

Dit essay is geschreven op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het essay berust bij de auteur. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2011 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Correspondentie: Prof. dr. Kees van den Bos, Afdeling Sociale Psychologie, Universiteit Utrecht, Heidelberglaan 1, 3584 CS Utrecht, tel.: 030-253 3460 / 1470, fax: 030-253 4718, e-mail: k.vandenbos@uu.nl, <http://vandenbos.socialpsychology.org>

VOORWOORD

Dit essay beoogt een overzicht te geven over hoe vertrouwen bij mensen werkt, hoe het tot stand komt, en welke effecten vertrouwen (of het ontbreken daarvan) heeft op hoe mensen de overheid tegemoet treden en er anderszins mee in interactie treden.

Het essay is geschreven op verzoek van, en na honorering van een offerte aan, het hoofd Ondersteunend Bureau, Directie Kennisontwikkeling, Openbaar Bestuur en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik ben dankbaar voor dit verzoek, de honorering van de offerte, en de mogelijkheid die mij werd geboden om dit essay te schrijven.

De begeleidingscommissie stond onder voorzitterschap van Boudewijn Steur, Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Overige leden van de begeleidingscommissie waren:

Ellen van den Berg (Directie Strategie, Ministerie van Veiligheid en Justitie)

Eva Berkhuijsen (Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Marolijn Blom (Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en Veiligheid,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Hadewych van Kempen (Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en
Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Paul Pestman (Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en Veiligheid,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Joep Severens (Afdeling Burgerschap en democratie, ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties)

Henriëtte Villevoye (Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Henk Westerveld (Afdeling Burgerschap en Democratie, Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties)

Ik dank allen hartelijk voor hun waardevolle bijdrage aan dit project.

Ook dank ik Leonie A. Venhoeven voor haar belangrijke bijdrage als onderzoeksassistent.

Utrecht, januari 2011,

Kees van den Bos

INHOUDSOPGAVE

Context en probleemstelling	5
Visie op de probleemstelling	5
Leeswijzer	6
Definities en psychologische assumpties	6
Definitie vertrouwen	6
Horizontaal en verticaal vertrouwen	8
De mens wil begrijpen	10
Hechting	11
Psychofysiologie	13
Vertrouwen en legitimiteit: drie reacties onderscheiden	14
Legitimiteit en rechtvaardigheid	14
Vertrouwen: relatie met rechtvaardigheid	16
Vertrouwen: drie reacties	19
(1) Ik vertrouw de overheid	20
(2) Ik vertrouw de overheid niet	20
(3) Ik weet niet of ik de overheid wel of niet kan vertrouwen	22
Vertrouwen: psychologisch model	22
Beleidsimplicaties: drie casussen bestudeerd	26
(1) Nationale ombudsman	26
Conclusie	29
(2) Vertrouwen in wetgeving	29
Beleidsagenda Ontwerpbegroting 2010	30
Nota Vertrouwen in wetgeving	33
Conclusie	36
(3) Burgerparticipatie	36
Conclusie	39
Conclusies en aanbevelingen	39
(1) Mensen weten het vaak niet	40
(2) Geef informatie	40
(3) De mens als informatievergaarder	41
(4) Concrete interventies	42
(5) Meer differentiatie?	42
(6) Vertrouwen in de overheid	42
(7) Vertrouwen door de overheid	42
(8) Casussen	43
(9) Media, communicatie en <i>social skills</i>	45
(10) Waarom is vertrouwen belangrijk?	46
(11) <i>Behavioral science-based</i> overheidsbeleid	46
Literatuur	48

CONTEXT EN PROBLEEMSTELLING

Het (herstel van) vertrouwen in en legitimiteit van de overheid staat sinds jaren hoog op de politieke agenda (De Tocqueville, 1945; Warren, 1999) en is onverminderd actueel (b.v. Newton, 2006; Putnam, 2007). Er is echter een terminologische begripsverwarring over wat met vertrouwen wordt bedoeld. In het voorliggende essay zal het voornamelijk gaan om het vertrouwen dat burgers in de overheid en haar vertegenwoordigers (politici, ambtenaren) stellen.

Hoewel vertrouwen al een aantal decennia op de politieke en maatschappelijke agenda staat, is er (zeker bij de rijksoverheid) relatief weinig bekend over hoe vertrouwen bij mensen nou eigenlijk werkt. In dit essay wordt dat de psychologie van vertrouwen genoemd, en de bespreking van dit onderwerp zal in dit essay centraal staan. Hiermee beoogt dit essay een overzicht te geven over hoe vertrouwen bij mensen werkt, hoe vertrouwen tot stand komt, en welke effecten vertrouwen, of het ontbreken daarvan, heeft op hoe mensen de overheid tegemoet treden en er anderszins mee in interactie treden.

De inzichten in de moderne psychologie omtrent vertrouwen hebben implicaties voor de mensbeelden waar de overheid (impliciet of expliciet) vanuit gaat. Deze mensbeelden (veelal verankerd in inzichten uit de economische of rechtswetenschappen) vooronderstellen veelal dat mensen redelijke – tot ontwikkeling geneigde – wezens zijn die in beginsel bereid zijn zich te willen inzetten voor het algemeen belang. Uit dat beeld volgt dat burgers als basisconditie vertrouwen in de democratie en haar instituties hebben.

De vraag is in hoeverre deze vooronderstellingen over mensen en hun vertrouwen in de overheid valide zijn. In het kader van de beleidsontwikkeling over de versterking van de democratie is het belangrijk om aan te sluiten bij de huidige stand van zaken in het sociaalwetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van vertrouwen in de psyche van de mens. Het hier voorliggende essay beoogt deze inzichten voor beleidsmakers en politici aan te leveren.

Hiertoe zal onder meer worden ingegaan op de volgende vragen: Welke functie heeft vertrouwen in het handelen en denken van mensen? Wanneer krijgen mensen ergens vertrouwen in en wanneer neemt dat vertrouwen weer af? Welke factoren zijn daarbij van belang? Hoe werkt vertrouwen nu eigenlijk bij burgers? Met andere woorden, wat zijn de psychologische mechanismen? Wat zijn de psychologische processen die ervoor zorgen dat burgers andere personen en de overheid gaan vertrouwen? Wat zijn de implicaties van deze inzichten voor overheidsbeleid?

VISIE OP DE PROBLEEMSTELLING

Voor de beantwoording van bovengenoemde vragen is het allereerst belangrijk om een grondig inzicht te krijgen in de moderne sociale psychologie omtrent vertrouwen. Het verstrekken van dit overzicht is een belangrijk doel van dit essay. Hierbij stel ik voor om het essay te concentreren op de sociaal-psychologische werking van vertrouwen bij mensen.

Psychologisch, want kennis van de werking van vertrouwen bij mensen vereist inzicht in het psychologische basismechanisme dat hierbij een rol speelt. Deze discussie gaat onder meer in op de hierbij horende literatuur over relevante fysiologische correlaten zoals de rol van de amygdala en oxytocine. Ook worden belangrijke psychologische processen op het gebied van veilige hechting en angstige hechting besproken.

Sociaal, want voor een goed begrip van de werking van vertrouwen bij mensen is een goed inzicht nodig in de verschillende sociale situaties waarin vertrouwen een rol speelt bij burgers. Bij deze analyse behoort het maken van een onderscheid tussen de verschillende reacties die burgers kunnen vertonen ten aanzien van de overheid. Ook wordt de rol van legitimiteit en rechtvaardigheid van de overheid besproken. Tevens wordt een onderscheid aangebracht tussen politiek en sociaal vertrouwen oftewel verticaal respectievelijk horizontaal vertrouwen.

Door deze twee basiscomponenten van het essay (psychologisch en sociaal) met elkaar te combineren wordt een sociaal-psychologische analyse van de werking van vertrouwen bij mensen voorgesteld.

De sociale psychologie is de wetenschap die nagaat wat mensen denken, doen en voelen, en wat de invloed van andere personen op deze menselijke reacties is. Voorgesteld wordt om de sociaal-psychologische analyse van vertrouwen in dit essay in te bedden in de veelomvattende wetenschappelijke literatuur over vertrouwen (*wetenschappelijke context*) en in te gaan op de beleidsrelevantie van deze analyse (*beleidsimplicaties*).

Het sociaal-psychologisch perspectief op vertrouwen dat in dit essay wordt geïntroduceerd gaat uit van de mens als *sense-maker*, een individu dat probeert de omgeving en wereld om hem heen te begrijpen. Deze *mensvisie* wordt gecontrasteerd met mensvisies in de economische wetenschap (*rational economic man*) en de rechtswetenschap (de burger als kennismemer en volger van juridische regels en wetten).

LEESWIJZER

Ik zal nu eerst kort enkele belangrijke definities en uitgangspunten omtrent de psychologie van vertrouwen bespreken. Hierna ga ik in op de kern van dit essay, te weten de sociale psychologie van vertrouwen en legitimiteit. Hierbij stel ik voor een onderscheid te maken tussen drie reacties die de burger kan hebben over het vertrouwen dat hij in de overheid stelt: (1) "Ik vertrouw de overheid" (vertrouwen), (2) "Ik vertrouw de overheid niet" (wantrouwen), (3) "Ik weet niet of ik de overheid wel of niet kan vertrouwen" (onzekerheid). Vervolgens zal de belangrijke rol die legitimiteit heeft bij deze reacties worden besproken. Dit wordt gevolgd door het bespreken van mogelijke beleidsimplicaties van het hier voorgestelde model. Dit wordt gedaan aan de hand van het bespreken van drie casussen, namelijk de Nationale ombudsman, vertrouwen in de wetgeving, en burgerparticipatie. Ten slotte zal een aantal conclusies en aanbevelingen worden opgesteld.

DEFINITIES EN PSYCHOLOGISCHE BASISASSUMPTIES

In de volgende secties zal de kern van dit essay worden besproken (de sociale psychologie van vertrouwen en legitimiteit). Voordat dit gebeurt is het echter belangrijk om een aantal zaken dat een rol speelt bij de psychologie van vertrouwen te bespreken. Dit betreft een definitie van vertrouwen, het verschil en de overlap tussen horizontaal en verticaal vertrouwen, de rol van hechtingsprocessen bij het wel of niet ontstaan van vertrouwen, de assumptie van de mens als een wezen dat de wereld om zich heen wil begrijpen, en enkele verwijzingen naar psychofysiologische processen omtrent vertrouwen.

DEFINITIE VERTROUWEN

Het onderwerp van vertrouwen is complex, zowel op wetenschappelijk gebied als in haar

beleidsimplicaties (zie b.v. Alesina & La Ferrara, 2002; Evans & Krueger, 2009; Fukuyama, 1995; Warren, 1999; zie ook Das, Echambadi, McCardle & Luckett, 2003; Nummela, Sulander, Rahkonen & Uutela, 2009; Zaheer, McEvily & Perrone, 1998). Bovendien zijn er veel verschillende definities van vertrouwen waarbij verschillende conceptuele onderwerpen een rol spelen (zie b.v. Castaldo, Premazzi & Zerbini, 2010; Deutsch, 1958; Ely, 1980; Evans & Krueger 2009; Gambetta, 1987; Gould, 2002; Johnson, 1996; Maddox, 1995; Messick e.a., 1983; Stanghellini, 2000; zie ook Kramer, 1999; Kramer & Cook, 2004; Kramer & Isen, 1994; Rotter, 1980).

In dit essay wordt uitgegaan van een definitie die ontleend wordt aan Sztompka (1999):

Vertrouwen is de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voor hebben en, indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen.

Gerelateerde begrippen

Colquitt, Scott en LePine (2007) merken op dat het onderscheid en de relatie tussen vertrouwen en andere begrippen niet altijd duidelijk is. Op een aantal van deze gerelateerde begrippen zal nu worden ingegaan.

Allereerst is het belangrijk om twee componenten van vertrouwen van elkaar te onderscheiden: (1) de intentie om kwetsbaarheid te aanvaarden en (2) het hebben van positieve verwachtingen. In overeenstemming met de in dit essay aangehangen definitie is vertrouwen daarom te definiëren als "de intentie om zich kwetsbaar op te stellen tegenover een vertrouwde op basis van positieve verwachtingen over zijn of haar acties" (Colquitt e.a., 2007; Mayer, Davis & Schoorman, 1995; Rousseau, Sitkin, Burt & Camerer, 1998).

Verder wordt er vanuit gegaan dat mensen vertrouwen of niet vertrouwen een persoonlijke eigenschap kan zijn. Deze *trust propensity*, oftewel "de neiging tot vertrouwen," hoeft niet gerelateerd te zijn aan eigenschappen van de vertrouwde persoon of de situatie.

Voorts wordt in de psychologische onderzoeksliteratuur vaak een onderscheid gemaakt tussen vertrouwen (*trust*) en betrouwbaarheid (*trustworthiness*). Hierin is vertrouwen "de intentie om zich kwetsbaar op te stellen tegenover een vertrouwde op basis van positieve verwachtingen over zijn of haar acties" (Colquitt e.a., 2007). Betrouwbaarheid is een eigenschap die wordt toegeschreven aan de vertrouwde en die gebaseerd is op de bekwaamheid, welwillendheid en integriteit van de vertrouwde en in het bijzonder de mate waarin deze eigenschappen aan de vertrouwde worden *toegeschreven*.

Van Dale definieert betrouwbaar zijn als iemand die te vertrouwen is, waarbij vertrouwen wordt aangeduid als het geloof in iemands goede trouw, eerlijkheid en betrouwbaarheid. Zoals deze definities in het Van Dale woordenboek laten zien, zijn betrouwbaarheid en vertrouwen in de Nederlandse taal sterk aan elkaar verwant. Een belangrijk verschil is dat vertrouwen iets is wat de persoon zelf doet, en betrouwbaarheid een eigenschap die de persoon toeschrijft aan degene die hij/zij vertrouwt.

Betrouwbaarheid (of iemand betrouwbaar is, ja of nee) is de belangrijkste morele trek (*moral trait*) bij het beoordelen van andere personen (Brugman, Oskam & Oosterlaken, 2010). Het blijkt dat vertrouwen als persoonlijkheidskenmerk niet alleen invloed heeft op vertrouwen, maar ook op alle drie de pijlers van betrouwbaarheid (bekwaamheid, welwillendheid en integriteit). Hieruit zou je dus kunnen concluderen dat de mate waarin iemand als betrouwbaar wordt gezien, niet alleen maar te maken heeft met hoe

betrouwbaar iemand werkelijk is, maar ook met de persoonlijkheid van de vertrouwende (Brower, Lester, Korsgaard & Dineen, 2009).

Op basis van Brower en anderen (2009) kan er ook een belangrijk onderscheid worden aangebracht tussen vertrouwen *in* de overheid en vertrouwen *door* de overheid. Opvallend is dat er relatief veel bekend is over de invloed van vertrouwen *in* de overheid, terwijl de invloed van vertrouwen *door* de overheid op gedrag nog niet vaak onderzocht is. Hier kom ik in de sectie "Conclusies en aanbevelingen" op terug.

Hoewel het logisch klinkt dat vertrouwen *in* de overheid en vertrouwen *door* de overheid gerelateerd zijn, hoeft dit niet het geval te zijn. Brower en collega's (2009) geven aan dat verschillen in niveau van vertrouwen veroorzaakt kunnen worden omdat de overheid en de burger (1) een verschillend risico lopen als vertrouwen ongegrond blijkt te zijn, (2) dezelfde situatie anders interpreteren, (3) een andere "neiging tot vertrouwen" hebben (dit slaat op vertrouwen als persoonlijkheidskenmerk) of (4) niet even betrouwbaar zijn.

HORIZONTAAL EN VERTICAAL VERTROUWEN

Ik maak in dit essay een onderscheid tussen vertrouwen in de overheid en vertrouwen in medemensen. Het eerste wordt in de sociaalwetenschappelijke literatuur veelal onder het kopje "politiek vertrouwen" bestudeerd. Het tweede wordt veelal met de term "sociaal vertrouwen" aangeduid (Hetherington, 1998; Newton, 2007; Schyns & Koop, 2010).

Opgemerkt kan worden dat de richting van politiek en sociaal vertrouwen verschilt: politiek vertrouwen is gewoonlijk verticaal georiënteerd, gericht op mensen en instanties die boven je zijn geplaatst (politici, overheidsinstanties, etc.). Sociaal vertrouwen, daarentegen, is veelal horizontaal georiënteerd, gericht op mensen in de leefomgeving om je heen (je partner, burens, etc.). Politiek vertrouwen wordt daarom in dit essay als verticaal vertrouwen gepresenteerd, en sociaal vertrouwen als horizontaal vertrouwen.

In het voorliggende essay staat het begrijpen van verticaal vertrouwen voorop. Echter, het meeste onderzoek naar de psychologische en psychofysiologische processen omtrent vertrouwen heeft horizontaal vertrouwen bestudeerd (b.v. Richell e.a., 2005; Said, Baron & Todorov, 2009; Spezio e.a., 2008). De assumptie die in het essay expliciet zal worden gemaakt is dat, met het in acht nemen van de nodige voorbehouden (zie b.v. Brehm & Rahn, 1997; Hetherington, 1999), de inzichten uit dat onderzoek geëxtrapoleerd kunnen worden naar verticaal vertrouwen.

Ik veronderstel hier dus dat het belangrijkste verschil tussen verticaal en horizontaal vertrouwen de richting van het object of de persoon is die wel of niet wordt vertrouwd (verticaal resp. horizontaal). Daarom wordt hier verondersteld dat alhoewel direct onderzoek naar het psychologische of psychofysiologische verschil tussen verticaal en horizontaal vertrouwen niet voorhanden is hier kan worden uitgegaan van de assumptie dat de psychologische basismechanismen die aan verticaal en horizontaal vertrouwen ten grondslag liggen niet fundamenteel van elkaar verschillen.

Hierbij teken ik expliciet aan dat nader onderzoek gewenst is naar mijn assumptie dat het psychologisch mechanisme dat ten grondslag ligt aan verticaal vertrouwen (ongeveer) hetzelfde is als het mechanisme dat ten grondslag ligt aan horizontaal vertrouwen.

Er lijken in deze twee belangrijke onderscheidende criteria te zijn: (1) bij verticaal vertrouwen is er ook sprake van hiërarchie, en (2) in geval van verticaal vertrouwen is er wellicht niet zozeer vertrouwen in mensen (b.v. ambtenaren, politici), maar vertrouwen in instituties en organisaties.

Bij dit laatste punt teken ik aan dat mijns inziens vertrouwen veelal wordt gepersonaliseerd, ook als er sprake is van politiek of verticaal vertrouwen. Zoals Albert Einstein (1950) zei:

Every kind of peaceful cooperation among men is primarily based on mutual trust and only secondarily on institutions such as courts of justice and police.

Hiermee bedoelde hij dat mensen zich vaak eerder een oordeel over vertrouwen vormen door de persoonlijke interactie die zij met andere mensen hebben dan door het omgaan met, of informatie verkrijgen over, maatschappelijke instituties (vgl. ook Heijne, 2010).

