

# *Het vertrouwen van de Vlaming*

HET VERTROUWEN VAN DE VLAMING

## *in de overheid opgesplitst*

IN DE OVERHEID OPGESPLITST

## *naar dimensies en indicatoren*

NAAR DIMENSIES EN INDICATOREN

Jarl K. Kampen • Steven Van de Walle

K.U.Leuven

## 1 | Inleiding

Er is anno 2003 een tamelijk ruime hoeveelheid literatuur beschikbaar die het vertrouwen van de Vlaming in de overheid en in de maatschappij als geheel beschrijft. Wat de overheid betreft en ons beperkende tot empirische studies, vinden die beschrijvingen plaats op dienstverlenend en administratief niveau (zgn. micro niveau; zie Kampen, Bouckaert & Van de Walle, 2003), op het niveau van lokaal bestuur (Swyngedouw, Abts & Kampen, 2002) en op Vlaams en federaal niveau (Kampen & Molenberghs, 2002; Elchardus & Smits, 1998, 2002). Vaak wordt gewag gemaakt van een crisis in het vertrouwen: de Vlaming maar evenzeer de burger in Westerse democratieën in het algemeen zou in toenemende mate het vertrouwen verliezen in de overheid en in andere maatschappelijke instituten. Er is discussie mogelijk of de beschikbare gegevens zoals verzameld in burgersurveys het bestaan van een crisis in Vlaanderen rechtvaardigen; veeleer lijkt het erop dat het dieptepunt in het vertrouwen, of het hoogtepunt van het wantrouwen, al verschillende jaren achter ons ligt (zie ook Elchardus & Smits, 2002). Uit het cross-sectionele onderzoek van de APS gedurende de jaren 1997-2002 (met uitzondering van 2001 wanneer een meting ontbreekt) komt wat betreft de federale regering immers een duidelijk stijgende trend in de mate van vertrouwen naar voren:

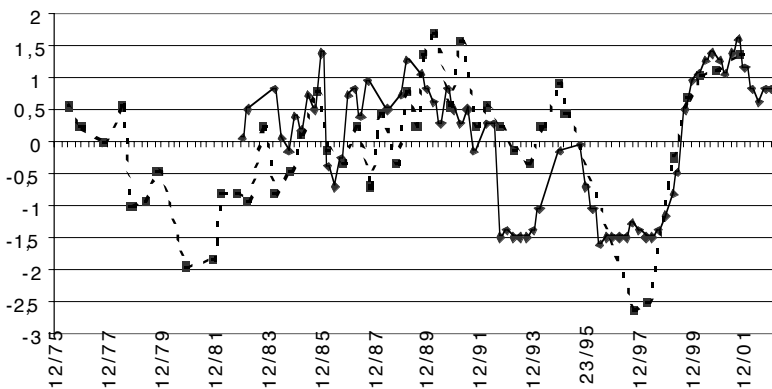
	(Zeer) weinig	Niet weinig/veel	(Zeer) veel
1997	54%	35%	12%
1998	48%	38%	15%
1999	35%	48%	17%

	(Zeer) weinig	Niet weinig/veel	(Zeer) veel
2000	27%	48%	26%
2002	28%	49%	23%

Eerst in 2002 komt er een einde aan de stijging, en rest speculatie of de huidige mondiale economische crisis en veiligheidsproblematiek i.v.m. Al Qaeda en Irak daar niet voor een groot deel tussen zitten. In feite kan enkel voor de Vlaamse pers tussen 1996 en 2002 werkelijk een sterk dalend vertrouwen worden opgetekend. De cijfers zoals verzameld door La Libre Belgique geven een zelfde beeld aangaande het vertrouwen in de regering. Hier werden gedurende begin jaren tachtig tot heden peilingen gedaan van het vertrouwen in de zittende regering (zie Figuur 1). Hoewel de betrokken steekproeven kunnen worden bekritiseerd op basis van hun representativiteit van de Belgische populatie, een kritiek die overigens evenzeer op de vaak geciteerde Eurobarometer van toepassing is daar in beide surveys geen gebruik wordt gemaakt van het Rijksregister en dus niet alle Vlamingen (Belgen) kans hebben in het onderzoek te worden betrokken, volgen de cijfers althans voor de episode 1995 tot heden de trend die ook in de ISPO verkiezingsstudies en de APS surveys naar voor komt.

FIGUUR 1

Gemiddelde Z-score van het vertrouwen dat de regering van [eerste minister] in staat is de problemen die zich stellen in België op te lossen (periode 1982-2002; La Libre Belgique); en gemiddelde Z-score van de tevredenheid met de democratie in België (periode 1975-2002; Eurobarometer).



Niettemin, er is veel te doen in binnen- en buitenland rond de vraagstelling of we leven in een wantrouwig landje (Elchardus & Smits, 1998), de democratie in verval is (Holsteyn & Mudde, 2002), we de politiek voorbij zijn (Huyse, 1997), de wereld zonder stuurman is (Kruithof, 1995), de zekerheid verloren is (Dobbelaere *et al.*, 2000) en of we leven onder de terreur van de economie (Forrester, 1997). Het bouwen aan vertrouwen staat én in de economische én in de politieke sector hoog op de agenda. Met name in Nederland was 2002 een politiek uitermate onrustig jaar, waar voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog een politieke moord werd gepleegd en een uit de grond gestampte partij, de LPF, in één klap 15% van de stemmen haalde bij de nationale verkiezingen. Het strategisch beleidsakkoord van het (eerste) kabinet Balkenende droeg de naam “Werken aan vertrouwen: een kwestie van aanpakken”. De politieke aardverschuiving bij de Noorderburen heeft voelbare naschokken in Vlaanderen en resulteerde bijvoorbeeld in een bespiegeling rond “De Puinhopen van Paars-Groen” van de Vlaamse republikein Geert Bourgeois welke refereert aan het boek “De Puinhopen na acht jaar Paars”, het partijprogramma van de LPF. De mondiale gepercipieerde veiligheidscrisis heeft in Nederland maar ook in België geleid tot een toenevende radicaliteit van het politieke discours met betrekking tot migranten. Wat dat laatste maatschappelijk thema betreft, het staat als een paal boven water dat het vertrouwen van de Vlaamse burger in de regering in grote mate zal worden bepaald door de wijze waarop politici omgaan met de complexe problematiek die hierop betrekking heeft. Dat gegeven komt uit vrijwel alle empirische studies in Vlaanderen naar voren.

