

EEN PRESTERENDE OVERHEID, DUS TEVREDEN EN
VERTROUWENDE BURGERS. OF TOCH NIET?
BEVINDINGEN UIT EEN SYSTEMATISCHE LITERATUUR REVIEW

Stavros Zouridis (Tilburg University)
Bo Terpstra (Rijksuniversiteit Leiden, Louter)

7 mei 2024

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
WOORD VOORAF	3
SAMENVATTING	4
1. ZIJN TEVREDEN BURGERS OOK VERTROUWENDE BURGERS?	5
2. UITVOERING BEZIEN VANUIT TEVREDENHEID EN VERTROUWEN: EEN LITERATUUR REVIEW	7
3. BEVINDINGEN UIT DE LITERATUUR REVIEW.....	9
3.1 TEVREDENHEID	9
3.2 VERTROUWEN.....	11
3.3 VERBANDEN TUSSEN (TEVREDENHEIDS)OORDELEN EN VERTROUWEN.....	13
4. IMPLICATIES VOOR PRAKTIJK EN ONDERZOEK	15
LITERATUUR	18

Woord vooraf

In het kader van De staat van de uitvoering financiert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschillende onderzoeken naar uitvoering door de Nederlandse (rijks)overheid, of in sommige gevallen breder naar uitvoering door de publieke sector (inclusief rechtspersonen met een wettelijke taak). Het onderzoek naar uitvoering vanuit burgerperspectief wordt uitgevoerd door TIAS, in samenwerking met Tilburg University en Louter/Rijksuniversiteit Leiden. Met dit meerjarig onderzoek wordt beoogd burgeroordelen over uitvoering beter te begrijpen. Daartoe is in 2022 het 'klanttevredenheidsonderzoek' in kaart gebracht en geanalyseerd, in 2023 gevolgd door een reeks groepsinterviews met burgers. Niet alleen gaat het om het begrijpen van burgeroordelen, ook het eventueel verband met vertrouwen van burgers in de overheid is onderzocht. Daarvoor zijn onder meer de meest recente data uit de OECD 'trust survey' geanalyseerd. In deze deelstudie wordt verslag gedaan van een systematische literatuur review van het internationaal onderzoek naar burgertevredenheid, overheidsprestaties en het verband met vertrouwen van burgers in de overheid. Gekozen is voor de rapportagevorm van het wetenschappelijk artikel. Niet alleen is dit een handzaam formaat om snel kennis te nemen van de bevindingen, de artikelvorm leent zich ook voor publicatie voor een breder (wetenschappelijk) publiek. In het standaardformat van een wetenschappelijk artikel wordt gestart met een samenvatting, waarna het artikel volgt inclusief de methodologische verantwoording. Dit deelonderzoek levert wat ons betreft een beknopte, maar belangrijke bijdrage aan het begrijpen van met name het verband tussen burgertevredenheid en het vertrouwen van burgers in de overheid, inclusief lessen voor publieke managers.

Stavros Zouridis en Bo Terpstra

7 mei 2024

Samenvatting

Al enkele decennia hangt in de bestuurswetenschappen de zogeheten ‘performance thesis’ boven de markt. Deze these stelt dat er een verband is tussen de prestaties van de publieke sector en het vertrouwen van burgers in de publieke sector. Aan de hand van een systematische review van het wetenschappelijk onderzoek in de internationale literatuur is het bewijs voor het al dan niet bestaan van dit verband bekeken en gewogen. Uit deze review blijkt dat er wel wat empirisch onderzoek naar dit verband beschikbaar is, maar dat (quasi-)experimenteel onderzoek of onderzoek waarbij alternatieve verklaringen voor vertrouwen worden uitgesloten schaars is. Bovendien is het onderzoek lang niet altijd vergelijkbaar omdat de prestaties van verschillende organisaties in de publieke sector worden bekeken. Ook worden in verschillende onderzoeken nogal uiteenlopende prestaties van de publieke sector onderzocht. Met enige voorzichtigheid trekken we in dit paper enkele voorlopige conclusies. Zo lijkt het dat er een verband is tussen de prestaties en dienstverlening van de overheid of, breder, de publieke sector, en de tevredenheid van burgers over de overheid of de publieke sector. Een direct verband tussen de tevredenheid van burgers en hun vertrouwen in de overheid is niet of nauwelijks vastgesteld. Daarbij speelt ook een rol dat sprake lijkt van interactie-effecten tussen demografische, sociaaleconomische en sociaal-culturele factoren enerzijds en vertrouwen en tevredenheid van burgers anderzijds. Voor zover een verband tussen tevredenheid over de publieke sector en het vertrouwen in de overheid of de publieke sector wordt aangetroffen, is dat een positief verband: meer tevredenheid wijst op meer vertrouwen. Ten slotte laat de literatuur review verschillende kenmerken van de overheid zien die op tevredenheid en vertrouwen inwerken. Bij tevredenheid lijkt het vooral te gaan om nabijheid, efficiëntie en de kwaliteit van de interactie (zowel bij ‘vrijwillige’ als bij ‘gedwongen’ dienstverlening); bij vertrouwen gaat het om een onpartijdige, niet corrupte overheid. Zelf invloed kunnen uitoefenen op de prestaties door burgers draagt bij aan tevredenheid én aan vertrouwen. Informatie over deze prestaties (al dan niet via media of medeburgers) speelt eveneens een rol, beïnvloedt op langere termijn mogelijk de ‘grondhouding’ en wordt als meer of minder betrouwbaar gezien naargelang de bron van de informatie. Op basis van deze conclusies sluit dit paper af met enkele richtingen voor toekomstig onderzoek naar de ‘performance thesis’.

Kernbegrippen: burgertevredenheid, vertrouwen, uitvoering

1. Zijn tevreden burgers ook vertrouwende burgers?

Als we parlementaire onderzoeken en enquêtes als maatstaf nemen, is de uitvoering van beleid en wetgeving in Nederland in het brandpunt van politieke en bestuurlijke aandacht terechtgekomen. Politiek en bestuur vinden uitvoering de afgelopen jaren steeds belangrijker, al is niet vast te stellen of grote affaires de ‘trigger’ zijn geweest voor de opkomende politiek-bestuurlijke aandacht dan wel de uitdrukking van deze verschuiving in de ‘issue-attention cycle’ (Downs, 1972) . De nadruk op uitvoering en uitvoerende (en soms ook dienstverlenende) organisaties sluit aan op een leerstuk dat in de afgelopen decennia veel aandacht heeft gekregen in de internationale bestuurskundige literatuur. De beweging van ‘public administration’ naar (New) ‘public management’ lokte een flinke stroom onderzoek uit naar publieke dienstverlening vanuit het burgerperspectief (onder meer Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1993; Pollitt & Bouckaert, 2017; Zouridis & Leijtens, 2021). In Nederland werd onderzoek naar burgerpercepties van publieke dienstverlening onder meer ‘getriggerd’ door de gemeenteraadsverkiezingen in 1990. Voor het eerst daalde de opkomst bij deze verkiezingen in een aantal steden onder de vijftig procent, wat leidde tot een onderzoek naar burgerpercepties in zeven grote gemeenten (Tops et al., 1991). Hoewel uit dat onderzoek bleek dat burgers relatief tevreden zijn over de dienstverlening van hun gemeente, schrijven burgers de kwaliteit van de dienstverlening niet toe aan de gemeenteraad of de lokale politiek. Sinds het begin van de jaren negentig is in Nederland een hele industrie ontstaan van burgeronderzoek naar tevredenheid, zowel bij gemeenten als bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid (zie voor een recent overzicht Dekker, Terpstra en Zouridis 2022).

