen jegens de overheid zal medebepalen, zijn zulke metingen maar beperkt van toepassing voor de cases in mijn onderzoek. De metingen richten zich niet op de transactie of interactie met onderdelen van de overheid, bijvoorbeeld met concrete overheidsinstanties zoals een schadeloket (zie bijvoorbeeld Van der Walle<sup>38</sup>) of op bepaalde beleidsterreinen zoals schadeafhandeling. Dit onderzoek is nu juist gericht op vertrouwen in een specifieke context, namelijk in een overheid die schade heeft gefaciliteerd en vervolgens schadebeleid inzet. Via zulke generieke onderzoeken kan bovendien slechts beperkt worden geconcludeerd *waarom* het vertrouwensniveau stijgt

32 Chan, Supriyadi & Torgler 2018.

33 Bradford, Jackson & Hough 2018.

34 Een beladen begrip: Thomassen, Andeweg & Van Ham 2017, p. 509-525.

35 Dekker e.a. 2020.

36 Andeweg & Irwin 2014; *Eurobarometer* 2020.

37 Fukuyama 1995; Tiemeijer 2006, p. 526-527; Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 30; Schaap 2018, p. 310-311; Beugelsdijk e.a. 2019.

38 Katz e.a. 1975; Van de Walle 2004; Tiemeijer 2006.



of daalt; juist de causale mechanismen waarmee vertrouwen in de overheid kan worden bevorderd vormen het aandachtspunt van mijn onderzoek.

Alvorens de overheid zich zou kunnen richten op mechanismen om het vertrouwen te bevorderen, moet zij weten hoe burgers komen tot hun bepaling van vertrouwen in de overheid. Hierboven werd gerefereerd aan de *psychologische staat* van vertrouwen: mensen maken ook in verticale relaties met instituties of organisaties gebruik van interpersoonlijke, relationele, signalen om vertrouwensniveaus te bepalen.<sup>39</sup> Iemand die vertrouwen in de medemens heeft, heeft ook relatief meer vertrouwen in instituties zoals de overheid.<sup>40</sup> Sommige persoonlijke eigenschappen die medebepalen hoe vertrouwend iemand is, blijken al gevormd voordat een individu daadwerkelijk in aanraking komt met de overheid.<sup>41</sup> De basishouding van sommige burgers – volgens literatuuranalyse van Van den Bos zo’n 25% van de bevolking – lijkt wantrouwend(er) over anderen, waaronder mogelijk de overheid.<sup>42</sup>

Volgens Van den Bos baseert de meerderheid van de burgers zich in de bepaling van haar vertrouwensniveau echter niet zo zeer op een positieve of negatieve basishouding, maar is zij ‘zoekende’: zij richt zich juist op (nieuwe) informatie en signalen om te bepalen of de overheid betrouwbaar is.<sup>43</sup> Burgers proberen informatie te vergaren om de onzekerheid te verminderen die gepaard gaat met de risico’s van de afhankelijkheid en kwetsbaarheid rondom vertrouwen. Mensen bepalen de betrouwbaarheid van een ander op basis van heuristieken (signalen, vervangingen of snelkoppelingen), omdat zij slechts beperkte tijd, middelen, en informatie hebben en daarom op zulke snelkoppelingen moeten terugvallen om een oordeel te vormen.<sup>44</sup> Om de betrouwbaarheid van de overheid te bepalen kan een burger zich dan baseren op directe interacties met ambtenaren of instituties zoals schadeloketten, of op indirecte informatie over het handelen of de intenties van de overheid die zij vergaart via media of medeburgers. Samenvattend bepalen burgers op basis van de individuele ervaringen met of reputatie van een overheid of zij te vertrouwen valt.

## 2.2 Bevorderen van vertrouwen in de overheid

Dit onderzoek bestudeert de overheid in de specifieke context van gefaciliteerde schade en onderzoekt wat zij kan doen om vertrouwen te herstellen. In literatuur over het bevorderen van vertrouwen in de overheid komt dat onderwerp echter maar beperkt aan bod; de studies richten zich in meer algemene zin op een betrouwbare overheid: wat willen mensen dat de overheid doet, hoe dient de overheid te handelen, wanneer hebben burgers *positieve verwachtingen over intenties en gedrag* van hun overheid?<sup>45</sup>

