



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Open government and public trust: a new revaluation of the citizen perspective

Witkam, M.

Citation

Witkam, M. (2024, October 8). *Open government and public trust: a new revaluation of the citizen perspective*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4094590>

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/1887/4094590>

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

Nederlandse samenvatting (Dutch Summary)

Inleiding

Dit is een onderzoek naar het effect van openheid van de overheid op het vertrouwen van burgers. Het belang van vertrouwen in de overheid is dagelijks zichtbaar. Vertrouwen bepaalt de mate waarin we regels volgen en overheidsbesluiten accepteren. Het bepaalt onze bereidwilligheid om belasting te betalen en daarmee bij te dragen aan de gemeenschap. Het bepaalt of we ons laten vaccineren en, in tijden van een pandemie, redt vertrouwen in de overheid zelfs levens omdat het ervoor zorgt dat we ons aan beperkende voorschriften houden om besmetting te beperken. Publiek vertrouwen is dus essentieel voor een goed functionerend administratief, financieel en politiek systeem. Toch laat het vertrouwen in delen van de Nederlandse overheid een dalende trend zien. De steeds actuele vraag is daarom: hoe kan de overheid het tij keren en is openheid een geschikt middel om dat te doen?

Het bouwen aan vertrouwen door de overheid blijkt geen eenvoudige taak. Meer kennis over wat wel en geen effect heeft op het vertrouwen van burgers is daarom cruciaal. Dit onderzoek presenteert enkele nieuwe inzichten over de rol van openheid in de vertrouwensrelatie tussen burgers en de overheid, voor een deel zoals verwacht maar deels ook met onverwachte resultaten. De opzet van dit onderzoek start met de vraag: wat is er in de wetenschappelijke literatuur al bekend over het effect van die open overheid op publiek vertrouwen?

Literatuurstudie – Wat weten we al over openheid en vertrouwen?

Dit onderzoek is niet het eerste – en ook zeker niet het laatste – naar het effect van openheid op vertrouwen. Belangrijk is daarom de vraag: wat weten we al over deze relatie? Dit wordt beschreven in [hoofdstuk 2](#). 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 redelijke consensus over de definitie: *“Publiek vertrouwen betreft 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. Vertrouwen is geen algemene pijler van de publieke opinie, maar is specifiek en driedelig: 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. Ook bestaat steeds meer overeenstemming over hoe publiek vertrouwen gemeten kan worden. Een betrouwbare overheid is zowel

1. competent, 2. integer, als 3. welwillend. Al deze aspecten zijn nodig om te kunnen spreken van vertrouwen.

OPEN OVERHEID daarentegen is een verzamelterm die een breed scala aan ideeën omvat, zoals transparantie, inspraak, coproductie, e-bestuur en soms zelfs actief burgerschap. Toch is voor dit concept aangesloten bij een definitie uit de literatuur: *“Openheid van de overheid is de mate waarin burgers overheidsprocessen kunnen monitoren en beïnvloeden via toegang tot overheidsinformatie en toegang tot besluitvormingsarena’s”*. Om het effect van openheid te kunnen onderzoeken, kijkt deze studie naar de mate van openheid door de overheid op vier onderdelen: 1. de beschikbaarheid van algemene informatie over hoe de overheid haar werk doet (**proactieve transparantie**); 2. de toegankelijkheid van informatie bij vragen van burgers (**responsieve transparantie**); 3. het geven van inzicht in de gegevens die worden gebruikt bij besluitvorming door de overheid (**data inzicht**); en 4. het open en toegankelijk zijn voor inbreng van burgers (**inspraak**), zoals de bezwaarprocedure. Omdat nog onduidelijk is welke vormen van openheid het publiek vertrouwen beïnvloeden en op welke manier, zoekt deze studie naar een antwoord op de vraag:

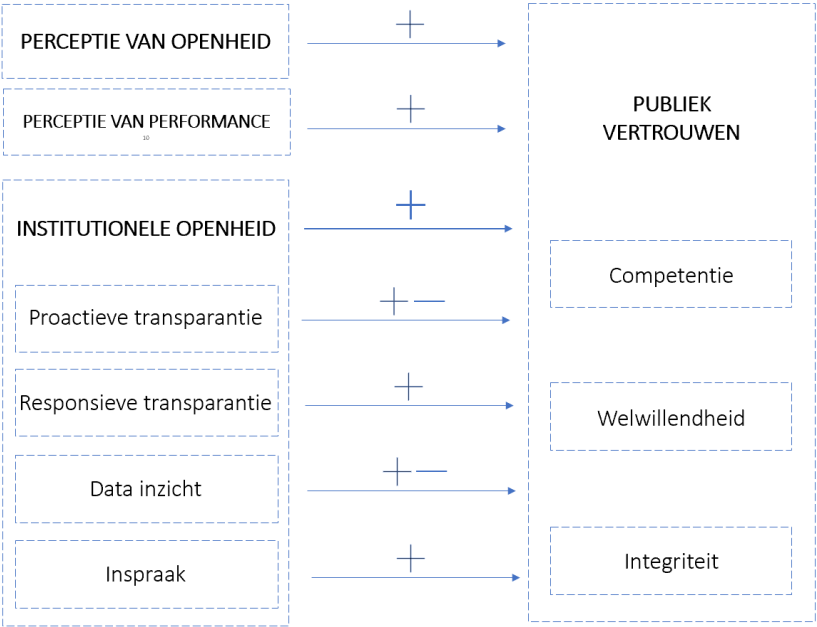
Hoe beïnvloedt open overheid het publiek vertrouwen?

Veel van de eerdere studies in de wetenschappelijke literatuur spitsen zich toe op een bepaald element van openheid, zoals transparantie of inspraak. Het effect van *transparantie* op vertrouwen varieert sterk in eerdere studies, van een positief, negatief tot helemaal geen effect. Sommige studies laten zelfs een gedifferentieerd effect zien, zoals een negatief effect op het beeld van een competente overheid, maar tegelijkertijd een positief effect op het beeld van de integriteit en welwillendheid van de overheid. Over het effect van het geven van inzicht in besluitvormingsgegevens op het vertrouwen van degene die het besluit ontvangt, is nog weinig bekend. Het effect van *inspraak* op vertrouwen is meestal positief, hoewel in die studies het beeld van de kwaliteit of de tevredenheid met de dienstverlening een nog sterker positief verband laten zien. Deze studie combineert vier elementen van openheid bij de gemeentelijke taak van de WOZ-waardevaststelling om te zien welke vorm, of de combinatie van verschillende vormen van openheid, andere inzichten oplevert.