Naast de invloed die de politiek heeft op het vertrouwen in de overheid, is in recente jaren echter ook studie gemaakt van de invloed van kwaliteitsverbeteringen van de overheidsdienstverlening. Modernisering van de publieke sector met het oog op het verhogen van de kwaliteit en productiviteit van de openbare dienstverlening staat al een tiental jaren op de bestuurlijke agenda. In Vlaanderen werden de hervormingen ingeluid met het “Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten” (B.S. 22.01.1993). De moderniseringsideologie brak internationaal door in de jaren tachtig, en werd onder de term *good governance* verspreid door met name de OECD en de vijf grote consultancy firma's (Van Gunsteren, 2002: 20). Als centraal motto van de moderniseringsideologie kan de stelling gelden dat de overheid leaner and keener moest worden (Van Boxtel & Schrijvers, 2002). Dit leidde onder meer tot de privatiseringsgolf van de jaren negentig, waarbij in Nederland en Engeland de spoorwegen werden geliberaliseerd en in Europees verband aan de lidstaten de privatisering van de telecomsector werd opgelegd terwijl vermarkting van de energiesector op het Europees verlanglijstje staat. Daarnaast werd gekozen voor een behoeften gerichte aanpak in plaats van een productgerichte benadering. De Nieuwe Politieke Cultuur moest inhouden dat de rol van een regelgevende overheid met de nadruk op *plichten* van de burgers verschuift naar een dienstverlenende overheid met nadruk op de *rechten* van burgers. Deze ideologie ligt verscholen in de naam van het federale Copernicusplan. In recente jaren wordt getracht de resultaten van deze inspanning

middels klantentevredenheidspeilingen zichtbaar te maken (Bouckaert, Kampen, Maddens & Van de Walle, 2001). De aanname dat de kwaliteit van overheidsdienstverlening in relatie staat met vertrouwen in de overheid wordt de prestatie hypothese genoemd (Van de Walle & Kampen, 2002). Zij opgemerkt dat de idee dat het presteren van de overheid weerslag zou hebben op het vertrouwen erin niet altijd wordt gesteund (bv. Elchardus & Smits, 2002).

In deze bijdrage willen we wat diepgang brengen in de discussie welke factoren (kunnen) bijdragen aan het vertrouwen in de overheid. Op de eerste plaats, door dimensies aan te brengen in het hybride concept “de overheid”. Op de tweede plaats, door een relatie aan te leggen tussen vertrouwensniveaus enerzijds en tevredenheidsindicatoren en attitudeschalen anderzijds. We beschikken voor deze analyse over twee bronnen van data: de jaarlijkse APS survey “Sociaal culturele verschuivingen in Vlaanderen” en de burgersurvey “Werken Aan De Overheid”(WADO) welke beide door interviewers werden afgenomen. In alle gevallen gaat het om surveys die betrekking hebben op 1250 of meer Vlamingen die middels een gestratificeerde tweetrapsteekproef uit het Rijksregister werden geselecteerd. De eerste fase van de tweetrapsteekproef bestond eruit een selectie uit de 308 Vlaamse gemeentes te trekken middels het zgn. NIS nummer; in de tweede fase werd binnen elke gemeente in de selectie, afhankelijk van de grootte van zijn populatie, een grotere of kleinere steekproef van inwoners getrokken uit het (federaal) Rijksregister waarin in principe alle ingezetenen van België staan opgetekend. Voor WADO werden gemeentes geselecteerd in de vijf provincies van Vlaanderen, terwijl in APS ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de beschouwing werd meegenomen. Dat laatste buiten beschouwing gelaten zijn de surveys qua doelpopulatie derhalve perfect vergelijkbaar.

## 2 | Dimensies van het vertrouwen in de overheid

### 2.1 | Waargenomen niveaus van vertrouwen in de overheidsinstellingen

In Tabel 1 staan de waargenomen vertrouwensniveaus binnen APS en WADO opgesomd voor de overheidsinstellingen die in beide lijsten werden opgenomen. De oorspronkelijke vijfpuntschalen werden met het oog op de robuustheid van de resultaten gereduceerd tot driepuntschalen: 1=“(Heel) weinig vertrouwen”, 2=“Niet veel en niet weinig vertrouwen” en 3=“(heel) veel vertrouwen”. Onmiddellijk valt op dat respondenten in de WADO enquête meestal positiever staan t.o.v. de instellingen, dat wil zeggen een eerder vertrouwende houding aannemen dan respondenten in APS. Het onderwijs, de gemeentelijke en Vlaamse administratie en de politie worden in beide enquêtes het meest vertrouwd, tegenover de Waalse en Vlaamse politieke partijen het minst. Markante verschillen tussen APS en WADO zijn dat respondenten in APS eerder wantrouwend en respondenten in WADO eerder vertrouwend staan tegenover

de Vlaamse regering en parlement, en dat respondenten in WADO veel negatiever staan tegenover de Koning en leger. Die verschillen tussen de enquêtes zijn niet eenvoudig te verklaren. Hoewel de doelpopulatie van de twee burgersurveys (vrijwel) dezelfde is, en zij bovendien ongeveer gelijktijdig werden afgenomen (april-juli 2002) bestaat er groot verschil tussen de context i.e. inhoud en lengte van de surveys. Contexteffecten m.b.t. de vertrouwensniveaus werden eerder ook waargenomen tussen APS en de ISPO Verkiezingsdata (Kampen & Molenberghs, 2002). Contexteffecten zijn een bekend probleem in surveys (zie bv. Tourangeau, Rips & Rasinski, 2000) en kennen in feite geen éénduidige oplossing. Volgens Billiet, Loosveldt & Waterplas (1988) geldt dat dit soort effecten kunnen worden geminimaliseerd maar nooit helemaal zijn uit te sluiten. In de volgende paragraaf zullen we proberen na te gaan of de verschillende contexten van de surveys ook invloed uitoefenen op de associaties van variabelen.

