

Bouckaert, G., Maddens, B., Kampen, J. K. & Van de Walle, S. (2004). Vertrouwen en overheid! Living apart together? In: Reynaert, H. & Verlet, D. (ed.). *Vertrouwen en betrokkenheid op lokaal en provinciaal vlak*, Brugge: Vanden Broele, pp. 1-15.

VERTROUWEN EN OVERHEID! LIVING APART TOGETHER?

Geert Bouckaert, Bart Maddens, Jarl K. Kampen, Steven Van de Walle

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de complexiteit van het concept vertrouwen in de overheid. Er bestaat geen unieke en simpele verklaring voor de mate van het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Bovendien is vertrouwen een fenomeen dat constant in evolutie is. In tweede instantie worden enkele vertrouwensgegevens over overheden in perspectief geplaatst, met bijzondere aandacht voor het lokale niveau. Tenslotte worden enkele conclusies naar voor geschoven.

1. Vertrouwen is een fenomeen in evolutie

De aandacht voor het vertrouwen in de overheid in het algemeen, en van het vertrouwen in de politiek in het bijzonder is groeiend en lijkt meer en meer een onderwerp op zich te worden (Elchardus en Smits, 2002).

Er is een groeiende vraag en een groeiend aanbod van vertrouwensgerelateerde informatie. Het aanbod van surveygebonden informatie neemt toe in frequentie. De grote Belgische budgetenquête in 1929 was een eenmalige gebeurtenis in het interbellum, georganiseerd door de overheid, en ten behoeve van die overheid. De focus lag toen op sociaal-economische profielen met een bijzondere aandacht voor het feitelijke bestedingspatroon van de burgers als *consumenten*. Wanneer nu een overzicht zou moeten worden gemaakt van alle enquêtes, surveys, bevestigingen, polls waar inwoners in Vlaanderen het afgelopen jaar mee werden geconfronteerd dan is het, als burger én als beleidsmaker, bijna moeilijk deze toegenomen aandacht voor vertrouwen te negeren.

Meer sectoren betrekken het vertrouwen in hun strategie. In de private sector is er grote aandacht voor het consumenten- en het producentenvertrouwen. De prospectieve capaciteit van dit vertrouwen heeft de functie van een 'early warning' systeem dat het economische klimaat wil voorspellen. Een economische weersvoorspelling als het ware. Maar ook het politieke systeem wil vooruitkijken. De inflatie aan polls en populariteitstesten, maar ook verkiezingen, zijn ingegeven door die ambitie om in de toekomst te kunnen kijken, en komende standen van zaken te voorspellen. Ook de overheid, vanuit haar dienstverlenende en ambtelijke functies wenst kennis te hebben van haar doelgroep: de gebruikers, in al hun rollen, van overheidsdienstverlening. Het inschatten van vertrouwen is hier ook een belangrijke component naast het kennen van de tevredenheid, de verwachtingen en de perceptie van die gebruikers als betaler (zoals de ouders voor de studies van hun kinderen), beslisser (de samenleving voor gevangenen), letterlijke gebruiker (de vervoerde persoon), beneficiënt (de toekomstige samenleving). Daar we allen én consument, én burger, én gebruiker zijn, worden we overstelpt door een diversiteit van bevestigingen over onze kennis, meningen, houdingen, verwachtingen, percepties, vertrouwensniveaus, of toekomstig te verwachten gedrag. In deze context bevragen overheden hun burgers als gebruikers van complexe systemen (Rose en Pettersen, 2000).

Bijna alle mogelijk denkbare kanalen worden gebruikt om informatie in te winnen: mondeling, schriftelijk, telefonisch, via televisie, internet, of sms. De vraag naar de systematische afwijking door deze of gene techniek te gebruiken is relevant.

Meer en meer organisaties bevragen kwesties van vertrouwen: eerst was er enkel de overheid die met budgetenquêtes het bestedingsgedrag van haar burgers wilde kennen, daarna werd de bevraging een standaardwetenschappelijk techniek. Ook op het vlak van vertrouwensmetingen zien we een vergelijkbare trend. Tevredenheidspeilingen bij gebruikers en vertrouwensmetingen bij de burger lijken zich bij alle overheidsniveaus te hebben genesteld. Bovendien specialiseren meer en meer privé-bedrijven zich in bevestigingen (mediabedrijven, opiniepeilers, belangenorganisaties). Centraal staat de vraag of de organiserende instantie een neutraal gegeven is in de bevestiging zelf.