Begin jaren negentig komt ook de wetenschappelijke en politieke aandacht voor vertrouwen in een versnelling terecht. Een mijlpaal in dit debat is het boek van Fukuyama (1995) waarin hij onderzoekt of verschillen in het sociaal vertrouwen tussen landen ook verschillen verklaren in het succes (en falen) tussen deze landen. Al eerder liet Putnam (1993) zien dat sociaal kapitaal - een concept dat ten minste deels overlapt met sociaal vertrouwen - binnen een land (Italië) verschil maakt. Fukuyama’s (1995) analyse van vertrouwen werd al snel verbonden met de kritiek op democratische en politieke instituties in de jaren negentig. Gewaarschuwd werd voor afnemend vertrouwen van burgers in de democratische instituties (zie Gunsteren & Andeweg, 1994; zie ook Van Ham et al., 2017 die het debat in perspectief plaatsen) .

Aan het begin van het nieuwe millennium zijn het onderzoek naar vertrouwen van burgers in de overheid en de politiek en het onderzoek naar de tevredenheid van burgers over publieke dienstverlening verbonden. Het verband hiertussen kwam bekend te staan als de zogeheten ‘performance thesis’, de veronderstelling dat kwalitatief hoogwaardige prestaties van de overheid tot tevreden burgers leiden en daarmee indirect tot meer vertrouwen van burgers in de overheid (Van der Walle 2004).

In dit paper maken we een tussenbalans op van het onderzoek naar tevredenheid van burgers en hun vertrouwen in de overheid in de (internationale) bestuurskundige literatuur. In dat onderzoek lopen ten aanzien van zowel tevredenheid als vertrouwen uiteenlopende invullingen door elkaar. Tevredenheid kan verwijzen naar percepties over direct contact met de overheid, of naar tevredenheid over bijvoorbeeld de school (of leraar) van de eigen kinderen, maar ook naar tevredenheid met hoe de overheid in het algemeen presteert. In onderzoek naar vertrouwen zit doorgaans minder variatie in wat er wordt gemeten (met behulp van de directe vraag aan burgers of en zo ja hoe veel vertrouwen ze hebben). In verschillende onderzoeken wordt echter wel weer gevraagd naar het vertrouwen van burgers in verschillende instanties, wat zou kunnen betekenen dat met dezelfde vraag niet dezelfde variabelen worden gemeten (drukt vertrouwen in politiek bijvoorbeeld hetzelfde uit als vertrouwen in

politie?). Soms gaat het om vertrouwen in ‘de overheid’, dan weer om vertrouwen in ‘de regering’ of in de specifieke instanties die de ‘dienst’ verlenen (gangbaar zijn bijvoorbeeld de rechtspraak, de politie en defensie/het leger). Om spraakverwarring te voorkomen, geven we in dit paper concreet aan op welke invulling van tevredenheid en vertrouwen de onderzoeksbevindingen betrekking hebben.

De tussenbalans in dit paper is het resultaat van een systematische literatuur review, waarin uitsluitend wetenschappelijke artikelen uit het bestuurskundig vakgebied zijn meegenomen. Hoewel terloops ook naar boeken wordt verwezen, hebben de bevindingen betrekking op de wetenschappelijke artikelen die systematisch zijn geanalyseerd. In paragraaf 2 is beschreven welke stappen zijn genomen om de artikelen te selecteren en te analyseren. Paragraaf 3 vat de belangrijkste bevindingen samen. In de laatste paragraaf formuleren we de conclusies en schetsen we enkele implicaties voor publieke managers en bestuurders alsmede enkele richtingen voor toekomstig onderzoek .

2. Uitvoering bezien vanuit tevredenheid en vertrouwen: een literatuur review

In het kader van een door het Nederlands ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gefinancierd onderzoeksproject is een systematische literatuur review uitgevoerd. Een dergelijke review beoogt op een specifiek onderwerp door systematische verzameling en analyse van beschikbaar onderzoek de zogeheten ‘state of the art’ in kaart te brengen: wat is reeds onderzocht, wat zijn de bevindingen van dat onderzoek en welke beperkingen of lacunes zijn er nog in het kennisfonds op dit onderwerp? Het gaat om zowel de systematische verzameling van literatuur als de systematische analyse van de bevindingen uit het in de literatuur beschreven onderzoek. In deze paragraaf lichten we toe welke systematiek we bij de literatuur review naar tevredenheid en vertrouwen hebben gehanteerd. In de literatuur review staan drie vragen centraal:

1. *Hoe zijn oordelen van burgers over uitvoering door de publieke sector empirisch onderzocht en wat zijn de bevindingen uit dat onderzoek? Welk oordeel geven burgers aan de uitvoering door de publieke sector?*
2. *Welke factoren beïnvloeden aantoonbaar het oordeel van burgers over uitvoering in positieve dan wel negatieve zin (bijvoorbeeld psychologische ‘biases’, transparantie en informatie, mediagebruik en kuddegedrag, politieke voorkeur, houding tegenover de overheid)?*
3. *Is er een aantoonbaar verband tussen het oordeel van burgers over de uitvoering en hun vertrouwen in de overheid (of breder: in de publieke sector) en zo ja, onder welke omstandigheden en via welke variabelen is dit verband vastgesteld?*

Systematisch verzamelen en analyseren van bestaand empirisch onderzoek kan uitmonden in een voorlopig antwoord op deze vragen. Om te beginnen is het daarvoor belangrijk systematisch onderzoek te verzamelen. Voor deze literatuur review is ervoor gekozen uitsluitend het onderzoek te verzamelen dat in artikelvorm is gepubliceerd. We zijn ons ervan bewust dat ook in boeken en ‘grijze’ literatuur onderzoek beschikbaar is. Om twee redenen hebben we dit onderzoek niet in deze review betrokken. Ten eerste is het niet ongebruikelijk dat empirisch onderzoek eerst in artikelvorm wordt gepubliceerd waarna het in (academische) boeken terecht komt. In het artikel zijn dan de empirische bevindingen samenvat en in het boek worden deze bevindingen van een breder kader voorzien en in perspectief geplaatst. Dat laatste is voor het beantwoorden van onze centrale vragen niet relevant. Aangezien het bij de onderzoeksvragen voor deze review gaat om de kernbevindingen van het empirisch onderzoek en niet om het breder kader, voegt het brede kader weinig toe. Ten tweede gaat het bij boeken doorgaans niet om het verslag van een onderzoek, maar om een verdieping van een thema. In deze review staat niet de (theoretische, conceptuele) verdieping van tevredenheid en vertrouwen voorop, maar juist de bevindingen uit empirisch onderzoek. Op basis van deze eerste selectie is vervolgens de ‘populatie’ artikelen in kaart gebracht. Daarvoor zijn drie grote databases gebruikt (SSCI/ESCI/SJR), die vervolgens toegespitst zijn op de rubriek ‘public administration’. Daarna zijn de tijdschriften die uitsluitend op specifieke terreinen van ‘public policy’ en ‘regulering’ zijn gericht (bijvoorbeeld economisch beleid), uit de selectie verwijderd. De kans dat in deze tijdschriften verslag wordt gedaan van burgeroordelen over uitvoering is relatief klein, aangezien het vooral om beleidswetenschappelijke tijdschriften gaat. Ook zijn de niet-Engelstalige tijdschriften verwijderd, waaronder Spaanstalige maar ook bijvoorbeeld tijdschriften in het Koreaans of het Chinees. In totaal zijn 52 tijdschriften geselecteerd die ook via Web of Science toegankelijk zijn. Na selectie van deze tijdschriften is door de auteurs geverifieerd of de meest gangbare tijdschriften op het terrein van ‘public administration’ ook daadwerkelijk in de selectie terecht zijn gekomen; dat bleek het geval.