39 Van den Bos 2011, p. 8; Theiss-Morse & Barton 2017.

40 Zmerli & Newton 2017, p. 104-124; Schmeets 2018.

41 Mondak, Hayes & Canache 2017, p. 143-159; Baer & Colquitt 2018, p. 166-168.

42 Van Den Bos 2011, p. 13; Zie ook Mondak, Hayes & Canache 2017; Zmerli & Newton 2017.

43 Dit wordt ook wel *knowledge-based trust* genoemd; Lewicki & Bunker 1996.

44 Van den Bos 2011; Theiss-Morse & Barton 2017.

45 Van der Meer, *Crisis of democracy*, 2017, p. 270-284.

In literatuurstudies over overheidshandelen of overheidsbeleid wordt een aantal categorieën of elementen genoemd dat van belang is voor een betrouwbare overheid en vertrouwenwekkend overheidsbeleid. Kim komt in zijn meta-analyse op vijf factoren van betrouwbaarheid: geloofwaardige inzet, welwillendheid, eerlijkheid, bekwaamheid en rechtvaardigheid.<sup>46</sup> Grimmelikhuijsen vat de literatuur samen onder gepercipieerde competentie, gepercipieerde welwillendheid en gepercipieerde eerlijkheid.<sup>47</sup> In het gerenommeerde *Handbook on Political Trust* komen Van der Meer en Zmerli tot vier componenten: gepercipieerde bekwaamheid om namens de burger te handelen, zorg voor de burger, verantwoording aan de burger en voorspelbaarheid.<sup>48</sup>

De auteurs kwamen tot hun categorisering op basis van vergelijkbare literatuur, waardoor overlap bestaat tussen de verschillende elementen: zo combineerde Grimmelikhuijsen geloofwaardige inzet, eerlijkheid en rechtvaardigheid uit de analyse van Kim tot zijn dimensie van gepercipieerde eerlijkheid.<sup>49</sup> Ik sluit aan bij deze literatuurstudies en houdt vier categorieën van betrouwbaarheid aan. Hoewel ik net als Grimmelikhuijsen eerlijkheid en rechtvaardigheid combineer, zie ik in literatuur dat geloofwaardige inzet tevens kan worden gekoppeld aan voorspelbaarheid. Mijn uiteenzetting lijkt daarmee het meest op de categorisering uit het literatuuroverzicht van Van der Meer en Zmerli.

Volgens bovenstaande inventarisatie verwachten burgers van een betrouwbare overheid dat zij zich voorspelbaar gedraagt en dat zij openbaar maakt wat zij doet en waarom zij dat doet (*voorspelbaarheid en openbaarheid*). Ook blijkt voor betrouwbaar overheidsbeleid van belang dat de overheid zich competent toont: naar het (subjectieve) oordeel van burgers zou zij doelmatig moeten handelen (*efficiëntie en effectiviteit*). Een derde element van een betrouwbare overheid is een responsieve houding jegens burgers. De overheid dient zich waar mogelijk tijdig aan te passen aan de wensen van burgers en het beleid mee te laten bewegen met hun verlangens (*responsiviteit en tijdigheid*). Tot slot verlangen burgers dat hun overheid rechtvaardig is. Burgers zijn afhankelijk van hun overheid en verwachten dat zij zich eerlijk en welwillend jegens hen opstelt en de lusten en lasten in de samenleving probeert gelijk te verdelen (*rechtvaardigheid en goed aardigheid*).

In het hiernavolgende beschrijf en onderbouw ik deze elementen van betrouwbaar overheidsbeleid in algemene zin. Ik sta stil bij deze inzichten omdat die elementen tevens bouwstenen kunnen vormen van vertrouwenwekkend *schadebeleid* zoals ik in hoofdstuk 4 verder uiteenzet. Als burgers in algemene zin bepaald gedrag, beleid of handelen verwachten van een betrouwbare overheid, zal dit medebepalen wat gedupeerden verwachten van een schadefaciliterende overheid.

46 Kim 2005, p. 622: 'credible commitment, benevolence, honesty, competency, and fairness'.

47 Grimmelikhuijsen 2012, p. 40, 279.

48 Van der Meer & Zmerli 2017, p. 5: 'evaluations of the object's competence to act on the subject's behalf, care for the subject, accountability to the subject and predictability'; naar Kasperson, Golding & Tuler 1992; Van der Meer, *Crisis of democracy* 2017.