Vertrouwensbevestigingen worden ook meer en meer recurrent. Van een éénmalige gebeurtenis om het jaar, gaat men naar periodieke bevestigingen tot en met bijna permanente bevestigingen. Tienjaarlijkse peilingen, zoals van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, worden gecompleteerd door barometers die bijna in 'real time' informatie kunnen geven. De vraag naar de samenhang van de frequentie en de nuances van de bevestigingen enerzijds, maar ook van de snelle beschikbaarheid en de onmogelijkheid om onmiddellijk bij te sturen anderzijds schept een onevenwicht tussen informatiecapaciteit en handelingscapaciteit waardoor onvermijdelijk de vertrouwensbevestiging een doel op zich wordt en hierdoor dreigt een belangrijk onderdeel van de handelingscapaciteit zelf te worden. Dit is meer en meer het geval in het politieke bedrijf: de zelfgestuurde vertrouwensbevestiging als beïnvloedingsinstrument.

We evolueren ook van een uitgestelde beschikbaarheid van enquête-informatie (denk aan de vertraagde beschikbaarheid van de informatie van de NIS-bevolkingsenquête) naar versnelde beschikbaarheid tot en met een 'real time' beschikbaarheid in het geval van een webgebaseerde bevestiging. Een onmiddellijke benchmark is meestal ook mogelijk waarbij men de eigen resultaten kan afzetten tegen een bepaalde distributie.

Er zijn ook meer types van respondenten. Niet enkel individuen komen hier aan bod. Ook organisaties worden meer en meer bevestigd. Overheden bevragen hun gesubsidieerde gebruikers zoals scholen, culturele centra, verzorgingsinstellingen, bedrijven, en ngo's. De methodenvraag naar wat de perceptie, de verwachtingen, de kennis, het vertrouwen, het gedrag, het vertrouwen van een organisatie is, vereist de nodige omzichtigheid bij interpretaties.

Er is ook een evolutie van actieve bevestiging (de bevrager gaat actief naar de bevestigde consument, burger, gebruiker) naar passieve bevestiging (er is een website waarop men kan reageren vanuit zijn eigen initiatief). Respons kan hier zowel een uiting zijn van grote betrokkenheid als van georganiseerde reactie.

Vertrouwens- en andere bevestigingen krijgen ook meer functies. Van 'gewone' kennis hebben van een stand van zaken naar een grotere variëteit van types van data: wat zijn de feiten? wat zijn de percepties? wat zijn de verwachtingen? wat zijn de opvattingen? wat zijn de intenties?

Vanuit de professionalisering van de marketing in de private sector, met een aandacht voor het beïnvloeden van verwachtingen en percepties, en dit binnen een communicatiestrategie, is het gebruik van tevredenheids- en vertrouwensindicatoren de publieke sector binnengesijpeld.

De aandacht voor tevredenheid en vertrouwen in de overheid wordt meer en meer een onderdeel van de strategische plannen van overheden. Bevraging van deze dimensies worden dan ook meer en meer opgenomen in operationele plannen en zijn routineactiviteiten geworden die de periodieke boordtabellen van het overheidsmanagement voeden.

Een centrale vraag is hoe lokale en provinciale besturen hier gebruik kunnen van maken om hun beleid en beheer te verbeteren? Het organiseren van bevragingen wordt gestimuleerd (Pemberton et al., 2001), en we kenden recent een toename van het aantal burgerbevragingen in steden en gemeenten. Alhoewel lokale besturen nog steeds het dichtst bij de bevolking staan, heeft de evolutie van de samenleving ook een grotere afstand gecreëerd door toenemende mobiliteit, dalende identificatie met een gebied, sterkere individualisering en sterkere verstedelijking. Hierdoor zullen ook andere mechanismen van consultatie, besluitvorming, implementatie en evaluatie van stedelijk beleid en beheer moeten ontstaan.

Meer en meer lokale besturen wensen drie vragen permanent te kunnen beantwoorden:

- Wat willen onze burgers?
- Gaan we vooruit met onze dienstverlening?
- Hoe kunnen verantwoordelijken best verantwoording afleggen?

Het organiseren van de bevraging van tevredenheid en vertrouwen zal daarom ook voor de lokale besturen een dagelijkse praktijk worden.

2. Vertrouwen is een complex verschijnsel

Vertrouwen is een complex verschijnsel. Er bestaat dan ook geen eenvoudige verklaring voor. Een stortvloed aan literatuur en onderzoek heeft het thema vanuit een veelheid aan perspectieven benaderd: filosofen, sociologen, politologen, bestuurskundigen en economen hebben vertrouwen elk vanuit hun eigen invalshoek bestudeerd. Elk van deze onderzoekstradities heeft eigen klemtonen gelegd. Zowel de diagnose van het wantrouwen (wat is er aan de hand?), de gevolgen ervan, en de mogelijke remedies lopen uiteen, zoals uit tabel 1 blijkt.