Onderzoeksmodel – Wat is het verwachte effect van openheid op vertrouwen?

Op basis van de literatuur wordt op de meeste punten een positief effect verwacht van openheid op vertrouwen. Allereerst zullen percepties positief samenhangen. Dat wil zeggen dat het beeld dat burgers hebben van openheid door de overheid (dat noemen we gepercipieerde openheid), maar ook hun beeld van de kwaliteit van de uitvoering (gepercipieerde performance) zullen samenhangen met hun beeld van de betrouwbaarheid van de overheid. Ook van de openheidsmaatregelen door gemeenten (institutionele openheid) wordt een positief effect verwacht op het vertrouwen. Slechts op twee punten wordt op basis van eerder onderzoek iets anders verwacht. Proactieve transparantie over hoe de gemeente haar werk doet én het bieden van inzicht in de gebruikte gegevens (data inzicht) zal een positief effect hebben op het beeld van de *integriteit* en *welwillendheid* van de gemeente, maar een negatief effect op het beeld van haar *competentie* omdat deze vormen van openheid ook fouten zullen blootleggen. Het onderzoeksmodel uit figuur 1 biedt een schematische weergave van deze verwachtingen zoals geschetst in [hoofdstuk 3](#) van het proefschrift.

Figuur 1 Onderzoeksmodel



Combinatie van onderzoeksmethoden

In deze studie worden drie verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de relatie tussen openheid en vertrouwen. Eerst een kwantitatief survey onderzoek en daaropvolgend twee kwalitatieve studies: focusgroepen en interviews. In het eerste deelonderzoek wordt statistisch onderzocht in welke mate open overheid het publiek vertrouwen beïnvloedt, waarbij de concepten openheid en vertrouwen meetbaar zijn gemaakt (geoperationaliseerd). Voor het meten van publiek vertrouwen sluit deze studie nauw aan bij vergelijkbare eerdere studies en worden de drie essentiële onderdelen van vertrouwen gemeten: het beeld van de competentie, de integriteit en de welwillendheid van de gemeente.

Voor het meetbaar maken van open overheid bestond nog geen eenduidig of compleet voorbeeld. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om steeds uit te gaan van wat inwoners daadwerkelijk bij hun gemeente kunnen tegenkomen. Het gaat om de openheidsmaatregelen die de gemeente daadwerkelijk voor haar inwoners heeft doorgevoerd op het gebied van transparantie, toegankelijkheid bij vragen, inzicht in gegevens en inspraakmogelijkheden. Vervolgens is in focusgroep-gesprekken onderzocht wat de oorzaken zijn van het gemengde effect van transparantie op vertrouwen en waarom belastingbetalers de gemeente wel of niet als open en betrouwbaar beschouwen. Ten slotte onderzoekt de derde deelstudie via interviews met verschillende soorten bezwaarmakers de oorzaken van tevredenheid met bezwaarprocedures en het effect daarvan op hun vertrouwen. De volledige verantwoording en rationale voor de keuzes worden beschreven in [hoofdstuk 4](#).

Deelstudie 1 Surveyonderzoek –Effect van openheid op vertrouwen

Aan de ‘Open overheid survey’ deden 350 Nederlandse gemeenten mee. Dit bracht een grote diversiteit aan openheidsprofielen in beeld als het gaat om de mate van [proactieve transparantie](#) met algemene informatie over hoe zij hun werk doen, [responsieve transparantie](#) bij individuele vragen, het geven van [data inzicht](#) in de achterliggende gegevens bij besluiten en de openheid van [inspraak](#) mogelijkheden. Het blijkt dat binnen één gemeente de mate van openheid op het ene vlak heel anders kan zijn dan openheid op de andere vlakken. Aan de enquête over vertrouwen in de gemeente deden 2928 Nederlandse woningeigenaren mee (en 177 huurders maar die zijn apart onderzocht). Zoals verwacht, hangen percepties van openheid sterk samen met het vertrouwen. Dit betekent dat als ik mijn gemeente transparant vind over hoe zij werkt en ik het idee heb dat ik makkelijk met mijn vragen en bezwaren bij de gemeente terecht kan, de kans groot is dat ik ook vertrouwen heb in de gemeente. Op basis hiervan zou je kunnen concluderen dat de concepten open overheid en vertrouwen sterk

met elkaar verbonden zijn, maar het gaat hier om het beeld van inwoners. Het zijn hun percepties over de gemeente die samenhangen. Het verhaal is daarmee nog niet compleet. De resultaten laten ook zien dat de openheidsmaatregelen van gemeenten in de praktijk geen effect hebben op het vertrouwen. Als je alleen hiernaar zou kijken, hangen open overheid en vertrouwen niet met elkaar samen. De verschillende dimensies van open overheid laten noch afzonderlijk noch gezamenlijk een positief effect zien op het vertrouwen van inwoners. Toch is ook geen negatief effect zichtbaar. Dit betekent dat openheid kan worden nagestreefd vanuit andere overwegingen, maar meer openheid geen effectief instrument is om het vertrouwen te herstellen. De volledige kwantitatieve bevindingen en de reflectie daarop staan beschreven in [hoofdstuk 5](#).

De openheid van de gemeente heeft geen effect op het vertrouwen, maar het beeld van openheid laat wel sterk verband zien met het vertrouwen. Deze discrepantie tussen perceptie en praktijk is daarmee de eerste belangrijke bevinding van dit onderzoek. Als het beeld van openheid niet afhangt van de gemeentelijke maatregelen om open te zijn, is de vraag wat dat beeld dan wel beïnvloedt. Deze vervolgvraag wordt nader onderzocht in focusgroepen. Ook als we kijken naar transparantie, zijn de verwachtingen hoog. Toch vindt deze studie geen effect op het vertrouwen. Het is opvallend te noemen dat iets dat in de beleving van burgers – en van veel ambtenaren – zo sterk samenhangt met vertrouwen, toch geen verband laat zien. Het focusgroeponderzoek gaat daarom op zoek naar waarom dat zo is. Wat zijn de onderliggende mechanismen die het effect van transparantie op vertrouwen beïnvloeden en het gemengde effect op het vertrouwen uit eerdere onderzoeken kunnen verklaren. Kortom, wat gebeurt er precies tussen transparantie en vertrouwen in?