49 Grimmelikhuijsen 2012, p. 40.

### 2.2.1 Voorspelbaarheid en openbaarheid

Een eerste element van betrouwbaarheid is voorspelbaarheid. Consistentie en voorspelbaarheid van beleid zijn van belang om onzekerheid over de toekomst te verminderen en mensen het idee te geven dat zij weten waar zij aan toe zijn; het vermindert het gevoel van kwetsbaarheid. Burgers willen keuzes over hun toekomst op een gefundeerde wijze kunnen maken.<sup>50</sup> Consistent beleid zorgt tevens voor meer ervaren zinvolheid en legitimiteit van dat beleid en de beleidsmakende overheid.<sup>51</sup> Het belang van voorspelbaarheid is te herkennen in het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel, dat behelst dat door de overheid gewekte gerechtvaardigde verwachtingen voor zover enigszins mogelijk moeten worden gehonoreerd.<sup>52</sup> Het nakomen van afspraken (*keeping commitment*) kan volgens Grimmelikhuijsen en Knies worden gezien als combinatie van (het tonen van) competentie en integriteit.<sup>53</sup> De overheid kan derhalve vertrouwen wekken door te doen wat ze zegt en voorspelbaar te zijn in wat zij zal zeggen en doen.<sup>54</sup>

Vanuit een meer economisch perspectief wordt vertrouwen gezien als een rationele afweging, uitgaande van gedeelde belangen (Hardin beschreef zulke gedeelde belangen als *encapsulated interest*<sup>55</sup>). Als iemand denkt dat de ander hetzelfde belang heeft, dan maakt dat haar toekomstig gedrag makkelijker te voorspellen. Als een burger het idee heeft dat de overheid vergelijkbare belangen heeft als zij, dan kan dit betekenen dat het gedrag beter voorspelbaar en daarmee betrouwbaarder wordt, aldus deze literatuur die refereert aan geloofwaardige inzet (*credible commitment*).<sup>56</sup>

De manier waarop de overheid inzichtelijk maakt wát zij precies doet en waarom zij dat doet – het principe van openbaarheid of transparantie – speelt daarom tevens een rol in de bepaling van betrouwbaarheid. De verwachting van veel auteurs was dat een transparante overheid zou resulteren in meer vertrouwen.<sup>57</sup> Openheid leidt in de praktijk echter vaak tot teleurstelling bij burgers, doordat zij dan worden geconfronteerd met onbekwaamheden of fouten die de overheid maakt, aldus onderzoek van onder meer Grimmelikhuijsen.<sup>58</sup> Inzetten op (grootschalige) informatievoorziening heeft minder zin voor het wekken van vertrouwen in de overheid dan voor burgers inzichtelijk maken *hoe* en *waarom* beslissingen tot stand komen. Als uit het geven van openbaarheid blijkt dat de overheid gezien die context competent handelt, kan dit vertrouwensverlies voorkomen.<sup>59</sup> De overheid dient fouten toe te geven, zelfkritisch te zijn en haar eigen feilbaarheid te erkennen, zodat burgers worden behoed voor teleurstellingen.<sup>60</sup> Een aanvullend voordeel van openbaarheid is volgens Thaler en Sunstein dat dit

50 Kasperson, Golding & Tuler 1992; Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017; Van den Bos 2009, p. 92.

51 Van Engen 2018.

52 Damen 2016; Damen 2018; Kortmann, *Vertrouwensdilemma* 2018; Van Zutphen 2018.

53 Grimmelikhuijsen & Knies 2017, p. 591-592.

54 Lewicki & Bunker 1996.

55 Hardin 1993; Hardin 2000; Hardin 2002.

56 Kim 2005, p. 622-625.

57 *Gij zult openbaar maken* 2012; Scholtes 2012, p. 259.

58 Grimmelikhuijsen 2012; De Vries, Zijlstra & Grimmelikhuijsen 2017; Grimmelikhuijsen e.a. 2013.

59 Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen 2016.

60 Noordegraaf-Eelens, Frissen & Van der Steen 2010; Nooteboom 2017, p. 27.

stimuleert dat beleid uit te leggen is; beleid dat het daglicht niet kan verdragen – en dus niet aansluit bij de wensen van burgers – kan zo worden voorkomen.<sup>61</sup> Openbaarheid kent dus een link met de eigenschappen van een effectieve en responsieve overheid.