Vertrouwen als probleem	Diagnose: Er is dalend vertrouwen in de overheid want:	Reactie: Daarom krijgen we het volgende:	Remedie: Dit kunnen we oplossen door:
Management	De prestaties van de overheid zijn niet goed	Daling van het vertrouwen in die overheid.	Betere kwaliteit en dienstverlening te garanderen
Bestuurskunde	Mensen verwachten teveel van de overheid	Ontgoocheling en (stads)vlucht, actiecomités	Percepties en verwachtingen bijsturen
Sociologie	Mensen vertrouwen iedereen minder	Extreem protest, stemgedrag, hooliganisme, anomie	Heropbouwen van sociaal kapitaal (verenigingen), normen, identiteit
Economie	De prijs/kwaliteit (informatie) is duidelijker en beter op de markt	Onbereidheid om te betalen (tarieven, belastingen), contractualisering	Co-productie van burgers als gebruikers, participatie bij beleid en beheer

Tabel 1: Selectie van verschillende (vereenvoudigde) theoretische benaderingen

Vanuit een managementrationaleiteit zou men kunnen stellen dat burgers als gebruikers van overheidsdienstverlening niet tevreden zijn met de prestaties van die overheid. Het gevolg is dat men geen vertrouwen meer heeft in die overheid. De oplossing is dan om de kwaliteit en de dienstverlening te verbeteren om het vertrouwen te kunnen opkrikken.

Een meer bestuurskundige visie zou kunnen stellen dat mensen zoveel verwachten van overheden dat deze vooraf al gedoemd zijn om te mislukken. Het overladen van de overheid met verwachtingen leidt bijna automatisch tot ontgoochelde burgers. Andere reacties zijn dan vlucht (in termen van Hirschman, 1970: exit) of stemverheffing (voice) van protestgroepen, wat soms extreem kan zijn in het vandalisme. De oplossing zou hier kunnen zijn om percepties en vooral verwachtingen van burgers bij te sturen zodat het vertrouwen in het functioneren en de capaciteit van de overheid terug toeneemt.

Een meer sociologische visie zegt dat daling van het vertrouwen in de overheid in feite een maatschappelijk fenomeen is. Mensen vertrouwen iedereen minder, en alle instellingen hebben hieronder te lijden. Dit terugvallen op eigenheid en individualiteit leidt dan tot soms actief afstand nemen van anderen en groepsidentificatie. Extreem stemgedrag, hooliganisme en anomie kunnen hiervan gevolgen zijn. Een klassiek antwoord is om het sociaal kapitaal terug op te bouwen zodat normering, groepsgevoel en identiteit vertrouwenswekkende maatregelen worden.

Volgens de meer economische visie is er in de private sector minder onduidelijkheid omtrent de doelstellingen van aanbieders (principalen) en vragers (agenten), en is er meer informatie aanwezig dan in de publieke sector. Het gevolg is dat er wantrouwen is tussen de dienstverlenende overheid en de dienstgebruikende burgers. Goede relaties zijn steeds minder gebaseerd op vertrouwen, maar worden gebaseerd op contracten: *'good fences make good neighbours'*. Een oplossing in deze benadering zou kunnen zijn dat burgers als gebruikers meer betrokken worden bij de voorbereiding van beleid, de besluitvorming, de productie van diensten, en de evaluatie hiervan. Dit leidt tot een beter begrip van en grotere sympathie voor doelstellingen en functioneren (of moeilijk functioneren) waardoor de tevredenheid en het vertrouwen toenemen.

In figuur 1 komt duidelijk het complexe verband tussen twee assen aan bod. De 'relatie' tussen kwaliteit van de dienstverlening, tevredenheid van gebruikers en vertrouwen van burgers is een ingewikkeld en voorwaardelijk causaal proces.

Kwaliteit wordt in eerste instantie door de aanbieder gemeten, op basis van criteria die zelf voorwerp van debat kunnen zijn. Tevredenheid wordt niet enkel beïnvloed door de 'objectieve' kwaliteit van een dienstverlening, maar (vermoedelijk) ook door de perceptie hiervan, de verwachtingen hieromtrent, de sympathie die men heeft voor de dienst, het vertrouwen dat men heeft in de organisatie, het beleid en de overheid in het algemeen, de socio-demografische kenmerken van de betrokkene, de economische conjunctuur, en eventueel bepaalde 'incidenten' die mediatiek kunnen worden uitvergroot (Bouckaert et al., 2001). Vertrouwen wordt dan ook maar voorwaardelijk en ten dele door tevredenheid beïnvloed. Bovendien zal de hoogte van de tevredenheid ook leiden tot afnemend grensnut voor het vertrouwen. In die zin is er een niet-lineair verband tussen de kwaliteit van dienstverlening, tevredenheid van gebruikers en vertrouwen in de overheid te denken.