TABEL 1

Waargenomen gemiddelden in vertrouwensniveaus

Instelling	Absoluut		Relatief	
	APS	WADO	APS	WADO
Belgische regering	22,8%	29,7%	-9,1%	-6,4%
Belgisch parlement	23,9%	29,9%	-8,0%	-6,2%
Vlaamse regering	26,4%	35,3%	-5,5%	-0,8%
Vlaams parlement	25,0%	31,9%	-6,9%	-4,2%
Europese Commissie	21,7%	27,4%	-10,2%	-8,7%
Vlaamse pol. partijen	14,9%	21,1%	-17,0%	-15,0%
Gerecht	23,1%	31,7%	-8,8%	-4,4%
Waalse pol. partijen	7,6%	7,6%	-24,3%	-28,5%
Koning	40,7%	37,6%	8,8%	1,5%
Leger	30,9%	28,3%	-1,0%	-7,8%
Vlaamse administratie	37,3%	39,6%	5,4%	3,5%
Gem. administratie	45,7%	51,4%	13,8%	15,3%
Politie	47,2%	54,6%	15,3%	18,5%
Onderwijs	78,8%	79,8%	46,9%	43,7%
Totaal	31,9%	36,1%		

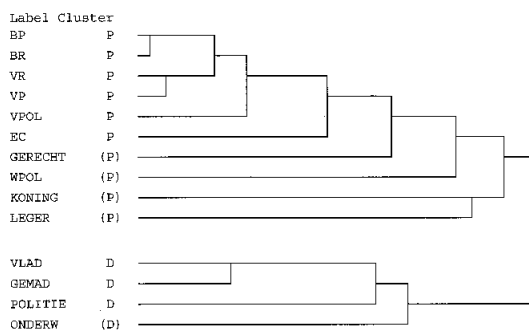
De eerste twee kolommen bevatten de percentages respondenten met (veel) vertrouwen, de laatste kolom afwijkingen van de percentages t.o.v. het totaal.

## 2.2 | Clusteranalyse

Clusteranalyse is een techniek om objecten in a priori ongeweten groepen te verenigen. De techniek wordt bijvoorbeeld al tientallen jaren toegepast in de biowetenschappen bij het opstellen van taxonomieën (bv. Brown, 1998: 131). Wij passen de techniek toe om een beeld te krijgen van de manier waarop de gemiddelde Vlaming structuur aanbrengt in de vele overheidsorganen waarover deze in de twee surveys (APS en WADO) een vertrouwensoordeel moest uitspreken. In de analyse worden meegenomen: Belgische regering (BR) en parlement (BP), Vlaamse regering (VR) en parlement (VP), de Europese Commissie (EC), de Vlaamse en de Waalse politieke partijen (VPOL resp. WPOL), het gerecht, het leger, de Koning, de gemeentelijke en Vlaamse administratie (GEMAD resp. VLAD), de politie en het onderwijs. Deze instellingen werden geselecteerd op grond van het feit dat metingen werden verricht van de vertrouwensniveaus in beide surveys. In Figuur 2a en 2b staan de zgn. dendrogrammen d.w.z. grafische weergaven van de resultaten van de analyses uitgevoerd in resp. APS en WADO afgebeeld. De horizontale as geeft de gelijkenis van de instituten in termen van het vertrouwensoordeel weer: hoe eerder twee instituten worden samengevoegd, hoe groter de gelijkenis (uitgedrukt in gemiddelde Euclidische afstand tussen ruwe scores op de betrokken variabelen). Twee duidelijk te onderscheiden clusters vallen op: één welke de Belgische regering en parlement, de Vlaamse regering en parlement, de Vlaamse politieke partijen en de Europese Commissie verenigt (bovenaan in elke figuur en gemarkeerd met 'P'), en één welke de gemeentelijke en Vlaamse administratie, de politie en het onderwijs in zich verenigt (onderaan in de figuren en gemarkeerd met 'D'). De Waalse politieke partijen, het gerecht, de Koning en het leger vormen minder duidelijk te onderscheiden entiteiten welke qua vertrouwensoordeel eerder aanleunen bij de politieke instituten dan bij de overheidsadministraties en -diensten. Hoewel er kleine verschillen in de clusters zijn waar te nemen tussen APS en WADO (bijvoorbeeld in het moment dat de Europese Commissie aan de politieke cluster wordt toegevoegd) lijkt de algemene tweedeling in een politieke en een administratieve/dienstverlenende cluster door de gegeven empirie gerechtvaardigd en is het contexteffect derhalve verwaarloosbaar.

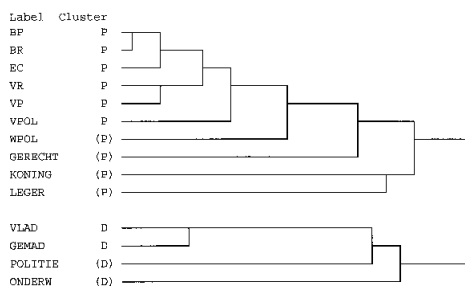
FIGUUR 2A

Dendrogram van vertrouwensitems in APS 2002



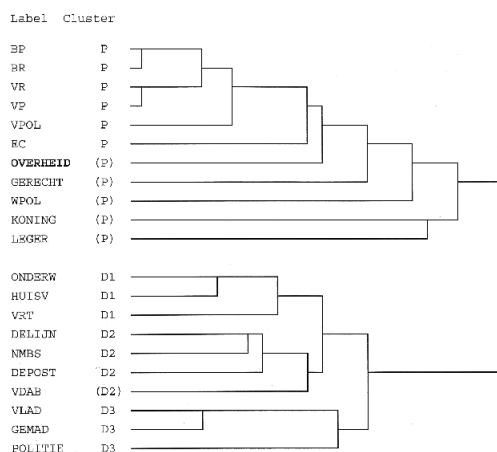
FIGUUR 2B

Dendrogram van vertrouwensitems in WADO 2002



FIGUUR 3

Dendrogram van vertrouwensitems WADO (alle instellingen)



TABEL 2

**Indicatoren van vertrouwen in de overheid (1)**

Variabele	Parameter	St. fout	p
Hoofdcomponent cluster politiek	0,89	0,08	<0,001
Hoofdcomponent cluster D1	0,16	0,08	0,043
Hoofdcomponent cluster D2	-0,35	0,07	<0,001
Hoofdcomponent cluster D3	0,43	0,08	<0,001

De parameters in de tabel zijn logistische regressie coëfficiënten.