### 2.2.2 *Efficiëntie en effectiviteit*

Een tweede element dat bijdraagt aan vertrouwen in de overheid is dat burgers zien dat hun overheid effectief en competent functioneert.<sup>62</sup> Burgers verwachten van hun gekozen vertegenwoordigers bekwaamheid en inzet (*competence and commitment*) en van de politieke en bestuurlijke instituties effectief functioneren.<sup>63</sup> Het gaat hierbij niet alleen om objectief meetbare successen maar ook subjectieve oordelen over de geleverde prestaties. Zo wordt vertrouwen in de overheid gerelateerd aan de ervaren of subjectieve economische prestaties (zoals bijvoorbeeld zichtbaar in het consumentenvertrouwen): als mensen denken dat het goed gaat met de economie, vertrouwen ze hun overheid meer. Het *daadwerkelijk* presteren van de overheid kan niet altijd worden gelinkt aan het niveau van vertrouwen in de overheid, zo stelde Van der Meer vast: positieve informatie over de objectieve staat van de economie, zoals een dalend werkloosheidspercentage, worden niet in alle studies gelinkt aan meer vertrouwen in de overheid. Volgens Van der Meer kunnen deze verschillen deels worden verklaard door rekening te houden met verwachtingen van burgers: burgers lijken hun vertrouwen in de overheid eerder te ontleen aan of zij beter functioneert dan in het verleden, dan of zij beter functioneert dan een overheid van een ander land.<sup>64</sup> De beoordeling van efficiëntie en effectiviteit lijkt subjectief en afhankelijk van wat burgers als benchmarks zien.

Ook in het geval van schade en rampen spelen de prestaties van de overheid een rol. Na natuurrampen volgen burgers de acties van hun overheid en zijn zij kritisch als zij het idee krijgen dat schadeafhandeling ineffectief of onrechtvaardig wordt opgezet en uitgevoerd, zoals bleek uit studies naar de afhandeling van de orkaan Katrina in de Verenigde Staten, de nasleep van de aardbeving en tsunami in Japan in 2011, of na overstromingen in Pakistan.<sup>65</sup> Als burgers het idee hebben dat de overheid effectief functioneert en gedupeerden helpt, kan zij vertrouwen winnen. Zo steeg het vertrouwen in de overheid door het Amerikaanse 9/11 rampenfonds; door een Duits hulpprogramma na overstromingen van de Elbe; na de afhandeling van de Chinese aardbeving in 2008; en door een hulpprogramma van de Russische overheid na grootschalige bosbranden.<sup>66</sup> Wederom lijkt tevredenheid en vertrouwen echter deels het resultaat van perceptie en *framing*, en niet altijd gebaseerd op daadwerkelijke prestatie: Bytzek toonde aan dat van

<sup>61</sup> Thaler & Sunstein 2008.

<sup>62</sup> Kim 2005, p. 626; Grimmeliikhuijsen & Knies 2017; Kumlin & Haugsgjerd 2017; Baer & Colquitt 2018, p. 168.

<sup>63</sup> Van der Meer & Zmerli 2017; Van Zuydam 2018.

<sup>64</sup> Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017, p. 276-284.

<sup>65</sup> Forgette, King & Dettrey 2008; Nicholls & Picou 2013; Akbar & Aldrich 2015; Uslaner & Yamamura 2016.

<sup>66</sup> Chanley 2002; Bechtel & Hainmueller 2011; Han, Hu & Nigg 2011; Lazarev e.a. 2014; de effecten lijken het sterkst voor grote rampen: Albrecht 2017.

de maatregelen rondom de Elbeoverstromingen vooral symboolpolitiek – zoals fysieke aanwezigheid van politici – effect had gesorteerd op het vertrouwen.<sup>67</sup>

Al met al blijkt uit onderzoek naar economische prestaties en schadeafhandeling bij rampen dat de overheid betrouwbaarder kan overkomen door zich efficiënt en effectief te tonen, hoewel zij hier slechts beperkte invloed op heeft gezien het feit dat de ervaren betrouwbaarheid tevens te maken heeft met de subjectieve waardering en de verwachtingen van burgers van haar prestaties.