Binnen deze tijdschriften zijn artikelen geselecteerd in de tijdperiode 1 januari 2000 tot en met 31 december 2022. Om de relevante artikelen te selecteren zijn (zowel voor trefwoord als voor titel) de volgende zoekleutels gebruikt:

- 'citizen' & 'evaluations' & 'public sector'
- 'citizens' & 'evaluations' & 'public services'
- 'trust' & 'government'
- 'performance' & 'trust'
- 'services' & 'trust'
- 'quality' & 'trust'

Bijeen genomen hebben de 'queries' na het verwijderen van de dubbele artikelen 210 unieke artikelen opgeleverd. Twee auteurs hebben vervolgens onafhankelijk van elkaar een relevantietoets uitgevoerd op titels. Publicaties die verwijzen naar een boekbespreking zijn verwijderd, alsmede publicaties die uitsluitend wijzen op een theoretische of conceptuele benadering van ofwel tevredenheid (burgeroordeelen) ofwel vertrouwen dan wel het verband daartussen. Het gaat in de review primair om empirisch onderzoek waarvan duidelijk is wat precies is onderzocht, waar, wanneer en bij wie het is onderzocht en hoe het is onderzocht. Na de selectie op titels zijn de abstracts van de artikelen bestudeerd, wederom door twee onderzoekers. Na deze selectieronde zijn 76 artikelen overgebleven, welke vervolgens inhoudelijk zijn geanalyseerd en meegenomen in de review.

Voor de analyse zijn eerst de bevindingen uit de studies per hoofdvraag (dus de vraag naar tevredenheid/burgeroordeel over uitvoering/'public services', de vraag naar vertrouwen, en de vraag naar het verband tussen tevredenheid en vertrouwen) gecategoriseerd en gecodeerd. De codering heeft betrekking op (1) uitkomst (wel of geen verband tussen prestaties, tevredenheid en vertrouwen?), (2) mediërende variabelen, dus welke 'generative mechanisms' beïnvloeden aantoonbaar tevredenheid/het burgeroordeel over uitvoering/'public services', het publieke vertrouwen of het verband tussen tevredenheid en vertrouwen, (3) modererende variabelen (de omstandigheden waaronder factoren de tevredenheid/het burgeroordeel, het publiek vertrouwen of het verband daartussen beïnvloeden). Per studie zijn dus de volgende variabelen gecodeerd:

1. Is in de studie wel of geen verband aangetroffen, en indien er wel een verband is aangetroffen, welk verband is dat dan (tussen prestaties en tevredenheid, tussen prestaties en vertrouwen of tussen tevredenheid en vertrouwen)?
2. Welke variabelen blijken in deze studie het verband te beïnvloeden, ofwel als mediërende variabelen (langs welke variabele(n) loopt het verband?) ofwel als modererende variabelen (in welke omstandigheden doet zich het verband voor?).

In de volgende paragraaf beschrijven we de bevindingen. Gezien de kleine aantallen is ervoor gekozen een kwalitatieve analyse te presenteren en geen kwantificering van aantallen studies op te nemen.

3. Bevindingen uit de literatuur review

Voor de literatuur review zijn drie kernvragen geformuleerd, achtereenvolgens naar (1) de tevredenheid van burgers over uitvoering en dienstverlening door de publieke sector, (2) naar het vertrouwen in de publieke sector en naar 'government' (dat zowel naar regering als naar de overheid kan verwijzen) en (3) naar het verband tussen beide. Bij alle drie de kernvragen valt op dat de empirische resultaten hoofdzakelijk zijn verkregen via vragenlijstdata dan wel zogeheten 'vignetonderzoek'. Het aandeel studies waarbij opzettelijk wordt gevarieerd in behandeling, uitkomst of informatie om te kijken hoe dit oordelen van burgers beïnvloedt, betreft slechts 14 studies.

3.1 Tevredenheid

Als we kijken naar de onderzoeken naar tevredenheid van burgers of hun oordelen over de publieke sector, is het bestaand onderzoek op zeer uiteenlopende terreinen van de publieke sector uitgevoerd. Het gaat om tevredenheid over de leraren tot en met tevredenheid over de beleidsprestaties of bijvoorbeeld concrete beleidsterreinen als criminaliteitsbestrijding of de aanpak van Covid19. Dit maakt sommige meer algemene vergelijkingen lastig omdat tevredenheid dienstspecifiek is (Bouckaert, 2003). Waar verwachtingen en informatievoorziening bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij de tevredenheid over de Amerikaanse belastingdienst, is alleen de kwaliteit van de dienstverlening van invloed op de tevredenheid met dienstverlening aan veteranen (Morgeson & Petrescu, 2011). Een wat grof onderscheid in 'vrijwillige' of door burgers gekozen diensten (zoals onderwijs) vis-a-vis 'gedwongen' diensten (zoals een confrontatie met de politie) laat zien dat bij de 'vrijwillige' diensten bevredigende interactie met de uitvoeringsinstantie leidt tot hogere waardering van de uitvoeringsinstantie, terwijl bij 'gedwongen' diensten onbevredigende interactie leidt tot een relatief lagere waardering (Brown, 2007). Naast verschillen in tevredenheid tussen overheidsdiensten, verschilt de mate van tevredenheid over de publieke sector en concrete diensten ook sterk tussen landen. Ondanks deze verschillen geeft de literatuur wel inzicht in enkele factoren die samenhangen met de mate van tevredenheid. In verschillende onderzoeken komen demografische en sociaaleconomische verschillen terug als factoren die op individueel niveau en binnen landen (en niet tussen landen) verband houden met tevredenheid (Aitalieva & Morelock, 2019; Y. Yang, 2010). Deze verschillen variëren van sociaal economische status (Song et al., 2020) tot raciale verschillen (Van Ryzin et al., 2004). In sommige gevallen zijn sociaaleconomische verschillen tussen gemeenten moderators die de relatie tussen uitvoering en tevredenheid beïnvloeden. Zo blijkt onder andere dat inwoners van rijkere gemeenten tevredener zijn dan inwoners uit armere gemeenten (Beeri et al., 2019). Uit de onderzochte literatuur komen ook directe effecten op tevredenheid naar voren. Meerdere onderzoeken memoreren de invloed van de grondhouding van burgers ten opzichte van de overheid op de mate van tevredenheid. Marvel (2016) concludeert dat langdurige blootstelling aan negatieve berichtgeving over de publieke sector leidt tot een negatieve grondhouding. Deze grondhouding staat bekend als de anti public sector-bias waardoor burgers overheidsprestaties lager beoordelen. Ook Hvidman (2019) presenteert resultaten over de relatie tussen houding en tevredenheid; evaluatie van overheidsprestaties blijkt vooral gerelateerd aan persoonlijke overtuigingen. Onderzoek gericht op partijlidmaatschap laat zien dat tevredenheid met overheidsorganisaties toeneemt als deze van 'jouw' politieke kleur zijn, al neemt deze zogeheten 'partisan bias' wel af als het organisaties betreft die verder afstaan van de nationale overheid zoals het lokaal bestuur (Jilke, 2018; Morgeson III et al., 2022). Andere grondhoudingen, zoals stereotype beelden over onder andere etniciteit werken ook door in percepties over de kwaliteit van dienstverlening, al is de invloed van dergelijke oordelen aanzienlijk

minder bij 'joint evaluations', ofwel als burgers worden gevraagd om meerdere overheidsorganisaties tegelijkertijd te beoordelen (Liu & Xu, 2023).