Omdat de verwachte effecten van gemeentelijke openheid uitbleven, is in de data verder gekeken naar specifieke groepen inwoners, bijvoorbeeld naar mensen die op de een of andere manier in contact zijn geweest met de gemeente en de mate van gemeentelijke openheid dus daadwerkelijk hebben ondervonden. Ook in deze groep laat institutionele openheid geen effect op het publiek vertrouwen zien. Deze analyse biedt wel een andere interessante bevinding: hoe tevredener iemand is over het contact, hoe meer vertrouwen men heeft. Dit is opvallend omdat de groep mensen die contact opneemt met de gemeente, gemiddeld gezien juist minder vertrouwen heeft dan de groep die dat niet doet (het stille midden). Kennelijk ligt in het contact een mogelijkheid om het vertrouwen via de tevredenheid te beïnvloeden. De vraag is vervolgens wat ervoor zorgt dat mensen tevreden zijn over het contact. Interviews met bezwaarmakers moeten meer

inzicht geven in de potentie van persoonlijke contactmomenten, zoals bezwaarprocedures, als gaat om het bevorderen van het vertrouwen.

Naast de relatie tussen openheid en vertrouwen, biedt deze deelstudie diverse andere interessante bevindingen over inwoners én over lokale overheden. Aan de kant van inwoners is te zien dat leeftijd, opleiding en inkomen niet bepalend zijn voor het vertrouwen. Politieke voorkeur hangt wel samen met vertrouwen. Opvallend is dat het hoge vertrouwen niet beperkt is tot de regeringspartijen. De mensen met het minst vertrouwen zijn PVV-stemmers op rechts en SP-stemmers op links. Ook mensen die hun stemgedrag niet willen delen, niet-stemmers, of mensen die zich niet herinneren op wie zij gestemd hebben, hebben weinig vertrouwen. Vertrouwen hangt daarnaast ook samen met waar iemand werkt. Gemeenteambtenaren hebben meer vertrouwen in de gemeente dan mensen die niet voor de overheid werken, maar ook meer dan ambtenaren bij andere onderdelen van de overheid. Niet álle ambtenaren hebben dus veel vertrouwen in de gemeente. Het kan zijn dat mensen geneigd zijn om hun eigen werkgever positief te beoordelen, maar het kan ook zijn dat gemeenteambtenaren beter bekend zijn met het werk (van andere afdelingen) van de gemeente waardoor zij meer vertrouwen in hebben. Vertrouwen in de overheid is niet afhankelijk van de regio waar iemand woont en ook niet van de grootte van de gemeente.

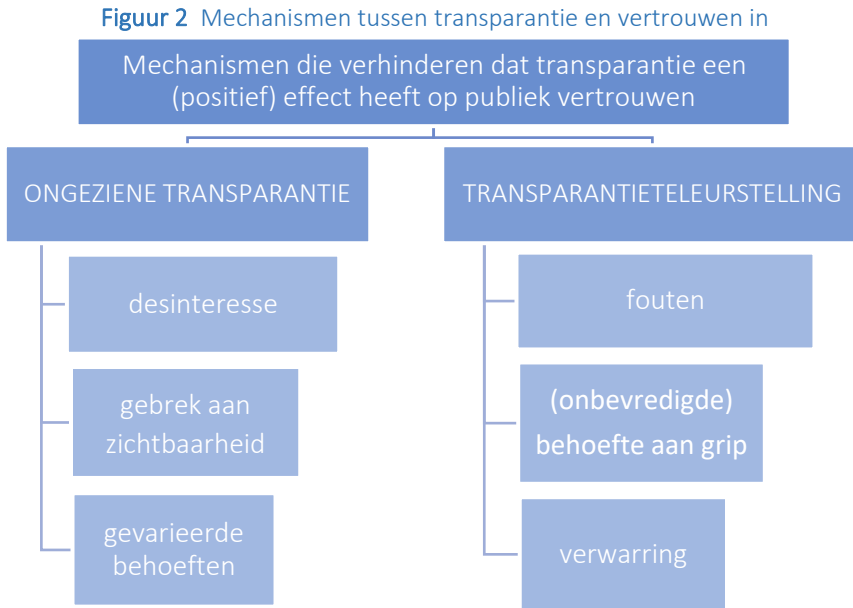
Aan de kant van de overheid is wel te zien dat samenwerkingsverbanden die namens gemeenten de WOZ (en belastingen) uitvoeren, qua openheid gemiddeld beter scoren dan gemeenten die de WOZ zelf uitvoeren. Mogelijk zijn samenwerkingsverbanden hier door hun schaalgrootte beter toe in staat, maar de oorzaken 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 maatschappelijk discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden die soms worden verweten verder van de burger af te staan. Als het gaat om institutionele openheid en om publiek vertrouwen, is dat in het lokale belastingdomein niet het geval.

Deelstudie 2 Focusgroepen – Het perspectief van de inwoner

In vijf focusgroepsessies met verschillende inwoners uit grote, middelgrote en kleine gemeenten, met in iedere groep zowel mensen met veel als met weinig vertrouwen in de overheid, spraken we over hun ervaringen met gemeentelijke transparantie en hun beeld van de gemeente. De volledige beschrijving daarvan vormt [hoofdstuk 6](#).

Wat zorgt voor het gemengde effect van transparantie op vertrouwen?

Uit deze gesprekken komt een aantal mechanismen naar voren die verhinderen dat transparantie het vertrouwen (positief) beïnvloedt. De twee hoofdcategorieën 'ongeziene transparantie' en 'transparantieteleurstelling' worden hieronder schematisch weergegeven in figuur 2.