Een tweede, uitgebreidere analyse kan worden uitgevoerd in de data van WADO, waar we naast de genoemde instituten ook over vertrouwensoordelen in de VRT, NMBS, De Post, De Lijn, huisvuilophaling en de VDAB beschikken, plus een meting van het vertrouwen in “de overheid”. De resultaten staan in Figuur 3, en ook hier wordt de tweedeling tussen enerzijds politieke organen en anderzijds administraties en dienstverleners duidelijk zichtbaar. De twee vervoersmaatschappijen (NMBS en De Lijn) vormen samen met De Post een tamelijk onderscheiden cluster (D2). Opnieuw vallen het gerecht, de Koning, de Waalse politieke partijen en het leger buiten deze twee grote categorieën. Merk op dat “de overheid” de politieke instituten overkoepelt, m.a.w. door de Vlaamse burger eerder wordt geassocieerd met politiek dan met dienstverlening. We vinden hierin een aanwijzing dat de zgn. prestatie hypothese, d.w.z. de idee dat modernisering van de administraties en verbetering van de kwaliteit van overheidsdienstverlening (zie Van de Walle & Kampen, 2002; Elchar-dus & Smits, 2002) het vertrouwen in “de overheid” slechts voor een deel kan bevorderen. Indien de analyse nogmaals wordt uitgebreid met de andere instituten in de vragenbatterij, te weten de kerk, de patroons en werkgevers, de vakbonden en de Vlaamse pers dan wordt het beeld niet verstoord. Deze instituten worden alle ingeschaald ergens tussen de politieke en administratieve cluster in en vormen dus met het leger, het gerecht, de Waalse politieke partijen en de Koning een heterogene verzameling instellingen die nog de meeste samenhang met de politiek vertoont.

## 2.3 | Hoofdcomponentenanalyse

Op basis van bovenstaande vaststellingen is de conclusie gerechtvaardigd dat het vertrouwen in de overheid (minstens) twee dimensies kent: een politieke en een administratieve dienstverlenende. Hoofdcomponenten analyse kan uitkomst bieden om de twee dimensies te manifesteren: één hoofdcomponent die wordt geschat binnen de politieke instituten (politiek vertrouwen) en één hoofdcomponent die wordt geschat binnen de dienstverleners (institutioneel vertrouwen). De hoofdcomponent in de politieke cluster (BP, BR, VP, VR, EC, VPOL) verklaart 61% variantie in WADO en zelfs 70% in APS. Dergelijke sterke factoren worden echter niet gevonden



binnen de dienstverlenende instanties. De Vlaamse en gemeentelijke administratie, politie en onderwijs die in APS en WADO (zie Figuur 2) clusteren laden op een factor die 54% variantie verklaart. Een aanvaardbaar percentage verklaarde variantie (64%) wordt enkel gevonden in de kleine cluster (D<sub>2</sub>) van overheidsdiensten die volgens een bedrijfsmodel worden geleid (NMBS, De Lijn en De Post). We kunnen hier met enige fantasie de VDAB aan toevoegen (54%) maar dan houdt de ééndimensionele benadering van vertrouwen in deze instituten toch echt op. Een derde cluster van geassocieerde instellingen (48%) wordt gevormd door het onderwijs, de vuilnisophaal en de VRT (D<sub>1</sub>). Als gezamenlijk kenmerk hebben zij dat ze alle drie een hoge graad van penetratie bij de Vlaamse burger hebben. Maar in feite is het vrijwel onmogelijk om een verklaring te geven van het waargenomen associatiepatroon omdat teveel onderscheidende kenmerken van de diensten een rol spelen: directe versus indirecte diensten, homogene versus heterogene diensten, frequent versus niet frequent gebruikte diensten, enz. We moeten daarom de piste van het ééndimensionele institutioneel vertrouwen verlaten.

### 3 | Indicatoren van vertrouwen in de overheid

#### 3.1 | De rol van de dienstverlenende en administratieve sector

In het tweede deel van de analyse zullen we ons richten op het vinden van indicatoren van het vertrouwen in de overheid. We vatten dit laatste letterlijk op, dat wil zeggen dat we gebruik maken van het item dat be vraagt naar het vertrouwen in “de overheid”, een item dat ontbreekt in de APS survey zodat we ons moeten beperken tot uitspraken over de WADO survey. We willen op de eerste plaats aantonen dat, hoewel de clusteranalyse suggereerde dat dit vertrouwen grotendeels samenhangt met vertrouwen in de politieke instellingen, vertrouwen in de diensten en instellingen wel degelijk een rol speelt. We willen vervolgens laten zien dat het niveau van tevredenheid met de werking van deze diensten alsmede de tevredenheid met de werking van de democratie in België en Vlaanderen verband houdt met het gerapporteerde niveau van vertrouwen in “de overheid”. Voorts wordt het vertrouwensniveau in verband gebracht met sociaal culturele kenmerken en opvattingen van de Vlaamse burger. Voor het opsporen van deze indicatoren benutten we het ordinale response model (McCullagh, 1980), dat in tegenstelling tot het klassieke multipele lineaire regressie model geen onrealistische assumpties verbindt aan de verdelingskenmerken van de variabelen in het model (zie bv. Kampen, 2001).

In Tabel 2 staan de effecten in multipele ordinale regressie met als indicatoren de hoofdcomponenten geschat binnen de clusters zoals gevonden in Figuur 3. Enkel de hoofdcomponent geschat binnen de cluster D<sub>1</sub> (onderwijs, huisvuil ophaling en VRT) heeft geen zwaar significant effect op het vertrouwen in de overheid. Opval-

lend is dat de coëfficiënt geschat voor de cluster D2, d.w.z. de verzelfstandigde overheidsdiensten (De Post, De Lijn en de NMBS), negatief is; m.a.w. gecontroleerd voor het vertrouwen in andere drie clusters geldt dat méér vertrouwen in deze instellingen gepaard gaat aan minder vertrouwen in de overheid. Dit doet vermoeden dat de burger mogelijk een onderscheid aanbrengt tussen een bedrijfsmodel voor management en een overheidsmodel voor management, we komen hierop later terug. Vooralsnog stellen we vast dat het begrip “de overheid” verband houdt met politieke aspecten én met dienstverlenende aspecten.

De vraag die zich vervolgens aandient is of de vertrouwensniveaus samenhangen met tevredenheid met diverse aspecten van de overheid. We beschouwen eerst de reeks items die betrekking hebben op de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten, democratie in België/Vlaanderen/gemeente, en de regeringen Verhofstadt en Dewael. In een multivariate analyse met stapsgewijze eliminatie blijken enkel de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten, de federale overheid, de Belgische democratie en de regering Verhofstadt significant effect te hebben, zie Tabel 3. Van deze vier tevredenheidsindicatoren heeft de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten evenwel met afstand het grootste effect, en het loont dus de moeite om wat dieper op de deelaspecten van deze tevredenheidsindicator in te gaan.