Het gepersonaliseerde karakter van vertrouwen betekent in het geval van verticaal vertrouwen dat de individuele burger zijn/haar vertrouwen in "de overheid" vaak zal afleiden van concrete interacties met vertegenwoordigers van de overheid, zoals interacties met ambtenaren die een betrouwbare indruk maken of die minder betrouwbare procedures lijken te volgen. Ook concrete informatie over politici en overheidsdienaren zoals burgemeesters en wethouders wordt door de burger gebruikt om zich een oordeel te vormen over het vertrouwen dat in de overheid gesteld kan worden.

Het personaliseren van vertrouwen is wellicht of waarschijnlijk gemakkelijker in contact met vertegenwoordigers van lokale overheden. Het contact hiermee zal immers veelal directer plaatsvinden in concrete persoonlijke interacties. Maar ook meer indirecte interpersoonlijke interacties met lokale overheden zullen wellicht sneller worden gepersonaliseerd. Men kent bijvoorbeeld vaak mensen van het gemeentebureau of die bij diensten werken waar men mee te maken heeft.

Nog belangrijker dan directe of indirecte interpersoonlijke interacties is de stelling dat mensen vaak op zoek zijn naar persoonlijke informatie over overheidsvertegenwoordigers, zeker ook over personen uit de rijksoverheid. De burger leest graag persoonlijke informatie in de krant of verneemt dit via de lokale of nationale televisie over de nieuwe burgemeester of de nieuwe minister of staatssecretaris. Ook "kwaliteitsmedia" besteden bijvoorbeeld veelal aandacht aan de persoonlijke achtergrond van de nieuwe bewindspersoon. Dit alles gebeurt, zo is mijn stelling, omdat men op zoek is naar informatie over die personen. Dit behelst in grote mate informatie of de boven je gestelde personen te vertrouwen zijn. De burger is, met andere woorden, veelal op zoek naar concrete, gepersonaliseerde informatie over verticaal vertrouwen.¹

Heeft men dergelijke informatie niet tot zijn beschikking, zo stel ik hier, dan gaat men gebruik maken van heuristieken, *short cuts* om te interpreteren wat (bijvoorbeeld) "de ambtenaar" doet. Deze heuristieken kunnen bestaan uit stereotypen ("ambtenaren zijn lui", "wat doen die lui de hele dag, dat wil zeggen tussen 9 en 5?"). Deze stereotypen zullen vaak aanwezig zijn over personen of groepen van personen waar geen of weinig informatie over is. Dit is eerder het geval bij ambtenaren dan bij politici (over de laatste is veelal persoonlijke informatie beschikbaar).

Het ontbreken van persoonlijke informatie, en het alleen beschikbaar zijn van meer abstracte informatie (b.v. "Zuid-Holland heeft 16,0 decentrale ambtenaren per 1.000 inwoners", www.inoverheid.nl) kan ertoe leiden dat de stereotypen worden omgezet in bevooroordeeld gedrag, of intenties tot dergelijk gedrag (b.v. "Beste ambtenaren, jullie

¹ Ik spreek hier geen normatief oordeel over uit. Ik bedoel dus niet dat ik dit zoeken naar persoonlijke informatie goedkeur of afkeur, maar breng dit als een empirische constatering naar voren, en vraag me voorts in dit essay af wat de implicaties van deze constatering kunnen zijn.

moeten zelf die cultuur doorbreken. Er breekt een tijd aan dat de rest van Nederland dit niet meer kan of wil financieren!", www.inoverheid.nl).

In geval van het ontbreken van persoonlijke informatie over overheidsvertegenwoordigers is het goed mogelijk dat de overheid, of eventueel een bepaalde overheidsdienst, door de burger gepersonificeerd wordt. Personificatie (ook wel antropomorfisme genoemd) is een vorm van beeldspraak waarbij levenloze zaken of abstracte begrippen menselijke eigenschappen krijgen toegeschreven waarbij ze als een levend persoon worden opgevoerd (Gray, 2010). Dus net zoals mensen hun vastgelopen computer personificeren ("hij doet het niet meer") kunnen mensen ook in interactie met de overheid treden alsof het een persoon betreft. Amerikaanse burgers die positief zijn over hun nationale overheid hebben het bijvoorbeeld over "Uncle Sam" of, wanneer ze minder positief over de overheid zijn, over "Big Brother" (Waytz, Morewedge & Epley, 2010).

Wanneer personificatie van de overheid optreedt dan verloopt de interactie met de overheid grotendeels op dezelfde manier als interacties met personen. Ook het proces waarmee vertrouwensoordelen over de overheid gevormd worden (proces van verticaal vertrouwen) zal dan belangrijke parallellen hebben met het proces waarmee we oordelen over het vertrouwen dat we in andere personen stellen (proces van horizontaal vertrouwen).

In de volgende secties zal ik nader terugkomen op de psychologie van de burger die zich een oordeel vormt over het vertrouwen dat hij stelt in lokale of rijksoverheden en de informatie die hij daarbij gebruikt alsmede de heuristieken waartoe hij soms zijn toevlucht neemt (of moet nemen).

DE MENS WIL BEGRIJPEN

Een centrale assumptie in de moderne sociale psychologie, en ook in dit essay, is de veronderstelling dat de mens een individu is die probeert de omgeving en wereld om hem heen te begrijpen. Met andere woorden, de mens doet aan *sense-making* (Van den Bos, 2009a). De burger zal dus heel vaak bezig zijn met informatie te vergaren over wat er allemaal in de wereld om hem heen gebeurt. De moderne burger is daarmee te kenmerken als een informatievergarend individu.

Dit wil echter niet zeggen dat dit zoeken naar informatie heel actief gebeurt, of dat de burger daarvoor heel veel inspanning zal willen plegen. Dergelijke actief, cognitief belastend informatiezoekgedrag zal zeker met regelmaat plaatsvinden, bij in ieder geval aanzienlijke aantallen burgers. Maar veel burgers zullen zich ook genoodzaakt zien om hun toevlucht te nemen tot minder actieve informatiezoekende activiteiten. Opleiding (Van den Bos, Loseman & Doosje, 2009) en individuele verschillen in informatieverwerkingsstijlen (b.v. *need for cognition*; Cacioppo & Petty, 1982) spelen hierbij een rol.

Ook kunnen situaties ons hiertoe nopen. We zijn immers doelgerichte wezens en we kunnen onszelf niet toestaan op alle informatie in de wereld te letten. We moeten ons dus concentreren en afschermen van die informatie die het bereiken van onze doelen in de weg staat (*goal shielding*; Shah, Friedman & Kruglanski, 2002). Het is, met andere woorden, vaak heel functioneel om informatie niet heel grondig en systematisch te verwerken. Informatie die op dat moment minder relevant voor ons is kunnen we daarom soms maar beter wat oppervlakkiger verwerken. Doen we dit niet dan kunnen we niet goed functioneren in de maatschappij en daarin onze taken niet goed uitvoeren.

Bovendien is het vaak zo dat informatie die we graag tot onze beschikking zouden willen hebben ontbreekt. Zo zal het voor burgers vaak moeilijk zijn om de uitkomst van een overheidsbeslissing op haar merites te beoordelen. De burger heeft bijvoorbeeld geen of weinig inzicht in de uitkomst die aan vergelijkbare gevallen is toebedeeld. Dus waar een jurist veelal geneigd is in jurisprudentie te achterhalen welke beslissingen in vergelijkbare gevallen zijn genomen (b.v. welk vonnissen vergelijkbare verdachten in eerdere zaken hebben gekregen), zal de burger gewoonlijk de kennis ontberen over welke uitkomsten vergelijkbare burgers in vergelijkbare zaken toebedeeld hebben gekregen.

De burger vormt zich dus vaak een oordeel over distributieve rechtvaardigheid onder condities van informatieonzekerheid waarin men minder informatie heeft dan men idealiter zou moeten hebben om een goed, afgewogen oordeel te vormen. Omdat burgers zich echter wel een oordeel willen vormen over hun uitkomst nemen zij gewoonlijk hun toevlucht tot informatie waarover zij wel beschikken (Van den Bos, 2007).

Het op zoek gaan naar informatie waarover men wel kan beschikken kan meer of minder grondig geschieden. Voorbeelden van het laatste zijn burgers die zich in hun beslissingen laten leiden door wat referentiefiguren doen, ook als die referentiepersonen niet direct iets van doen hebben met de beslissing die voorligt (b.v. "Ik moet mij scheren; David Beckham scheert zich met Gillette; ik scheer me dus ook met Gillette"). De mens is dus zeker niet altijd een rationeel wezen dat actief op zoek is naar informatie die ertoe doet. Ook informatie die toevalligerwijze voorhanden is en gemakkelijk te verwerken valt wordt vaak gebruikt in het vormen van een oordeel over het functioneren van de overheid, de legitimiteit van de overheid, en de mate waarin men de overheid denkt te kunnen vertrouwen (Van den Bos, 2009b).

Ik kom hier later in het essay uitgebreid op terug. Voor nu volstaat hopelijk de conclusie dat de mens een *sense maker* is, op zoek naar of dat wat er in zijn wereld gebeurt hout snijdt. De burger zal dus vaak op zoek zijn naar informatie die hier duidelijkheid over verschaft. Dit informatie vergaren hoeft niet per se actief te zijn, maar kan ook lui wachten op welke informatie toevalligerwijze langskomt behelzen. Deze mensvisie kan worden gecontrasteerd met mensvisies in de economische wetenschap (*rational economic man*) en de rechtswetenschap (de burger als kennisnemer en volger van juridische regels en wetten).

Een implicatie voor de overheid lijkt te zijn dat je als overheid alles in het werk moet stellen om te zorgen voor het gemakkelijk beschikbaar maken van goede, eenvoudig te verwerken informatie waar de burger wat mee kan en behoefte aan heeft. De overheid moet zich hierbij niet verkijken in de kennisvoorsprong die zij veelal heeft ten opzichte van de burger (denk aan het voorbeeld van jurisprudentie; Van den Bos, 2007).

HECHTING

In tegenstelling tot meer sociologische benaderingen over de relatie tussen sociaal en politiek vertrouwen, waarin een grote rol wordt weggelegd voor sociaal kapitaal (zie b.v. Dasgupta, 1988; Mishler & Rose, 2001; Newton, 2006; Putnam, 2000, 2007; Zmerli & Newton, 2008), wordt in het voorliggende psychologische essay de rol van hechtingsprocessen benadrukt.

Een veilige hechting (*secure attachment*) vormt de basis voor een fundamenteel vertrouwen in de medemens en de overheid (Rotenberg e.a., 2010). Deze vorm van hechting dient in het opvoedingsproces als kind en adolescent te worden opgedaan, en heeft haar basis in goede interpersoonlijke contacten met ouders, leeftijdsgenoten en

leerkrachten (Van IJzendoorn, Tavecchio, Goossens & Vergeer, 1988). Gewoonlijk is de meerderheid (plusminus 75%) in een populatie veilig gehecht.

Een niet goed gelukt hechtingsproces resulteert veelal in onveilige hechting (*insecure attachment*) en dit leidt veelal in wantrouwen ten opzichte van anderen alsmede een angstige attitude ten opzichte van mensen of instanties die boven je zijn geplaatst en macht of gezag over je kunnen uitoefenen.

De belangrijkste theorieën over hechting (*parental attachment*; voor een overzicht zie b.v. Simpson, Rholes & Nelligan, 1992) gaan gewoonlijk uit van de klassieke opvattingen van Ainsworth en Bowlby. Ainsworth komt tot zijn bekende classificering van hechtingsstijlen door zijn onderzoek naar hoe kinderen reageren op een vreemde situatie (*the Strange Situation paradigm*; zie Ainsworth, Blehar, Waters & Wall, 1978). Bowlby's werk heeft ook duidelijke implicaties voor hechting zoals dat onder volwassenen plaatsvindt (*adult attachment*; Bowlby, 1969, 1973, 1980; Sroufe & Fleeson, 1986).

Bowlby baseert zijn classificering van hechting op twee dimensies: (1) het beeld dat mensen (kinderen) hebben van anderen en (2) het beeld dat mensen hebben van zichzelf. Op deze dimensies baseren Bartholomew en Horowitz (1991) hun beroemde vier hechtingsstijlen. Het idee van dit model is dat er twee dimensies ten grondslag liggen aan een goede of minder goede hechtingsstijl.

De eerste dimensie onderscheidt of mensen positief of negatief over zichzelf denken: hou je van jezelf of doe je dat niet. De tweede dimensie onderscheidt of mensen over andere personen positief of negatief denken: vertrouw je anderen en denk je met hun in contact te kunnen komen versus vertrouw je anderen niet en ben je bang dat ze je afwijzen. Als we de twee dimensies met elkaar kruisen komen we uit op 4 hechtingsstijlen:

- (1) veilig gehecht (*secure*: positief over jezelf en positief over anderen: je hebt geen problemen met intimiteit en autonoom zijn)
- (2) geobsedeerd gehecht (*preoccupied*: negatief over jezelf en positief over anderen: je bent geobsedeerd over de relaties die je met anderen hebt)
- (3) ontkennend gehecht (*dismissive-avoidant*: positief over jezelf en negatief over anderen: je staat afwijzend tegenover intimiteit en hebt weerzin tegen afhankelijk zijn van anderen)
- (4) angstig gehecht (*fearful-avoidant*: negatief over jezelf en negatief over anderen: je bent angstig over zaken die met intimiteit te maken hebben en je tracht sociale contacten te vermijden)

Figuur 1 vat dit model samen:

		Denken over jezelf	
		<i>Lage angst</i>	<i>Hoge angst</i>
Denken over anderen	<i>Lage vermijding</i>	Veilig gehecht	Geobsedeerd gehecht
	<i>Hoge vermijding</i>	Ontkennend gehecht	Angstig gehecht

FIGUUR 1. DE VIER STIJLEN VAN HECHTEN AAN ANDEREN, ALS EEN FUNCTIE VAN ANGSTIG OF NIET ANGSTIG NADENKEN OVER JEZELF EN HET VERMIJDEN OF NIET VERMIJDEN VAN ANDERE PERSONEN

Veilige hechting wordt gekenmerkt door lage angst en lage vermijding (www.mandala.be). De persoon heeft vertrouwen in anderen, en waarschijnlijk ook in de overheid. De veilig gehechte persoon staat ook open voor zijn eigen emoties en durft deze ook tonen. In sociale relaties kenmerken deze personen zich door hun gevoel van eigenwaarde en het plezier dat ze hebben om nabij anderen te zijn. Deze personen hebben een gezond evenwicht ontwikkeld tussen zelfstandigheid en afhankelijkheid. Deze groep mensen kennen weinig angsten en problemen in hun relaties en interacties met andere personen en interacties met instituties.

De andere hechtingsstijlen zijn onveilig, daar merken we dat de balans tussen onafhankelijkheid en afhankelijkheid uit evenwicht is, waardoor er allerlei hechtingsproblemen tot uiting komen. Mensen met een onveilige hechtingsstijl zetten als het ware een negatievere bril op (www.mandala.be); dit kan ook psychopathologische trekken krijgen.

Uitgaande van het model van Bartholomew en Horowitz (waar in de onderzoeksliteratuur veel naar gerefereerd wordt) volgen, zullen mensen met een *secure* of een *preoccupied* hechtingsstijl anderen (en wellicht ook de overheid) over het algemeen vertrouwen, terwijl mensen met een *fearful-avoidant* of een *dismissive-avoidant* hechtingsstijl dat niet zullen doen.

Hierbij moet echter wel bij worden aangetekend dat juist op het gebied van de psychologie van hechting het niet duidelijk is of horizontaal vertrouwen (vertrouwen in andere personen) gelijk te stellen is aan verticaal vertrouwen (vertrouwen in maatschappelijke instituties). Ook zullen de cognitieve processen omtrent hechting mogelijk niet altijd uitmonden in corresponderend gedrag (Willem Koops, persoonlijke communicatie, 15 november 2010; maar zie Jaswal, Croft, Setia & Cole, 2010).

PSYCHOFYSIOLOGIE

De verschillen tussen vertrouwen hebben in anderen of juist de anderen wantrouwen komen tot uiting in psychofysiologische processen. Heel kort samengevat kan worden gesteld dat de amygdala sterker zal worden geactiveerd wanneer we anderen wantrouwen (Adolphs, Tranel & Damasio, 1998; Winston, Strange, O'Doherty & Dolan, 2002). De amygdala is het centrum in de hersenen dat onze emoties reguleert. In het geval van wantrouwen zal dit gepaard gaan met gevoelens van angst (Kirsch e.a., 2005). Een toename van de neuropeptide oxytocine kan de angstgevoelens doen verminderen en de activatie van de amygdala doen afnemen (Unkelbach, Guastella & Forgas, 2008). Oxytocine wordt daarom wel het vertrouwenshormoon genoemd (Kosfeld, Heinrichs, Zak,

Fischbacher & Fehr, 2005; Mikolajczak, Gross, Lane, Corneille, De Timary & Luminet, 2010).

Een evolutionair-biologische verklaring voor de werking van oxytocine is dat oxytocine het gemakkelijker maakt om attent te zijn op signalen die andere personen naar ons uitzenden (*social cues*). Dit bevordert het vertonen van sociaal gedrag (Heinrichs, Meinlschmidt, Wippich, Ehlert & Hellhammer, 2004). Beter kunnen inspelen op signalen die anderen afgeven doet wantrouwen dus afnemen. Goede cognitieve capaciteiten spelen hierbij een positieve rol (Ross, Mirowsky & Pribesh, 2001), en ontbrekende sociale vaardigheden (b.v. in geval van autistische aandoeningen) een negatieve (Adolphs e.a., 1998). Ook is het zo dat fysiologische reacties bij dismissive-avoidant gehechten veel extremer zijn dan bij veilig gehechten (zie ook Main & Hesse, 1990).

Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur nog veel onduidelijkheid over hoe de verschillende onderzoeksbevindingen op het gebied van psychofysiologie en vertrouwen moeten worden geïnterpreteerd (zie b.v. Campbell, 2010). In dit essay ligt de nadruk op psychologische processen die van directer belang zijn voor de rijksoverheid en wat zij eraan kan doen om het vertrouwen van burgers te versterken. Ik zal daarom niet nader ingaan op de uitgebreide literatuur over de psychofysiologie van vertrouwen (voor overzichten van die literatuur, zie b.v. Adolphs e.a., 1998; Heinrichs e.a., 2004; Kirsch e.a., 2005; Kosfeld e.a., 2005; Ross e.a., 2001; Sanfey, 2010; Unkelbach e.a., 2008; Winston e.a., 2002; voor algemene overzichten en inleidingen tot het veld van psychofysiologie, zie Blascovich, 2000, 2006; Blascovich & Mendy, 2010; Cacioppo, Tassinary & Berntson, 2000).

In plaats hiervan zal ik me concentreren op wat de sociale psychologie ons leert over de burger en diens vertrouwen in de overheid. Ik focus me dus op het mechanisme van de psychologie van vertrouwen waar de overheid (en de burger) wat mee kan. Hierbij ga ik allereerst in op de belangrijke rol die legitimiteit (en meer specifiek waargenomen rechtvaardigheid) speelt in het leven van mensen. Vervolgens ga ik dieper in op de sociale psychologie van vertrouwen en leg ik uit waarom ervaren legitimiteit en vertrouwen vaak nauw met elkaar verweven onderwerpen zijn.