Een tweede categorie directe effecten op tevredenheid van burgers lijkt voor de hand liggend, namelijk de relatie tussen prestaties van overheidsorganisaties en tevredenheid. De resultaten zijn echter niet eensluidend. Onderzoek naar ziekenhuisdienstverlening in de VS laat zien dat positieve prestatie-informatie geen invloed heeft op de waardering die wordt gegeven aan de in de studie onderzochte ziekenhuizen (Meier et al., 2019). Dit is een replicatie en bevestiging van resultaten uit eerder onderzoek door Hvidman & Anderson (2016). Op basis van empirisch onderzoek onder inwoners van Georgia, VS, komen Roch en Poister (2006) echter tot de conclusie dat een als hoger gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening van politie, scholen en afvaldiensten wel gepaard gaat met hogere tevredenheid onder burgers. De tevredenheid wordt echter ook beïnvloed door de verwachtingen die burgers koesteren. Burgers nemen bij een klasse 'A'-dienst wel de hoge kwaliteit waar, maar ze zijn er minder snel tevreden over. Ook Beerli, Uster en Vigoda-Gadot (2019) vinden een positieve relatie tussen overheidsprestaties en burgertevredenheid; performance management in gemeenten is positief gecorreleerd met de tevredenheid van burgers met de gemeentelijke dienstverlening. In een studie in Indonesië vinden Lanin en Hermanto (2018) dat verbetering van de kwaliteit van dienstverlening leidt tot grotere tevredenheid. De artikelen bieden geen overkoepelende verklaring voor de wisselende resultaten over de relatie tussen prestaties en tevredenheid, maar wel enkele aanknopingspunten. Zo geeft onderzoek van Olsen (2013) aan dat het voor burgers in sommige gevallen lastig lijkt om prestatie-informatie correct te interpreteren. Uit dit onderzoek naar tevredenheid over schoolprestaties blijkt dat decimalen minder worden meegewogen door burgers als ze een oordeel vormen over de prestaties van scholen. Door deze zogeheten 'Leftmost-digit-bias' kan een score op een specifiek prestatie van bijvoorbeeld 6,9 leiden tot een aanzienlijk lagere tevredenheid dan een haast vergelijkbare prestatiescore van 7,0. De wisselende resultaten kunnen ook verklaard worden door omstandigheden die de relatie tussen prestaties en tevredenheid beïnvloeden, ofwel modereren. Uit de onderzochte studies blijkt dat dit onder andere het geval is bij de mate van autonomie van de overheidsorganisatie in kwestie (Song et al., 2020) en de aanwezigheid van informatie over de relatieve prestaties van een overheidsorganisatie ten opzichte van andere overheidsorganisaties (Barrows et al., 2016).

Dat de relatie tussen prestaties en tevredenheid niet eensluidend is, heeft mogelijk ook een oorzaak in het soort ervaringen dat burgers hebben met overheidsorganisaties en de soort informatie die ze tot zich hebben genomen. Zo laat vignetonderzoek van Olsen (2016) zien dat burgers een voorkeur hebben voor statistische informatie als ze gevraagd wordt om een publieke organisatie te evalueren. 'Episodische informatie' in de vorm van informele 'human interest' al dan niet op basis van eigen ervaringen, directe verhalen van vrienden of familie en 'case story coverage' van publieke diensten in de media blijft in meerdere gevallen langer hangen. In hun evaluaties verwijzen burgers dan ook eerder naar dergelijke episodische informatie dan naar statistische informatie. Ook zogeheten 'source credibility' speelt hierbij volgens Abner, Perry en Fucilla (2020) een rol. Op basis van survey-onderzoek in de VS vinden zij dat informatie van medeburgers over overheidsprestaties zwaarder weegt dan de informatie van gekozen vertegenwoordigers. Het gevolg hiervan is volgens de auteurs dat bronnen die als betrouwbaar worden geacht meer doorwerken in burgerperspectieven dan de als minder betrouwbaar geachte bronnen. Daar komt bij dat verwachtingen ook doorwerken in de ervaringen van burgers en dat negatieve ervaringen sterker doorwerken dan positieve (Roch & Poister, 2006). Ook gelijkheid en verdeling spelen een rol bij de beoordeling van prestaties van overheidsorganisaties. Dit blijkt onder andere uit onderzoek van Song et al. (2020) waarin tevredenheidsscores over onderwijs mede afhankelijk bleken van uitslagen van studenten uit andere sociaal economische klassen. Het gevoel dat burgers invloed uit kunnen oefenen op het bestuur ('political efficacy') gaat zowel samen

met een hoger niveau van tevredenheid als ook van vertrouwen -waarover hieronder meer- (Walther et al., 2018).

3.2 Vertrouwen

Vertrouwen van burgers wordt doorgaans gemeten met behulp van de directe vraag aan burgers of en zo ja hoe veel vertrouwen ze hebben in de overheid ('government', dat staat voor zowel overheid als regering) of publieke organisatie in kwestie. Surveyonderzoek onder Noorse burgers laat zien dat vertrouwen in overheidsonderdelen samengaat met politiek-culturele factoren zoals 'tevredenheid met de democratie' en met vertrouwen in andere overheidsonderdelen (Christensen & Laegreid, 2005). In deze studie is het vertrouwen in 'government' onderzocht, waarbij 'government' staat voor het parlement, het kabinet, de ambtelijke dienst, gemeenteraden, politieke partijen en politici. Vertrouwen in de ene instantie, zo betogen de auteurs op basis van deze Noorse survey, gaat gepaard met vertrouwen in andere instanties. Een soortgelijk beeld komt naar voren uit onderzoek naar crisisorganisaties, waaruit blijkt dat vertrouwen in specifieke overheidsorganisaties hoofdzakelijk samenhangt met vertrouwen in de publieke sector in het algemeen en de mate van participatie in de besluitvorming van deze organisaties (Mizrahi et al., 2021).

De bestudeerde literatuur wijst op een aantal factoren dat van invloed is op de mate van vertrouwen van burgers in de overheid. Om te beginnen spelen demografische factoren, net als bij het onderzoek naar tevredenheid, een rol. Onderzoek onder Oekraïense burgers laat bijvoorbeeld zien dat jonge burgers gemiddeld meer vertrouwen hebben in overheidsorganen dan oudere leeftijdsgroepen (Rieznik & Lee, 2021). Christensen en Laegreid (2005) vinden soortgelijke resultaten onder Noorse burgers, met de aanvulling dat ze ook verschillen vinden in de mate van vertrouwen als ze groepen opdelen naar opleidingsniveau en type banen (hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger het vertrouwen).

Naast sociaal-demografische factoren komt uit verschillende onderzoeken naar voren dat overheidsprestaties van invloed zijn op de mate van vertrouwen, zowel op landelijk niveau (Kim, 2010; Kim & Baniamin, 2022) als op het lokaal niveau (Lanin & Hermanto, 2018), maar ook prestaties ten aanzien van specifieke crises zoals de bestrijding van de Covid19-pandemie (Mansoor, 2021). Uit een metastudie uit 2021 van Zhang, Li en Yang (2021) blijkt dat het verband tussen prestaties en vertrouwen sterker is op lokaal niveau en wanneer prestaties worden gemeten in resultaatgerichte indicatoren. Een koppeling tussen meer abstracte hervormingen in lokaal bestuur die moeten leiden tot betere overheidsprestaties leiden niet tot meer vertrouwen in lokale politici (Reitan et al., 2015). In het onderzoek van Zhang, Li en Yang (2021) blijkt ook dat respondenten nauwelijks onderscheid maken tussen vertrouwen in specifieke organisaties en de overheid in het algemeen als ze oordelen vormen over de relatie tussen prestaties en vertrouwen. Onderzoek over de richting van het verband tussen vertrouwen en prestaties is beperkt; op basis van slechts een enkel onderzoek kunnen hierover uitspraken worden gedaan. De resultaten in dat onderzoek suggereren dat prestaties vertrouwen beïnvloeden en niet andersom (Vigoda & Yuval, 2003). Er zijn echter ook indicaties dat vertrouwen een modererende variabele is tussen de acties van de overheid en het oordeel van burgers over deze acties. Zo vinden Bian et al. (2021) dat een hoger vertrouwen in de overheid gepaard gaat met een positiever oordeel van de prestaties van de overheid (en een laag vertrouwen met een negatiever oordeel). Bij de gevonden resultaten tussen prestaties en vertrouwen is het wederom belangrijk om enkele kanttekeningen te plaatsen. Het blijft lastig om een betekenisvolle operationalisering van overheidsprestatie (wat levert de overheid precies?) te vinden waardoor onderzoek naar het verband tussen prestatie en vertrouwen wordt bemoeilijkt (K. Yang & Holzer, 2006). Daar komt bij dat verwachtingen, net als bij tevredenheid, ook bij prestaties een rol spelen. Mason et al. (2014) concluderen dat de verschafte prestatie-informatie samengaat met aanzienlijk hogere

vertrouwensscores, maar de scores zijn wel sterk afhankelijk van de mate van vertrouwen voorafgaand aan de verkregen informatie. Ook Porumbescu (2017) treft in Korea (vertrouwen in en tevredenheid over de Seoul Metropolitan Government) een bevestiging aan van de hypothese dat hoge verwachtingen bij burgers gepaard gaan met ‘more negative evaluations of public sector trustworthiness’ (en dus vertrouwen). De theoretische basis voor deze opmerkelijke inverse relatie grondt Porumbescu in het zogeheten ‘expectancy disconfirmation model’, dat suggereert dat hoe hoger de verwachtingen van burgers zijn over de prestaties van de overheid hoe groter de kans op ‘disconfirmation’ (het niet bevestigd worden) van de prestaties die daadwerkelijk geleverd worden (Van Ryzin, 2006). Dit patroon neemt Porumbescu ook aan voor vertrouwen en zijn onderzoek in Korea bevestigt deze hypothese. Het gebruik van online massamedia blijkt bovendien beide varianten van het ‘expectancy disconfirmation model’ te versterken.