**TABEL 3**  
**Indicatoren van vertrouwen in de overheid (2)**

Variabele	Parameter	St. fout	p
Tevredenh. Werking overh. diensten	1,3	0,10	<0,001
Tevredenh. Belgische (fed.) overheid	0,36	0,15	0,013
Tevredenh. Regering Verhofstadt	0,50	0,14	<0,001
Tevredenh. Democratie België	0,59	0,13	<0,001

De parameters in de tabel zijn logistische regressie coëfficiënten.

## 3.2 | Tevredenheid met de werking van overheidsdiensten

In de WADO survey werd voor zes specifieke overheidsdiensten een uitgebreide bevraging gedaan rond onder meer beeldvorming en tevredenheid. Die diensten waren de politie, het lager onderwijs, De Post, de vuilnis ophaling, de VDAB en De Lijn. De diensten zijn opdeelbaar in homogene diensten (De Lijn, vuilnisophaal en lager onderwijs) en heterogene diensten (politie, De Post en VDAB). In deze analyse laten we de VDAB buiten beschouwing daar deze door ruim driekwart van de onderzochten niet of nauwelijks wordt gekend. Tabel 4 bevat de effectgroottes van de

niveaus van tevredenheid met de vijf geselecteerde diensten op de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten.

TABEL 4

**Indicatoren van tevredenheid werking overheidsdiensten**

Variabele	Parameter	St. fout	p
Tevredenh. Dienstverlening politie	0,70	0,09	<0,001
Tevredenh. dienstverlening de Post	0,21	0,08	0,008
Tevredenh. lager onderwijs	0,20	0,09	0,036
Tevredenh. huisvuilophaling	0,36	0,09	<0,001
Tevredenh. dienstverlening De Lijn	0,15	0,08	0,063

De parameters in de tabel zijn logistische regressie coëfficiënten.

Enkel voor de Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn staat niet vast dat zij bijdraagt aan de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten in het algemeen, terwijl de grootste effecten worden gesorteerd door de politie en de vuilnisophaal.

In Tabel 5 is de lijst indicatoren uitgebreid met opvattingen van de ondervraagden met betrekking tot het imago van de overheidsdiensten en met betrekking tot de kwestie of deze diensten door de privé dan wel door de overheid zouden moeten worden uitgevoerd. Inspectie van die tabel leidt tot het vermoeden dat andere aspecten dan enkel tevredenheid met specifieke diensten bijdragen aan de rapportering van tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten. Dat wil zeggen dat het laatste niveau van tevredenheid geen puur ervaringsgegeven is maar evenzeer wordt aangestuurd door beeldvorming en opinies over privatisering. Respondenten die menen dat de overheid een positief imago heeft zijn meer tevreden met de werking van de overheidsdiensten, terwijl respondenten die veronderstellen dat de meerderheid van de Vlamingen meent dat de overheid slecht werkt ontevredener is. Wie het eens is met de (extreme) stelling dat zeggen dat de overheid goed werk levert gelijk staat met erom vragen te worden uitgelachen zijn eveneens ontevredener. Diegenen die een job bij de overheid als respectabel zien zijn meer tevreden. Wie meent dat afslanken van de overheid de kwaliteit ten goede zou komen is in lichte mate ontevredener, en zij die vinden dat de overheidsdiensten moeten werken als een bedrijf zijn eveneens ontevredener.

TABEL 5

**Indicatoren van tevredenheid werking overheidsdiensten**

Variabele	Parameter	St. fout	p
Tevredenh. dienstverlening politie	0,53	0,09	<0,001
Tevredenh. dienstverlening de Post	0,15	0,08	0,070
Tevredenh. lager onderwijs	0,14	0,10	0,147
Tevredenh. huisvuilophaling	0,36	0,09	<0,001
Tevredenh. dienstverlening de Lijn	0,04	0,08	0,611
De overheid zou beter werk leveren indien ze minder taken zou doen	-0,15	0,08	0,062
De overheidsdiensten moeten werken als een bedrijf	-0,34	0,10	0,001
Ik denk dat de overheidsadministratie nu een positief imago heeft	0,50	0,09	<0,001
De overheersende mening in de maatschappij is toch wel dat de overheid slecht werkt	-0,40	0,09	<0,001
Zeggen dat de overheid goed werk levert is erom vragen uitgelachen te worden	-0,34	0,09	<0,001
Een job bij de overheid is respectabel	0,20	0,09	0,035

De parameters in de tabel zijn logistische regressie coëfficiënten.

Van de Walle & Kampen (2002) wijzen op het belang van de missie en aard van een dienst als belangrijke factoren die de beeldvorming ervan en tevredenheid ermee bepalen. Das, Das & McKenzie (1995: 82) stellen dat overheidsdiensten met een homogeen aanbod van diensten en diensten die infrequent worden gebruikt over het algemeen positiever worden beoordeeld dan diensten met een heterogeen aanbod of diensten die frequent worden gebruikt. In principe zijn De Post, het lager onderwijs, de vuilnisophaal, de VDAB en De Lijn diensten met een missie die over het algemeen positief zal worden beoordeeld. Enkel in het geval van de politie kunnen vraagtekens worden gezet bij de ontvangst in de populatie van sommige van de haar opgedragen taken, zoals het uitdelen van parkeer- en snelheidsboetes. Wat betreft de frequentie van gebruik is het zinvol om een onderscheid te maken tussen users en non-users, terwijl binnen de users van de dienst nog een opdeling naar frequente en niet frequente gebruikers van een dienst kan worden gemaakt. Volgens de hypothese van Das et al. moeten we verwachten dat users de politie, De Post en de VDAB het negatiefst zullen beoordelen terwijl non-users van het lager onderwijs (d.w.z. mensen zonder schoolgaande kinderen) de positiefste oordelen zullen uitspreken. Zie Tabel 6. Hierin staan de vertrouwens- en tevredenheidsniveaus opgetekend met betrekking tot de diverse overheidsdiensten en in functie van het gebruik. Opvallend is dat de

vertrouwensniveaus vrijwel altijd lager liggen dan de tevredenheidsniveaus. Bij vrijwel alle diensten geldt dat meer gebruik leidt tot minder vertrouwen en minder tevredenheid. Er is echter één uitzondering: de vervoersmaatschappij De Lijn, waar de non-users de meest ontevreden groep uitmaken. Hiervoor zijn minstens twee verklaringen te formuleren. De eerste luidt dat non-users door noodzaak non-user zijn omdat er een beperkte of geen dienstregeling is voor de woonplaats van de respondent. Een tweede verklaring luidt dat de non-user ooit gebruiker is geweest van De Lijn maar door slechte ervaringen non-user is geworden. Welke van de twee verklaringen de juiste is valt uit de data niet af te leiden. Voor het overige worden de hypothesen van Das et al. behoorlijk bevestigd: de non-users van het lager onderwijs spreken inderdaad de positiefste oordelen uit terwijl de gebruikers van de politie de negatiefste tevredenheidsniveaus hanteren.