VERTROUWEN EN LEGITIMITEIT: DRIE REACTIES ONDERSCHIEDEN

LEGITIMITEIT EN RECHTVAARDIGHEID

Er zijn verschillende zaken op te merken over de definities van en verschillen tussen legitimiteit en gerelateerde begrippen zoals rechtvaardigheid en eerlijkheid. Meer informatie hierover vindt u onder meer in Colquitt (2001) en Van den Bos (1996, 2005, 2007, 2009b). Hier merk ik op dat in de interactie tussen overheid en burger "legitimiteit" veelal betrekking heeft op de waargenomen rechtvaardigheid van de beslissing die een overheidsinstantie over een burger heeft genomen ("distributieve rechtvaardigheid") en vooral ook de waargenomen rechtvaardigheid waarmee de overheidsinstantie bepaalde procedures toepast op een burger en hoe de overheidsinstantie heeft gehandeld tijdens het toepassen van deze procedures ("procedurele rechtvaardigheid"). De sociale psychologie van legitimiteit gaat daarom veelal over rechtvaardigheid, en ik zal me in dit essay concentreren op wat de sociale psychologie ons leert over rechtvaardigheid.

Zoals ik in een hoofdstuk voor een WRR-rapport uit 2009 opmerk is de beleidstheorie waar de overheid vaak--impliciet of expliciet--van uitgaat te kenmerken door de idee dat burgers worden gedreven door de wens het eigenbelang te maximaliseren (Van den Bos,

2009b). Moderne empirische gedragswetenschappen (waaronder de sociale psychologie) maken duidelijk dat deze rationele keuzetheorie het gedrag van mensen veelal niet adequaat beschrijft (zie b.v. Tiemeijer, Thomas & Prast, 2009). Als de overheid burgers wil beïnvloeden, zal zij dus moeten kiezen voor een ander soort interventies, die meer aansluiten op hoe mensen echt denken en dus meer effect zal opleveren.

Dit essay sluit hierbij aan en gaat na hoe de burger (het handelen van) de overheid waarneemt. Dit is een belangrijk onderwerp, onder meer omdat dit ingaat op de vraag of en waarom de burger de overheid wel of niet als legitiem ervaart (Van den Bos, 2007, 2009b). Cruciaal voor het beantwoorden van deze vraag is, zo stel ik hier, het achterhalen waardoor de houding van de burger tegenover de overheid wordt bepaald. Als men ervan uit zou gaan dat burgers enkel en alleen worden gedreven door het maximaliseren van het eigenbelang (zoals de rationele keuzetheorie doet), zou je wellicht voorspellen dat mensen positiever zullen zijn over de overheid en haar besluiten naarmate zij een groter deel van de koek krijgen. Het maakt niet zozeer uit hoe de overheid tot haar besluiten komt, als het resultaat maar zo gunstig mogelijk is voor het individu. Maar... klopt dat wel? Een van de zaken die ik in dit essay beweer is dat dit niet per se het geval is.

Meer in het bijzonder poneer ik de stelling dat het voor een samenleving essentieel is dat burgers de samenleving en de actoren daarin als rechtvaardig waarnemen. Immers, wanneer onrechtvaardigheid in de samenleving wordt ervaren leidt dit er bijvoorbeeld toe dat de samenleving haar legitimiteit verliest (Tyler, 2006), dat de vertrouwensbasis van belangrijke instituties in de samenleving verdwijnt (Tyler & Huo, 2002), en dat er maatschappelijk protest ontstaat, gericht op het geleidelijk of zelfs revolutionair veranderen van de samenleving (Klandermans, 1997; Layendecker, 1981). Er zijn veel voorbeelden hiervan te geven. Denk bijvoorbeeld aan de verkiezingen in Iran 2009 die door sommige burgers van dat land als onrechtvaardig werden waargenomen en dus tot heftige protesten leidde. Een ander voorbeeld betreft de Rodney King rellen in Los Angeles 1992 waarbij de perceptie dat de politie bepaalde groepen in de samenleving onrechtvaardig bejegende tot heftige onlusten leidde. En ook op een minder gewelddadige wijze heeft onrechtvaardigheid grote gevolgen, zoals bijvoorbeeld het werk van de Nationale ombudsman aantoonde: burgers zijn vooral geneigd om klachten in te dienen tegen ambtenaren en overheidsinstellingen wanneer zij zich op een onrechtvaardige manier behandeld voelen. Hierbij gaat het niet zozeer om de vraag of de uitkomst van burgers tegenvallend is (moeten zij b.v. een boete betalen), nee, het gaat om de onrechtvaardigheid van de behandeling (Van den Bos, 2005, 2007). Dit wordt het "eerlijk proces effect" genoemd (*fair process effect*; Van den Bos, Lind, Vermunt & Wilke, 1997).

Daarnaast kan er sprake zijn van waargenomen achterstelling (*relative deprivation*). Mensen kunnen bijvoorbeeld anderen of andere groepen in hun omgeving waarnemen als personen of groepen die sneller promotie maken (Stouffer, Suchman, DeVinney, Star & Williams, 1949) of die anderszins bij de waarnemer tot toenemende verwachtingen leidt over toenemende eigen uitkomsten (Vermunt, Wit, Van den Bos & Lind, 1996). Wanneer deze uitkomsten niet worden gerealiseerd, of niet in dezelfde mate worden gerealiseerd als bij anderen waarmee men zich vergelijkt, dan kan dit een belangrijke bron van onvrede zijn van mensen en een belangrijke reden om in actie te komen en te protesteren tegen de veronderstelde achterliggende bron van de achterstelling (Crosby, 1982). Tot deze bronnen kan de overheid behoren (Van den Bos e.a., 2009).

Sociale rechtvaardigheid is dus een interessant en relevant onderwerp, zeker ook voor de overheid, want de waargenomen rechtvaardigheid van haar besluiten vormt een belangrijk fundament van haar legitimiteit en het vertrouwen dat burgers in hun overheid en samenleving stellen. Rechtvaardigheid heeft voor zowel betrokken individuen als de

samenleving prettige gevolgen, en onrechtvaardigheid heeft voor burgers en maatschappij vervelende consequenties. Verschillende actoren en instituties in de samenleving zijn dan ook bezig om de rechtvaardigheid in de samenleving te verhogen en om mensen in de samenleving te bewegen tot het vertonen van rechtvaardig gedrag. Ik werk bijvoorbeeld aan de Universiteit Utrecht die als motto voert "Sol justitiae illustra nos" ("Zon der gerechtigheid verlicht ons"). De idee van dit motto is om onze studenten op te voeden tot verantwoordelijke burgers die zich op een rechtvaardige manier in de samenleving gedragen.

Er zijn verschillende belangrijke vragen te beantwoorden op het gebied van waargenomen rechtvaardigheid (voor een overzicht zie b.v. Van den Bos, 2009b; Van den Bos & Lind, 2002, 2009). In dit essay zal ik me richten op de vraag waarom rechtvaardigheid voor mensen belangrijk is. Duidelijk zal worden dat het antwoord op deze vraag gezocht moet worden in de mate waarin zij de overheid vertrouwen, en in het bijzonder de vraag of zij wel of niet voldoende informatie voorhanden hebben om zich een oordeel te vormen of zij de overheid wel of niet kunnen vertrouwen (Van den Bos, Wilke & Lind, 1998).

In tegenstelling tot wat de rationele keuzetheorie veronderstelt vinden veel beslissingen van burgers plaats onder condities van onvolledige informatie (Kahneman, Slovic & Tversky, 1982) oftewel in situaties van informatieonzekerheid (Van den Bos & Lind, 2002, 2009). Dit principe gaat ook op voor het proces waarmee mensen zich rechtvaardigheidsoordelen vormen: in tegenstelling tot wat vaak impliciet of expliciet wordt aangenomen heeft de burger veelal weinig of onvoldoende informatie voorhanden om een afgewogen oordeel te vellen of zij iets rechtvaardig dan wel onrechtvaardig hebben meegemaakt (Van den Bos, Lind, Vermunt & Wilke, 1997). Een belangrijk uitgangspunt van dit essay is daarom de idee dat rechtvaardigheidsoordelen vaak gevormd worden terwijl burgers eigenlijk onvoldoende informatie tot hun beschikking hebben.

Naast informatieonzekerheid speelt persoonlijke onzekerheid (het onzeker over jezelf voelen; Van den Bos & Lind, 2009) ook een belangrijke rol. Een belangrijke stelling van dit essay is de idee dat rechtvaardigheid legitimiteit aan de samenleving geeft, en dat dit belangrijk is, onder meer omdat het burgers in staat stelt om om te gaan met de persoonlijke onzekerheden die zij tegenkomen in hun leven (Van den Bos, 2009a; Van den Bos & Lind, 2002, 2009). Mensen voelen zich in de moderne samenleving vaak onzeker over zichzelf en wanneer zij op een rechtvaardige wijze worden bejegend helpt hen dit om met deze persoonlijke onzekerheden om te gaan of om deze onzekerheden beter te tolereren (Van den Bos, 2009a; zie ook Greenberg, 2006). Voorts lijkt het aannemelijk om te veronderstellen dat wanneer mensen onzeker over zichzelf zijn of wanneer er sprake is van onduidelijke (ambigue) of onvoldoende informatie mensen eerder zelfzuchtig gedrag (en minder rechtvaardig gedrag) gaan vertonen (Budescu, Rapoport & Suleiman, 1990; Loseman, Miedema, Van den Bos & Vermunt, 2009; Van den Bos, 2009b).

VERTROUWEN: RELATIE MET RECHTVAARDIGHEID

Het is bekend dat rechtvaardige en onrechtvaardige gebeurtenissen sterke effecten kunnen bewerkstelligen op reacties van mensen (zie b.v. Adams, 1965; Cook, 1975; Crosby, 1982; Folger & Cropanzano, 1998; Lind & Tyler, 1988; Stouffer e.a., 1949; Tyler, Boeckmann, Smith & Huo, 1997; Tyler & Lind, 1992). We weten dus uit de onderzoeksliteratuur dat rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt in het menselijk leven. Maar waarom is dat zo? Waarom is rechtvaardigheid belangrijk voor mensen? Dit is een essentiële vraag voor iedereen die het gedrag en reacties van mensen probeert te

begrijpen en deze vraag zal ik in deze sectie proberen te beantwoorden. Ik zal hierbij proberen aan te tonen dat zowel informatieonzekerheid als persoonlijke onzekerheid een belangrijke rol spelen in het beantwoorden van deze vraag.

Informatieonzekerheid is bijvoorbeeld erg belangrijk voor het begrijpen van een kernvraagstuk waar mensen veel mee worstelen, namelijk de vraag of andere personen of instituties waar zij mee te maken hebben te vertrouwen zijn. Dit is door Lind (1995) aangeduid als het fundamentele sociale dilemma. Kort gezegd houdt dit dilemma in dat mensen zich regelmatig afvragen of zij erop kunnen vertrouwen dat anderen hen niet zullen uitbuiten of zullen uitsluiten van belangrijke relaties en groepen (vgl. Tyler & Lind, 1992). Voorts is het zo dat het vertrouwen dat burgers in de overheid stellen te maken heeft met de legitimiteit van de overheid. Vertrouwen heeft aldus betrekking op een belangrijke bouwsteen van onze samenleving, een fundament waar de samenleving op stoelt.

Vertrouwen in anderen en instituties kunnen stellen is dus erg belangrijk voor mensen. Echter, in tegenstelling tot wat de literatuur over vertrouwen (*trust*) en betrouwbaarheid (*trustworthiness*) veronderstelt (Brewer, 2008; Damasio, 2005; Giffin, 1967; Güth, Ockenfels & Wendel, 1997; Kramer, 2001), ontbreekt het mensen vaak aan informatie of anderen (inclusief de overheid) te vertrouwen zijn en als betrouwbare interactiepartners te beschouwen zijn (Van den Bos, 2000; Van den Bos e.a., 1998). Het is immers moeilijk vast te stellen of iemand anders echt te vertrouwen en oprecht betrouwbaar is. Om dat goed vast te stellen heb je bijvoorbeeld veel ervaringen met de andere partij nodig, en zoveel ervaringen doen we gewoonlijk niet op met anderen, of we willen sneller een indruk hebben of de ander te vertrouwen is.

In dergelijke omstandigheden, waarin je minder informatie over vertrouwen hebt dan je zou willen hebben, maak je gebruik van andere informatie die je wel tot je beschikking hebt. Veelal is dat rechtvaardigheidsinformatie. Mensen kunnen zich bijvoorbeeld op basis van relatief weinig informatie een goede indruk vormen van de eerlijkheid van de manier waarop zij zijn behandeld (Lind, 1995). Er is dus vaak maar een enkele interactie met een andere partij nodig om ervoor te zorgen dat mensen weten dat de andere partij hen eerlijk of oneerlijk behandelt. Mensen zijn heel goed in het vaststellen hiervan, en zij gebruiken de aldus opgedane rechtvaardigheidsinformatie als een heuristisch vervangingsmiddel voor de ontbrekende vertrouwensinformatie (Van den Bos e.a., 1998). Als de ander zich eerlijk gedraagt dan zal hij/zij wel te vertrouwen zijn, en als de andere zich oneerlijk gedraagt dan is dat zeker niet het geval! Rechtvaardigheid is dus onder meer belangrijk omdat het mensen informatie verschaft over het vertrouwen dat zij in andere personen, de overheid en andere instituties kunnen stellen (Van den Bos, Van Schie & Colenberg, 2002).

Het is van belang om kort onderzoek te bespreken dat ondersteuning voor dit idee levert: Dit onderzoek ging uit van de veronderstelling dat mensen vaak onzeker zijn over hun relatie met leidinggevenden en andere autoriteiten (Van den Bos e.a., 1998). Dit komt onder meer omdat leidinggevenden macht over of invloed op hen kunnen uitoefenen, waardoor er de mogelijkheid bestaat dat leidinggevenden hun macht zullen misbruiken of ondergeschikten van belangrijke sociale verbanden zullen uitsluiten (Tyler & DeGoeij, 1996). Mensen willen daarom graag weten of zij hun leidinggevenden kunnen vertrouwen.

We kunnen ons echter afvragen of mensen vaak directe informatie tot hun beschikking hebben over de mate waarin leidinggevenden te vertrouwen zijn. Van den Bos e.a. (1998) stelden dat dergelijke vertrouwensinformatie veelal niet voorhanden is. Wat doen mensen in situaties waarin informatie over de betrouwbaarheid van leidinggevenden afwezig is? Van den Bos e.a. veronderstelden dat mensen in dergelijke situaties gebruik

maken van rechtvaardigheidsinformatie teneinde uitsluitel te krijgen over de mate waarin de leidinggevendenden te vertrouwen zijn. Immers, worden mensen door de leidinggevendenden rechtvaardig behandeld dan hebben zij reden om zich zekerder te voelen dan wanneer zij niet rechtvaardig worden behandeld. Met andere woorden, beargumenteerd werd dat mensen veelal enigszins onzeker zijn over hun relatie met leidinggevendenden en dat zij rechtvaardigheidsinformatie gebruiken om om te gaan met deze onzekerheid.

Naar aanleiding van het hierboven geschetste psychologische proces veronderstelden Van den Bos e.a. (1998) dat wanneer mensen niet weten of hun leidinggevende te vertrouwen is hun reacties sterk zullen worden beïnvloed door de rechtvaardigheid waarmee er met hun wordt omgegaan. Echter, weten zij dat de leidinggevende te vertrouwen is of niet te vertrouwen is, dan hebben zij minder behoefte aan rechtvaardigheidsinformatie en zullen hun reacties dus minder sterk door de rechtvaardigheid van hun behandeling beïnvloed worden. Teneinde deze hypothesen te toetsen voerden we enkele experimentele studies uit.

In deze experimenten werd gemanipuleerd dat deelnemers wisten dat zij hun leidinggevende konden vertrouwen, wisten dat zij hun leidinggevende niet konden vertrouwen, of dat zij niet waren geïnformeerd of zij de leidinggevende wel of niet konden vertrouwen. Daarna volgde er een vaak gebruikte manipulatie van procedurele rechtvaardigheid: deelnemers kregen een mogelijkheid om hun mening te geven over hoe een belangrijke beslissing moest worden genomen (dit zal hier worden aangeduid als een inspraak-procedure) of hen werd een dergelijke meningsuiting onthouden (geen inspraak-procedure). Daarna werd aan de deelnemers onder meer gevraagd hoe tevreden zij waren met een uitkomst die zij kregen van de leidinggevende.

De bevindingen van dit onderzoek tonen aan dat de reacties van mensen sterker werden beïnvloed door de manipulatie van procedurele rechtvaardigheid (inspraak- versus geen inspraak-procedure) wanneer zij niet wisten of zij hun leidinggevende konden vertrouwen dan wanneer zij wisten dat deze persoon te vertrouwen was of niet te vertrouwen was. Deze onderzoeksresultaten suggereren dat wanneer mensen niet weten of zij hun leidinggevende kunnen vertrouwen zij gebruik maken van rechtvaardigheidsinformatie teneinde vast te kunnen stellen of zij niet zullen worden uitgebuit of buitengesloten van sociale relaties. Wanneer mensen echter expliciete informatie tot hun beschikking hebben over de betrouwbaarheid van de leidinggevende dan hebben zij rechtvaardigheidsinformatie niet nodig.

Het is goed om hier te vermelden dat een studie van Van den Bos e.a. (2002) aantoont dat bovengenoemde effecten niet alleen in experimentele studies kunnen worden gevonden, maar ook in situaties die een belangrijke rol spelen in het leven van mensen: deze auteurs verrichtten een vragenlijstonderzoek waarin ouders werd gevraagd naar hun ervaringen met een organisatie die verantwoordelijk was voor de dagopvang van hun kinderen. De bevindingen van dit onderzoek tonen aan dat wanneer respondenten niet goed wisten of de organisatie wel of niet te vertrouwen was hun reacties ten aanzien van de organisatie sterker werden beïnvloed door de waargenomen rechtvaardigheid van de door de organisatie gehanteerde procedures dan wanneer zij wisten dat de organisatie te vertrouwen was.

Naast informatieonzekerheid speelt persoonlijke onzekerheid een belangrijke rol in het beantwoorden van de vraag waarom rechtvaardigheid belangrijk is voor mensen. Mensen voelen zich bijvoorbeeld vaak onzeker wanneer zij in interactie treden met autoriteiten. Dit komt onder meer omdat autoriteiten macht over of invloed op hen kunnen uitoefenen (Tyler & Huo, 2002). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat deze personen hen zullen "gebruiken" of van belangrijke sociale verbanden (zoals de maatschappij of groepen die

voor hen belangrijk zijn) zullen uitsluiten (Tyler & DeGoey, 1996). Ook hebben mensen in de moderne samenleving vaak ervaringen die hen onzeker over zichzelf doen voelen. Dit ervaren van persoonlijke onzekerheid wordt door mensen als vervelend (Hogg, 2007), vaak als erg vervelend beleefd (Van den Bos & Lind, 2002, 2009). Het lijkt zelfs zo te zijn dat persoonlijke onzekerheid vaak als alarmerend wordt ervaren ("wat gebeurt hier?", "ik moet denk ik oppassen in deze situatie want dit voelt niet goed"; Van den Bos, Ham, Lind, Simonis, Van Essen & Rijpkema, 2008). Er zijn stabiele individuele verschillen in de mate waarin mensen persoonlijke onzekerheid emotioneel bedreigend vinden (Greco & Roger, 2001; Van den Bos, Euwema, Poortvliet & Maas, 2007). Ook kan het voorkomen dat mensen onzekerheid niet vervelend vinden en juist als een uitdaging beschouwen (Sorrentino, Bobocel, Gitta, Olson & Hewitt, 1988), maar dit is een uitzondering en betreft gewoonlijk informatieonzekerheid (Weary & Jacobson, 1997; Wilson, Centerbar, Kermer & Gilbert, 2005) en niet persoonlijke onzekerheid (Van den Bos, 2001a, 2009a).