Ongeziene transparantie

Wanneer transparantie, in welke vorm dan ook, niet wordt gezien of gebruikt door het beoogde publiek, kan het hun beeldvorming ook niet beïnvloeden. De redenen voor onbruik 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 vruchtbare strategie voor het vergroten van vertrouwen. Naast een gebrek aan interesse, komt het ook voor dat transparantie niet goed zichtbaar is. Een opvallende reden voor dit 'gebrek aan zichtbaarheid' is dat van burgers een actieve houding wordt verwacht als zij informatie willen, daar waar burgers zelf zich vaak opstellen als passieve informatieontvangers. Als de overheid wil dat informatie aan- en overkomt, moet deze meer naar mensen toegebracht worden. Dit verschil tussen de veronderstelde actieve deelnemer en veelal passieve ontvanger, zorgt ervoor dat transparantie niet wordt gezien of ervaren, zelfs als de interesse in informatie er

wel is. Ook is het lastig om te voorzien in uiteenlopende transparantiebehoeften en ongelijke kennisniveaus. Een gevarieerd aanbod is nodig om aan te sluiten op een gevarieerde vraag.

Transparantieleurstelling

Wanneer transparantie wel overkomt, zorgt het soms voor teleurstelling. Dat kan zijn omdat door transparantie ook fouten aan het licht komen. Fouten in gegevens – daadwerkelijke of ervaren fouten en of zij nu van invloed op het besluit of niet – doen afbreuk aan het vertrouwen in en daarmee de acceptatie van het besluit. Een andere belangrijke reden van teleurstelling is het gevoel dat men ondanks 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 geboden transparantie lijkt deze behoefte maar niet te goed kunnen bevredigen. Teleurstelling leidt tot onbegrip, wat vervolgens kan leiden tot een vicieuze cirkel van negatieve percepties. Tot slot, kan transparantie ook leiden tot verwarring. Soms ontstaat verwarring door een informatieoverdaad waarbij inwoners door de bomen het bos niet meer zien, maar vaker nog ontbreekt de context waardoor inwoners niet weten welke informatie voor hen relevant is of waarom iets wordt verstrekt. Deze verwarring wakkert onzekerheid aan in plaats van dat het inwoners geruststelt. Deze mechanismen zorgen ervoor dat het effect van transparantie op vertrouwen wisselend is.

Hoewel de wijze waarop deze mechanismen kunnen worden geadresseerd nader moet worden onderzocht, biedt deze studie enkele aanknopingspunten. Om de zichtbaarheid te verbeteren kan informatie actiever bij de burgers worden gebracht, in plaats van dat men zelf naar informatie moet zoeken. Als het aanbod qua inhoud maar ook qua wijze van verstrekking beter aansluit op de vraag, kan transparantie overkomen. Kortom, actieve levering met een volledige maar beknopte context. Het goed laten aansluiten van het aanbod op de vraag is belangrijk, want misverstanden die niet worden geadresseerd, kunnen omslaan in achterdocht en wantrouwen.

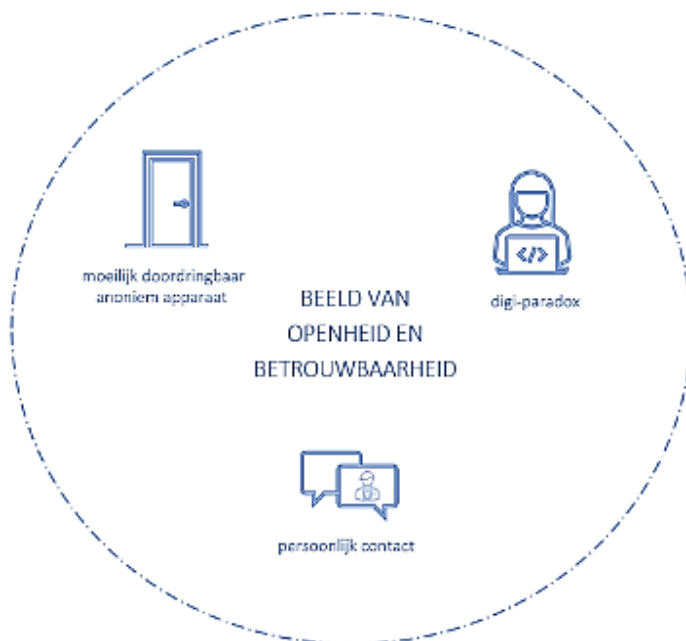
Beeld van openheid en betrouwbaarheid

Nu het beeld van openheid maar beperkt wordt beïnvloed door gemeentelijke openheidsmaatregelen, is het de vraag hoe het beeld van een open of gesloten gemeente dan wel ontstaat. Meer inzicht in de percepties van inwoners is belangrijk omdat deze sterk samenhangen met hun vertrouwen. Uit de verhalen van de focusgroepdeelnemers komen verschillende thema's naar voren. Ook al is de gemeente de overheidslaag het dichtst bij burgers, ervaren sommigen het nog steeds als een gesloten en [moeilijk doordringbaar anoniem apparaat](#). Dit gevoel van afstand, gevoed door formeel taalgebruik maar ook door verdergaande

digitalisering, is niet bevorderlijk voor het vertrouwen. Onvolledige, onduidelijke of onbevredigende antwoorden worden soms ervaren als helemaal geen antwoord. Als een uitleg over waarom iets niet of wel wordt toegekend voor het gevoel van de inwoner uitblijft, resulteert dit in een beeld van gemeentelijke geslotenheid.

In de gesprekken wordt ook een [digi-paradox](#) zichtbaar. Hoewel digitalisering meer openheid mogelijk maakt, zoals diverse kanalen voor contact en eenvoudig inzicht in gegevens, en daarmee de gemeente niet alleen efficiënter maar ook transparanter, toegankelijker, en in die zin 'opener' maakt, blijft de beeldvorming van openheid daarop achter. Zelfs het woord 'algoritme' heeft een slechte reputatie waar het maar moeilijk vanaf komt. Bij geautomatiseerde processen ontstaat de indruk dat er geen mens bij betrokken is, ook al zijn ambtenaren dat op de achtergrond wel. Inwoners missen het gezicht achter de automatisering en achter de overheid. Nagenoeg alle inwoners waarderen [persoonlijk contact](#). Zelfs de inwoners met weinig vertrouwen zijn redelijk positief over individuele gemeenteambtenaren. Zij geven een gezicht aan een anonieme entiteit. In het contact schuilt potentie om te werken aan het beeld van openheid en het vertrouwen.