TABEL 6

**Vertrouwen en tevredenheid in functie van gebruik**

Overheidsdienst	Gebruik			
	Overall	Non	Infrequent	Frequent
Politie	54,4%	57,2%	51,1%	50,0%
	62,3%	65,4%	61,1%	54,5%
De Post	67,1%	68,2%	66,5%	67,6%
	69,9%	74,3%	68,5%	70,8%
Lager onderwijs	79,8%	80,2%	78,5%	
	85,2%	87,9%	78,0%	
Huisvuilophaling	75,7%			
	80,6%			
VDAB			55,4%	
			61,8%	
De Lijn	57,8%	51,8%	59,3%	66,0%
	61,0%	51,9%	65,7%	67,4%

In de tabel staan de percentages (veel) vertrouwen en in cursief (zeer) tevreden.

TABEL 7

**Indicatoren van vertrouwen in politieke instellingen**

Variabele	Parameter	St. fout	p
Etnocentrisme	-0,07	0,04	0,057
Politieke vervreemding	-0,23	0,04	<0,001
Politiek cynisme	-0,22	0,04	<0,001
Autoritarianisme	0,15	0,03	<0,001
Individualisme	0,09	0,03	0,005
Nationale identiteit	0,07	0,02	0,001
Toekomst tevreden Verhofstadt	0,40	0,07	<0,001
Toekomst tevreden Dewael	0,52	0,07	<0,001

Parameters in de tabel zijn lineaire regressie coëfficiënten.

### 3.3 | Vertrouwen in de politieke instellingen

Multipale regressie kan worden toegepast bij het bepalen van significante indicatoren van het vertrouwen in de politieke instellingen zoals geoperationaliseerd door de hoofdcomponent in de cluster politieke instellingen. In de selectie van indicatoren vertrekken we van eerder onderzoek uitgevoerd door Kampen & Molenberghs (2002) die de effecten van socio-culturele indicatoren op het vertrouwen in de regering hebben getracht in kaart te brengen. Hierbij gaat het om schalen als etnocentrisme, politieke vervreemding (“Stemmen heeft geen zin, de politieke partijen doen toch wat zij willen”), politiek cynisme (“Het huidige politieke systeem is verrot”, “Het parlement kan best worden afgeschaft want hij lost toch geen probleem op”), autoritarianisme, individualisme, nationale identiteit (Vlaming tegenover Belg), traditionalisme en de mate waarin men de huidige maatschappij als complex beschouwt (zie voor een bespreking van deze schalen, Depickere, 2002). Hieraan toegevoegd worden twee items die bevragen naar de mate waarin de respondent verwacht in de toekomst tevreden te zijn met de regering Verhofstadt en idem, met de regering Dewael. De resultaten staan in Tabel 7. Uit die cijfers is af te leiden dat politiek vertrouwen afneemt naarmate men negatiever t.o.v. minderheden staat, zich politiek vervreemd voelt en politiek cynischer is, terwijl het vertrouwen toeneemt naarmate men het democratisch systeem steunt, een sterke leiding voorstaat, individualistisch is ingesteld, zich eerder Belg dan Vlaming voelt, en naarmate men verwacht in de toekomst tevreden te zijn met de regeringen Verhofstadt en Dewael.

TABEL 8

## Indicatoren van het Politieke Vertrouwen

Variabele	Parameter	St. fout	p
Politieke vervreemding	-.10	.03	<.001
Politiek cynisme	-.20	.03	<.001
Authoritarianisme	.08	.02	<.001
Nationale identiteit	.04	.02	.035
Beleid t.a.v. Justitie	.16	.03	<.001
Beleid t.a.v. Tewerkstelling	.10	.03	.002
Beleid t.a.v. Pensioenen	.11	.03	<.001
Beleid t.a.v. Veiligheid en Ordehandhaving	.13	.03	<.001
Toekomst tevreden Verhofstadt	.22	.04	<.001
Toekomst tevreden Dewael	.27	.04	<.001

Parameters in de tabel zijn lineaire regressie coëfficiënten.

Vervolgens gaan we ook de invloed na van de gerapporteerde niveaus van tevredenheid met een selectie beleidsdomeinen, namelijk Justitie, Milieu, Tewerkstelling, Onderwijs, Pensioenen, Ziekteverzekering, Veiligheid en Ordehandhaving en Verkeersveiligheid; waargenomen tevredenheidsniveaus vindt u in Tabel 9. Deze items werden toegevoegd aan het multi-pele regressie model beschreven in Tabel 7. De resultaten van deze analyse staan in Tabel 8. Uit die cijfers is af te leiden dat, zoals in het vorige model, politiek vertrouwen afneemt naarmate men zich politiek vervreemd voelt en politiek cynischer is, terwijl het vertrouwen toeneemt naarmate men een sterke leiding voorstaat, zich eerder Belg dan Vlaming voelt, naarmate men tevredener is met het beleid in de politieke domeinen Justitie, Milieu, Tewerkstelling, Pensioenen en Veiligheid en Ordehandhaving en naarmate men verwacht in de toekomst tevreden te zijn met de regeringen Verhofstadt en Dewael. Echter, ethnocentrisme en individualisme verliezen hun effect. Het is dan ook belangrijk om op te merken dat in multi-pele regressie enkel de sterkste directe effecten statistische significantie bewaren. Op die manier kunnen we verklaren dat bijvoorbeeld de schaal ethnocentrisme in het laatste model zijn significantie niet kan bewaren; zijn effect wordt voor het grootste deel verklaard door de mate van (on)tevredenheid met het beleid ten aanzien van veiligheid en ordehandhaving. Opvallend is dat niet alle beleidsdomeinen weerslag hebben op de mate van politiek vertrouwen (zie Tabel 9). Bijvoorbeeld, respondenten zijn in gelijke mate ontevreden over het beleid met betrekking tot Milieu en Verkeersveiligheid als met het beleid met betrekking tot de vier beleidsdomeinen die wél invloed uitoefenen op de mate van politiek vertrouwen.