Mensen zullen dus gewoonlijk persoonlijke onzekerheid vervelend vinden en proberen om hier op een of andere manier mee om te gaan. Een manier waarop mensen dat kunnen doen is door na te gaan in welke mate zij onderdeel uitmaken van hun sociale omgeving en de maatschappij waarin zij leven. Met andere woorden, mensen zullen nagaan in welke mate zij sociaal geïntegreerd zijn (Hogg, Sherman, Dierselhuis, Maitner & Moffitt, 2007). Het is daarom voor hen van belang dat zij door belangrijke mensen of groepen in hun omgeving of samenleving geaccepteerd en gerespecteerd worden. Een belangrijke indicatie voor dit laatste is het op een rechtvaardige en eerlijke manier behandeld worden door belangrijke personen in de samenleving of door belangrijke individuen in de groep waar zij lid van zijn (Lind & Van den Bos, 2002; zie ook See, 2009; Thau, Aquino & Wittek, 2007; Thau, Bennett, Mitchell & Marrs, 2009). Op deze wijze helpt waargenomen rechtvaardigheid om te kunnen omgaan met persoonlijke onzekerheden. Onzekerheid kan dan wellicht zelfs van een bedreiging tot een uitdaging worden (Van den Bos & Lind, 2009), bijvoorbeeld omdat het door de rechtvaardige behandeling door mensen wordt geassocieerd met positief affect (vgl. Custers & Aarts, 2005).

De norm van rechtvaardig behandeld willen worden speelt overigens een belangrijke rol in nagenoeg elke samenleving en elke subcultuur (Van den Bos, Brockner e.a. 2010). De precieze vorm van rechtvaardigheid kan verschillen per cultuur (Van den Bos, Brockner e.a., 2010) en subcultuur (Van den Bos, Loseman & Doosje, 2009). Sommige culturen hechten bijvoorbeeld meer belang aan dat de groep waar zij onderdeel van uitmaken rechtvaardig wordt behandeld terwijl andere culturen meer gericht zijn op de rechtvaardige behandeling van individuen (Brockner, De Cremer, Van den Bos & Chen, 2005; zie ook Hofstede, 2001; Markus & Kitayama, 1991; Triandis, Bontempo, Villareal, Asai & Lucca, 1988). Dit opgemerkt hebbende, in nagenoeg elke (sub)cultuur lijkt het eerlijk en rechtvaardig behandeld te willen worden een belangrijke norm en culturele waarde te zijn (Lind, Tyler & Huo, 1997).

VERTROUWEN: DRIE REACTIES

Dit essay betoogt dat, uitgaande van de visie op de mens als *sense-maker* (een wezen dat wil begrijpen en dat dus georiënteerd is op informatie die voorhanden is; Van den Bos, 2009c) er drie fundamentele reacties van elkaar onderscheiden moeten worden in het vertrouwen dat de burger kan hebben in de overheid (Van den Bos e.a., 1998, 2002): de burger (1) weet zeker dat hij de overheid kan vertrouwen, (2) weet zeker dat hij de overheid niet kan vertrouwen, of (3) weet nog niet zeker of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen.

(1) IK VERTROUW DE OVERHEID

"Ik vertrouw de overheid" (*trust*, vertrouwen)

Vertrouwen in overheid hebben is essentieel, niet alleen voor elke democratie (De Tocqueville, 1945), maar ook voor de burger (Lind, 1995). Ook in de interactie tussen personen speelt vertrouwen een belangrijke rol en leidt het gewoonlijk tot betere informatieverwerking (Carter & Weber, 2010). Het is daarom niet verwonderlijk dat vertrouwen fysiologisch verankerd is in mensen (Kosfeld e.a., 2005): vertrouwen activeert het oxytocinergetisch systeem (Uvnäs-Moberg, Arn & Magnusson, 2005; maar zie ook Van Honk, 2009; Zak e.a., 2009).

Veel mensen zullen uitgaan van het vertrouwen dat zij in anderen en de overheid kunnen stellen (vgl. Van den Bos, Van Lange e.a., 2010). Dit zal zeker het geval zijn voor burgers die hechten aan de status quo en er veel aan zullen doen om hun idee in stand te houden dat de gevestigde macht goed is en het goed met hun voor heeft (Jost, Banaji & Nosek, 2004; Kay e.a., 2009; zie ook Anson, Pyszczynski, Solomon & Greenberg, 2009; Crandall, Eidelman, Skitka & Morgan, 2009; Eidelman & Crandall, 2009; Gaucher, Kay & Laurin, 2010; Hafer & Choma, 2009).

Dit gezegd hebbende, er is ook sprake van een negativiteitseffect. Oftewel "vertrouwen komt te voet en gaat te paard," zoals Van der Vlies onlangs nog bij zijn afscheid van de Tweede Kamer meldde. Je hebt ongeveer 10 stukjes positieve informatie nodig om te compenseren voor 1 stukje negatieve informatie (Fiske & Taylor, 2008). Dit is het geval omdat negatieve informatie over het vertrouwen dat je in iemand kan stellen veel informatie onthult over de "illegitiemheid" van die persoon.

Bekwaamheid en professionaliteit kunnen een belangrijke basis voor vertrouwen vormen, alsmede de eerder besproken *belief systems* met betrekking tot psychologische hechting. Ook lijkt het zo te zijn dat burgers met een hoge sociaal-economische status (SES) meer vertrouwen hebben in andere personen en de overheid, en dat een lage SES eerder leidt tot wantrouwen, zeker tegen de overheid en andere gedepersonaliseerde instituties (Dirks & Ferrin, 2001, 2002; Tyler & Huo, 2002; zie ook Fetchenauer & Dunning, 2010; Haselhuhn, Schweitzer & Wood, 2010; Stirrat & Perrett, 2010).

Het is overigens zo dat slechts 1.34 % van de burgers belangrijke maatschappelijke regels en/of wetten overtreedt (Brenninkmeijer, 2010). Dit geeft het prosociale karakter van mensen weer (zie ook Van Lange, Otten, De Bruin & Joireman, 1997; Van den Bos, Van Lange e.a., 2010). Hierbij moet wel worden aangetekend dat andere rapporten andere cijfers weergeven, bijvoorbeeld dat slechts vier op de tien Nederlanders door anderen wordt vertrouwd (Nationale vertrouwensmonitor, 2009). Grondig onderzoek naar hoe groot de basis van vertrouwen onder Nederlandse burgers precies is lijkt dus gewenst.

(2) IK VERTROUW DE OVERHEID NIET

"Ik vertrouw de overheid niet" (*distrust*, wantrouwen).

In dit geval is de burger zeker van zijn zaak dat hij negatief is over de overheid en haar niet vertrouwt.

Opvallend genoeg is er niet heel veel bekend over de psychofysiologische effecten of correlaten van wantrouwen. Wel lijkt duidelijk dat wantrouwen leidt tot: wrok, boosheid, klachten (bij de zelfredzame burger; Van den Bos, 2007), agressief gedrag (bij de niet zelfredzame burger; Van den Bos, 2007), en individueel of collectief protest (Klandermans, 1997).

Ook lijkt duidelijk te zijn dat wantrouwen leidt tot activatie van de amygdala. Dit heeft waarschijnlijk te maken met gevoelens van angst die worden opgeroepen door wantrouwen (b.v. gezichten die je wantrouwt). Oxytocine deactiveert de amygdala en doet daarom wantrouwen afnemen (Kirsch e.a., 2005; zie ook Richell e.a., 2005).

De Gruijter, Smits van Waesberghe en Boutellier (2010) hebben onderzoek gedaan naar de ontevredenheid onder autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid. Actief burgerschap veronderstelt dat burgers betrokken zijn bij de samenleving en dat zij kunnen omgaan met verschillen. Maar de praktijk wijst anders uit, zo toont het onderzoek van De Gruijter en collega's aan.

De overheid komt in de visie van bewoners in gemengde buurten als grote schuldige van ervaren problemen naar voren. Het meest opvallend bleek de grote afstand tot de overheid die zij ervaren. Overheidsfunctionarissen, gezagsdragers en politici worden door de respondenten gezien als bevoorrechte mensen die geen idee hebben hoe de gewone man of vrouw leeft. Hierdoor zouden zij niet in aanraking komen met de werkelijke economische en sociale problemen van burgers. Zeker wanneer minder duidelijk is hoe de moderne samenleving geordend is (Boutellier, 2010) kan dit gemakkelijk tot veel misverstanden en miscommunicatie leiden.

Het onderscheid tussen burgers met een hoge en een lage opleiding lijkt hierbij een belangrijke rol te spelen (Bovens & Wille, 2010). Diploma's verdelen als het ware de samenleving. Alhoewel Nederland nog steeds een land is waar burgers over het algemeen een hoge mate van vertrouwen in anderen en in de overheid hebben zijn er wel grote verschillen in de mate waarin hoog- en laagopgeleiden vertrouwen hebben in politiek en rechtsstaat. Onvrede en cynisme over zakkenvullers en baantjesjagers tref je vooral aan bij witte laagopgeleiden. Zij voelen zich door de elite verwaarloosd (Bovens & Wille, 2010; De Gruijter e.a., 2010). Trzesniewski en Donnellan (2010) merken voorts op dat (sociaal) vertrouwen lager is onder jongeren dan onder ouderen.

Door sommige schrijvers wordt de idee aangehangen dat wantrouwen niet altijd slecht hoeft te zijn, maar ook een constructieve waarde kan hebben. Zoals Maarten van Rossem (2010) opmerkte: "Een redelijk en goed georganiseerd wantrouwen ten opzichte van die elites is geboden" (p. 35). Je afvragen of zaken goed geregeld zijn, of de overheid (ambtenaren en politici) altijd of allemaal te vertrouwen zijn valt inderdaad in ieder geval gedeeltelijk onder de democratische controle van de kiezer.

Dit gezegd hebbende, teveel wantrouwen in de overheid (politici als "zakkenvullers" en wellicht ook ambtenaren als een oncontroleerbare "vierde macht") is veelal ongewenst, op zowel maatschappelijk niveau (zie b.v. Ely, 1980; Warren, 1999) als psychologisch niveau (zie b.v. Kramer, 1994; Kramer & Cook, 2004).

Mede op basis van deze inzichten uit de wetenschappelijke onderzoeksliteratuur ben ik aarzelend over ideeën over de constructieve waarde van wantrouwen. Ik ben met name sceptisch over hoe reëel dergelijke conflictmodellen (zie ook Dahrendorf, 1959) het echte gedrag van burgers beschrijven en of zij niet te positief of te naïef denken over de positieve rol die conflict speelt in de samenleving en interpersoonlijke relaties en de samenleving (zie ook Etzioni, 2004). In tegenstelling tot Van Rossem (2010) ben ik niet zo positief over de wantrouwende burger. Ik ben veel positiever over de informatievergarende burger, en de psychologie van deze burger bespreek ik in de volgende sectie.

(3) IK WEET NIET OF IK DE OVERHEID WEL OF NIET KAN VERTROUWEN

"Ik weet niet of ik de overheid wel of niet kan vertrouwen" (onzekerheid)

Een niet vaak gemaakt onderscheid (t.o.v. vertrouwen en m.n. wantrouwen), maar een dat wel erg belangrijk is om aan te brengen, is de vraag die de burger als *sense-maker* zich regelmatig zal stellen, namelijk of hij de overheid en haar verschillende vertegenwoordigers wel kan vertrouwen.

Deze vraag speelt bijvoorbeeld in onderzoek naar de *trust game* (b.v. Güth e.a., 1997). Het onderscheid met de andere twee vormen van vertrouwen (vertrouwen en wantrouwen) wordt niet vaak geëxpliciteerd. Door auteurs door wie het wordt aangehaald wordt dit als het fundamentele sociale dilemma aangeduid (Lind, 1995; Van den Bos e.a., 1998).

De burger die zich de vraag stelt of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen zal op zoek gaan naar informatie over het vertrouwen dat hij kan stellen in de vertegenwoordigers van de overheid die hij op dit moment voor zich heeft. Er is gewoonlijk geen directe informatie over het vertrouwen (*trust*) en betrouwbaarheid (*trustworthiness*) van interactiepartners voorhanden. Burgers nemen daarom hun toevlucht tot informatie die wel voorhanden is (zie ook Koch, 2003). Dit is veelal informatie over de legitimiteit van de overheid of de rechtvaardigheid van de interactie met (vertegenwoordigers van) de overheidsinstantie (Van den Bos, 2007; Van den Bos e.a., 1998).

Onbekendheid met de overheid, en onzekerheid over vertrouwen dat in de overheid gesteld kan worden kan licht negatief zijn (schurkt dan aan tegen wat hier als wantrouwen wordt aangeduid), maar dit hoeft niet. Het kan ook neutraal zijn, zeker als het over ontbrekende informatie gaat (Van den Bos, 2009a).

Onzekerheid hoeft ook zeker geen rationele reacties te ontlokken (integendeel, zie b.v. Kahneman e.a., 1982). Gevoelens van zekerheid hoeven ook geen rationele basis te hebben (Burton, 2008). Dit opgemerkt hebbende, dit wil nog niet zeggen dat de reacties van burgers op (on)zekerheid niet goed te voorspellen zijn (Van den Bos, 2003; Van den Bos, Lind, Vermunt & Wilke 1997). Aan de hand van inzichten uit de wetenschappelijk sociale psychologie is dit wel degelijk goed mogelijk (Van den Bos, 2007, 2009b). In de volgende sectie zal ik dieper ingaan op de veronderstelde psychologische processen die een rol spelen wanneer burgers onzeker zijn of zij de overheid kunnen vertrouwen.

Je kan je trouwens afvragen of de basis voor vertrouwen of wantrouwen altijd reëel is of op goede gronden gestoeld is. Dat hoeft zeker niet het geval te zijn, en indien dat niet het geval is dan zou dit onder meer betekenen dat de hier voorgestelde driedeling uitgebreid moet worden tot een indeling in vijf categorieën, namelijk (1) reëel vertrouwen, (2) irreëel vertrouwen, (3) reëel wantrouwen, (4) irreëel wantrouwen, (5) onzekerheid over vertrouwen/wantrouwen. Op deze vijfdeling zal ik niet verder ingaan.

In plaats hiervan zal ik in de volgende sectie de hier voorgestelde driedeling nader uitwerken in veronderstelde psychologische processen die een rol spelen in vertrouwen van de burger in de overheid. Hierbij ga ik in op de rol van rechtvaardigheid en informatieverwerkingsprocessen en bestudeer ik hoe een en ander tot een positieve of minder positieve relatie met de overheid leidt.

VERTROUWEN: PSYCHOLOGISCH MODEL

Het psychologisch proces dat ik in dit essay voorstel wordt weergegeven in Figuur 2. Wat

ik met het bovenste blokje in het figuur illustreer is dat een belangrijke factor voor het begrijpen van het gedrag en andere reacties van burgers de hier geponeerde driedeling is: vertrouwt de burger in kwestie de overheid, vertrouwt hij de overheid niet, of--psychologisch erg interessant en frequent optredend (zo veronderstel ik hier)--weet hij niet, of nog niet, of de overheid wel of niet te vertrouwen is.

Burgers die de overheid vertrouwen zullen de overheid positief tegemoet treden en waarschijnlijk een positieve interactie hebben met vertegenwoordigers van de overheid. Burgers die de overheid helemaal niet vertrouwen zullen (als zij interacties met de overheid niet kunnen vermijden) de overheid en haar vertegenwoordigers met een negatieve attitude tegemoet treden.

Burgers, daarentegen, die (nog) niet weten of zij de overheid kunnen vertrouwen zullen afgaan op de eerlijkheid en rechtvaardigheid waarmee zij in het verleden door de overheid zijn bejegend of waarmee zij thans door de overheidsvertegenwoordiger worden behandeld (Van den Bos e.a., 1998, 2002). Is deze interactie rechtvaardig dan is de kans groot dat burgers de overheid zullen vertrouwen en er positief mee interacteren. Een onrechtvaardige bejegening daarentegen zal eerder leiden tot een negatieve interactie richting de overheid.

Ook zal de burger die nog niet goed weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen meer op zoek zijn naar informatie over die overheid of de instantie of overheidsvertegenwoordiger waar hij op dat moment mee van doen heeft of van doen zal krijgen. Dit zoekproces hoeft niet per se heel actief te zijn. Ook informatie die toevallig voorhanden is zal worden aangegrepen om een oordeel te vormen over de rechtvaardigheid van de manier waarop men behandeld wordt en de rechtvaardigheid van de uitkomsten die verkregen zijn in de interactie met de overheid (Van den Bos, 2001c; Van den Bos, Vermunt & Wilke, 1997).