De thematiek van kwaliteit, tevredenheid en vertrouwen kan zich op drie systeemniveaus voordoen:

- Op het microniveau situeren we de concrete dienstverlening (de geposte brief, de afgelegde busroute, de inspectie, de verkregen vergunning of subsidie). Er is dus een kwaliteitsniveau dat wordt gepercipieerd en dit zou, gecombineerd met de verwachtingen, moeten leiden tot een bepaald tevredenheidsniveau. Bovendien kunnen we een vertrouwensniveau hebben in directe transactie (de brief komt ter bestemming, de bus brengt ons waar we willen zijn, de inspectie is te vertrouwen).
- Op het mesoniveau situeren we het beleid (tewerkstellingsbeleid, voedselveiligheidsbeleid, mobiliteitsbeleid, milieubeleid, politieel veiligheidsbeleid) dat ook kan samenhangen met een bestuurslaag (het lokale bestuur). Ook hier kan er een bepaling komen van de kwaliteit van het beleid of van een bestuurslaag. Ook hier kan er een tevredenheid worden gedefinieerd met een bepaald beleid of een bestuurslaag. Tenslotte is het ook zinvol om het vertrouwen te definiëren in een bepaald beleid of een bepaalde bestuurslaag. Dit niveau heeft ook een bepaalde graad van concreetheid voor burgers.
- Op het macroniveau situeren we het algemeen systeem van de politiek en de overheid. Dit diffuse niveau kan ook worden beschreven in termen van de algemene kwaliteit van een ambtelijk-politiek systeem, de tevredenheid met de algemene bestuurlijke en politieke werking van een land, en het vertrouwen in bvb. democratische besluitvorming en functioneren van een systeem.



Figuur 1: Kwaliteit, tevredenheid en vertrouwen in een micro, meso en macro-context

De relaties tussen kwaliteit, tevredenheid en vertrouwen kunnen verschillend zijn. Dit leidt tot negen zones die op een complexe manier samenhangen en waarvan de richting van de samenhang (horizontaal en verticaal) niet steeds theoretisch of empirisch duidelijk is: het macro-presteren van de overheid is duidelijk meer dan een optelling van de prestaties van concrete overheidsdiensten, en zo ook is vertrouwen in 'de overheid' veel meer dan een samenvatten van de tevredenheid met en vertrouwen in een reeks diensten en beleidsvelden of -beslissingen. Bovendien loopt de relatie in twee richtingen: goed werkende overheidsdiensten en goed beleid dragen bij tot vertrouwen, maar vertrouwen in de overheid is eveneens noodzakelijk wil de overheid de nodige ruimte krijgen om haar dienstverlening en beleid uit te bouwen. Burgers met een laag vertrouwen zullen geneigd zijn elke daad van de overheid aan diepgaand onderzoek te onderwerpen.

3. Vertrouwen: enkele feiten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de problematiek van het vertrouwen in de overheid in het algemeen, met een bijzondere aandacht voor de lokale besturen. Dit gebeurt vanuit het WADO-onderzoek (Werken Aan De Overheid) van het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven¹. In het kader van dit onderzoek werden in drie verschillende enquêtes in 2002 en 2003 meer dan 6000 Vlamingen bevraagd over hun tevredenheid met overheidsdiensten en hun vertrouwen in de overheid. Tabel 2 geeft een overzicht van de kruising van de vragen die peilden naar de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten en het vertrouwen in de overheid. Het betreft hier goede benaderingen van zones 8 en 9 uit figuur 1.

VERTROUWEN			
VEEL (22.4 %)	1.0 %	3.7 %	17.7 %
MIDDELMATIG (47.9 %)	4.0 %	24.8 %	19.1 %
WEINIG (29.7 %)	11.7 %	11.8 %	6.2 %
TEVREDENHEID	LAAG (16.7 %)	MIDDEN (40.3 %)	HOOG (43.0 %)