Figuur 3 Beeldvorming bij burgers



Als je het burgers zelf vraagt, geven zij diverse redenen voor hun vertrouwen in de overheid. Deze voorbeelden beperken zich niet tot de burgerrol van belastingbetaler, maar betreffen vaak het beeld van inwoners over de gemeente als geheel. Het durven [toegeven van fouten](#) en [verantwoordelijkheid durven nemen](#), wordt door inwoners belangrijk gevonden. Ook is er een brede [onvrede over gemeentelijke inspraakprocedures](#). Teleurstellende ervaringen met inspraak zorgen ervoor dat betrokken burgers zich bedrogen voelen en het beeld ontstaat van een overheid die slechts voor de Bühne doet alsof zij burgers betreft. Ook een ervaren gebrek aan [uniformiteit van besluiten](#) kan afbreuk doen aan het vertrouwen. Ook in de relatie burger-overheid geldt dat negatieve ervaringen vaak langer blijven hangen dan de positieve. In de literatuur wordt dit [klachtasymmetrie](#) genoemd. Toch benoemen de 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 die door inwoners worden aangekaart. Kortom, er is geen *'one size fits all'* oplossing, maar ook als het gaat om vertrouwen in de overheid is voorkomen beter dan genezen.

Deelstudie 3 Interviews – Bezwaarprocedures en vertrouwen

Bij inwoners die in contact treden met de gemeente hangt tevredenheid over dat contact sterk samen met hun vertrouwen. De centrale vraag in de derde deelstudie is daarom: *wat vormt de tevredenheid en het vertrouwen van bezwaarmakers?* Door middel van interviews met bezwaarmakers wordt het effect van zowel persoonlijke verwachtingen, als procedurele en uitkomst-gerelateerde factoren op tevredenheid en vertrouwen onderzocht. De volledige analyse in [hoofdstuk 7](#) betreft zowel de *formele schriftelijke* bezwaarprocedure als de *informele mondelinge* bezwaarmogelijkheid die door sommige gemeenten wordt aangeboden als alternatief voor de formeel-juridische procedure.

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 helpt inwoners overigens niet altijd omdat regels per vakgebied toch net anders kunnen zijn en teleurstelling over het niet aanvaarden van de argumenten van deze *'inwoner-expert'* op de loer ligt. Ook [verwachtingenmanagement](#) lijkt geen goed instrument om tevredenheid of vertrouwen te beïnvloeden. Hoewel verwachtingen over procedurele aspecten

goed geadresseerd kunnen worden (zoals de duur en onderdelen van het bezwaarproces), gaan verwachtingen van bezwaarmakers juist vaak over de uitkomst (in het gelijkgesteld worden). Aan die verwachting kan simpelweg niet altijd worden voldaan.

Uit de gesprekken blijkt niet dat informele bezwaarmakers altijd een positiever beeld hebben van de gemeente dan de formele bezwaarmakers of dat inwoners de formele route kiezen vanwege hun lage [vertrouwen vooraf](#). Het [vertrouwen achteraf](#) laat wel een duidelijk onderscheid zien tussen formele en informele bezwaarmakers. Bij formele bezwaarmakers bleef het vertrouwen gelijk of daalde het. Bij informele bezwaarmakers bleef het vertrouwen gelijk of steeg het. De informele weg biedt dus kansen om het vertrouwen te bevorderen, terwijl het vertrouwen in formele procedures op zijn best hetzelfde blijft. De vervolgvraag is welke aspecten doorslaggevend zijn bij het bevorderen, behouden of beschadigen van vertrouwen. Enerzijds is gekeken naar [procedurele rechtvaardigheid](#), zoals je gehoord voelen, inbreng kunnen leveren en de betrokkenheid van ambtenaren. Anderzijds is er de verdelende of [distributieve rechtvaardigheid](#), dus het resultaat. Dit betreft bovenal of je gelijk krijgt, maar ook of je uitleg krijgt en daarmee duidelijkheid.

Kijkend naar procedurele factoren zijn duidelijke verschillen tussen de twee groepen bezwaarmakers te zien. Bij de formele bezwaarmakers hangt het 'zich gehoord voelen' sterk samen met de uitkomst. Krijgt iemand gelijk, dan voel men zich gehoord, en vice versa. Zeker zonder enig persoonlijk contact beoordelen zij het 'zich gehoord voelen' veelal op basis van het schriftelijke besluit, maar ook als er wel contact is geweest blijft de uitkomst belangrijk. Dat ligt anders bij informele bezwaarmakers. Zij waarderen de meeste procedurele aspecten als positief, ook wanneer zij niet tevreden zijn met het resultaat. 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 bij aan een positieve ervaring, maar is op zichzelf niet voldoende om het vertrouwen te vergroten. De informele bezwaarmakers van wie vertrouwen toenam, zijn eveneens blij met het resultaat.

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

onrechtvaardigheid van het uitblijvende 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. Dit leidt tot de schematische weergave van de verschillen tussen de formele en de informele procedure in figuur 4.

Figuur 4 Effecten van procedure en uitkomst bij formeel en informeel bezwaar

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

De mate van vertrouwen wordt dus mede gevormd wanneer ‘de burger de staat ontmoet’. De bevindingen bieden een relationeel perspectief op publiek vertrouwen waarbij vertrouwen wordt beïnvloedt door concrete contactmomenten. De zoektocht naar een antwoord op de vraag wat maakt dat het vertrouwen verandert na contact met de overheid, leidt tot drie belangrijke bevindingen.

1. Zowel distributieve als procedurele rechtvaardigheid spelen een belangrijke rol bij vertrouwen. Een bevredigend resultaat alleen, is niet voldoende 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 evaluatie van procedurele aspecten nodig is om vertrouwen te laten stijgen.