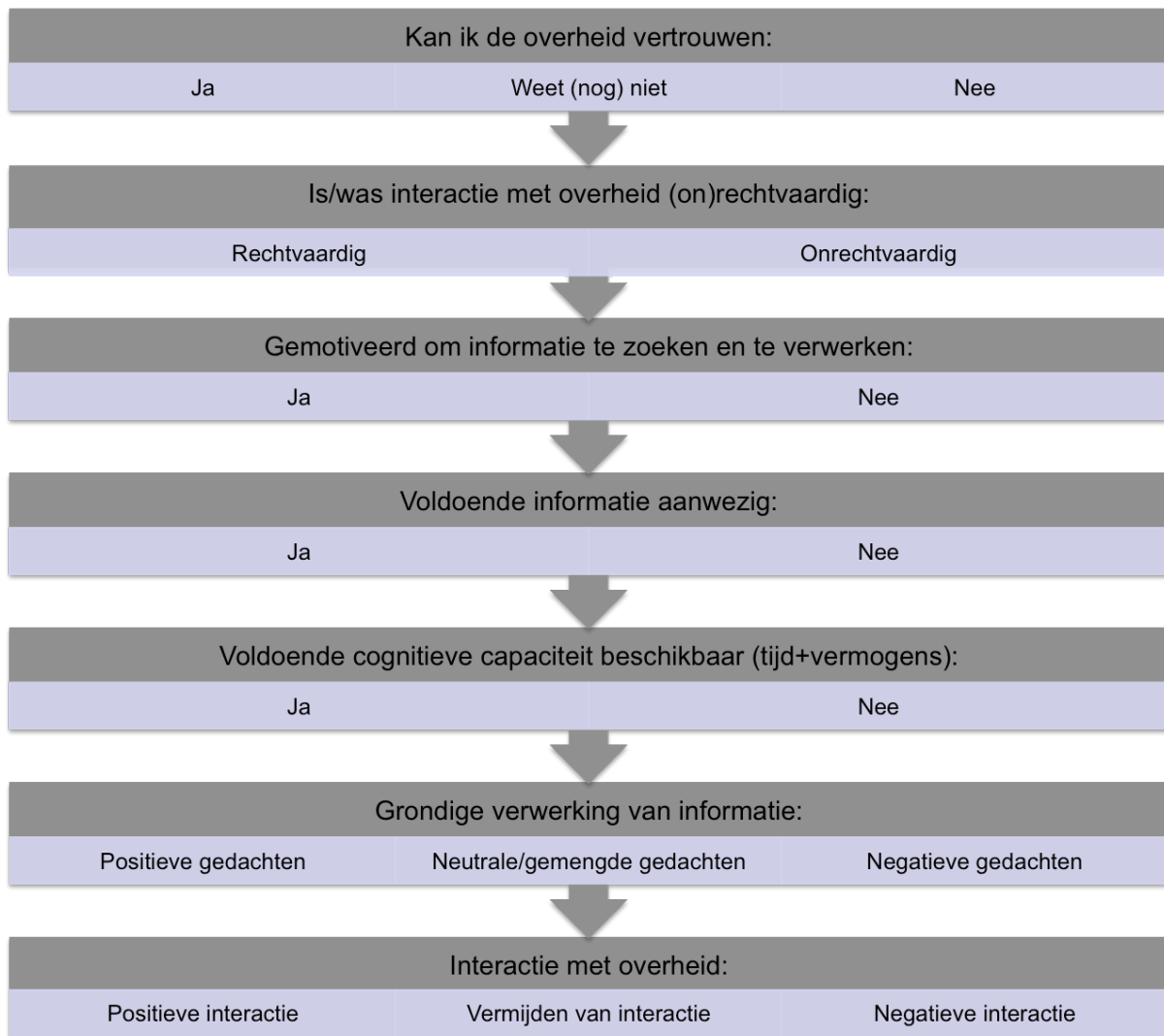
De motivatie om informatie grondig te verwerken (vgl. Petty & Cacioppo, 1986) is dus een belangrijke factor in het proces van de onzekere burger die niet goed weet of hij de overheid vertrouwt, evenals de hoeveelheid informatie die aanwezig is, of mensen voldoende tijd hebben om informatie goed te verwerken (Van den Bos, Peters, Bobocel & Ybema, 2006) en daartoe voldoende cognitieve vermogens hebben (Van den Bos, 2007).

Komt de burger er eenmaal aan toe om informatie over de overheid grondig te verwerken dan zullen gunstige gedachten over de overheidscommunicatie ertoe leiden dat de onzekere burger positiever gaat denken over het vertrouwen dat hij in de overheid kan stellen en de overheid positiever tegemoet zal treden. Ongunstige gedachten naar aanleiding van de overheidscommunicatie zullen het vertrouwen in de overheid verminderen en tot negatievere interacties met de overheid leiden. Neutrale of gemengde (ambigue: zowel positieve en negatieve) gedachten over de overheidscommunicatie zullen er waarschijnlijk toe leiden dat het vertrouwensoordeel onzeker blijft en dat interactie met de overheid liever nog niet aangegaan wordt.

Het hier uitgelegde model over de psychologie van vertrouwen in de overheid, de rol die waargenomen rechtvaardigheid en informatieverwerking hierbij spelen, en hoe een en ander tot uiting komt in interacties met de overheid voegt denk ik het nodige toe aan de onderzoeksliteratuur over vertrouwen en legitimiteit. De implicaties van dit model zullen in de "Conclusies en aanbevelingen" sectie van dit essay worden besproken, en zullen voornamelijk ingaan op de informatie die de overheid aan de burger beschikbaar stelt. Het model dat in Figuur 2 beknopt wordt weergegeven is immers een informatiegeoriënteerd model. Het verwerken van informatie die mensen (toevallig of actief opgezocht) tot hun beschikking hebben speelt immers een belangrijke rol in het vertrouwen in de overheid. Hier kan de overheid op inspelen door goede en goed te

verwerken informatie beschikbaar te stellen.

Voor nu merk ik op dat, zoals hierboven uitgelegd, er ook diverse directe paden naar een positieve interactie of positief vertrouwen lopen, en ook dat er sprake is van feedback loops waardoor vertrouwen wordt versterkt of juist wordt verzwakt. Dat gezegd hebbende, zoals hierboven aangegeven zijn er ook redelijk veel paden waarop het mis kan gaan, dat wil zeggen dat mensen een interactie met de overheid negatief instappen, zich van een interactie willen onthouden, of aarzelend of negatief vertrouwen hebben (of houden) in de overheid.



FIGUUR 2. DE PSYCHOLOGIE VAN VERTROUWEN IN DE OVERHEID, RECHTVAARDIGHEID, INFORMATIEVERWERKING, EN INTERACTIES MET DE OVERHEID

BELEIDSIMPLICATIES: DRIE CASUSSEN BESTUDEERD

Ik acht het van groot belang dat beleidsmakers en politici echt wat kunnen met de in dit essay aangeleverde inzichten. Daarom zal ik de hier besproken inzichten toetsen aan drie casussen die recent in de rijksoverheid of lokale overheid speelden of nog steeds actueel zijn. Specifiek zal ik bespreken in welke mate de inzichten die in dit essay zijn besproken naar voren komen (1) in zaken die de Nationale ombudsman heeft behandeld, (2) die in het project van het Ministerie van Justitie over "vertrouwen in wetgeving" een rol spelen, en (3) die belangrijk zijn in projecten om burgers actiever te laten participeren in lokale overheidsbeslissingen.

Bij de bespreking van deze casussen zal ik ook aangeven in welke mate de hier besproken onderwerpen niet overeenkomen met deze casussen en in welke mate de casussen aanleiding zijn tot aanvullingen of het aanbrengen van nuances in de redenering tot nu toe.

Ik merk hier op dat overwogen is om de mensvisie die hiervoor besproken is te toetsen in gesprekken met beleidsmedewerkers van nationale, provinciale en lokale overheden. Om wetenschapsmethodologische redenen is hiervan afgezien. Zo is het voor mensen niet goed mogelijk om hun mensvisie in gesprekken expliciet onder woorden te brengen (zie b.v. Nisbett & Ross, 1980; Nisbett & Wilson, 1977; Wilson, 2009; Wilson & Dunn, 2004). Ik teken hier wel bij aan dat dergelijk onderzoek erg interessant kan zijn en dat de kans groot is dat dit belangwekkende gegevens over het hier besprokene zou aanleveren.

Ook moet de bespreking van de casussen niet worden gezien als een toetsing van de hier ontvouwen visie op het vertrouwen van de burger in de overheid, en het mechanisme waarmee dit vertrouwen tot stand komt. Voor dergelijk onderzoek zijn andere onderzoeksmethoden vereist, voornamelijk gecontroleerde onderzoeken met (intern en extern) valide onafhankelijke variabelen (zie b.v. Van den Bos & Lind, 2004, 2009) en geavanceerde metingen (zie b.v. Greenwald, McGhee & Schwartz, 1998; Ham & Van den Bos, 2008). Dat gaat het kader van dit essay te buiten. Hiervoor zou een apart onderzoeksproject moeten worden opgestart waarin gebruik wordt gemaakt van interventiestudies alsmede gecontroleerde experimentele studies met verfijnde manipulaties en (bijvoorbeeld) "impliciete" maten (zie b.v. Greenwald e.a., 2002; Ham & Van den Bos, in druk; Van den Bos, 2001a, 2001b; Van den Bos e.a., 1998).

(1) NATIONALE OMBUDSMAN

De functies van de Nationale ombudsman zijn duidelijk omschreven: Het instituut van de Nationale ombudsman is ingesteld om de burger een mogelijkheid te geven om klachten over de uitvoering van taken door de overheid voor te leggen aan een onafhankelijke en deskundige instantie. Deze mogelijkheid staat naast andere voorzieningen, zoals de volksvertegenwoordiging, de rechterlijke macht, en interne procedures van klachtbehandeling. Het werk van de Nationale ombudsman kan leiden tot het (alsnog) nemen van een maatregel en heeft uiteindelijk tot doel bij te dragen aan herstel van geschonden vertrouwen. Met het oog op deze functie naar de burger toe is in de Wet Nationale ombudsman gekozen voor een vorm waarin één persoon, de Nationale ombudsman, de naar buiten herkenbare exponent is van het instituut, als tegenwicht van een vaak anonieme bureaucratie. Dit sluit aan bij de hier eerder besproken ideeën over gepersonaliseerde interactie met de overheid.

Voor de overheid kan de Nationale ombudsman bijdragen aan de terugkoppeling van ervaringen met de uitvoeringspraktijk. Dat is van belang voor overheidsorganisaties die

"klantgericht" willen werken en hechten aan een daarbij passende kwaliteit van de beleidsuitvoering. Klachten zijn signalen die kostbare informatie bieden voor de meting van kwaliteit. Het in acht nemen van de door de Nationale ombudsman gehanteerde behoorlijkheidscriteria draagt bij aan de rationaliteit en de legitimiteit van het openbaar bestuur. Wil de Nationale ombudsman deze functies kunnen vervullen, dan is het van belang dat burgers hem weten te vinden en dat zij vertrouwen hebben in zijn onpartijdigheid en werkwijze. In zijn relatie tot de overheid is van belang dat het oordeel van de Nationale ombudsman rechtens niet afdwingbaar is. Waar formele macht ontbreekt, is het gezag van de Nationale ombudsman en van zijn uitspraken van bijzonder belang voor het effect van het werk. Dat gezag wordt allereerst bepaald door de kwaliteit van het werk: een zorgvuldig en vlot onderzoek, een goed onderbouwde beoordeling, en een rapportage in goed leesbare vorm. Kwaliteit is weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Naast deze interne pijler is ook de externe pijler van belang: politieke steun en/of belangstelling, alsmede openbaarheid van het werk.

De missie van het instituut de Nationale ombudsman is het beschermen van de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. Zoals op de website van de Nationale ombudsman (<http://www.nationaleombudsman.nl>) wordt verduidelijkt: "Want de burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Dat hoort immers bij de manier waarop we vanuit onze eigen normen en waarden als samenleving onze overheid hebben ingericht. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat de burger die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dit instituut is de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman levert daadkrachtig een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door continu in gesprek te zijn met maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers en door pro-actief problemen te signaleren. En misschien nog wel belangrijker: door er effectief iets aan te doen. Door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen écht te helpen bij onnodige bureaucratie."

Deze missie geeft dus duidelijk aan dat het belangrijk is dat de burger het optreden van de overheid als eerlijk en rechtvaardig moet kunnen ervaren. Deze benadrukking van rechtvaardigheid en legitimiteit van de overheid ondersteunt dus het betoog van dit essay. Een dergelijke ondersteuning zien we ook in concrete gevallen zoals die door de Nationale ombudsman beschreven worden en op zijn website gerapporteerd worden. Deze gevallen geven ook het belang van burgerlijk vertrouwen in de overheid weer.

In het rapport met nummer 2008/0184 bespreekt de Nationale ombudsman bijvoorbeeld het volgende (citaten van website Nationale ombudsman, mijn accentuering is vet gedrukt):

Verzoekster klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van Lelystad onvoldoende maatregelen neemt tegen de slechte waterkwaliteit van 'Het Bovenwater'.

De Nationale ombudsman concludeerde uit de van verzoekster en het college ontvangen informatie dat er aanleiding is om een overleg te laten plaatsvinden tussen betrokken partijen en overwoog daartoe dat bestuursorganen en burgers vaak in situaties verzeilen, waarin informatie, mits deze voldoet aan bepaalde criteria, in de verhouding tussen overheid en burger zuiverend kan werken.

Voor de geloofwaardigheid van de overheid en voor het vertrouwen van burgers in de overheid is transparantie een noodzakelijke

voorwaarde. Daarom is de verstrekking van informatie aan burgers over voornemens en handelingen van de overheid die de belangen van die burgers raken een noodzakelijke voorwaarde voor de geloofwaardigheid van de overheid en het vertrouwen van die burgers in de overheid.

Van de gemeente kan, nu daarvoor landelijk nog geen oplossing bekend is, niet verwacht worden een structurele oplossing aan te dragen voor de overlast van blauwalg. Van de gemeente mag daarentegen wel verwacht worden dat belanghebbenden zodanig worden geïnformeerd dat voor hen duidelijk is welke acties door de gemeente worden overwogen, genomen en hoe deze hebben uitgewerkt.

De Nationale ombudsman oordeelde dat de door de gemeente verstrekte informatie over getroffen of nog te treffen beheermaatregelen niet als adequaat kan worden aangemerkt en in zoverre is gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Zoals de eerste gemarkeerde zin laat zien, gaat de Nationale ombudsman ervan uit dat transparantie en het krijgen van informatie noodzakelijke voorwaarden zijn voor het ontstaan en behouden van vertrouwen van de burger in de overheid. Zoals het tweede in vet weergegeven gedeelte laat zien kan de geloofwaardigheid van de overheid hiervoor een achterliggend mechanisme zijn: omdat de burger informatie krijgt weet hij/zij dat de overheid geloofwaardig is en dus te vertrouwen. Dit zal vooral een rol spelen bij burgers die niet weten of ze de overheid kunnen vertrouwen, en dit vertrouwen laten afhangen van de informatie die ze krijgen. Uit de samenvatting en het oordeel van de Nationale ombudsman blijkt verder dat er ook iets dergelijks als een "vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking" is die de overheid verplicht juiste en voldoende informatie aan de burger te verschaffen.

In het rapport met als nummer 2009/0077 trekt de Nationale ombudsman de volgende conclusie in een geval waarin ouders hadden geklaagd over de manier waarop zij werden behandeld door een school en de schoolinspectie:

Naar de mening van de Nationale ombudsman had de inspectie er onder de omstandigheden van het geval verstandig aan gedaan eerst een gesprek met afgevaardigden van de school, de overkoepelende stichting en verzoekers te laten plaatsvinden. Tijdens dit gesprek hadden de verwachtingen van ouders en school en de mogelijkheden van de inspectie kunnen worden besproken en hadden afspraken kunnen worden gemaakt over de reikwijdte van een eventueel onderzoek door de inspectie.

De Nationale ombudsman stelde vast dat het door de inspectie verrichte onderzoek weinig had bijgedragen aan het herstel van het vertrouwen van beide ouders in de overheid.

Naar zijn mening was dat een gemiste kans. De uitkomst van een dergelijk gesprek had namelijk ook kunnen zijn dat de inspectie, gezien de verwachtingen van partijen, niet de aangewezen instantie was om actie te ondernemen.

Ook deze casus van de Nationale ombudsman kan gerelateerd worden aan een relatie tussen het verstrekken van informatie en het krijgen en/of houden van vertrouwen in de overheid. Door informatie te verstrekken weet de burger wat hij/zij van de overheid kan

verwachten, wat kan leiden tot meer vertrouwen bij mensen die van tevoren niet wisten of ze de overheid konden vertrouwen. Wanneer zij deze informatie niet krijgen kan juist wantrouwen in de overheid ontstaan.

CONCLUSIE

Voor nu kan geconcludeerd worden dat de casus Nationale ombudsman goed lijkt aan te sluiten bij het hier voorgestelde model van de sociale psychologie van vertrouwen, in die zin dat verschillende onderwerpen uit het model in de casus naar voren komen als belangrijk voor vertrouwen van de burger in de overheid. Zo blijkt onder meer waargenomen rechtvaardigheid belangrijk te zijn bij de casus Nationale ombudsman: een belangrijke kwestie die bepaalt of een burger wel of niet gaat protesteren tegen overheidsop treden is de perceptie bij de burger dat hij of zij op een oneerlijke manier is behandeld door de ambtenaar of de desbetreffende overheidsinstantie (Van den Bos, 2007).

Het geven van tijdige en goede informatie aan burgers is dus belangrijk. Opvallend aan de casus van de Nationale ombudsman is dat duidelijk wordt dat het verlaten van een juridische aanpak voor een meer sociaal-psychologische mensvisie profijtelijk kan zijn. Zoals onlangs in een evaluatie over de Nationale ombudsman is opgemerkt lijkt de dejuridiserende benadering op basis van behoorlijkheid die de huidige Nationale ombudsman voorstaat goed aan te slaan bij burgers die met klachten bij de ombudsman aankloppen (Mein, Boutelier, De Meere, Lünemann & Hermens, 2010). Deze aanpak van de huidige Nationale ombudsman sluit goed aan bij het hier voorgestelde sociaal-psychologische perspectief op vertrouwen in de overheid (zie ook Van den Bos, 2007, 2009b).

Ook lijkt het zo te zijn dat de burger die bij de Nationale ombudsman aanklopt niet zozeer een burger is die de overheid altijd wantrouwt. Het lijkt veel meer de moderne burger te zijn die wil begrijpen wat er gebeurt in zijn interactie met de overheid, die dit overheidsop treden wil duiden en een "plaatsje wil geven," met andere woorden, een burger die aan *sense-making* doet. De burger als informatievergarend individu, die ook op zoek is naar zijn recht, is kenmerkend voor de burger waarmee de Nationale ombudsman te maken heeft. Het is niet een burger die in eerste instantie op zoek is naar economisch gewin en die niet per se wil dat zijn klacht volgens alle juridische principes en regeltjes wordt afgehandeld, maar veel meer een burger die correct bejegend wil worden. Dit sluit erg goed aan bij de sociaal-psychologische mensvisie zoals die in dit essay ontvouwen is.

Er zou nog veel meer kunnen worden opgemerkt over de relatie tussen vertrouwen en de Nationale ombudsman. Dit zou de beoogde omvang van dit essay overstijgen. Het zoeken op "vertrouwen" op de website van de Nationale ombudsman levert bijvoorbeeld meer dan 400 *hits* op. Veel implicaties van deze gevallen worden besproken in recente jaarverslagen van de Nationale ombudsman (zie 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Ook verwijs ik naar eerdere analyses van de rol van vertrouwen en legitimiteit die ik over de Nationale ombudsman (Van den Bos, 2007) en voor de WRR (Van den Bos, 2009b) heb geschreven. In dit essay zal ik me nu richten op een andere casus die tot dusverre wellicht wat minder in de belangstelling heeft gestaan en die een centrale plaats in dit essay verdient: de casus van vertrouwen in de wetgeving.

(2) VERTROUWEN IN WETGEVING

Op 6 oktober 2008 verstuurde de Minister van Justitie de nota *Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid* naar de voorzitter van de Tweede

Kamer. De nota vormt de vertaling van het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* van het Ministerie van Justitie² in een integraal wetgevingsbeleid dat uitgaat van vertrouwen in burgers, bedrijfsleven en professionals en, omgekeerd, van het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan. Deze beleidsvisie wordt ook uitgedragen in de bundel van het Ministerie van Justitie met de pakkende titel *Justitie = sociale cohesie* (Van den Berg, Kaya, Kommer, Niemeijer & Zouridis, 2009).