Ook onpartijdigheid en eerlijkheid van de overheid blijkt een factor bij de hoogte van vertrouwen. Uit onderzoek van Choi (2018) naar een aantal OECD-landen blijkt dat onpartijdigheid van de bureaucratie een zelfstandige factor is die significant correleert met het vertrouwen in de overheid. Als onpartijdigheid niet wordt meegenomen, blijkt een negatieve en significante coëfficiënt tussen politisering en het publiek vertrouwen. Onderzoek van Van Ryzin (2015) wijst uit dat eerlijke behandeling een dominante 'driver' is van vertrouwen. Berg en Dahl (2020) vinden een dergelijke relatie niet in een Zweedse studie naar private en publieke scholen, maar vinden (omgekeerd) wel dat oneerlijke behandeling doorwerkt in (een lager) vertrouwen in de overheid. Tevens maken meerdere onderzoeken melding van extreme uitingen van oneerlijk bestuur in de vorm van corruptie. Zo concluderen Rieznik & Lee (2021), Park en Blenkinsopp (2011) en Baniamin et al. (2020) dat corruptie direct en indirect correleert met vertrouwen in de overheid.

Burgerparticipatie heeft mogelijk ook een positieve relatie met vertrouwen in de overheid. Zo blijkt burgerparticipatie in Zuid-Korea bij te dragen aan het vertrouwen in de overheid (Kim, 2010). Kang en van Ryzin (2019) vinden echter geen significant verband tussen samenwerkingsverbanden tussen burgers en de overheid het vertrouwen in deze overheid en ook een Japanse studie van Goldfinch et al. (2023) vindt geen relatie tussen vertrouwen en burgerparticipatie.

Vertrouwen kan ook te maken hebben met de taak of activiteit van de publieke organisatie. Zo worden organisaties gerelateerd aan de politiek en aan het managen van het financiële stelsel gemiddeld lager beoordeeld op tevredenheid en vertrouwen, terwijl organisaties die zich bezighouden met veiligheid en defensie juist gemiddeld hoger worden beoordeeld (Mizrahi et al., 2014).

Baniamin et al (2020) hebben onderzoek uitgevoerd naar wat zij een (theoretische) paradox noemen in drie landen (Bangladesh, Nepal, Sri Lanka). In deze landen gaan slechte prestaties van de publieke sector gepaard met een hoge mate van institutioneel vertrouwen. De onderzoekers vragen zich af hoe dit te verklaren is. Hiervoor maken ze een onderscheid tussen ‘performance-based trust’, ‘social capital based trust’ en een ‘culturalist’ benadering waarin ‘authoritarian orientation’ het institutioneel vertrouwen verklaart. Vervolgens toetsen ze de verklaringen, aan de hand van vertrouwen in de ‘civil service’ in relatie tot de ‘human development index’ en de ‘corruptions perceptions index’. Wat in de drie landen in ieder geval blijkt, is dat snelle en efficiënte service het vertrouwen in de ‘civil service’ versterkt. Corruptie blijkt een belangrijke verklaring voor minder vertrouwen. Een autoritaire cultuur blijkt wel het vertrouwen te verklaren, de mate van sociaal kapitaal (‘generalized trust’ en ‘associationalism’) verklaart het vertrouwen in de ‘civil service’ niet. Ook sociaal-demografische factoren (inclusief opleiding en inkomen) bleken niet statistisch significant of niet op landenniveau statistisch significant. Kim en Baniamin (2022) vinden in hun onderzoek op basis van de Aziatische Barometer (2014-2016) eveneens een verband tussen de aanwezigheid van een autoritaire culturele oriëntatie en het vertrouwen in de overheid. Een autoritaire culturele oriëntatie heeft een opwaarts effect op tevredenheid en vertrouwen.

3.3 Verbanden tussen (tevredenheids)oordelen en vertrouwen

De derde vraag voor de literatuur review betreft het verband tussen (tevredenheids)oordelen van burgers en hun vertrouwen in de overheid (of de publieke sector). Opvallend bij de literatuur over dit verband is dat de aard van het verband lastig eenduidig empirisch is vast te stellen op basis van de studies. De auteurs komen daarom ook tot verschillende hypothesen over de aard van deze relatie. Om meer inzicht te krijgen in deze relatie presenteren we de gevonden resultaten over deze relatie door eerst in te gaan op onderzoeken die (cor)relaties vinden tussen de twee concepten, gevolgd door de bespreking van studies die een causaal verband impliceren, om daarna in te gaan op de studies die meer inzicht geven in de variabelen die op dit verband inwerken.

Meerdere studies vinden een positieve relatie tussen tevredenheid en vertrouwen. Zo vinden Morgeson en Petrescu (2011) een positieve relatie tussen tevredenheid met overheidsorganisaties en vertrouwen in de overheid. Ook Lanin en Hermanto (2018) komen tot de conclusie dat verbetering van de kwaliteit van dienstverlening leidt tot grotere tevredenheid en tot meer vertrouwen in de lokale overheid. Andersom blijkt ook dat laag vertrouwen gepaard met lage tevredenheid en slechte kwaliteit van dienstverlening (Khan et al., 2021). Soortgelijke bevindingen komen ook naar voren uit onderzoek naar aanverwante concepten. Zo vindt Ariely (2013) op basis van onderzoek naar 35 landen dat het oordeel over het openbaar bestuur significant en substantieel correleert met de tevredenheid met de democratie. Mizrahi, Vigoda-Gadot en Cohen (2009) concluderen dat vertrouwen in gezondheidszorg sterker samenhangt met prestaties en tevredenheid over dienstverlening dan met participatie, gelijkheid en autonomie. De coëfficiënt bij het gevonden verband is in alle studies positief; meer tevredenheid gaat gepaard met meer vertrouwen. De causaliteit van dit verband in de studies tot nog toe is echter onbekend. De empirische data geven geen uitsluitsel over de vraag of hoger vertrouwen leidt tot meer tevredenheid, of juist andersom.