### 2.2.3 Responsiviteit en tijdigheid

Een derde element dat invloed heeft op de betrouwbaarheid van de overheid, is de mate waarin zij de wensen van haar burgers volgt. Een responsieve overheid die luistert naar burgers kan het vertrouwen verhogen. Burgers krijgen daardoor het idee dat zij controle kunnen uitoefenen, waardoor hun kwetsbaarheid jegens de ander (enigszins) wordt verminderd. Bovendien brengt het de belangen van de burger en de overheid meer op een lijn, zodat het beleid voor de burger voorstelbaarder wordt.<sup>68</sup> Responsiviteit sluit aan bij de recente aandacht van juristen, onder meer van Scheltema, voor burgerperspectief en maatwerk binnen de rechtsstaat.<sup>69</sup>

Verkiezingen vormen een belangrijke manier waarop de overheid responsiviteit toont jegens haar burgers. Verkiezingen verhogen het vertrouwen in de overheid, hoewel dat effect het sterkst is voor burgers die stemmen op de politieke winnaars.<sup>70</sup> De effecten van meer directe democratie en referenda zijn echter niet eenduidig: het idee ofwel de mogelijkheid van referenda vergroot doorgaans het vertrouwen in de overheid, maar het daadwerkelijke gebruik van die referenda doet vertrouwen juist afnemen. Burgers lijken te concluderen dat vertegenwoordigers die ‘correctie’ behoeven via directe democratie minder te vertrouwen zijn; tevens krijgt men soms het idee dat wel gevraagd maar niet *geluisterd* wordt.<sup>71</sup> Daarbij is ook de tijdsfactor van belang: de reactie vanuit de overheid moet niet ‘te laat’ komen.<sup>72</sup> Dat betekent dat overheden beter niet te afwachtend kunnen zijn: zij kunnen op diverse wijzen informatie inwinnen en pogen te voorspellen, vooruit te zien, en proactief mee te bewegen met wat burgers (zullen) willen.<sup>73</sup>

Wanneer mensen ontevreden zijn over een vertrouwensrelatie met een ander, kunnen zij (normaliter) besluiten om de relatie te verbreken (*exit*) of proberen om de relatie te repareren door zich sterk te maken voor hoe het beter kan (*voice*), volgens de theorie van Hirschman.<sup>74</sup> Omdat de relatie met de overheid moeilijk te verbreken is, kan de overheid een reparatiepoging wagen via *voice*. Aangezien verkiezingen slechts incidenteel voorkomen, kan de overheid zich richten op concrete participatiemogelijkheden voor burgers bij de voorbereiding en uitvoering

67 Bytzek 2008; zie ook *Veiligheid en vertrouwen* 2011.

68 Levi & Stoker 2000, p. 496-498.

69 *Scheltema NTB* 2015/37; *Schlössels NTB* 2020/170; zie ook *Regclels en ruimte* 2020; Van den Berge e.a. 2020.

70 Anderson & Guillory 1997; Banducci, Donovan & Karp 1999; Anderson e.a. 2005; Aarts & Thomassen 2008; Van der Meer, *Niet de kiezer* 2017.

71 Bauer & Fatke 2014; Van der Meer, *Democratic input, macroeconomic output* 2017, p. 272-276.

72 Scherpenisse 2019.

73 Van der Steen 2016.

74 Hirschman 1970; Clark, Golder & Nadenichek Golder 2012, p. 50-74.

van overheidsprojecten. Zulke participatietrajecten kunnen leiden tot meer ervaren tevredenheid en rechtvaardigheid,<sup>75</sup> hoewel daarbij van groot belang is of de overheid receptief overkomt en of zij uitlegt hoe zij de inspraak zal wegen en meenemen in haar beleid.<sup>76</sup> Vertrouwen werkt als tweerichtingenverkeer: de overheid moet burgers voldoende vertrouwen om hen (tijdig) te willen betrekken bij beleid, en vervolgens ook iets met die reactie doen, wil zij vertrouwen oproepen bij de burger.<sup>77</sup>

Hoewel de overheid dus vertrouwen kan wekken door zich responsief op te stellen, blijft een risico van participatiemogelijkheden zoals referenda of burgerinspraak dat burgers wel om hun mening worden gevraagd, maar dat zij vervolgens niet, of pas te laat, serieus worden genomen of dat niet naar hen wordt geluisterd.<sup>78</sup>