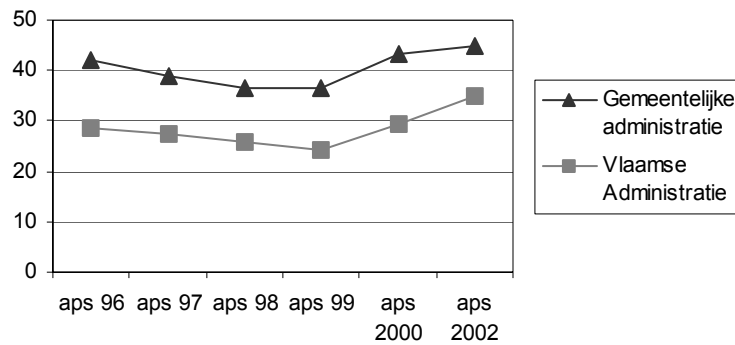
Tabel 2: Vertrouwen in de overheid en tevredenheid met overheidsdiensten, 2002

In tegenstelling tot veel onheilstijdingen zien we dat een grote meerderheid zich in de middengroep en de hoge groep bevindt voor wat tevredenheid met de overheidsdiensten betreft, en dat dit eveneens geldt voor het vertrouwen. Bovendien lijkt, gegeven het vertrouwensniveau, de tevredenheid gemiddeld eerder groter en positiever te zijn dan kleiner en negatiever. Opvallend is dat 17.7% van de geënquêteerden een hoge tevredenheid (zeer tevreden en tevreden) combineren met veel vertrouwen (veel vertrouwen en vertrouwen). Deze groep is dus uitermate positief. Anderzijds vinden we bij 11.7% van de ondervraagden een combinatie van een lage (zeer laag en laag) tevredenheid en weinig (ook zeer weinig) vertrouwen terug. Voor beleidsmakers is het cruciaal te weten hoe deze aantallen evolueren, en welke de kenmerken zijn van deze extreem positief en extreem negatief ingestelde groep. Er is geen éénduidig antwoord op deze vraag. De verwachting dat deze beide groepen elk een uitgesproken socio-demografisch profiel zouden hebben wordt niet ingelost.

3.1. het vertrouwen in de lokale overheid

Lokale overheden krijgen recent heel wat aandacht in het onderzoek, en met betrekking tot vertrouwen wordt onderzocht of ‘overheden die dicht bij de burger staan’ ook meer vertrouwen genieten. In de jaarlijkse peiling van de Administratie Planning en Statistiek (APS) wordt onder andere het vertrouwen gemeten in de Vlaamse administratie en in de gemeentelijke administratie. Het vertrouwen in de gemeentelijke administratie lijkt significant hoger te liggen dan dat in de Vlaamse administratie. Zoals ook in het buitenland empirisch wordt vastgesteld is het vertrouwensniveau in lokale besturen steeds hoger dan in psychologisch meer veraf gelegen bestuurslagen (García Ferrando et al., 1994). Naar de precieze reden is het vooralsnog gissen, maar we zullen verder in dit hoofdstuk toch een aantal hypothesen naar voor schuiven.

¹ De rapporten van dit onderzoek zijn beschikbaar op de projectsite www.kuleuven.ac.be/io/trust



Figuur 2: Vertrouwen in de gemeentelijke administratie vs de Vlaamse administratie (APS)

In de APS survey van 1998 werd de vraag gesteld bij wie men ten rade zou gaan wanneer men met vragen zat rond het verkrijgen van een premie, subsidie, vergunning of iets anders dat met een overheidsdienst te maken heeft en men niet weet tot welke overheidsdienst zich te wenden. Bijna 60% van de respondenten vermeldde gemeente of gemeentebestuur, en nog eens 2,5% schoof burgemeester of schepenen naar voor.

	<i>Freq</i>	<i>%²</i>
Gemeente, gemeentebestuur	884	59,3
Vrienden, collega's	183	12,3
Professionele hulp	58	9,3
Ombudsdienst, infodienst	73	4,9
Ministerie, administratie	53	3,6
Mutualiteit, vakbond	41	2,7
Politicus, dienstbetoon	38	2,5
Burgemeester, schepenen	37	2,5
Andere overheid	36	2,4
Weet niet	29	1,9
Totaal	1404	

Tabel 3: Bij wie gaat men te rade? (APS)