2. De verandering in vertrouwen verschilt per type procedure. De wijze waarop het contact tussen burger en overheid is ingericht, raakt aan het vertrouwen. Opvallend is dat tevredenheid onder formele bezwaarmakers zich niet vertaalt in meer vertrouwen terwijl dit wel gebeurt na informeel contact met de gemeente. Enkel de *informele* procedure heeft de potentie om het publiek 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. Onder informele bezwaarmakers die beide aspecten positief beoordeelden, nam het vertrouwen toe maar dit effect treedt niet op bij 'tevreden bezwaarmakers' in de formele procedure. Hun percepties zijn niet positief genoeg om het vertrouwen te vergroten en tijdens formele procedures wordt maatwerk niet in dezelfde mate ervaren. Persoonlijk contact en directe interactie, waarbij de burger input kan geven en reactie krijgt, vergroot het wederzijds begrip. Wanneer geen directe interactie plaatsvindt, blijven burgers achter met het gevoel dat besluiten 'hen overkomen'.

3. 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. De combinatie van een ongunstige of ongemotiveerde uitkomst én een negatieve waardering van procedurele aspecten, kan leiden tot een afname van vertrouwen onder formele bezwaarmakers. Opvallend is dat deze situatie niet voorkomt bij de informele bezwaarmakers omdat zij de procedurele aspecten allen als grotendeels positief beoordelen. Wanneer de uitkomst onbevredigend is maar procedurele aspecten als positief worden ervaren, 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 de betekenisvolle plaats van procedurele rechtvaardigheid bij het behouden van het vertrouwen.

Het proefschrift sluit in **hoofdstuk 8** af met de bijdrage aan de wetenschap, de beperkingen van de context en methoden in dit onderzoek, suggesties voor verder onderzoek en enkele lessen voor de praktijk.

Bijdrage aan de wetenschap

I. Het verschil tussen perceptie en praktijk

Hoewel gemeentelijke openheidsmaatregelen (*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 hebben. Perceptie en praktijk liggen alleen niet altijd met elkaar in lijn. Als het gaat om openheid zijn het simpelweg twee verschillende dingen. Bewustwording van de discrepantie tussen deze twee, is een eerste stap op weg naar een beter begrip van de relatie tussen openheid en vertrouwen. Studies naar hun relatie zouden beide maten van openheid moeten betrekken om een compleet beeld te krijgen. Sommige openheidsmaatregelen zijn wellicht beter in staat om openheidspercepties te creëren dan andere. Gezien de sterke samenhang van percepties, biedt inzicht in hoe het beeld van een ‘open overheid’ ontstaat ook meer inzicht in het ontstaan van het beeld van betrouwbaarheid.

Tegelijkertijd betekent het ontbrekende effect van gemeentelijke openheidsmaatregelen, dat zij ook geen negatieve uitwerking hebben op het vertrouwen. Openheid kan dus geen kwaad en kan worden nagestreefd vanuit andere overwegingen, zoals het willen zijn van een transparante en toegankelijke gemeente, zonder het risico op een vertrouwensafbreuk. Daarnaast wordt het wel eens veronderstelde ‘overloopeffect’ van vertrouwen in de ene publieke organisatie naar de andere, tegengesproken door de verhalen van de respondenten. De overheid bestaat uit uiteenlopende bestuurslagen en uitvoeringsonderdelen die ieder verschillende ervaringen oproepen. Over het algemeen zijn burgers goed in staat om onderscheid te maken tussen de diverse overheidstaken. Dat sluit ook aan bij wat vertrouwen is. Dat is geen algemeen beeld van de overheid, ondanks dat dit in het gewone taalgebruik en de politieke retoriek soms zo wordt gebezigd, maar betreft de perceptie van de betrouwbaarheid van een specifiek bestuursorgaan met betrekking tot een specifieke taak. Het publiek vertrouwen is een belangrijke rode draad in, maar geen algemene pijler van, de relatie tussen burgers en overheden.

II. Beter begrip van transparantie

De bevinding dat proactieve transparantie, responsieve transparantie en data-inzicht het vertrouwen niet beïnvloeden, vraagt om een nadere reflectie op het veronderstelde effect van transparantie op vertrouwen. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als binnen de overheid lonkt het normatief optimisme. Dat wil zeggen dat we graag geloven in het positieve effect van

transparantie op vertrouwen, ook al laten (empirische) onderzoeken sterk uiteenlopende effecten zien. Het gemengde effect van transparantie heeft diverse oorzaken, zoals verschillen in conceptualisering van transparante (denk aan het hiervoor beschreven verschil tussen transparantie in de praktijk en in de perceptie), maar ook in de uiteenlopende manieren om transparantie in de praktijk te meten. Deze studie voegt daar ‘ongeziene transparantie’ en ‘transparantieteleurstelling’ aan toe als onderliggende oorzaken van het gemengde effect op vertrouwen. Het effect van transparantie verschilt vermoedelijk ook per burgertype. Burgertypen die niet gebaseerd zijn op sociaal-demografische factoren, maar op andere relevante kenmerken, zoals actief of passief, het initieel vertrouwen of (de eigen inschatting van) het kennisniveau. De samenstelling van de samenleving als geheel is daarmee mogelijk te divers om één enkel effect vast te stellen. Het onderzoeken van de relatie tussen transparantie en vertrouwen binnen specifieke groepen kan nieuwe inzichten bieden.

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 benadert vanaf de kant van de zender, maar heeft weinig betekenis zonder de ontvanger. Ware transparantie brengt informatie over op en komt tegemoet aan de behoeften van het beoogde publiek. Percepties zijn een waardevolle aanvullende transparantie-indicator gebleken. Met meer aandacht voor de ontvanger bij het meten van transparantie kunnen openheidspcepties beter gaan aansluiten op institutionele openheidmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld via ‘overgebrachte transparantie’ (de mate waarin de boodschap de ontvanger bereikt) of via ‘gebruikerstransparantie’ (de mate waarin het voorziet in de behoeften van het publiek). Ook werkt de relatie tussen transparantie en vertrouwen twee kanten op. Mensen die geen gebruikmaken van transparantie hebben gemiddeld meer vertrouwen dan mensen die dat wel doen. Je zou kunnen stellen dat men niet verder kijkt, omdat men al vertrouwt. Burgers die aangeven dat zij geheel niet begrijpen hoe een besluit tot stand komt, hebben het minst vertrouwen. Die groep is gebaat bij gepaste transparantie, dus relevante informatie die proactief wordt verstrekt en is voorzien van context.