#### 2.2.4 *Rechtvaardigheid en goedaardigheid*

Tot slot verwachten burgers van hun overheid oprechte welwillendheid en zorg (*benevolence*) en rechtvaardigheid. Een betrouwbare overheid behandelt burgers goed, eerlijk en gelijk.<sup>79</sup> Eerlijkheid en rechtvaardigheid wordt vanuit sociaal-psychologisch perspectief wel gezien als proxy of heuristiek om betrouwbaarheid te bepalen en onzekerheid te verminderen: ‘Als de ander zich eerlijk gedraagt dan zal hij/zij wel te vertrouwen zijn, en als de [ander] zich oneerlijk gedraagt dan is dat zeker niet het geval!’<sup>80</sup> Er bestaat een sterke link tussen ervaren (procedurele) rechtvaardigheid (*perceived procedural fairness*) en vertrouwen in (onderdelen van) de overheid, volgens onderzoeken van onder meer Tyler en Van den Bos.<sup>81</sup>

Burgers verwachten van een betrouwbare overheid dat deze zich welwillend en goedaardig tegenover hen gedraagt en als basishouding heeft dat zij burgers geen kwaad doet of (onnodig) dwarszit; burgers zijn immers kwetsbaar en afhankelijk van de overheid.<sup>82</sup> De behoefte aan goedaardigheid en integriteit kent overlap met het verlangen naar responsiviteit en voorspelbaarheid. Burgers zien graag waardencongruentie tussen zichzelf en de overheid, want het gedrag van een welwillende overheid die vergelijkbare belangen heeft als de burger is makkelijker te voorspellen en maakt burgers zo minder onzeker en kwetsbaar.<sup>83</sup>

De wens tot een gelijkwaardige behandeling betekent dat tekenen van corruptie binnen de overheid een zeer negatief effect hebben op vertrouwen.<sup>84</sup> Burgers hebben meer vertrouwen in een overheid die ongelijkheden in de samenleving vermindert, aangezien zij bij vermoedens van een corrupte overheid aannemen dat de overheid eerder in lijn handelt met private dan met publieke belangen.<sup>85</sup>

<sup>75</sup> Kumlin 2004; Esaiasson, Gilljam & Persson 2012.

<sup>76</sup> Grimes 2006.

<sup>77</sup> *Vertrouwen in burgers* 2012.

<sup>78</sup> Van der Meer, *Niet de kiezer*, 2017, p. 101-102.

<sup>79</sup> Kim 2005; Grimmelikhuijsen & Knies 2017.

<sup>80</sup> Van den Bos 2011, p. 17; zie ook Lind 1995; Van den Bos, Wilke & Lind 1998; Van den Bos 2009, p. 98-100; Lind 2018; Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 92-93.

<sup>81</sup> Tyler 2006; veel literatuur wordt opgesomd in Van den Bos 2011; zie ook Grimes 2017; Schaap 2018.

<sup>82</sup> Baer & Colquitt 2018, p. 169-170.

<sup>83</sup> Baer & Colquitt 2018, p. 170-172.

<sup>84</sup> Kim 2005; Uslaner 2017, p. 302-315.

<sup>85</sup> Gilens 2012; Uslaner 2012.



Burgers verwachten dat hun overheid zich welwillend inspent om lusten en lasten voor de samenleving enigszins gelijk te verdelen, wat een belangrijk aanknopingspunt kan bieden voor een vertrouwenwekkende afhandeling van gefaciliteerde schade.

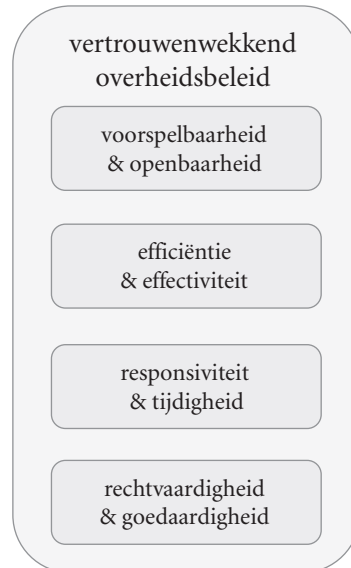
### 2.3 Terugblik: bevorderen van vertrouwen in de overheid

Vertrouwen in de overheid betekent dat burgers in een zodanige psychologische staat verkeren dat zij zich kwetsbaar durven opstellen richting de overheid, omdat zij positieve verwachtingen hebben over haar intenties en gedrag. In algemene zin is de vertrouwensrelatie met een overheid potentieel gecompliceerder dan met een medemens, omdat burgers per definitie afhankelijk zijn van hun overheid. Bij een overheid die schade heeft gefaciliteerd is de vertrouwensrelatie bijzonder broos: omdat burgers leed is toegebracht en de overheid daarbij een faciliterende rol heeft gespeeld, is wantrouwen het waarschijnlijke startpunt in de situaties die in dit onderzoek worden bestudeerd.