² meerdere antwoorden mogelijk

3.2. Lokale diensten in perspectief

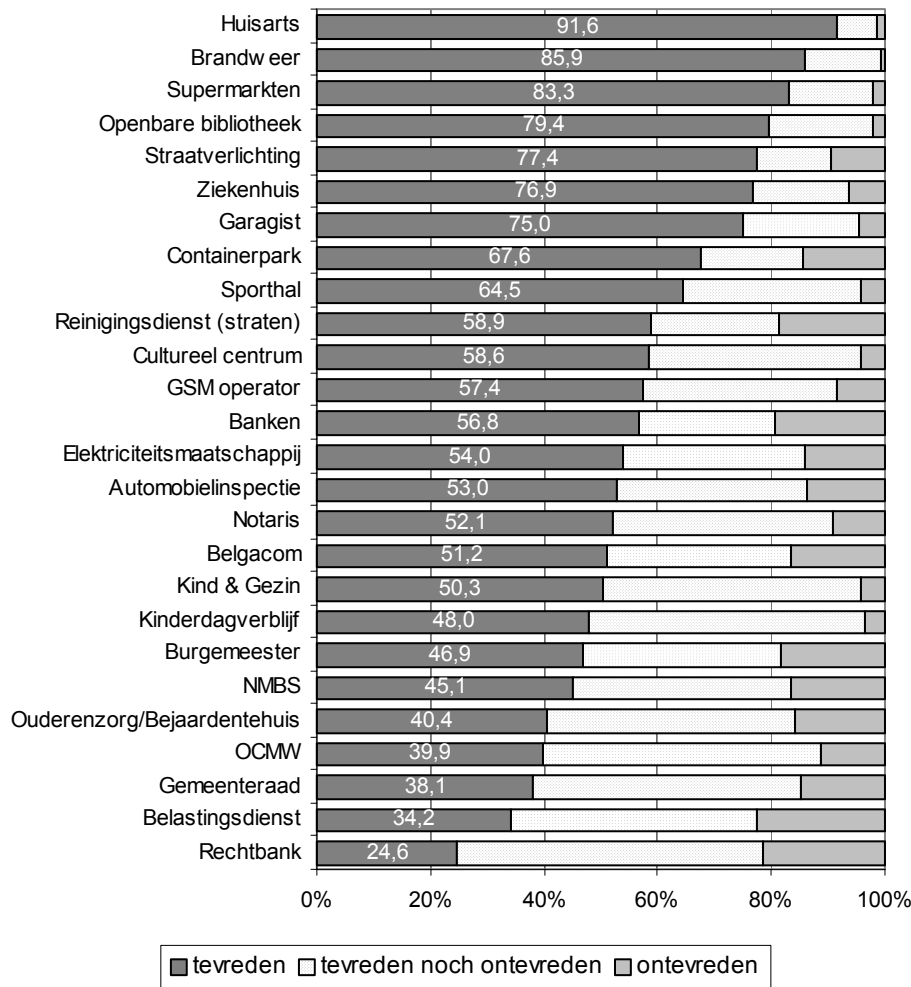
We zagen hierboven dat de gemeentelijke administratie meer vertrouwd wordt dan de Vlaamse. Ook uit onze eigen peiling blijkt dit. Tabel 4 geeft het percentage Vlamingen weer dat stelt vertrouwen te hebben in 26 verschillende instellingen. De meting gebeurde door middel van een postenquête bij 3168 in de tweede helft van 2003. De linkerkolom toont de minst vertrouwde instellingen, de rechter de meest vertrouwde.

<i>de minst vertrouwde</i>	<i>%</i>	<i>de meest vertrouwde</i>	<i>%</i>
de Waalse politieke partijen	5,9	Huisvuilophaling	70,0
de Vlaamse politieke partijen	11,7	het onderwijs	66,7
de Europese commissie	15,4	de VRT	54,4
de federale/Belgische administratie	16,7	De Lijn	50,6
het Vlaams parlement	17,4	De Post	48,3
de Belgische regering	17,8	de NMBS	42,2
het Belgisch parlement	17,8	De VDAB	39,3
het gerecht	17,8	de koning	38,4
de Kerk	20,1	de gemeentelijke administratie	34,7
de Vlaamse regering	20,4	de politie	33,1
het leger	20,5	het college van burgemeester en schepenen	31,3
de Vlaamse pers	22,2	de patroons of de werkgevers	29,3
de Vlaamse administratie	23,8	de vakbonden	24,2

Tabel 4: vertrouwen in de instellingen (WADO, 2003)

Er is telkens getracht het Federale, regionale en lokale vlak af te dekken. Voor wat de uitvoerende macht betreft geniet het college van burgemeester en schepenen duidelijk meer vertrouwen dan de Vlaamse of de Belgische Federale regering. Wellicht heeft de functie van burgemeester hiermee te maken. De gemeentelijke administratie scoort net zoals in de voorbeelden in de vorige paragrafen aanzienlijk beter dan de Vlaamse of de Federale administratie.