De casus Vertrouwen in wetgeving benadrukt enerzijds dat vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is voor effectieve wet- en regelgeving. Anderzijds draagt wetgeving bij aan sociaal vertrouwen en institutioneel vertrouwen of beoogt daaraan bij te dragen. Zoals in de nota *Vertrouwen in wetgeving* wordt opgemerkt:

Een samenleving kan niet floreren zonder onderling vertrouwen. Het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet geeft uitdrukking aan het vertrouwen dat burgers wordt gegeven en aan het vertrouwen dat burgers in de overheid moeten kunnen stellen. Het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* gaat daarop door. Het stelt burgers centraal en wil een samenleving bieden waarin burgers zich herkennen. Burgers moeten de ruimte krijgen zich te ontplooiën en hun onderlinge relaties vorm te geven. Wetgeving kan daarvoor de instrumenten bieden.

Zoals uit dit citaat naar voren komt wordt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie veel waarde gehecht aan onderling vertrouwen. Wetgeving (wat ik hier opvat als geïnstitutionaliseerde waargenomen rechtvaardigheid) kan hierbij een instrument bieden voor het vergroten van vertrouwen van de burger in de overheid alsmede van de overheid in de burger. Hierop voortbouwend bespreek ik in deze casus inzichten over vertrouwen in de wetgeving. Deze inzichten ontleen ik aan twee documenten die direct dan wel indirect ingaan op zaken en mechanismen onderliggend aan vertrouwen. De documenten betreffen de *Beleidsagenda van de ontwerpbegroting 2010* van het Ministerie van Justitie en de nota *Vertrouwen in wetgeving*.³

BELEIDSAGENDA ONTWERPBEGROTING 2010

In de inleiding van de Beleidsagenda Ontwerpbegroting 2010 van het Ministerie van Justitie wordt onder meer het volgende opgemerkt (mijn accentuering vet gedrukt):

Het is nodig te blijven investeren in een veiligere samenleving, consequente handhaving, een betrouwbaar rechtssysteem en een integere overheid. Uitgangspunt voor Justitie is en blijft daarbij de missie die is opgenomen in het beleidsprogramma van het kabinet *Samen werken, samen leven*: **Wij willen een samenleving waarin mensen zich veilig, vertrouwd en met elkaar verbonden voelen.** Een samenleving waarin wederzijds respect de norm is, waarin we elkaar geen overlast bezorgen en waarin geweld een uitzondering is, net als diefstal, vernieling en andere vormen van criminaliteit.

De bewindslieden van Justitie willen er niet alleen aan bijdragen deze doelen

² Sinds oktober 2010: "Ministerie van Veiligheid en Justitie." Stukken van het ministerie voor die datum zijn gepubliceerd door het "Ministerie van Justitie" en worden in dit essay als zodanig aangeduid.

³ Twee andere documenten (het WODC-rapport *Wet en werkelijkheid* van Klein Haarhuis en Niemeijer, 2008a; en het paper *Wetten in werking* van Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008b) bespreek ik hier niet aangezien nadere analyse uitwees dat deze documenten minder of niet relevant waren voor de hier besproken inzichten over het mechanisme van vertrouwen.

te realiseren, ze willen dat ook doen met een stijl en visie. **Het beleid is gebaseerd op vertrouwen en respect en doorbreekt valse tegenstellingen, maar is ook gericht op effectieve handhaving en bestrijding van fraude en misbruik van regels en procedures, juist om het vertrouwen te behouden.**

Zoals uit deze gedeelten blijkt vindt Justitie vertrouwen een belangrijk punt. Zowel onderling vertrouwen van burgers (eerste gemarkeerde zin) als vertrouwen van de overheid in de burger (eerste "vertrouwen" in tweede gemarkeerde zin) en vertrouwen van de burger in de overheid (tweede "vertrouwen" in de tweede gemarkeerde zin). In de eerste alinea wordt duidelijk blij gegeven van het belang dat gehecht wordt aan een aansluitingsperspectief (burgers aansluiting doen vinden bij de overheid en door overheid gevoerd beleid; vgl. IVA, 2010).

De tweede alinea geeft ook uiting aan een veiligheidsperspectief, een meer juridisch georiënteerd perspectief waarin het ook gaat om het bestraffen van wetsovertredingen (vgl. IVA, 2010). Dit veiligheids- of juridisch perspectief blijkt ook het volgende citaat uit de Beleidsagenda: "Openbaar Ministerie en politie kunnen er met de strafrechtelijke aanpak voor zorgen dat plegers van misdrijven gestraft worden, en potentiële plegers worden afgeschrikt." In tegenstelling tot dit veiligheidsperspectief sluit de nadruk die in de hier geciteerde tweede alinea ook wordt gelegd op respect meer aan bij het sociaal-psychologische perspectief dat in dit essay wordt geponeerd.

Dat vertrouwen een belangrijk onderwerp is voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt ook uit de volgende sectie uit de Beleidsagenda:

Vertrouwen

"Zich veilig en vertrouwd voelen" staat of valt met vertrouwen in de rechtsstaat zelf en in de instituties ervan. **Dat vertrouwen is gediend met een overheid die heldere normen stelt en ze ook bevestigt.** Een overheid die op democratische wijze, en met inachtneming van de belangen van alle betrokkenen, normen stelt en bevestigt door de eenmaal gestelde norm ook te handhaven, altijd binnen de regels, met inachtneming van de omstandigheden en consequent.

De huidige economische ontwikkelingen vormen hierbij een extra uitdaging. **Economische onzekerheid is haast synoniem met verminderd vertrouwen: in de toekomst, in structuur en functioneren van de economie als zodanig, maar ook in instanties en tussen mensen onderling.** In het aanvullend beleidsprogramma 'Werken aan de Toekomst' heeft het kabinet daarom een aantal maatregelen neergelegd die op korte en middellange termijn kunnen bijdragen aan het **herstel van vertrouwen.** Door te blijven inzetten op veiligheid, stabiliteit en respect wordt het **vertrouwen van mensen in elkaar en in de rechtsstaat** versterkt.

Net als in de nota *Vertrouwen in wetgeving* gaat men in de *Beleidsagenda* uit van het verband tussen een duidelijke en consequente wetgeving en vertrouwen van de burger in de overheid. Ook dit kan weer gerelateerd worden aan legitimiteit (zie uitleg na eerste gemarkeerde zin) en het winnen van vertrouwen van burgers die niet weten of ze de overheid kunnen vertrouwen. Bovendien valt op dat de Beleidsagenda expliciet melding maakt van het belang van vertrouwen in onzekere tijden. Dit is geheel in overeenstemming met het betoog van dit essay, en met de onderzoeksbevindingen waar dit essay op gestoeld is (b.v. Van den Bos, 2001a; Van den Bos e.a., 1998).

Er wordt in de Beleidsagenda vanuit gegaan dat er een verband bestaat tussen

economische onzekerheid en verminderd vertrouwen in brede zin. Interessant is dat er een relatie wordt gelegd met het beleidsprogramma *Werken aan de Toekomst* als een mogelijke manier van te nemen maatregelen om het vertrouwen te herstellen. Een maatregel die hier wordt genoemd is het "blijven inzetten op veiligheid, stabiliteit en respect." Het laatste is gerelateerd aan een aansluitingsperspectief, maar voor de rest lijkt men in dit gedeelte van de Beleidsagenda toch vooral een veiligheidsperspectief aan te hangen (zie ook het recente IVA-rapport *De strijd voor dierenrechten en tegen asiel- en vreemdelingenbeleid*).

"Veiligheid" wordt in de Beleidsagenda regelmatig aangehaald en kan gerelateerd worden aan een beschermingsmechanisme dat ervan uitgaat dat burgers die zich beschermd voelen door wetgeving en/of de overheid meer vertrouwen in de samenleving en hun functioneren daarin krijgen. "Stabiliteit" in wetgeving en overheidsoptreden kan daarbij gerelateerd worden aan het krijgen en/of behouden van vertrouwen in de overheid. Veiligheidsgevoelens van burgers zijn hierbij belangrijk. Zowel de landelijke overheid als de lagere overheden kunnen bijdragen aan het veiliger maken van Nederland, en aldus bijdragen aan het vertrouwen van burgers in elkaar en in de overheid.

Het sociaal-psychologische perspectief dat in dit essay wordt geschetst komt ook tot uiting in de nadruk die de Beleidsagenda legt op respect:

Respect is in onze samenleving iets geworden dat we gemakkelijk eisen maar moeilijk geven. Justitie kan laten zien dat dat anders kan. **Door op respectvolle wijze de norm te stellen, te handhaven en te bevestigen erkent Justitie dat degene tegen wie wordt opgetreden erbij hoort, deel uitmaakt van de samenleving, de moeite waard is om toch aangesproken te worden op en verantwoordelijk te worden gehouden voor zijn of haar gedrag.** Het (straf)recht is--ook als het mensen tijdelijk buiten de vrije samenleving plaatst--uiteindelijk een uitdrukking van deze benadering. Goede voorbeelden hiervan zijn te vinden in de persoonsgerichte aanpak, afgestemd op daad, dader en het risico op herhaling.

Uit respectvol optreden door de overheid volgt dat overheidsdienaren respect verdienen. In het geval van Justitie zijn dat de mensen die zich in de frontlinie van de rechtshandhaving bevinden zoals politie, openbaar ministerie en rechters. Ze verdienen dat respect van degenen met wie ze in de uitoefening van hun beroep te maken hebben, maar ook van degenen die zich over hun handelen uitlaten – in de media en in de politiek, bijvoorbeeld. Respect tonen en aanspraak mogen maken op respect geldt niet alleen voor de (strafrechtelijke) rechtshandhaving, maar ook voor de geschilbeslechting via de civiele en bestuurlijke rechtspraak. **Weten dat er een rechter is die in geval van een conflict serieus luistert en tot een eerlijke afweging komt, is een niet te onderschatten factor voor maatschappelijk vertrouwen, en daarmee voor sociale cohesie.** Het respecteren van de rechtspraak, ook als de beslissing tegenvalt, hoort daar bij.

De eerste twee gemarkeerde zinnen lijken (impliciet) een verband te hebben met legitimiteit: een overheid die op respectvolle wijze een norm stelt en handhaaft lijkt dit ook op een eerlijke manier te doen en als de overheid eerlijk en respectvol is hoort zij dat ook terug te krijgen van haar burgers. De laatste gemarkeerde zin legt een verband tussen respect (of eigenlijk meer legitimiteit) en vertrouwen. Een eerlijk oordeel van de rechter leidt tot maatschappelijk vertrouwen. Verder wordt er in dezelfde zin een direct verband gelegd tussen maatschappelijk vertrouwen en sociale cohesie. Zowel het aansluitings- als het veiligheidsperspectief lijken wederom een belangrijke rol te spelen in de visie van het Ministerie van Veiligheid

en Justitie.

Een ander onderwerp waar de Beleidsagenda aandacht aan besteedt zijn tegenstellingen in de samenleving. Dit omvat reële tegenstellingen (gebaseerd op concrete tegenstellingen in welbegrepen eigenbelang), maar ook valse tegenstellingen:

Wars van valse tegenstellingen

Er is weinig dat zozeer het onderling vertrouwen en respect en vertrouwen in en respect voor instanties en instituties aantast als valse tegenstellingen. Natuurlijk, er zijn verschillen in onze samenleving, en dus ook (belangen)tegenstellingen. Daarmee kan alleen vruchtbaar omgegaan worden als ze ten volle worden erkend (dus niet verdoezeld) maar niet groter en onverzoenlijker worden gemaakt dan ze zijn. "Wij" en "zij" zijn alleen zinvolle begrippen voor zo ver "wij" en "zij" met elkaar te maken hebben. "Hard" en "soft" sluiten elkaar niet uit maar zijn in combinatie effectief. Fundamentele vrijheden en grondrechten botsen soms met elkaar maar vormen in combinatie de basis voor een samenleving waarin ieder tot zijn of haar recht kan komen.

Dat wordt bij uitstek duidelijk in het migratiebeleid. De belangen van potentiële migranten en de Nederlandse samenleving lopen soms parallel, maar soms ook niet. Dat moet erkend worden en er moet naar worden gehandeld. Het stimuleren van gewenste migratie en tegengaan van ongewenste migratie maken niet alleen de economie weerbaarder maar voorkomen ook dat de wederzijdse aanpassing te stroef verloopt. Het programma *Modern Migratiebeleid*, de verdere verbeteringen van de asielprocedure en het realiseren van daadwerkelijke terugkeer nemen hierbij een centrale plaats in. In samenwerking met partners in het maatschappelijk middenveld zijn, binnen door het kabinet gestelde kaders en programma's, in de voorgaande jaren wezenlijke veranderingen in het beleid geïdentificeerd. Het resultaat daarvan is een omvangrijk pakket van wetswijzigingen, dat het kabinet al dit jaar, in 2010, in de Tweede Kamer wil bespreken, zodat de uitvoering ervan in 2011 kan starten. Alleen zo kunnen we selectieve migratie, effectief toezicht, zichtbare handhaving en bescherming van zwakke migranten en asielzoekers mogelijk maken.

Zoals de eerste gemarkeerde zin laat zien wordt vertrouwen zeer sterk aangetast door "valse tegenstellingen." Ik interpreteer "valse tegenstellingen" hier als tegenstellingen die er eigenlijk niet zijn, of niet zouden moeten zijn, maar wel zo benadrukt of uitvergroet worden. Volgens de Beleidsagenda worden alle vormen van vertrouwen hierdoor aangetast, dus zowel onderling vertrouwen van burgers, als vertrouwen van de burger in de overheid. Interessant is dat de tweede alinea helemaal gaat over immigratie. Hier speelt volgens Justitie het *issue* van valse tegenstellingen blijkbaar een cruciale rol. Of dit beleidsterrein een sterke invloed heeft op het vertrouwen van de burger in de overheid kan hier op dit moment niet naadloos uit worden afgeleid.

NOTA VERTROUWEN IN WETGEVING

In de nota *Vertrouwen in wetgeving* wordt duidelijk aangegeven dat:

De wet normeert de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burger en overheid. Zij ordent, biedt structuur aan de samenleving en verbindt gevolgen aan bepaalde handelingen: overheidsoptreden is democratisch gelegitimeerd, gelijke gevallen worden gelijk behandeld, wie

door zijn schuld een ander schade berokkent moet de schade vergoeden, men mag als eigenaar zijn rechten tegen derden uitoefenen.

Dit sluit goed aan bij het in dit essay geschetste perspectief: Omdat er wetten zijn die de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid normeren, is er minder onzekerheid over of de overheid wel te vertrouwen is. Dit geldt natuurlijk in het bijzonder als de wet duidelijke en constante richtlijnen biedt. Zoals de nota stelt: "De wet kan deze functie slechts vervullen als zij bestendig is en mensen hun gedrag erop kunnen afstemmen."

Ook kan gesteld worden dat de wet als "drager van morele waarden" de burger bescherming biedt. Zoals de nota stelt: "De wet is, naast beleidsinstrument, drager van het recht en van morele waarden door de rechten van de burger te waarborgen en bescherming te bieden." Beargumenteerd kan worden dat vertrouwen een belangrijke morele waarde representeert (vgl. Hirsh, DeYoung, Xu & Peterson, 2010; Sunshine & Tyler, 2003). Afnemend vertrouwen in de overheid is daarmee gelijk te stellen aan afnemende moraliteit en legitimiteit van de overheid.

De nota *Vertrouwen in wetgeving* merkt ook op dat door goede wetgeving burgers niet afhankelijk zijn van de overheid en in staat worden gesteld om hun eigen belangen goed te verdedigen:

De wet stelt mensen ook in staat hun belang te dienen zonder sturende overheidsregels. Bedrijven, maatschappelijke instituties en burgers kunnen hun onderlinge verhoudingen vormgeven en hun gemeenschappelijke belangen behartigen met de instrumenten die de wet aanreikt. Om die functie te kunnen vervullen moet de wet duidelijk, consistent (geen tegenstrijdige voorschriften) en proportioneel (niet meer regelen dan nodig is om te ordenen) zijn. Zij moet voldoen aan Grondwet en internationale verdragen, zoals het EG-Verdrag en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Dit idee sluit aan bij de relatie die kan worden gelegd tussen vertrouwen en zelfredzaamheid (*self-efficacy*; Bandura, 1986, 1990, 1996). Burgers die op een betrouwbare wetgeving en dito overheid kunnen rekenen kunnen zich gaan ontplooiën. Hierbij is het wel essentieel dat burgers een goede opleiding hebben kunnen genieten, dan wel op een andere manier hun cognitieve capaciteiten hebben kunnen ontwikkelen. Een goede overheid bevordert dit. Dit komt ook tot uiting uit het volgende citaat uit de nota:

Deze benadering is bepalend voor het wetgevingsbeleid. De wet moet **vrijheid** en ruimte voor burgers waarborgen en omgekeerd **zekerheid** bieden als basis voor ondernemen en ontplooiën. **Een gebrek aan vertrouwen in burgers en bedrijven waarbij mensen en organisaties meer worden beschouwd als object van regelgeving dan als deelnemer aan de samenleving, leidt tot gedetailleerde wet- en regelgeving die ten koste gaat van de samenhang in overheidsoptreden, van de kenbaarheid van regels en van de naleving ervan.** Wetgeving moet minder gericht zijn op beheersing door steeds verder verfijnde regels, maar ruimte geven door meer te **vertrouwen** op professionaliteit van uitvoerders en op andere vormen van sturing en verantwoording. **Wetgeving moet dus worden gedragen door vertrouwen in dynamiek van de deelnemers van de samenleving en omgekeerd moet de samenleving vertrouwen kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan.**

In de alinea hierboven lijkt de claim lijkt te zijn dat een overheid die haar burgers niet vertrouwt wetgeving zal gebruiken om ervoor te zorgen dat burgers toch doen wat de overheid wil. Dit is volgens de nota echter geen goed uitgangspunt en er moet meer sprake zijn van onderling vertrouwen: de overheid moet erop vertrouwen dat burgers over het algemeen geen kwaad in de zin hebben en burgers moeten erop vertrouwen dat wetgeving goed wordt uitgevoerd.

Hieraan gerelateerd besteedt de nota aandacht aan de vraag of beleid, en dus overheidsinterventie, altijd werkelijk nodig is. Terughoudendheid in wetgeving wordt als een van de speerpunten van beleid bepleit, en dit lijkt zeker te kunnen als alternatieve vormen van overheidsinterventie worden gebruikt. Ik zou er hier voor willen pleiten om deze alternatieve vormen van overheidsinterventie te baseren op de sociale psychologie (de wetenschap die onder meer tot doel heeft om menselijk gedrag te bestuderen, te verklaren, en te voorspellen). Ook sluit dit aan bij de sociaal-psychologische visie uit dit essay. Als burgers voor wie de wetgeving zal gaan gelden worden betrokken bij het ontwikkelen van beleid zullen zij deze wetgeving als meer legitiem ervaren, en meer vertrouwen hebben in de overheid.