III. De oorsprong van publiek vertrouwen

Op de achtergrond van dit onderzoek naar het effect van openheid, speelt de vraag of de oorsprong van vertrouwen ligt in het overheidshandelen of dat het geheel 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 *institutionele* openheid het vertrouwen beïnvloedt. Voor het ontbreken van een effect biedt de literatuur dan alternatieve

verklaringen zoals 'de mate waarin mensen aanleg hebben om te vertrouwen' of de 'heersende sociale toon' ten aanzien van de overheid. De [prestatietheorie](#), die uitgaat van het overheidshandelen als oorzaak van publiek vertrouwen, vindt steun in dit onderzoek. Het beeld dat inwoners van de gemeente hebben staat niet los van wat de gemeente doet want concrete ervaringen met de overheid beïnvloeden het vertrouwen. Als openheid de tevredenheid van burgers met die ervaringen hoog is, stijgt ook hun vertrouwen. De kansen voor het bevorderen van vertrouwen liggen alleen niet zozeer in de van het contact, maar in het creëren van tevredenheid daarmee. De evaluatie van contact in het verleden (tevredenheid) hangt nauw samen met iemands verwachtingen over de toekomst (vertrouwen). Publiek vertrouwen verandert als het door ervaringen wordt tegengesproken of bevestigd.

*Het vertrouwen van mensen staat niet vast,
maar fluctueert.*

Het bouwen aan vertrouwen is geen gemakkelijke taak. Toch is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk. Burgers die een gunstig resultaat behalen zijn logischerwijs eerder tevreden. Toch kan tevredenheid ook worden beïnvloed als niet aan ieders wensen kan worden voldaan. Een gevoel van procedurele rechtvaardigheid helpt een vertrouwensdaling voorkomen, wanneer burgers niet de gewenste uitkomst verkrijgen. Tevredenheid over de uitkomst én over de procedure zijn nodig om het vertrouwen te vergroten.

Zowel [procedurele rechtvaardigheid](#) als [verdelende rechtvaardigheid](#) nemen aldus een belangrijke plaats in bij het *opbouwen van* en het *behouden van* vertrouwen. Ook zijn er aanwijzingen dat vertrouwen tussen burgers en overheid twee kanten op werkt. Het gevoel tegenstander van elkaar te zijn, is schadelijk voor publiek vertrouwen. Inwoners ervaren dat de gemeente zich opstelt als tegenpartij en geschillen liever in een juridische vorm giet dan in goed onderling overleg oplost. Overheidsbrieven worden geacht nog teveel te zijn 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 harmonieuze relatie met de overheid draagt bij aan een gevoel van verbondenheid. Bij burgers met weinig vertrouwen ontstaan eerder antagonistische ideeën over de overheid.

*Zowel het verloop als de uitkomst van een procedure,
zijn van belang voor het vertrouwen.*

Ieder onderzoek kent z'n beperkingen. Zo ook deze studie die is uitgevoerd in het domein van lokale belastingen. De verschillende rollen die burgers kunnen hebben ten aanzien van de overheid (belastingbetaler of uitkeringsontvanger), de omvang van de belangen, de mate van afhankelijkheid van de overheid voor voorzieningen, iemands sociaaleconomische status, maar ook het type bestuursorgaan, kunnen van invloed zijn op het effect van openheid op vertrouwen. Niet alle bevindingen zijn daarmee van toepassing op alle denkbare situaties. Ook zal het effect van inzicht in gegevens nog nader onderzocht moeten worden om erachter te komen of bepaalde eigenschappen van die data het vertrouwen kunnen beïnvloeden. Voor de kwalitatieve deelstudies geldt dat het aantal deelnemers klein is. Ondanks dat algemene mechanismen naar voren komen, blijft het belangrijk om nuances niet uit het oog te verliezen bij het lezen van de resultaten. De realiteit is complex en niet alles geldt altijd.

Lessen voor de praktijk

De wetenschap kan niet altijd voorzien in het verlangen naar kant-en-klare oplossingen. Het is daarentegen de taak van de wetenschap om inzichten te verschaffen. Vervolgens is het aan de praktijk om deze lessen om te zetten in beleid op de manier die een ieder passend acht bij de eigen organisatie. De kwalitatieve onderzoeken bevestigen dat dé burger niet bestaat (net zomin als dé overheid bestaat). Iedere uitspraak over die burger is daarmee incompleet en doet geen recht aan hun diversiteit. Dat gezegd hebbende, zijn er wel enkele lessen te trekken uit dit onderzoek. In tegenstelling tot wat wel eens wordt gedacht, blijkt uit dit onderzoek bijvoorbeeld niet dat de inzet van gemeenschappelijke regelingen de afstand tussen burgers en de overheid vergroot. In ieder geval niet voor zover het gaat om institutionele openheid of publiek vertrouwen in de lokale overheid.

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. Nadenken over wat de ontvanger wil, is een eerste cruciale stap op weg naar betere communicatie. Kort gezegd gaat het hier om de vraag: komt de open(over)heid wel over op het publiek? Alleen als openheid overkomt, kan het vertrouwen beïnvloeden.

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 vaak nog ervaren als gesloten anoniem instituut, zonder duidelijke ingang. Ingewikkeld taalgebruik en rigide verwijzingen naar digitale communicatiekanalen worden ervaren als manieren om burgers op afstand te houden. Meer digitale mogelijkheden voor data of contact resulteren dus niet noodzakelijkerwijs in het beeld van een open overheid. Deze [digi-paradox](#) betekent niet zozeer dat digitalisering moet worden beperkt. Het gaat om het terugbrengen van een menselijk gezicht. Dit kan ook door slim gebruik van technologie waarbij het gevoel van persoonlijk contact behouden blijft. Digitalisering die inwoners een eenvoudige toegang biedt tot de overheid en niet wordt ervaren als een dichte deur.

Les 3 – Gevolgen complexiteit van overheidsbesluiten voor burger en bestuur

Toenemende complexiteit van overheidsbesluiten als gevolg van ingewikkelde geautomatiseerde besluitvormings-processen, kan de steun voor het systeem doen verminderen. Zo kan een gebrek aan grip op besluitvorming (de WOZ-waarde) de legitimiteit van het systeem als geheel (de belastingheffing) ondermijnen. Dit komt doordat complexiteit leidt tot gevoelens van ongrijpbaarheid. Het gebruik van algoritmen versterkt het beeld van ondoorzichtige overheidsprocessen, waarin gegevens worden ingevoerd en waar een willekeurig cijfer uitrolt. Deze ontwikkeling is breder dan de lokale overheid alleen. Wanneer het vertrouwen afneemt, neemt ook de bereidheid af om bij te dragen aan die overheid in de vorm van belastingen. Dit benadrukt het blijvende belang van publiek vertrouwen voor de acceptatie van verder geautomatiseerde besluitvorming in de toekomst.