Verschillende studies concluderen dat de aard van de relatie tussen tevredenheid en vertrouwen lastig te bepalen is. Vragenlijstonderzoek onder Israëlische burgers toont aan dat het moeilijk is om de causaliteit tussen tevredenheid en vertrouwen (van in dit geval gezondheidszorgorganisaties) vast te stellen (Mizrahi et al., 2020). Een belangrijke verklaring voor deze moeilijkheid ligt volgens Bouckaert (2003) in het feit dat tevredenheid lastig meetbaar is en erg dienstspecifiek van aard is. Yang en Holzer (2006) komen met tot een vergelijkbare conclusie; volgens hen is het lastig om een betekenisvolle operationalisering van percepties van overheidsprestatie te vinden waardoor het lastig is een verband vast te stellen tussen deze percepties en het vertrouwen van burgers. Desondanks zijn er twee studies aangetroffen die de richting van het verband tussen tevredenheid en vertrouwen in meer detail hebben onderzocht. In de eerder besproken studie van Bian et al. (2021) naar covid-maatregelen in China vinden de auteurs dat vertrouwen in de overheid functioneert als ‘mediator’ tussen de acties van de overheid en het oordeel van burgers over de prestaties van de overheid. Een hoog vertrouwen in de overheid gaat gepaard met een positiever oordeel van de prestaties van de overheid (en een laag vertrouwen met een negatiever oordeel). Ook de eerder behandelde studie van Beeri, Uster en Vigoda-Gadot (2019) toetst concreet of er een invloed uitgaat van tevredenheid naar vertrouwen. In de studie worden twee hypothesen getoetst: (1) performance management in gemeenten is positief gecorreleerd met de tevredenheid van burgers met de gemeentelijke dienstverlening, en (2) tevredenheid van burgers met de gemeentelijke dienstverlening medieert de relatie tussen performance management en vertrouwen in gemeenten. De resultaten van het onderzoek laten zien dat burgertevredenheid inderdaad het verband tussen performance management en vertrouwen medieert.

Het feit dat in de grote hoeveelheid onderzochte studies slechts twee studies zijn gevonden waaruit (een deel van) de causaliteit van tevredenheid naar vertrouwen kan worden afgeleid is een teken aan de

wand. Tel daarbij op dat er ook resultaten zijn die pleiten voor een alternatieve verklaring voor de relatie tussen tevredenheid en vertrouwen. Een studie op basis van vragenlijstdata in Westerse landen toont bijvoorbeeld een interessant ‘modererend’ effect van tevredenheid. In het algemeen draagt meer vertrouwen bij burgers in wetenschappelijke experts bij aan een positiever houding ten opzichte van ‘evidence-based’ beleid en minder vertrouwen in de overheid en ‘fellow citizens’. Het oordeel over de covid-19 maatregelen van de overheid, zo blijkt uit deze studie, fungeert als een modererende variabele als het gaat om het verband tussen vertrouwen en een positieve houding ten opzichte van ‘evidence-based beleid’. Respondenten met weinig vertrouwen in de overheid en in ‘fellow citizens’ zijn positiever over ‘evidence-based’ beleid als ze het covid-19 beleid van hun overheid negatief beoordelen. Burgers met meer vertrouwen in de overheid staan positiever tegenover ‘evidence-based’ beleid als ze het covid-19 beleid positief beoordelen. De onderzoekers komen tot de conclusie dat het oordeel over het covid-19 beleid van de eigen overheid een modererende variabele is tussen vertrouwen in wetenschappelijke expertise en de houding van burgers ten opzichte van ‘evidence-based’ beleid (Bundi & Pattyn, 2022).

4. Implicaties voor praktijk en onderzoek

Startpunt voor de literatuur review in dit paper is de zogeheten ‘performance thesis’, de (veronder)stelling dat er een verband is tussen de prestaties van de overheid, waaronder de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en het vertrouwen van burgers in de overheid. Hoe beter de overheid presteert, zo stelt de ‘performance thesis’, hoe hoger het vertrouwen van burgers in de overheid. Aan de hand van bestuurskundig onderzoek uit de hele wereld is deze ‘thesis’ onder de loep genomen. Om te beginnen valt op dat er wel wat empirisch onderzoek naar dit verband beschikbaar is, maar dat het empirisch onderzoek dat (quasi-)experimenteel is (en waarbij er dus manipulatie plaatsvindt) dan wel waarbij alternatieve verklaringen voor vertrouwen worden uitgesloten (naast prestaties van de overheid) op enkele handen te tellen is. Bovendien is het onderzoek lang niet altijd vergelijkbaar omdat de prestaties van verschillende organisaties in de publieke sector worden bekeken. Leraren, het metropolitaan bestuur in Seoul en het lokaal bestuur in Noorwegen laten zich in dit opzicht niet zonder meer vergelijken met ‘government’, dat soms voor regering staat en soms voor de overheid. Ook zijn in de onderzoeken verschillende prestaties onderzocht, variërend van tevredenheid over crisismanagementbesluiten tot algemene tevredenheid over de overheid. Algemene conclusies trekken op basis van een dergelijk heterogene empirische basis is dan ook per definitie lastig. Met enige voorzichtigheid halen we uit het in dit paper beschreven onderzoek daarom enkele voorlopige conclusies.

1. Het lijkt erop dat er een verband is tussen de *prestaties en dienstverlening van de overheid of, breder, de publieke sector*, en de *tevredenheid van burgers over de overheid of de publieke sector*. Zowel in landen waar de overheid goed presteert als in landen waar de overheid van oudsher minder goed presteert, leveren goede prestaties en een betere dienstverlening meer tevredenheid onder burgers op over de overheid.
2. Een direct verband tussen *tevredenheid van burgers* en *vertrouwen in de overheid* is niet of nauwelijks vastgesteld of zelfs vast te stellen. Er zijn wel studies die indiceren dat er waarschijnlijk een verband is, maar er zijn ook te veel factoren of variabelen in het spel die het verband vertroebelen om een onomstotelijk verband vast te kunnen stellen (en doorgaans worden niet of nauwelijks alternatieve verklaringen/variabelen expliciet uitgesloten op basis van het onderzoek).
3. Een derde voorlopige conclusie is dat sprake lijkt van ‘third common causes’ tussen *demografische en sociaaleconomische factoren* enerzijds en vertrouwen en tevredenheid van burgers anderzijds. Van demografische factoren (leeftijd bijvoorbeeld), sociaaleconomische factoren (inkomen, opleiding, leeftijd) en sociaal-culturele factoren (als een autoritaire cultuur, de ‘grondhouding’ tegenover de overheid of de publieke sector dan wel de mate van vertrouwen in een samenleving) is het waarschijnlijk dat ze zowel het vertrouwen van burgers in de overheid alsmede de tevredenheid over de overheid beïnvloeden.
4. Op de vierde plaats lijkt, voor zover een verband tussen tevredenheid over de overheid of de publieke sector en het vertrouwen in de overheid of de publieke sector wordt aangetroffen, sprake te zijn van een *positief verband* (meer tevredenheid wijst op meer vertrouwen). In een enkele studie wordt bij de richting van dit verband geconcludeerd dat tevredenheid vertrouwen beïnvloedt, maar in andere studies komt het beeld naar voren dat een grondhouding van vertrouwen omgekeerd ook inwerkt op de tevredenheid over de overheid. Bewijs voor de plausibiliteit van de richting van het verband ontbreekt vooralsnog.

5. Ten slotte wijst de literatuur review op verschillende kenmerken van de overheid die op tevredenheid en vertrouwen inwerken. Bij *tevredenheid* lijkt het vooral te gaan om *nabijheid, efficiëntie en de kwaliteit van de interactie* (zowel bij ‘vrijwillige’ als bij ‘gedwongen’ dienstverlening), maar niet om onpartijdigheid van de overheid. Bij *vertrouwen* gaat het daarentegen juist wel om een *onpartijdige, niet corrupte overheid*. Gemeenschappelijk voor tevredenheid en vertrouwen zijn het *zelf invloed kunnen uitoefenen door burgers* (draagt bij aan tevredenheid én aan vertrouwen) en het *leveren van prestaties door de overheid of de publieke sector* (in de directe zin zoals schoolprestaties maar ook in de zin van ‘macro performance’). *Informatie over deze prestaties* (al dan niet via media of medeburgers) speelt eveneens een rol, beïnvloedt op langere termijn mogelijk de ‘grondhouding’ en wordt als meer of minder betrouwbaar gezien naargelang de bron van de informatie.

De uitgevoerde systematische literatuur review kent ten minste drie beperkingen.