Ook moet de overheid sommige wetgeving niet uitbreiden omdat erop vertrouwd moet kunnen worden dat de burger sommige dingen ook zelf kan oplossen. Er moet dus ook ruimte worden geboden aan burgers, bedrijven en uitvoerende organen:

Deze ruimte betekent dat, in de lijn van het beleidsprogramma, **vertrouwen wordt gegeven aan de burgers, professionals en bedrijfsleven door minder gedetailleerde regels, door minder vergunningseisen en minder verantwoordingsplichten**. Bij het opstellen van regels zal beter rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van de regel in de praktijk. Een regel die door gedetailleerdheid een effect heeft dat tegenovergesteld is aan het beoogde, behoeft wijziging, niet verfijning. **Het vertrouwen strekt zich uit tot uitvoerende instanties. Ook voor hen geldt dat zij ruimte hebben in de uitvoering, mits die leidt tot het doel.** Dat maakt het voor zowel burgers als uitvoerende organisaties mogelijk maatwerk te leveren en recht te doen aan concrete omstandigheden.

Vertrouwen geven brengt mee dat de geboden ruimte niet wordt verminderd door meer toezicht en controle. Door terughoudendheid op dit punt wordt misschien meer risico gelopen dat met de geboden ruimte anders wordt omgegaan dan bedoeld. Maar aan de natuurlijke reflex van regulering zal ook dan weerstand moeten worden geboden: misschien zijn andere oplossingen of een zorgvuldiger uitvoeringspraktijk beter. Een zorgvuldige risicoanalyse die leidt tot risicoprofielen biedt de basis voor selectiever toezicht dat ruimte geeft waar dat mogelijk en verantwoord is.

Dit punt laat zien voor een goed functionerende overheid zowel de burger vertrouwen moet hebben in de overheid als dat de overheid vertrouwen moet hebben in de burger. Vertrouwen van de burger in de overheid wordt volgens de nota bepaald door de mate waarin de belangen van de groep worden behartigd. Dit is een te eenzijdige visie volgens een economisch mensbeeld (*rational economic man*); deze visie moet aangevuld worden -- zo stel ik hier -- met de sociaal-psychologische inzichten uit dit essay. De burger wordt immers door meer gedreven dan alleen eigenbelang (Miller, 1999)

Dit sluit ook aan bij de nadruk die in de nota op kwaliteit van wetgeving wordt gelegd en bij wat ik in de casus Nationale ombudsman heb besproken. Kwaliteit van wetgeving, de rechtmatigheid van uitvoering regels, vertrouwen in privacy in opgeslagen ICT-gegevens, en Europese wetgeving zijn concrete zaken die belangrijk zijn, aldus de nota, voor

vertrouwen in wet- en regelgeving. De sociale psychologie zoals die in dit essay wordt besproken kan helpen om concrete invulling te geven aan vertrouwen van de burger in de overheid (alsmede vertrouwen van de burger door de overheid).

CONCLUSIE

Het mensbeeld dat uit de casus Vertrouwen in wetgeving naar voren komt sluit (in ieder geval gedeeltelijk) goed aan bij het in dit essay voorgestelde model van de sociale psychologie van vertrouwen, in die zin dat verschillende onderwerpen uit het model in de casus naar voren komen als belangrijk voor vertrouwen van de burger in de overheid. Zo worden legitimiteit en waargenomen rechtvaardigheid van wetgeving als belangrijke bronnen voor het voorkomen of uit de wereld helpen van sociale onzekerheid en maatschappelijke onrust. Ook wordt met regelmaat impliciet of expliciet opgemerkt dat respect voor de overheid alsmede respect afdwingend optreden van de overheid bijdragen aan sociaal en institutioneel vertrouwen (vgl. horizontaal en verticaal vertrouwen). De nadruk op respectvol optreden door de overheid sluit goed aan bij de in dit essay gelegde nadruk op het belang van correcte en rechtvaardige bejegening (Tyler e.a., 1997).

De casus Vertrouwen in wetgeving geeft ook aan dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie zich rekenschap geeft van een moderne burger die actief op zoek is naar informatie en zijn of haar recht. De nadruk die in de casus wordt gelegd op zelfredzaamheid sluit aan bij de notie van de burger als actieve informatievergaarder en informatieverwerker die in dit essay expliciet naar voren is gebracht. Het Ministerie geeft zich hierbij rekening van het bestaan van niet alleen de meer passieve burger die de overheid altijd vertrouwt, naar de burger die de overheid soms wantrouwt, maar ook de burger die de overheid en de gehele samenleving actief en met informatie en argumenten onderbouwd tegemoet wil treden. De hier voorgestelde driedeling in groepen burgers (vertrouwen, wantrouwen, vertrouwen onbekend) sluit hierbij aan en geeft hier een nadere uitwerking aan.

Ook de ontwikkeling binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie om naast het veiligheidsperspectief expliciet aandacht te besteden aan de noodzaak van een aansluitingsperspectief sluit aan bij het sociaal-psychologische karakter van dit essay. De sociale psychologie en de sociaal-psychologische noties die in dit essay naar voren zijn gebracht kunnen helpen bij het concreet en onderbouwd invullen van dit aansluitingsperspectief. Hierdoor kunnen mogelijke valse tegenstellingen tussen groepen burgers of tussen burgers en overheid voorkomen worden.

(3) BURGERPARTICIPATIE

De inzichten uit dit essay worden ook getoetst aan de hand van het dossier Burgerparticipatie (zie www.hetccv.nl/dossiers/Burgerparticipatie).

Het programma Burgerparticipatie is opgezet omdat de lokale overheid burgers de ruimte wil geven bij het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de veiligheid en de leefbaarheid in hun wijk. Het idee is dat dit de betrokkenheid van bewoners bij de veiligheidsaanpak op lokaal niveau versterkt.

De wijze waarop burgerparticipatie wordt vormgegeven verschilt. Belangrijke succesvoorwaarden zijn variëteit in de wijze waarop bewoners betrokken worden bij de veiligheidsaanpak en het stellen van doelen. Afhankelijk van het doel kunnen verschillende middelen ingezet worden.

Een aantal categorieën participatieprojecten is:

1. toezicht: burgers helpen bij het opsporingsproces. Voorbeelden hiervan zijn Burgernet in Nieuwegein en SMS-alert;
2. relationele controle: informele sociale controle op ongewenst gedrag. Voorbeelden zijn projecten met Marokkaanse buurtvaders;
3. conflictbemiddeling: onafhankelijke derden helpen bij het oplossen van een conflict. Voorbeelden zijn projecten omtrent buurtbemiddeling;
4. beleidsadvies en -vorming: burgers oefenen invloed uit op het wijkveiligheidsbeleid. Een voorbeeld is de Deventer Wijkaanpak;
5. zelfbeheer: burgers zorgen zelf voor beveiligingsmaatregelen. Een voorbeeld is het concept van een gated community.

De website <http://inactiemetburgers.nl/> geeft een overzicht van een concreet project op het gebied van burgerparticipatie. Als deelproject van het *Actieprogramma Lokaal Bestuur* was het doel van *In actie met burgers!* om gemeenten die op een vernieuwende manier met burgers (gaan) samenwerken actief met elkaar in contact te brengen. Het programma was erop gericht de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen door ondersteuning te bieden aan alle spelers in het lokaal bestuur in hun relatie met burgers. Daartoe zijn proeftuinen en experimenten op het gebied van burgerinitiatieven en interactieve beleidsvorming op lokaal niveau opgezet en ondersteund. Een evaluatie van dit project (in opdracht van BZK en VNG) wordt gegeven door Le Blansch e.a. (2010).

Ik richt me hier op het Actieprogramma voor de bevordering van burgerparticipatie 2010-2011, zoals dat op 23 november 2009 door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In het Actieprogramma voor de bevordering van burgerparticipatie 2010-2011 komt de term "vertrouwen" niet expliciet aan bod. Je zou echter kunnen beargumenteren dat de twee categorieën van burgerparticipatie in het publieke domein (meedenken met overheidsbeleid en zelf initiatieven ondernemen) erop wijzen dat burgerparticipatie alleen voorkomt als er sprake is van vertrouwen in de overheid, dus bij mensen die vertrouwen in de overheid.

Het actieprogramma burgerparticipatie richt zich op drie speerpunten:

1. Verankeren en versterken van de kwaliteit van burgerparticipatie bij gemeenten. Kern is het voortzetten en uitbouwen van het netwerk van lokale professionals van In Actie met Burgers! Denk aan kennisverspreiding, lokale inbedding en verbinding aan sectorale en departementale thema's. Rondom de komst van nieuwe gemeenteraden zal zeker ook de rol van de raad, de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie, bijzondere aandacht vergen.
2. Help! een burgerinitiatief: de overheid leert op een juiste manier om te gaan met maatschappelijke initiatieven van actieve burgers: ruimte geven, faciliteren en stimuleren waar nodig. Binnen alle bestuurslagen wordt momenteel geëxperimenteerd met loketten en procedures voor burgerinitiatieven en coproductie tussen overheid en burgers. Om het leerproces te bevorderen worden het komende jaar methoden beschreven, uitgewisseld en verspreid.
3. Niet-actieve, afzijdige burgers: ontwikkelen van een aanpak/beleid gericht op de groep burgers die zich tot nu toe afzijdig houdt van politieke, maatschappelijke en sociale participatie. De bedoeling is meer zicht te

krijgen op deze groep. Er zijn hier en daar al pogingen om lastig te bereiken doelgroepen apart te benaderen en te betrekken. We zouden graag weten wat hiervan werkt en wat niet. Dit thema is verkennend van aard.

Van deze speerpunten kunnen vooral de laatste twee gerelateerd worden aan vertrouwen in de overheid. Voor vertrouwen in de overheid en het ervaren van legitimiteit voor burgers die niet zeker weten of de overheid te vertrouwen is, is het belangrijk dat de burger zich serieus genomen en eerlijk behandeld voelt, iets waar punt 2 zich op lijkt te richten. Punt 3 lijkt gerelateerd aan het betrekken van mensen met weinig/geen vertrouwen in de overheid (als je er vanuit gaat dat mensen die zich afzijdig houden van politieke, maatschappelijke en sociale participatie weinig vertrouwen in mensen in het algemeen en politiek in het bijzonder hebben).

Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving... die samen met burgers aan oplossingen werkt... De overheid laat burgers ruimte om initiatief te nemen en rust hen toe om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheid te dragen.

Bovenstaand citaat in het actieprogramma, dat "de kern" van het programma schetst, lijkt erop te wijzen dat *onderling* vertrouwen ook een belangrijke voorwaarde voor en een belangrijk doel van burgerparticipatie is – de burger werkt samen met de overheid aan een mooie toekomst)

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil, naast activiteiten zoals het Handvest verantwoordelijk burgerschap en het Huis van Democratie en Rechtsstaat (die vooral gericht zijn op burgers zelf), een aantal speerpunten richten op condities die binnen de overheidsorganisatie verbetering behoeven, zodat burgers **makkelijker kunnen participeren**. Het programma Burgerparticipatie richt zich vooral op de kant van de overheid die voorwaarden schept, voorbeeldgedrag ten toon spreidt, uitnodigt en actief burgerschap mogelijk maakt en faciliteert. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan twee beginselen van de Code goed openbaar bestuur: luisteren (**participatie**) en leren (lerend vermogen).

Zoals dit stuk uit het actieprogramma laat zien, gaat het BZK er vanuit dat burgers in beginsel *willen* participeren. Je zou hieruit kunnen concluderen dat ze dus ook denken dat burgers in beginsel vertrouwen in de overheid hebben. Wanneer de overheid voldoet aan de "Code goed openbaar bestuur," dus luistert naar en leert van de burgers, zal dit vertrouwen blijven bestaan (de burger wordt niet teleurgesteld) en zullen burgers (blijven) participeren. Dus volgens deze redenering is het ook voor mensen die vertrouwen in de overheid belangrijk dat ze eerlijk behandeld worden.

In de casus Burgerparticipatie lijkt het belang van procedurele rechtvaardigheid en hoe legitiem de burger de overheid waarneemt centraal te staan. Deze factoren zijn wellicht niet direct, maar wel indirect van invloed op het vertrouwen dat de burger in de overheid stelt (Van den Bos e.a., 1998). Zoals in dit essay immers gesteld is, zijn waargenomen procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit niet zozeer direct van invloed op het vertrouwen van de burger in de overheid, maar zijn deze zaken veelal wel een belangrijke antecedent daarvan, zeker als directe informatie over vertrouwen bij de burger afwezig of ambigue is. Hiermee kom ik tot de conclusies en aanbevelingen van deze casus.

CONCLUSIE

In vergelijking met de casussen Nationale ombudsman en Vertrouwen in wetgeving past de casus Burgerparticipatie minder goed bij de hier voorgestelde analyse. Wel sloot de rol van waargenomen procedurele rechtvaardigheid aan bij het betoog uit dit essay, onder meer omdat participatie een kernonderdeel is van wat mensen een rechtvaardige bejegening vinden (Van den Bos, 1996), maar andere componenten van de sociaal-psychologische analyse van vertrouwen minder of niet. Wel geeft de casus Burgerparticipatie wederom het grote belang aan van de eerlijkheid en rechtvaardigheid waarmee burgers worden behandeld. Dit kernonderwerp in de psychologie van vertrouwen en legitimiteit vind dus wel ondersteuning in deze casus.

De vraag is of burgerparticipatie zoals de overheid dit graag zou willen altijd aansluit bij het informatievergaren van de moderne burger. Is deze aansluiting niet goed dan zoekt de burger wellicht zijn toevlucht tot andere bronnen van informatie (b.v. op internetfora) en zal hij bijvoorbeeld in moderne media (zoals GeenStijl) zijn mening geven over de overheid, ambtenaren, en wat dies meer zij. Met name ook omdat verschillende media (op internet, maar ook "kwaliteitskranten") tegenwoordig veelal gepersonaliseerde informatie over politici en overheidsambtenaren (zoals politiefunctionarissen) berichten kan de moderne burger als informatievergaarder én informatiever spreider op andere manieren reageren dan waar de meer klassieke overheid vanuit gaat. Een moderne overheid dient hier op in te spelen. Ik kom hiermee aan de algemene conclusies en aanbevelingen die uit dit essay te trekken zijn.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Burgers moeten vertrouwen in de overheid hebben, of in ieder geval ervan uitgaan dat als zij terechte kritiek hebben of anderszins op verandering aandringen dat er dan op zijn minst serieus naar hun mening wordt geluisterd (Tyler e.a., 1997; Van den Bos, 1996). Is dit laatste niet het geval dan is het gevaar groot dat je op termijn als overheid je democratisch potentieel verliest. Dit dreigt de legitimiteit van de overheid aan te tasten.

Vertrouwen in de overheid is ook een belangrijk onderwerp omdat wanneer je als overheid begrijpt hoe het mechanisme van vertrouwen bij burgers werkt, en dus hoe je als overheid het vertrouwen kan vergroten, dit een effectieve en kosten-efficiënte manier is om een betere overheid te creëren. Dit essay beoogde daarom inzichten te verschaffen hoe vertrouwen bij mensen werkt, hoe het tot stand komt, en welke effecten het heeft op hoe mensen de overheid tegemoet treden en er anderszins mee in interactie treden.

Dit is geen uitputtend betoog. Zo is relatief weinig aandacht besteed aan de psychofysiologische processen omtrent vertrouwen. In plaats daarvan is een sociaal-psychologische analyse gegeven van hoe vertrouwen werkt bij burgers, wanneer burgers de overheid vertrouwen, wanneer ze de overheid juist niet vertrouwen, en wanneer ze niet goed weten of ze de overheid wel of niet kunnen vertrouwen. De aldus opgedane inzichten zijn geïllustreerd en gedeeltelijk nader uitgewerkt aan de hand van drie concrete casussen die voor de rijksoverheid en lokale overheid van belang kunnen zijn.

In deze sectie bespreek ik een aantal conclusies die uit dit essay volgen alsmede enkele aanbevelingen die opgevolgd zouden kunnen worden. Voor de overzichtelijkheid heb ik deze punten onder een aantal kopjes gerangschikt, maar ik teken wel aan dat sommige punten in elkaar overlopen en enige overlap vertonen.

(1) MENSEN WETEN HET VAAK NIET

Het verdient aanbeveling bij overheidsbeleid om uit te gaan van een onderscheid tussen tenminste drie groepen burgers in de samenleving: (1) zij die uit gaan van een fundamenteel vertrouwen in de mens en de overheid; (2) zij die een fundamenteel wantrouwen hebben in de medemens en in het bijzonder de overheid; (3) zij die niet weten of zij de overheid wel of niet kunnen vertrouwen.

De drie hierboven genoemde reacties van burgers definiëren kernonderwerpen van dit essay: vertrouwen, wantrouwen en onbekendheid over vertrouwen, zoals waargenomen door de individuele burger. In het bijzonder zal de moderne burger als *sense-maker* veel bezig zijn met de laatste vraag, en dit geeft aan waarom waargenomen legitimiteit en rechtvaardigheid of eerlijkheid cruciale onderwerpen zijn in de moderne samenleving met mondige burgers (Van den Bos, 2007; Van den Bos e.a., 1998).

(2) GEEF INFORMATIE

Het hier aangebrachte onderscheid tussen de burger die de overheid vertrouwt, die de overheid niet vertrouwt, of die niet weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen niet wordt gemaakt is nieuw en wordt gewoonlijk niet gemaakt door de overheid.

In die zin kan gesteld worden dat het hier voorgestelde model echt iets nieuws toevoegt aan de analyse hoe de burger de overheid tegemoet treedt. Dit heeft implicaties voor hoe een eventuele kloof tussen de burger en de overheid aangepakt kan worden. In plaats van de burger als calculerend individu gericht op eigenbelang en winstmaximalisatie (klassiek economisch perspectief) of de burger als kenner van wetten (klassiek juridisch perspectief), zou er in deze moderne tijden beter uit kunnen worden gegaan van de idee van de burger als een informatiegeoriënteerd wezen.

Uit deze visie op de mens als een informatiezoeker vloeit voor de overheid (zowel nationaal, provinciaal als lokaal) de noodzaak voort om de burger goede en goed begrijpbare informatie te verschaffen. Gebeurt dat niet dan zal de burger, en zeker de burger die niet goed weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen (en dat is een grote groep, zo veronderstel ik), elke informatie die hij wel voorhanden heeft aangrijpen om zich een oordeel te vormen over de overheid en het vertrouwen dat hij daarin kan stellen. Goede en goed toegankelijke (d.w.z. gemakkelijk bereikbare en goed begrijpbare) informatie is dus essentieel voor de moderne overheid.

Het ontbreekt mensen vaak aan voldoende informatie om zich een goed oordeel te kunnen vormen over de betrouwbaarheid, legitimiteit en rechtvaardigheid van de overheid en haar beslissingen. Het verschaffen van meer relevante informatie door de overheid en andere betrokken partijen verdient in dat geval grote aandacht.

Mensen hebben er een grote hekel aan om zich onzeker te voelen. Hun gedrag is er dus op gericht om onzekerheid te verminderen. Het door de overheid en anderen rechtvaardig behandeld worden stelt mensen in staat om om te gaan met hun onzekerheden. Onzekerheid kan dan wellicht zelfs van een bedreiging tot een uitdaging worden.

Het ontbreken van cognitieve capaciteiten en zelfredzaamheid of andere vormen van cognitieve controle kunnen ertoe leiden dat burgers meer wantrouwend worden (Van den Bos, 2007). Dit is onder meer gerelateerd aan een laag opleidings- en inkomensniveau (Ross e.a., 2001). Mensen met een hoge opleiding en dito inkomen hebben vaak meer vertrouwen in anderen en de politiek en de overheid (Alesina & La Ferrara, 2002; Newton, 2007; Ross e.a., 2001).