TABEL 9

Tevredenheid Beleid en Regering (frequenties)

	(zeer) ontevreden	niet (on)tevreden	(zeer) tevreden
Milieu	31,3%	36,6%	32,1%
Onderwijs	9,5%	22,6%	67,9%
Ziekteverzekering	10,0%	23,6%	66,4%
Verkeersveiligheid	32,2%	34,9%	32,9%
Justitie	34,3%	40,5%	32,9%
Tewerkstelling	21,5%	42,2%	36,3%
Pensioenen	26,0%	36,6%	37,4%
Veiligheid en Ordehandhaving	26,5%	33,6%	39,9%
Toekomst Verhofstadt	21,6%	46,9%	31,5%
Toekomst Dewael	17,1%	45,7%	37,2%

De  $R^2$  van het multivariaat model (Tabel 8) bedraagt 0,52 en is dus substantieel<sup>1</sup>. Ter vergelijking, wanneer dezelfde indicatoren worden ingezet in een regressie op de hoofdcomponent van vertrouwen in de cluster D1 dan bedraagt  $R^2$  nog slechts 0,16, in cluster D2 geldt eveneens  $R^2=0,16$  en in cluster D3 vinden we  $R^2=0,25$ . Met andere woorden, er lijkt een aanzienlijk verschil te bestaan tussen de constituenten van het politiek vertrouwen en die van het vertrouwen in diensten en administraties. Hier moet wel de bedenking aan worden toegevoegd dat de kwaliteit van de schalen binnen de clusters van diensten waarschijnlijk lager is dan die in de politieke cluster, omdat de schalen binnen D1, D2 en D3 zijn gebaseerd op lagere aantallen items.

## 4 | Besluit

In de voorgaande paragrafen hebben we getracht om wat inzicht te schepen in de dimensies en indicatoren van het vertrouwen in de overheid. Achtereenvolgens bestudeerden we de gelijkenisordelen ten aanzien van het vertrouwen in overheidsinstellingen. Dan werd nagegaan of het vertrouwen in groepen overheidsinstellingen die qua gelijkenisordelen geclusterd konden worden significante invloed uitoefende op het vertrouwen in “de overheid”. In een derde stap onderzochten we of de tevredenheid van burgers met diverse aspecten van de overheid, zoals de regering Verhofstadt en de werking van de democratie in België, bepalend waren voor de mate van vertrouwen in de overheid. Uit die analyse kwam naar voren dat met name de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten van belang is, en in verdere analyses werd getracht detail te brengen in de factoren die de tevredenheid met de

1. Het gaat steeds om de steekproef-gecorrigeerde of *adjusted*  $R^2$ .



overheidsdiensten beïnvloeden. Tenslotte werd studie gemaakt van de indicatoren die invloed uitoefenen op het vertrouwen in de politieke instellingen. We kwamen tot een aantal vaststellingen.

Op de eerste plaats is er een duidelijke tweedeling aan te brengen tussen politieke instellingen enerzijds en dienstverlenende en administratieve instellingen anderzijds. Deze tweedeling wordt op twee wijzen zichtbaar uit de empirie: op de eerste plaats door de associatiestructuur van het vertrouwen in de overheidsinstellingen zoals naar voren komt uit de clusteranalyses van zowel de APS én de WADO gegevens, d.w.z. op basis van de gelijkenisoordelen ten aanzien van het vertrouwen in de overheidsinstellingen; en op de tweede plaats door het verschil in indicatoren die van invloed zijn op het vertrouwen in de politieke instellingen aan de ene en het vertrouwen in de overheidsdiensten aan de andere kant. Het besluit dat het vertrouwen in de overheid verband houdt met politieke en dienstverlenende aspecten wordt bekrachtigd omdat in de gekozen methode van analyse automatisch wordt gecontroleerd voor hun gemeenschappelijke determinanten: omdat het vertrouwen in politieke (P) en dienstverlenende instellingen (D1, D2 en D3) simultaan in een multi-pele ordinale regressie werden ingebracht kunnen deze vertrouwensschalen enkel naast elkaar hun significantie behouden wanneer zij naast een (eventuele) gezamenlijke component, ook afzonderlijke effecten hebben.

Op het eerste gezicht lijkt de bevinding dat het vertrouwen in de overheidsinstellingen multidimensioneel is in tegenspraak te zijn met de bevindingen van Elchardus & Smits (2002: 25), die in herhaaldelijke analyses komen tot het formuleren van één dimensie in het vertrouwen, te weten het zgn. maatschappelijk vertrouwen. Deze tegenspraak is echter schijnbaar. Het cruciale verschil tussen de cluster analyse zoals hier uitgevoerd en de principale componenten analyse zoals door voornoemde auteurs is dat in de clusteranalyse rekening wordt gehouden met de verschillen in het gemiddelde vertrouwen binnen clusters, terwijl in een hoofdcomponenten analyse alle variabelen worden omgezet in gestandaardiseerde variabelen (gemiddelde nul, variantie één). Bijgevolg is de hoofdcomponent een maat voor de associatie tussen de vertrouwensniveaus op het hoogst geaggregeerde niveau in de clusteranalyse, en kan men met recht spreken van “maatschappelijk vertrouwen”. Het zou een interessante oefening kunnen zijn om de invloed van het maatschappelijk vertrouwen op het politieke en institutionele (diensten en administraties) vertrouwen te bepalen. Dit is echter niet mogelijk. De hoofdcomponent geschat doorheen alle overheidsinstellingen i.e. het maatschappelijk vertrouwen (27% in WADO, vergelijkbaar met de op een veel beperktere lijst vastgestelde 37% gevonden door Elchardus & Smits, 2002: 25, waarde daar af te leiden uit Tabel 4) hangt door de overlap in samenstellende instellingen automatisch samen met de hoofdcomponenten bepaald binnen clusters van instellingen, zodat een artefact wordt gecreëerd. De correlatie van het politiek vertrouwen en het institutioneel vertrouwen gecorrigeerd voor het maatschappelijk vertrouwen zal nul bedragen indien de diensten en administraties geen weerslag hebben op de politieke instellingen. Maar helaas kunnen wij dit in de huidige onder-

zoeksoepzet niet nagaan en moeten we ons beperken tot uitspraken over het vertrouwen in “de overheid”.