Ons onderzoek peilde ook naar de tevredenheid van burgers met een reeks private- en overheidsdiensten en –instituties (figuur 3). Burgers zijn meer tevreden over de burgemeester dan over de gemeenteraad. We vinden verschillende diensten met een lokaal karakter terug aan de top van de lijst. Meer dan drie kwart van de burgers is tevreden met de openbare bibliotheek, de brandweer en de straatverlichting. Volledigheidshalve dient wel te worden vermeld dat de spreiding in de tevredenheid met de burgemeester, straatreiniging en containerparken aanzienlijk groter is dan voor de meeste andere diensten en instellingen. Dit suggereert dat er aanzienlijke verschillen in beoordeling bestaan die wellicht zijn terug te voeren op reële verschillen in gemeenten.



Figuur 3: tevredenheid met instellingen en diensten (WADO, 2003)

Uit de voorgaande statistieken en uit vroeger onderzoek kunnen volgende samenvattende commentaren worden afgeleid:

1. Vooreerst is er geen clustering volgens het al dan niet privé of overheid zijn van een dienst of instelling. Dit is een belangrijke observatie want functies, instellingen en dienstverlening van de privé-sector wordt dus niet systematisch meer vertrouwd of omgekeerd, publieke functies, instellingen en dienstverlening worden niet systematisch lager vertrouwd. Dit zou een belangrijke les moeten zijn in de context van de discussie van privatisering en PPS.
2. Men heeft gemiddeld genomen meer vertrouwen in het concrete dan in het abstracte. Zo is er meer vertrouwen in een politieagent dan in een 'ambtenaar', ondanks mogelijke negatieve interacties met de politie. Er is ook meer tevredenheid met de huisvuilophaling dan met de gemeentelijke administratie, ook al staat die meestal in voor die huisvuilophaling. De les die lokale besturen hieruit kunnen halen is dat de zichtbaarheid een onderdeel van het beleid moet worden. Zichtbaarheid en het kennen van een dienstverlening heeft op zich reeds een positief effect op tevredenheid en vertrouwen. Dit geldt ook en vooral voor diensten die burgers zo evident en vanzelfsprekend vinden dat ze verdwijnen uit de aandacht.
3. Het blijkt opnieuw dat het lokale, of dat wat in feite centraal zit maar decentraal wordt aangeboden (eventueel gedeconcentreerd) ook positiever scoort. Hervorming gaan nog

steeds in de richting van een sterkere decentralisatie, delokalisatie, en verzelfstandiging dicht bij de gebruiker. Dit op zich blijkt een belangrijke parameter te zijn voor tevredenheid en vertrouwen.

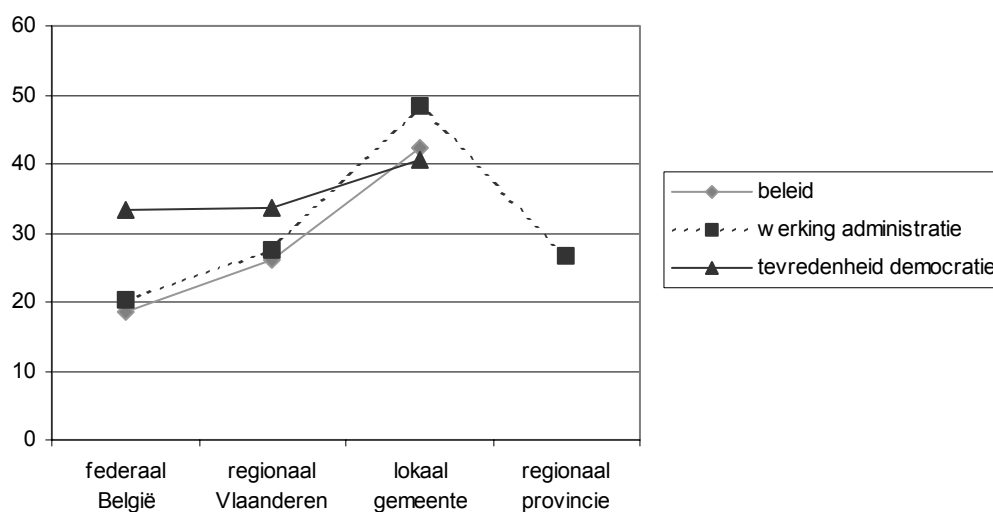
4. Diensten waarbij men een positieve appreciatie heeft voor de activiteiten (mensen helpen zoals bij brandweer of verpleging), of waarbij men sympathie heeft voor de doelstelling (mensen onderwijzen, vervoeren) worden met meer tevredenheid en vertrouwen bekleed. Dit heeft een belangrijk gevolg voor het beleid rond de motivatie om de openbare dienst te steunen (public sector motivation, public service motivation- zie bv. Vandenabeele et al., 2003). Uit onderzoeken is zelfs gebleken dat de bevolking bereid is veel te betalen of zelfs een belastingvermindering op te geven in ruil voor een goede dienstverlening. Dit moet dus ook lokaal worden bewaakt.
5. Het is mogelijk om repressieve diensten positief te laten appreciëren. Ook met betrekking tot de politie of zelfs een belastingdienst kan een zekere tevredenheid met de eigenlijke dienstverlening worden opgetekend. In die zin moet er ook een beleid worden gevoerd voor potentieel negatieve en repressieve diensten om de perceptie (transparantie) en de verwachtingen te helpen definiëren opdat de tevredenheid en het vertrouwen kunnen worden bewaakt.