Veel wantrouwen jegens de overheid kan resulteren in burgers die zich onttrekken van democratische betrokkenheid door bijvoorbeeld niet meer te stemmen, of wetten en regels niet naleven waardoor handhaving wordt bemoeilijkt. Het is daarom belangrijk om te weten hoeveel vertrouwen in de overheid er in een samenleving is. Nederland wordt in de literatuur beschreven als een *high-trust society*, waar relatief veel vertrouwen bestaat in (politieke) instituties. Hoewel er onderlinge verschillen bestaan en sommige burgers a priori wantrouwend zijn, blijken de meeste burgers hun vertrouwen in de overheid te bepalen aan de hand van informatie over het handelen (het gedrag en de intenties) van de overheid. Dit doen zij op basis van individuele ervaringen met overheidsorganisaties of ambtenaren, maar ook via gemedieerde informatie zoals verhalen van vrienden en familie of berichten in de media. Het handelen van de overheid maakt dus uit: doordat schade is gefaciliteerd is het des te noodzakelijker dat de overheid zich richt op betrouwbaar optreden, zodat vertrouwen kan worden hersteld.

Uit de literatuur over een betrouwbare overheid in algemene zin kunnen vier categorieën of eigenschappen worden gedistilleerd die maken dat burgers hun overheid betrouwbaar achten. De overheid kan zich op deze eigenschappen richten als zij vertrouwen wil bevorderen. Allereerst verwachten burgers dat een betrouwbare overheid zich voorspelbaar en daarom openbaar gedraagt: zij moet doen wat zij zegt dat zij gaat doen en haar beloftes waarmaken. Een betrouwbare overheid dient tevens informatie en signalen te verstrekken die aangeven dat zij effectief en efficiënt functioneert. Hiernaast vinden burgers het vertrouwenwekkend als de overheid tijdig lijkt te luisteren naar het volk en de prioriteiten die door burgers worden gesteld. Tot slot vertrouwen burgers een overheid die laat zien dat zij zich welwillend inzet voor een eerlijke en gelijkwaardige behandeling van haar burgers. In figuur 2.1 worden deze vier elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid weergegeven.





*Figuur 2.1 Elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid en -handelen in algemene zin, blijkens bestaande literatuur.*

Zoals gezegd zijn deze vier elementen gedestilleerd uit literatuur over vertrouwen in het overheidsbeleid in *algemene zin*; in bestaande literatuur wordt weinig beschreven wat een overheid kan doen om vertrouwen te bevorderen als schade voor burgers is ontstaan, laat staan wat die overheid kan doen in het specifieke geval dat zij een rol heeft gespeeld in het faciliteren van de schade. Desondanks lijkt het aannemelijk dat dergelijke gedupeerden hun bepaling van vertrouwenwekkend schadebeleid mede baseren op de aanwezigheid van deze vier elementen: vertrouwen is een psychologische staat van zijn en de beoordeling van de betrouwbaarheid van schadebeleid zal worden gebaseerd op de verwachtingen die burgers van hun overheid hebben.

In aanvulling op de literatuur uit dit hoofdstuk is het voor het vaststellen van een kader over vertrouwenwekkend schadebeleid verrijkend om te kijken naar literatuur die (meer) gericht is op schade en schadeafhandeling. In divers sociaal-wetenschappelijk onderzoek is onderzocht welke behoeften gedupeerden hebben. Hoewel in deze literatuur zelden een expliciete focus wordt gelegd op (de bijzonderheden van) door de overheid gefaciliteerde schade, kan ik aan de hand van deze onderzoeken in het volgende hoofdstuk – wederom in meer algemene zin – beschrijven welke behoeften en verwachtingen gedupeerden hebben van een schadeveroorzaker en van schadeafhandeling. Uit hoofdstuk 3 vloeien dan (algemene) eigenschappen van bevredigende schadeafhandeling voort. In samenhang met de in dit hoofdstuk beschreven elementen van vertrouwenwekkend overheidsbeleid, integreer ik in hoofdstuk 4 deze twee onderwerpen en de diverse literatuur. Ik kom daar tot een kader van vertrouwenwekkend schadebeleid gericht op die gevallen waar de overheid schade heeft gefaciliteerd.