1. Alleen bestuurskundige literatuur is in de literatuur review meegenomen, met het oog op de ‘performance thesis’. Alternatieve verklaringen voor zowel tevredenheid als vertrouwen bij burgers, zoals sociologische, (sociaal-)psychologische, economische of politicologische verklaringen worden in de bestuurskundige literatuur maar beperkt meegenomen. Soms worden demografische, sociaaleconomische, sociaal-culturele of politieke factoren wel meegenomen, maar in veel onderzoek gaat het primair om het verband tussen prestaties en vertrouwen.
2. Prestaties van de publieke sector worden bij veruit het meeste onderzoek geoperationaliseerd als tevredenheid van burgers. Het gaat met andere woorden om de subjectieve perceptie van prestaties van de publieke sector in de ogen van burgers. Of er tussen ‘objectieve’ prestaties van de publieke sector en de tevredenheid van burgers een direct verband bestaat, is niet zeker. Daarvoor is meer onderzoek nodig naar de referentiekaders die burgers hanteren bij het bepalen van een tevredenheidsoordeel.
3. Een derde beperking hangt hiermee samen en betreft de culturele context waarin het onderzoek plaatsvindt. Omdat het geselecteerd onderzoek de internationale bestuurskundige literatuur bestrijkt, zou de suggestie kunnen worden gewekt dat de ‘performance thesis’ een universele theorie is, ongeacht de culturele context (dus dat, ongeacht de culturele context, een beter presterende publieke sector meer vertrouwen bij burgers oplevert). Dat bij het verband tussen prestaties en vertrouwen wel degelijk culturele factoren spelen, blijkt bij het onderzoek van Baniamin et al (2020). Omdat systematisch onderzoek hiernaar ontbreekt, is over de culturele achtergrond waartegen de ‘performance thesis’ moet worden afgezet niet of nauwelijks iets te zeggen.

Ondanks de beperkingen van een literatuur review zijn er toch enkele lessen uit te destilleren voor publieke managers.

1. Om te beginnen loont het voor publieke managers om te investeren in kwalitatief hoogwaardige uitvoering en dienstverlening. Daarmee kan immers de tevredenheid van burgers over de overheid (of breder, de publieke sector) worden gestimuleerd.
2. Op basis van het beschreven onderzoek is vooral efficiënte dienstverlening waarbij geïnvesteerd wordt in het contact met burgers goed voor het stimuleren van de tevredenheid bij burgers. Minder zeker, maar wel waarschijnlijk stimulerend voor de tevredenheid van burgers is het creëren van mogelijkheden om burgers invloed te geven.

3. Ten slotte is het voor publieke managers verstandig om zich te realiseren dat burgers informatie over prestaties en kwaliteit kritisch beoordelen. Algemene cijfers die door de organisatie of de politiek naar buiten worden gebracht hebben weinig effect. Ervaringen en ‘verhalen’ van medeburgers blijven wel hangen.

Onderzoek naar de ‘performance thesis’ was, is en blijft relevant voor de bestuurspraktijk maar ook voor verdere theorievorming. Met (quasi-)experimenteel onderzoek en onderzoek naar de culturele inbedding van tevredenheid over de overheid en vertrouwen in de overheid zou iets aan de beperkingen van het huidige onderzoek kunnen worden gedaan. Dat geldt ook voor onderzoek waarbij verschillende invullingen van prestaties worden vergeleken. Op basis hiervan kan antwoord worden gegeven in de vraag of vanuit het perspectief van de tevredenheid van burgers het eigenlijk iets uitmaakt welke invulling van prestaties van de publieke sector worden gekozen. Zien burgers de verschillen tussen prestaties en doen ze ertoe als het gaat om de tevredenheid van burgers? Naast dit onderzoek zien wij voor het onderzoek naar de ‘performance thesis’ enkele kansen voor toekomstig onderzoek.

1. De ‘performance thesis’ is geïsoleerd gezien te veel een versimpeling van de werkelijkheid. Zo ontbreekt een ‘theorie’ over hoe prestaties, dienstverlening en uitvoering doorwerken in tevredenheid onder burgers en in het vertrouwen van burgers in de overheid. Een dergelijke theorie zou in de vorm van een model kunnen worden opgesteld en getoetst, waarbij alternatieve verklaringen voor vertrouwen expliciet worden getoetst om te controleren of er bij de ‘performance thesis’ sprake is van een schijnverband. Zo’n theorie zou bovendien voorzien moeten worden van een narratief (waarom werken prestaties, dienstverlening en uitvoering door in tevredenheid en waarom werkt tevredenheid door in uitvoering?).
2. Variabelen ten aanzien van uitvoering/dienstverlening die doorwerken in tevredenheid onder burgers en in het vertrouwen van burgers lijken deels te overlappen (bijvoorbeeld het door burgers invloed kunnen uitoefenen op de prestaties) maar ook van elkaar te verschillen (bijvoorbeeld contact bij tevredenheid vis-a-vis onpartijdigheid bij vertrouwen). Meer onderzoek naar zowel de overlap als de verschillen kunnen de theorie onder de ‘performance thesis’ aanzienlijk verrijken en het verband tussen tevredenheid en vertrouwen nuanceren.
3. Ondanks enig onderzoek zit er nog steeds een lacune in de kennis over het effect van informatie (direct, via de eigen ervaring, via verhalen, via – sociale – media) alsmede het type informatie op de tevredenheid van burgers. Meer inzicht hierin kan een ‘cognitieve theorie’ opleveren over hoe burgers tot hun oordeel over dienstverlening/uitvoering/prestaties komen, inclusief de ‘biases’ die zich in de oordeelsvorming voordoen. In plaats van het gangbare survey-onderzoek zouden hiervoor experimenten (of survey-experimenten) wel eens geschikter kunnen zijn dan het nog eens correleren van grootschalige surveydata.

Literatuur

- Abner, G., Perry, J. L., & Fucilla, L. (2020). Experiments on the Effects of Positive and Negative Perceptions of A Public Sector Profession. *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1025-1052. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1729823>
- Aitalieva, N. R., & Morelock, A. L. (2019). Citizens' Perceptions of Government Policy Success: A Cross-National Study. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 5(2), 198-216. <https://doi.org/10.20899/jpna.5.2.198-216>
- Ariely, G. (2013). Public administration and citizen satisfaction with democracy: Cross-national evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 747-766. <https://doi.org/10.1177/0020852313501432>
- Baniamin, H. M., Jamil, I., & Askvik, S. (2020). Mismatch between lower performance and higher trust in the civil service: Can culture provide an explanation? *International Political Science Review*, 41(2), 192-206. <https://doi.org/10.1177/0192512118799756>
- Barrows, S., Henderson, M., Peterson, P. E., & West, M. R. (2016). Relative Performance Information and Perceptions of Public Service Quality: Evidence From American School Districts. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 571-583. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw028>
- Beeri, I., Uster, A., & Vigoda-Gadot, E. (2019). Does Performance Management Relate to Good Governance? A Study of Its Relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli Local Government. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 241-279. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1436074>
- Berg, M., & Dahl, V. (2020). Mechanisms of trust for different modes of welfare service provision. *Public Management Review*, 22(9), 1284-1305. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1630137>
- Bian, Q., Zhang, X., & Mao, Q. (2021). The more actions, the higher the performance evaluation? Evidence from the crisis management of COVID-19 in China. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 60, 102281. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102281>
- Bouckaert, G. (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 329-344.
- Brown, T. (2007). Coercion versus Choice: Citizen Evaluations of Public Service Quality across Methods of Consumption. *Public Administration Review*, 67(3), 559-572. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00737.x>
- Bundi, P., & Pattyn, V. (2022). Trust, but verify? Understanding citizen attitudes toward evidence-informed policy making. *Public Administration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/padm.12852>
- Choi, S. (2018). Bureaucratic characteristics and citizen trust in civil service in OECD member nations. *International Area Studies Review*, 21(2), 114-133. <https://doi.org/10.1177/2233865917753899>
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2005). TRUST IN GOVERNMENT: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511. <https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051848>
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle. *Public Interest*, 28(Summer), 38-50.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press.
- Goldfinch, S., Yamamoto, K., & Aoyagi, S. (2023). Does process matter more for predicting trust in government? Participation, performance, and process, in local government in Japan. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 842-863. <https://doi.org/10.1177/00208523221099395>