Een tweede belangrijke bevinding was dat het vertrouwen in de overheid in hoge mate samenhangt met de tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten. Een uitdieping van deze observatie leidde tot de conclusie echter dat het tevredenheidsoordeel voor een belangrijk deel niet door ervaring wordt ingegeven, met andere woorden, goeddeels los lijkt te staan van daadwerkelijke contacten met diensten en administraties. Dit sluit nauw aan bij de opvatting van Elchardus & Smits (2002: 17) die menen dat de veronderstelling dat burgers over voldoende informatie beschikken om een juist oordeel te vellen over de talrijke instellingen onhoudbaar is. Het imago van de overheid zoals gepercipieerd door de Vlaamse burger wordt voor een groot deel geprojecteerd op het oordeel van tevredenheid met de werking van de overheidsdiensten. Er vindt dus een stereotypering van de overheid plaats, een stelling die ook wordt gesteund door de vondst dat niet-gebruikers over het algemeen meer tevreden waren met dienstverlening dan gebruikers. Hier is dus mogelijk sprake van een positieve bias. Er werden verder aanwijzingen gevonden dat de burger onderscheid aanbrengt tussen de wijze waarop hij veronderstelt dat de overheid werkt en hoe het bedrijfsleven werkt. Indien men van mening is dat de overheid zou moeten werken als een bedrijf, overigens de mening van een meerderheid van 76% in de WADO survey, dan is men ontevredener met de werking van de overheidsdiensten. We stelden ook een omgekeerd verband tussen het niveau van vertrouwen in de verzelfstandigde overheidsdiensten (hoofdcomponent cluster D2) en het vertrouwen in de overheid vast. Als we dan tevens in de beschouwing meenemen dat De Lijn (61,0%), De Post (69,9%) en de NMBS (51,2%) tot de instellingen kunnen worden gerekend die relatief veel vertrouwen genieten van de Vlaamse burger, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat de Vlaamse burger meent dat er iets schort aan de manier waarop de meeste overheidsdiensten momenteel werken. Op dit terrein is echter meer studie nodig, onder andere omdat bijvoorbeeld de VRT óók onder de verzelfstandigde overheidsdiensten valt maar door de Vlaamse burger niet in die cluster wordt geassocieerd.

Het vertrouwen in de overheid lijkt te rusten op drie peilers: het vertrouwen in de overheidsdiensten, het vertrouwen in de democratie en het vertrouwen in het politiek bedrijf. Deze drie peilers zijn op hun beurt verankerd in de socio-culturele opvattingen van de Vlaamse burger. Het is bepaald geen eenvoudige opdracht om de diverse componenten uit elkaar te trekken. Bijvoorbeeld, omdat er sprake is van een Mattheus-effect: burgers met veel vertrouwen in de politiek zullen eveneens een positieve houding hebben ten opzichte van overheidsdiensten, een samenhang die te maken heeft met het stereotyperen van de overheid. Vast staat wel dat het verbeteren van de overheidsdienstverlening alléén niet volstaat om het vertrouwen in de overheid te restaureren. Een inspanning op het politieke niveau is evenzeer vereist. De negatieve invloed van politieke vervreemding en politiek cynisme op het (politiek) vertrouwen wijzen op het belang van een verandering van de attitude van politici.

Justitie, Tewerkstelling, Pensioenen en tenslotte, Veiligheid en Ordehandhaving vormen beleidsdomeinen waarvan op het ogenblik enkel het laatste de aandacht op politiek niveau krijgt dat het verdient.

**BIBLIOGRAFIE**

- Billiet, J., G. Loosveldt & L. Waterplas (1988). Response effecten bij survey-vragen in het Nederlandse taalgebied. Leuven: Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Bouckaert, G., J. K. Kampen, B. Maddens & S. Van de Walle (2001). Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid. Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Brown, C. E. (1998). Applied Multivariate Statistics in Geohydrology and Related Sciences. New York: Springer Verlag.
- Das, H., M. Das & F. Mckenzie (1995). Assessing the "Will of the People": an Investigation into Town Delivery Satisfaction. Canadian Public Administration 38(1):77-93.
- Depickere, A. (2001). Research note: measurement models for attitude constructs in the dataset of the General Elections Study Flanders 1999, ISPO Bulletin 43.
- Dobbelaere, K., M. Elchardus, J. Kerkhofs e.a. (2000). Verloren zekerheid. De Belgen en hun waarden, overtuigingen en houdingen. Tiel: Lannoo.
- Elchardus, M. (1998). Was u Vandaag Al Slachtoffer of Werd u Al Beschuldigd? Gebruiksaanwijzing Voor Een Wantrouwige Samenleving. In: M. Elchardus (ed.) Wantrouwen en onbehegen. Brussel: VUB Press.
- Elchardus, M. & W. Smits. (2002). Anatomie en oorzaken van het wantrouwen. Brussel: VUB Press.
- Forrester, V. (1997). L'Horreur économique. Parijs: Fayard.
- Huysse, L. (1997). De politiek voorbij. Antwerpen: Kritak.
- Kampen, J. K., G. Bouckaert & S. Van de Walle (2003). Over de relatie van kwaliteit van overheidsdienstverlening en vertrouwen in de overheid. Workingpaper Instituut voor de Overheid.
- Kampen, J. K. (2001). The adequacy and interpretation of models for ordinal association. Dissertatie: Katholieke Universiteit Brussel.
- Kampen, J. K. & G. Molenberghs (2002). Vertrouwen in de regering en tevredenheid met het gevoerde beleid. In: Billiet, J. & M. Swyngedouw (Eds.). De kiezer heeft zijn redenen. Leuven: ACCO.
- Kruihof, J. (1995). Een wereld zonder stuurman. Amsterdam/Antwerpen: Nijgh & Van Ditmar/Dedalus.
- McCullagh, P. (1980). Regression Models for Ordinal Data (with discussion), Journal of the Royal Statistical Society B 42: 109-142.
- Swyngedouw, M., K. Abts & J. K. Kampen (2002). Coalitiesteun in lokale verkiezingen: het belang van politieke tevredenheid en dimensies van politiek vertrouwen. KULeuven: ISPO.
- Tourangeau, R., L. J. Rips & K. Rasinski (2000). The psychology of survey response. Cambridge: University Press.
- Van Boxtel, R. & J. Schrijver. (2002). Democratie en ICT. In: Van Holsteyn, J. & C. Mudde (Eds.). Democratie in verval? Amsterdam: Boom.

Van de Walle, S. & J. K. Kampen (2002). Zijn ontevreden klanten ontevreden? Over zin en onzin van klantentevredenheidsmetingen bij de overheid, Tijdschrift voor Politiek, Beleid en Maatschappij 29: 146-155.

Van Gunsteren, H. (2002). Voor democratie maar tegen politiek. In: Van Holsteyn, J. & C. Mudde (Eds.). Democratie in verval? Amsterdam: Boom.