Het goede nieuws is dat publiek vertrouwen niet statisch is. Het is iets waar overheidsorganisaties én ambtenaren aan kunnen blijven werken. Volgens sommigen 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 minder rechtvaardige– belastingverdeling onder inwoners betekent. Zelfs als zij dat wel inzien, lonkt

eenvoud vanwege zijn verklaarbaarheid en beheersbaarheid. Ook ambtenaren zien het voordeel van eenvoud omdat dit naar verwachting het aantal bezwaren zal doen afnemen. Dit berust echter op de misvatting dat bezwaren zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Kritische burgers kunnen een waardevolle bijdrage aan het openbaar bestuur leveren. In plaats van overheidsbesluiten te vereenvoudigen, zou men beter kunnen investeren in het kunnen uitleggen van besluiten. Daarvoor is vereist dat ambtenaren bij geautomatiseerde besluitvormingsprocessen, zelf kunnen doorgronden wat er binnenin de 'black box' gebeurt. Zoals een focusgroepeelnemer opmerkt: *'Het is een beetje als het hebben van een rekenmachine. Op een gegeven moment kun je niet meer hoofdrekenen'*. Het investeren in eigen kennis en communicatieve vaardigheden over besluiten vergt de voortdurende aandacht van ambtenaren en bestuurders.

Les 4 – Doelen van transparantie

Dit onderzoek laat niet zien dat meer transparantie leidt tot meer vertrouwen. De veronderstelling dat transparantie een remedie is tegen wantrouwen, wordt door dit onderzoek niet ondersteund. Wantrouwen is ook niet noodzakelijkerwijs het gevolg van een gebrek aan informatie. 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 dus beter dan genezen. Realistische verwachtingen 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 doelen, normen en waarden. Denk aan 'het willen zijn van een open en transparante overheidsorganisatie' of 'het tegemoetkomen aan de publieke verwachtingen ten aanzien van transparantie'. Publiek vertrouwen zou alleen niet het hoofddoel moeten zijn, want het effect van overheidstransparantie op publiek vertrouwen is beperkt. Mensen die niet naar extra informatie zoeken hebben over het algemeen al meer vertrouwen dan mensen die dat wel doen. Ook het vergroten van de groep transparantiegebruikers lijkt niet de beste strategie om het vertrouwen te bevorderen.

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 en geen actieve zoekers. Informatie die de beoogde ontvangers niet bereikt, zal 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. Meer

transparantie door de overheid leidt niet altijd tot het beeld van een transparante overheid doordat vraag en aanbod onvoldoende op elkaar aansluiten. Om ook de beeldvorming te verbeteren, is aandacht nodig voor hoe het overkomt en wat mensen nodig hebben. Dit vereist voortdurende reflectie op de informatie- en verkrijgingsbehoeften van verschillende soorten burgers in verschillende situaties (niet te verwarren met verwachtingen van ambtenaren over burgerbehoeften) en deze centraal stellen in transparantieprogramma's. Informatie voorzien van context die uitlegt waaróm de informatie wordt verstrekt, helpt verwarring voorkomen. Dit is van belang om transparantiepercepties te verbeteren.

Les 6 – Het potentieel van informeel

Bij ieder contactmoment kan het vertrouwen toenemen, maar het kan ook afnemen. Bij het bevorderen van vertrouwen gaat het dus niet alleen om het *bouwen* aan vertrouwen, maar vaker nog om het *behouden* van vertrouwen. In het contact met burgers liggen mogelijkheden om het vertrouwen te bevorderen. Met name het directe informele contact heeft de potentie om percepties te verbeteren en wordt soms dusdanig positief beoordeeld dat het vertrouwen toeneemt.

Dit 'potentieel van informeel' kan verder worden benut. De directe uitwisseling van standpunten vergroot het wederzijds begrip en creëert bij inwoners het beeld van meer controle op de besluitvorming. Naast de voorwaarde van het mogelijk maken van direct informeel contact, 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 velen er baat bij om meer begeleid te worden in hun contact met de overheid. Ook in formele procedures zijn procedurele aspecten belangrijk (gehoord voelen) net als de uitkomst (gelijk krijgen of duidelijkheid krijgen). Wanneer niet aan het verzoek van een bezwaarmaker kan worden voldaan, helpt een gevoel van procedurele rechtvaardigheid een vertrouwensbreuk voorkomen.

Les 7 – Wederkerigheid: leg uit en geef vertrouwen

De verhalen van de respondenten tonen het belang aan van het '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. 'We hebben er nog eens naar gekeken en het besluit is door ons juist bevonden', is werkelijk ontoreikend. Als uitleg ontbreekt, blijven burgers ontevreden achter ongeacht of het besluit is genomen in overeenstemming met wetgeving en in die zin 'rechtvaardig'. Als iets duidelijk wordt dan is het dat

ontevredenheid hand in hand gaat met wantrouwen. Als op iemands grieven niet wordt ingegaan, kan het vertrouwen afnemen. Het is een gegeven dat niet aan alle wensen van burgers kan worden voldaan. Juist dan is een goede uitleg nodig om ontevredenheid en wantrouwen te voorkomen.

Ook werkt de vertrouwensrelatie tussen overheid en publiek twee kanten op. Wederkerigheid werkt in zoverre dat tijdens contactmomenten een gevoel van conflict of elkaars tegenstander te zijn, zo veel mogelijk moet worden vermeden. Er zijn aanwijzingen dat 'gevoeld vertrouwen' vanuit de overheid het 'publiek 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 dus bijdragen aan het vertrouwen van het publiek, ook al is dat geen gemakkelijke klus. Ook al lijkt het vergroten van publiek vertrouwen als geheel een onmogelijke taak, op microniveau kan het wel. Het begint met één persoon tegelijk.