- Gunsteren, H. R. van, & Andeweg, R. B. (1994). *Het grote ongenoegen: Over de kloof tussen burgers en politiek*. Aramith Uitgevers.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hvidman, U. (2019). Citizens' Evaluations of the Public Sector: Evidence From Two Large-Scale Experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 255-267.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muy064>
- Hvidman, U., & Andersen, S. C. (2016). Perceptions of Public and Private Performance: Evidence from a Survey Experiment. *Public Administration Review*, 76(1), 111-120.
<https://doi.org/10.1111/puar.12441>
- Jilke, S. (2018). Citizen satisfaction under changing political leadership: The role of partisan motivated reasoning. *Governance*, 31(3), 515-533. <https://doi.org/10.1111/gove.12317>
- Kang, S., & Van Ryzin, G. G. (2019). Coproduction and trust in government: Evidence from survey experiments. *Public Management Review*, 21(11), 1646-1664.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619812>
- Khan, N. A., Ferdous, J., & Bhuiyan, M. I. H. (2021). Examining citizens' trust in local government institutions: A focus on upazila parishads (sub-district councils) in Bangladesh. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 136-145. <https://doi.org/10.5130/cjlg.vi24.7275>
- Kim, S. (2010). Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter? *Public Administration Review*, 70(5), 801-810.
- Kim, S., & Baniamin, H. M. (2022). Understanding the Dynamics of Institutional Trust in Indonesia, Malaysia, and Thailand. *International Journal of Public Administration*, 45(15), 1092-1102.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1948566>
- Lanin, D., & Hermanto, N. (2018). The effect of service quality toward public satisfaction and public trust on local government in Indonesia. *International Journal of Social Economics*, 46(3), 377-392.
<https://doi.org/10.1108/IJSE-04-2017-0151>
- Liu, Y., & Xu, C. (2023). De-stereotyping public performance evaluation. *International Public Management Journal*, 26(1), 107-125. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2109786>
- Mansoor, M. (2021). Citizens' trust in government as a function of good governance and government agency's provision of quality information on social media during COVID-19. *Government Information Quarterly*, 38(4), 101597. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101597>
- Marvel, J. D. (2016). Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 143-158. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu053>
- Mason, D., Hillenbrand, C., & Money, K. (2014). Are Informed Citizens More Trusting? Transparency of Performance Data and Trust Towards a British Police Force. *Journal of Business Ethics*, 122(2), 321-341.
- Meier, K. J., Johnson, A. P., & An, S.-H. (2019). Perceptual Bias and Public Programs: The Case of the United States and Hospital Care. *Public Administration Review*, 79(6), 820-828.
<https://doi.org/10.1111/puar.13067>
- Mizrahi, S., Cohen, N., & Vigoda-Gadot, E. (2020). Government's social responsibility, citizen satisfaction and trust. *Policy & Politics*, 48(3), 443-460. <https://doi.org/10.1332/030557320X15837138439319>
- Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Cohen, N. (2009). Trust, Participation, and Performance in Public Administration. *Public Performance & Management Review*, 33(1), 7-33.
<https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576330101>
- Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Cohen, N. (2021). Drivers of trust in emergency organizations networks: The role of readiness, threat perceptions and participation in decision making. *Public Management Review*, 23(2), 233-253. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1674367>

- Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Van Ryzin, G. (2014). Public Sector Management, Trust, Performance, and Participation. *Public Performance & Management Review*, 34(2), 268-312.
<https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576340207>
- Morgeson, F. V., & Petrescu, C. (2011). Do they all perform alike? An examination of perceived performance, citizen satisfaction and trust with US federal agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 451-479. <https://doi.org/10.1177/0020852311407278>
- Morgeson III, F. V., Sharma, P. N., Sharma, U., & Hult, G. T. M. (2022). Partisan bias and citizen satisfaction, confidence, and trust in the U.S. Federal Government. *Public Management Review*, 24(12), 1933-1956.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1945667>
- Olsen, A. L. (2013). Leftmost-digit-bias in an enumerated public sector? An experiment on citizens' judgment of performance information. *Judgment and Decision Making*, 8(3), 365-371.
<https://doi.org/10.1017/S1930297500006021>
- Olsen, A. L. (2016). Human Interest or Hard Numbers? Experiments on Citizens' Selection, Exposure, and Recall of Performance Information. *Public Administration Review*, 77(3), 408-420.
<https://doi.org/10.1111/puar.12638>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Penguin Publishing Group.
- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254-274.
<https://doi.org/10.1177/0020852311399230>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity (Fourth Edition, Fourth Edition)*. Oxford University Press.
- Porumbescu, G. (2017). Not All Bad News After All? Exploring the Relationship Between Citizens' Use of Online Mass Media for Government Information and Trust in Government. *International Public Management Journal*, 20(3), 409-441. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1269859>
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
<https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037387/making-democracy-work>
- Reitan, M., Gustafsson, K., & Blekesaune, A. (2015). Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians? *Local Government Studies*, 41(1), 156-179.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2014.891983>
- Rieznik, S., & Lee, H.-B. (2021). Citizens' Perception of Corruption and Transparency as Determinants of Public Trust in Local Government in Ukraine. *Croatian and Comparative Public Administration*, 21(2), Article 2.
- Roch, C. H., & Poister, T. H. (2006). Citizens, Accountability, and Service Satisfaction: The Influence of Expectations. *Urban Affairs Review*, 41(3), 292-308. <https://doi.org/10.1177/1078087405281124>
- Song, M., Kim, M., & Favero, N. (2020). Social Class, Ingroup–Outgroup Comparison, and Citizen Evaluations: Is User Satisfaction Linked to Outcome Disparities? *The American Review of Public Administration*, 50(2), 205-218. <https://doi.org/10.1177/0275074019874445>
- Tops, P. W., Denters, S. A. H., Depla, P., Deth, J. W. van, Leijenaar, M. H., & Niemöller, B. (1991). *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*. Eburon.
- Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of administrative performance: The key to trust in government?* KU Leuven.
- Van Ham, C., Thomassen, J., Aarts, K., Andeweg, R., Ham, C. van, Thomassen, J., Aarts, K., & Andeweg, R. (Red.). (2017). *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*. Oxford University Press.

- Van Ryzin, G. G. (2006). Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 599-611.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui058>
- Van Ryzin, G. G. (2015). Service Quality, Administrative Process, and Citizens' Evaluation of Local Government in the US. *Public Management Review*, 17(3), 425-442.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841456>
- Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., & Immerwahr, S. (2004). Explaining the Race Gap in Satisfaction with Urban Services. *Urban Affairs Review*, 39(5), 613-632. <https://doi.org/10.1177/1078087404264218>
- Vigoda, E., & Yuval, F. (2003). Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance: Can We Point to Causality? *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 12-25.
<https://doi.org/10.1046/j.1467-8500.2003.00333.x>
- Walther, F., Weber, P., & Kabst, R. (2018). Analyzing Influencing Factors on Citizens' Trust and Satisfaction. *International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)*, 5(2), 40-51.
<https://doi.org/10.4018/IJPADA.2018040104>
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00560.x>
- Yang, Y. (2010). Adjusting for Perception Bias in Citizens' Subjective Evaluations. *Public Performance & Management Review*, 34(1), 38-55. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576340103>
- Zhang, J., Li, H., & Yang, K. (2021). A Meta-Analysis of the Government Performance—Trust Link: Taking Cultural and Methodological Factors into Account. *Public Administration Review*, 82(1), 39-58.
<https://doi.org/10.1111/puar.13439>
- Zouridis, S., & Leijtens, V. (2021). Bringing the law back in the law-government nexus in an era of network governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(2), 118-129.
<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa022>