3.3. De lokale overheid: meer dan diensten

De lokale overheid staat uiteraard voor meer dan het leveren van diensten. In onze enquête stelden we ook de vraag naar de werking van de democratie en het gevoerde beleid:

- In welke mate bent u tevreden met het beleid van (de Federale regering/Vlaamse regering/het College van Burgemeester en Schepenen)?
- In welke mate bent u tevreden met de werking van de democratie in (België/Vlaanderen/uw gemeente)?
- In welke mate bent u tevreden met de werking van de (Federale/Vlaamse/gemeentelijke) administratie
- Eén vraag peilde naar de tevredenheid met de werking van de provinciale overheid.

De figuur geeft telkens het percentage tevreden en weer.



Figuur 4: tevredenheid met de democratie, de administratie en het beleid (WADO 2003)

Een eerste bevinding is dat de tevredenheid met zowel de werking van de administratie, het gevoerde beleid en de werking van de democratie hoger is voor het lokale niveau. De werking van de democratie wordt iets positiever beoordeeld op lokaal vlak, maar de verschillen voor beleid en de werking van de administratie zijn sterker uitgesproken. Op Federaal vlak scoort de werking van de democratie aanzienlijk beter dan het gevoerde beleid of de administratie: burgers lijken ontevreden met het beleid en de werking van de Federale administratie, maar behouden hun tevredenheid met de werking van de democratie. Het lokale niveau scoort goed op alle vlakken, en de administratie komt als beste naar voor. Het provinciale niveau wordt dan weer ingeschaald zoals de Vlaamse administratie.

4. Conclusies

Welke lessen voor de lokale besturen kunnen nu worden afgeleid?

Vooreerst, lokale besturen moeten hun burgers, georganiseerde en niet-georganiseerde, in hun verschillende rollen, meer bevragen. Zij moeten de tevredenheid en het vertrouwen als onderdeel van hun beleid en beheer moeten integreren.

Lokale besturen zijn de eerstelijnszorg van de overheid. Dit vergt een specifieke en speciale aandacht van haar bestuurders. De aandacht voor de kwaliteit, de tevredenheid en het vertrouwen in de dienstverlening, van het beleid en van in het gemeentelijke systeem als dusdanig moet expliciet worden opgevolgd en prioritair een onderdeel worden van een politiek-ambtelijke strategie.

Er is een onderscheid tussen lokale ambtelijke bestuurders en lokale politieke bestuurders. De complementariteit moet zichtbaar worden. Er is dus een rol voor beide actoren weggelegd. Hierbij kunnen politieke actoren een goed functionerende administratie aanwenden om tevredenheid en vertrouwen in het algemeen te onderbouwen.

Bibliografie

- Bouckaert, G., Kampen, J. K., Maddens, B. & Van de Walle, S. (2001). *Klantentevredenheidsmetingen bij de Overheid. Eerste Rapport "Burgergericht Besturen: Kwaliteit En Vertrouwen in De Overheid"*. pp. 64.
- Elchardus, M. & Smits, W. (2002). *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel: VUB Press
- Garcia Ferrando, M., Lopez-Aranguren, E. & Beltran, M. (1994). Las administraciones central, autonómica y municipal comparadas. In: Garcia Ferrando, M., Lopez-Aranguren, E. & Beltran, M. *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: response to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Pemberton, A., Bulder, B., Willems, G. & Deschamps, L. (2001). *Tevredenheid over lokale dienstverlening gemeten: een handleiding*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap/VVSG
- Rose, L. E. & Pettersen, P. A. (2000). The legitimacy of local government: what makes a difference? Evidence from Norway. In: Hoggart, K. & Nichols Clark, T. (eds.). *Citizen responsive government*, Amsterdam: Elsevier Science, pp. 25-66.
- Vandenabeele, W. & Hondeghem, A. (2003). Government's Calling : Public Service Motivation As a Decisive Factor for Government Employment in a NPM Era. Kongress Der Schweizerischen Gesellschaft Für Soziologie.