Goede én goed toegankelijke informatie kunnen tegenstrijdige eisen stellen aan hoe overheidscommunicatie door ambtenaren wordt ingericht. Hier moet zorgvuldig aandacht aan worden geschonken wil er een goed contact met de burger plaatsvinden en wil er op die manier aan het opbouwen of versterken van vertrouwen worden gewerkt.

Nader onderzoek zou moeten uitwijzen hoe groot de groep burgers is die de overheid vertrouwt, die de overheid niet vertrouwt, of die niet weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen, alsmede hoe deze groepen informatie over de overheid verwerken, en wat de rol van legitimiteit en ervaren rechtvaardigheid van de overheid en haar vertegenwoordigers (ambtenaren, politici, ambtsdragers) hierbij is.

De implicaties van dit essay, en met name de nieuwe inzichten voor het mensbeeld dat de overheid heeft van burgers kunnen gebruikt worden voor het bevorderen of herstellen van vertrouwen in de politiek.

(3) DE MENS ALS INFORMATIEVERGAARDER

In dit essay is gesteld dat het overheidsbeleid veelal wordt gedomineerd door economische of juridische inzichten. Het essay betoogt dat dit moet worden aangevuld met moderne, actuele inzichten uit de moderne psychologie. Deze mensvisie schetst de mens als wezen dat wil begrijpen. Deze visie gaat zeker op voor de moderne burger; niet alleen de ontwikkelde burger, maar ook de minder hoog opgeleide burger wil begrijpen, en zal dus aan *sense-making* doen. De mens is in deze visie een informatievergarend individu, en deze informatie zal veelal betrekking hebben op het vertrouwen dat in anderen (waaronder de overheid) gesteld kan worden en de rechtvaardigheid van het handelen van deze anderen (waaronder de rechtvaardigheid van het overheidsoptreden). De overheid doet er goed aan om zich expliciet te realiseren dat burgers veelal op zoek zullen zijn naar informatie over deze onderwerpen. Hiermee beoogt het essay bij te dragen aan een verandering in de visie op de mens zoals dat in het overheidsbeleid impliciet of expliciet wordt aangehangen.

De economische wetenschap gaat (ten onrechte) ervan uit dat de mens een rationeel wezen is dat door zelfzucht of eigenbelang gedreven wordt (b.v. Thaler, 1992). De moderne sociale psychologie toont aan dat dit veelal (maar niet altijd) een onjuiste assumptie is (zie b.v. Van den Bos e.a., 2006).

De klassieke rechtswetenschap gaat (ten onrechte) uit van een koel redenerende burger die op een afgewogen wijze tot beslissingen komt en zich aan juridische regels en wetten houdt (b.v. Sitkin & Roth, 1993). De moderne sociale psychologie toont aan dat mensen veelal niet "koud cognitief" door het leven gaan, zoals de rechtswetenschap (vaak impliciet) veronderstelt, maar dat mensen veelal bezig zullen zijn met een combinatie van gevoel en gedachten. Dit duiden we in de moderne psychologie aan als "hete cognitie" (*hot cognition*; Van den Bos, 2007). Een en ander heeft onder meer tot gevolg dat de burger niet altijd zijn vertrouwen zal stellen in de democratische rechtsstaat en haar instituties, met als gevolg de drie geschetste reacties: vertrouwen vs. wantrouwen vs. onzekerheid of de overheid wel of niet te vertrouwen is.

De hier gepresenteerde inzichten in sociaal-psychologische processen kunnen gebruikt worden om tot een ander, preciezer beeld te komen van wat mensen drijft in de moderne samenleving. In die zin hoop ik een bijdrage te hebben geleverd aan meer *evidence-based* (lees: *behavioral science-based*) overheidsbeleid. Immers, door meer aandacht te besteden aan wat burgers rechtvaardig vinden en waarom rechtvaardigheid voor hen belangrijk is kunnen beleidsmakers in het openbaar bestuur beter doorgronden en voorspellen hoe en waarom burgers reageren in interacties met overheidsinstanties.

(4) CONCRETE INTERVENTIES

Het verdient aanbeveling om de hier voorgestelde uitgangspunten uit te werken tot nader te bepalen gedragsmatige interventies (zie b.v. Cialdini, 2003; Van den Bos & Griffioen, 2010). Deze interventies moeten worden toegesneden op de drie categorieën van burgers die hier zijn onderscheiden (degenen die de overheid vertrouwen, wantrouwen, of onzeker zijn of ze de overheid kunnen vertrouwen). Deze interventies moeten ingrijpen op de hier voorgestelde psychologische processen die een rol spelen in het proces waarmee een positieve of minder positieve interactie met de overheid tot stand komt: waargenomen rechtvaardigheid en informatieverwerkingsprocessen (zie Figuur 2; zie ook Greifeneder, Müller, Stahlberg, Van den Bos & Bless, in druk). Dergelijke, gedragswetenschappelijk onderbouwde overheidsinterventies kunnen helpen de kloof tussen burger en politiek/overheid te helpen slechten. Minder of niet goed onderbouwde adviezen kunnen averechts werken (vgl. De Nationale DenkTank, 2010).

(5) MEER DIFFERENTIATIE?

Het hier voorliggende essay is bedoeld als pionierend, *agenda setting* betoog. Ik heb me daarom beperkt tot algemene inzichten. Nadere uitwerking of precisering op verschillende gebieden is gewenst. Zo heb ik het hier vaak gehad over "de burger" of "de overheid." De overheid kenmerkt zich echter door een grote differentiatie in organisatie en niveau (b.v. rijksoverheid, provinciale overheid, gemeentelijke overheid). Nader onderzoek moet uitwijzen of een dergelijke differentiatie ook leeft bij burgers. Reageren burgers bijvoorbeeld anders op persoonlijke interacties met gemeenteambtenaren dan op informatie die zij ontvangen van een ministerie? Het hier geponeerde psychologisch model veronderstelt dat dergelijke gedifferentieerde reacties zeker aanwezig kunnen zijn, maar dat het psychologisch proces waarmee burgers reageren op overheidsinteractie en overheidscommunicatie voor veel verschillende overheden hetzelfde zal verlopen. Nader onderzoek is gewenst om te achterhalen of deze assumptie valide is.

(6) VERTROUWEN IN DE OVERHEID

De meeste mensen (65% of meer) zijn prosociaal (Van Lange, Otten, De Bruin & Joireman, 1997) en willen graag anderen en de overheid vertrouwen (zie ook Brenninkmeijer, 2010). Recent onderzoek lijkt bovendien aan te geven dat de meerderheid van de mensen nog veel prosociaal zijn dan tot dusver in de wetenschappelijke literatuur werd aangenomen (Van den Bos, Van Lange e.a., 2010). Wel is het zo dat andere rapporten negatiever zijn over het vertrouwen dat Nederlanders in anderen en de overheid hebben (zie b.v. Nationale vertrouwensmonitor, 2009). Grondig onderzoek naar hoe groot de basis van vertrouwen in de overheid onder Nederlandse burgers precies is lijkt dus gewenst.

Hierbij aansluitend is een belangrijke stelling die uit het voorliggende essay voortvloeit dat in onderzoek het wantrouwen en de negativiteit in de samenleving vaak wordt overschat en dat het informatiezoekgedrag van de burger wordt onderschat. Dit komt omdat in eerder onderzoek veelal het informatiezoekgedrag van de burger ten onrechte werd opgevat als een indicatie van wantrouwen, terwijl dit essay leert dat de informatiezoekende burger een geheel andere kan zijn dan de wantrouwende burger. Toekomstig onderzoek doet er dus goed aan om de drie groepen burgers die hier onderscheiden zijn (de vertrouwers, de wantrouwers, de onzekeren) expliciet van elkaar te onderscheiden. Dit geeft een preciezer inzicht in de Nederlandse samenleving.

(7) VERTROUWEN DOOR DE OVERHEID

Dit essay richtte zich op het vertrouwen van de burger *in* de overheid. Het zou goed zijn

als een toekomstig rapport aandacht zou besteden aan vertrouwen *door* de overheid in de burger: Brower en anderen (2009) geven ook aan dat er een belangrijk verschil kan zijn tussen vertrouwen *in* de overheid en vertrouwen *door* de overheid. Zoals deze auteurs beschrijven, is er veel bekend over de invloed van vertrouwen *in* de overheid, terwijl de invloed van vertrouwen *door* de overheid op gedrag nog niet vaak onderzocht is.

Hierbij aansluitend heeft Brenninkmeijer (2010) onlangs opgemerkt dat het beeld dat de overheid van de burger heeft vaak te kenmerken is als een individu met een grote mond en weinig hersens, bijna een robot. Met andere woorden, ambtenaren denken "best negatief over de burger" (Brenninkmeijer, 2010) en hangen een *self-centered man view* aan: de burger als een niet op redelijkheid georiënteerd wezen met een goede oriëntatie op wetten en maatschappelijke regels, maar de burger als calculerend individu, die voornamelijk of zelfs alleen aandacht heeft voor zijn eigenbelang en weinig tot geen aandacht heeft voor anderen en prosociale belangen of het grote(re) belang (Brenninkmeijer, 2010).

Mijn indruk is dat de mensvisie van ambtenaren over burgers minder negatief is dan Brenninkmeijer schetst, maar misschien is wel belangrijker om te constateren dat het in feite een empirische vraag is of dit mensbeeld inderdaad door veel rijksambtenaren wordt onderschreven. En empirische vragen kunnen met empirisch onderzoek nauwkeurig en wetenschappelijk worden onderzocht. Mocht uit dit onderzoek inderdaad een negatief mensbeeld à la Brenninkmeijer (2010) naar voren komen dan kan met behulp van de sociale psychologie worden geconstateerd dat dit mensbeeld onterecht is (Van den Bos, Van Lange e.a., 2010). Ook kunnen met goede sociaal-psychologische of andere gedragswetenschappelijke inzichten onderbouwde interventiepogingen worden opgezet om dit mensbeeld beter aan te doen sluiten bij het reële denken, doen en voelen van mensen.

Zoals ook uit de casus Vertrouwen in wetgeving blijkt heeft de overheid en ook de politiek een grote verantwoordelijkheid in het creëren van een stabiele samenleving waarin burgers economische en andere onzekerheden niet als bedreiging maar als uitdaging opvatten. De sociale psychologie van vertrouwen, onzekerheid en rechtvaardigheid kan hier een bijdrage aan leveren. Het is dus wenselijk dat sociaal-psychologische inzichten explicieter worden ingezet in overheidsbeleid en in het beeld dat de overheid van de burger heeft.

(8) CASUSSEN

Voor nu kan geconcludeerd worden dat de casussen Nationale ombudsman en Vertrouwen in wetgeving goed lijken aan te sluiten bij het hier voorgestelde model van de sociale psychologie van vertrouwen. Onder meer het mensbeeld van de burger dat in dit essay wordt geschetst is, in grote lijnen, terug te vinden in deze casussen. In dit verband moet ook opgemerkt worden dat bij de casus van de Nationale ombudsman duidelijk wordt dat het verlaten van een juridische voor een meer sociaal-psychologische mensvisie profijtelijk kan zijn (zie ook Mein e.a., 2010).

Wat ook duidelijk werd uit vooral de casus Vertrouwen in wetgeving over het Ministerie van Veiligheid en Justitie (maar voor belangrijke ontwikkelingen binnen BZK zie ook IVA, 2010, en Van Erp-Bruinsma, 2010): vaak realiseert de overheid zich wel dat alleen een *rational economic man view* of een juridisch perspectief gericht op straffen en belonen niet volstaat en dat het belangrijk is om deze perspectieven gedeeltelijk te vervangen of op zijn minst aan te vullen met inzichten uit de gedragswetenschappen om zodoende echt in te kunnen spelen op wat mensen daadwerkelijk drijft. Dit opgemerkt hebbende, opvallend is dat dit idee bij de overheid veelal op impliciet niveau aanwezig is, en dat het

goed zou zijn als de overheid er expliciet vanuit gaat dat overheidsbeleid veelal het veranderen van menselijk gedrag tot doel heeft. Expliciet zich oriënteren op de gedragswetenschappen zou daarom tot beter overheidsbeleid leiden. De hier besproken casussen (in het bijzonder de Nationale ombudsman en Vertrouwen in wetgeving) geven aanleiding tot het poneren van deze stelling.

De casus Burgerparticipatie paste minder goed bij de hier voorgestelde analyse. De rol van waargenomen procedurele rechtvaardigheid sloot wel goed aan bij het betoog uit dit essay, maar andere componenten van de sociaal-psychologische analyse van vertrouwen minder of niet. Voor andere casussen was de analyse nog minder relevant en deze zijn in dit essay niet besproken. Dit betreft bijvoorbeeld de casus bijzondere regeling omtrent werktijdverkorting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en ook de casus Wet en werkelijkheid (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008a, 2008b). Nader onderzoek zou moeten uitwijzen voor welke dimensies van het overheidsbeleid (welke maatschappelijke onderwerpen, welke ministeries, welk type overheden: rijks-/provinciale/lokale overheden) de hier voorgestelde analyse meer en minder relevant is.

De hier voorgestelde driedeling (vertrouwen, wantrouwen, onbekend) was minder goed toepasbaar op casussen, met name niet omdat de laatste categorie (vertrouwen onbekend: burgers weten niet goed of de overheid wel of niet te vertrouwen is) gewoonlijk niet onderscheiden wordt in stukken die door de overheid opgesteld worden (en dus ook niet in de stukken die bij de drie casussen hier besproken zijn). Wel werd uit de casus Vertrouwen in wetgeving duidelijk dat binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie (en ook binnen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) er een duidelijk tendens is om meer in te spelen op de moderne burger die expliciet naar informatie zoekt en die daar zelfstandig mee uit de voeten kan. Een dergelijke ontwikkeling kan door voorliggend essay aangemoedigd worden.

De hier besproken casussen konden niet dienen als een expliciete toetsing van het betoog in dit essay over vertrouwen in de overheid, en het mechanisme waarmee dit vertrouwen bij de burger tot stand komt. Voor een dergelijke toetsing zou een apart onderzoeksproject moeten worden opgestart waarin gebruik wordt gemaakt van interventiestudies alsmede gecontroleerde experimentele studies met verfijnde manipulaties en geavanceerde afhankelijke variabelen.

Voorbeelden waar het hier voorgestelde psychologische model in de toekomst aan getoetst kan worden betreffen onder meer de casus van de stemcomputer: vertrouwt de burger de overheid wel of niet dat de stemcomputer goed en betrouwbaar gegevens opslaat en dat deze dit doet door *privacy* gegevens goed te bewaken? Dit heeft onder meer betrekking op de vraag of de burger de overheid als professioneel en competent ziet.

Ook het vertrouwen dat de burger in rechterlijke vonnissen stelt is een goed voorbeeld waaraan het psychologisch model getoetst kan worden. Volgens het model zal de burger onvoldoende informatie tot zijn beschikking hebben om het vonnis op haar merites door te nemen. Dit komt onder meer omdat de burger niet voldoende informatie over jurisprudentie heeft en dus een onvoldoende inzicht heeft in bron van vonnissen en hoe deze te interpreteren (zie Van den Bos, 2007).

Tevens kan het model getoetst worden aan het vertrouwen dat de burger stelt in asiel- en immigratieproblematiek, inclusief asielrechtenextremisme (b.v. IVA, 2010) en de ontevredenheid van autochtone Nederlanders over nieuwe Nederlanders en de overheid (De Gruijter e.a., 2010).

(9) MEDIA, COMMUNICATIE EN SOCIAL SKILLS

De rol van de media moet hier ook expliciet genoemd worden. De media kan zelf het vertrouwen in de overheid aanzienlijk versterken, of juist het wantrouwen in de overheid vergroten. Opvallend is dat verschillende media hierbij een andere insteek lijken te hebben. Sommige media lijken in principe ervan uit te gaan dat de overheid niet te vertrouwen is en door hun moet worden gecontroleerd, dan wel dat tegen de overheid moet worden geageerd. WikiLeaks, GeenStijl, en tot op zekere hoogte De Telegraaf lijken hier voorbeelden van te zijn. Media die zich meer richten op de zelfredzame, hoog opgeleide burger lijken de overheid meer te volgen vanuit een constructieve houding die als opbouwend kritisch te kenmerken is. De NRC is in Nederland hier een voorbeeld van, en sluit daarmee goed aan bij het informatieverwerkend perspectief dat in dit essay ontvouwen wordt. Andere media wisselen tussen een constructieve of meer wantrouwende houding. De Volkskrant lijkt hier een voorbeeld van te zijn.

Door goede informatie over het te voeren beleid kan de overheid ervoor proberen te zorgen dat er minder wantrouwen in de media ontstaat. Het beschikbaar stellen van relevante persoonlijke informatie van bijvoorbeeld politici kan hierbij helpen. Immers, we hebben gezien dat persoonlijke informatie gemakkelijk te verwerken is en door mensen (en dus ook journalisten) aangegrepen wordt om zich een oordeel te vellen of de overheid of de desbetreffende politicus te vertrouwen is. Ik haast hierbij aan te tekenen dat politici uiteraard hun privé-leven niet moeten opofferen om zodoende een betere pers te verkrijgen. Maar bijvoorbeeld aangeven hoe een persoon worstelt met bepaalde zaken in het te ontwikkelen overheidsbeleid kan wel goed door journalisten en mediaconsumenten opgepakt worden. Dit zal niet als een teken van een zwakte maar als een indicatie van een betrouwbare, hardwerkende politicus overkomen. Dit kan de kloof tussen overheid en burger verkleinen en de kans op acceptatie van beleid vergroten.

Een andere kanttekening die ik hierbij moet maken is de veranderingen in de moderne media. Door het minder leunen op journalisten als mediators is de media in rap tempo veranderd. Opvallend is dat ook hierbij persoonlijke informatie door consumenten wordt geapprecieerd. Waarom volgen veel burgers Twitter-accounts van politici? Omdat er een idee van persoonlijk contact met de desbetreffende politicus is. Moderne media moeten hierbij niet ad hoc worden ingezet, en politici moeten afzien van uit de heup erop los twitteren. Dit gezegd hebbende, op een beredeneerde manier van deze nieuwe communicatiemogelijkheden gebruik maken schept heel interessante mogelijkheden voor de overheid en de politiek om het vertrouwen in de overheid en politiek te behouden of te vergroten. Ik noem hierbij als voorbeeld minister-president Rutte die via Twitter vragen stelt over te voeren beleid, op deze manier expliciet informatie krijgt over vragen waar mensen mee zitten, en daar dan in een video-interview via internet antwoord op geeft (januari 2011).

Het verdient aanbeveling om de overheid en politiek frequenter en meer beredeneerd gebruik te laten maken van de moderne media. Hierbij moet goed nagegaan worden naar welke informatie de burger op zoek is (vgl. dit essay), uiteraard met als belangrijke afweging de vraag welke informatie men allemaal bereid is om te geven (vgl. overwegingen van *privacy* van de desbetreffende politicus). Ambtenaren moeten worden getraind in een oriëntatie op moderne communicatiemiddelen en zij moeten ook *social skills* krijgen in het overdragen van die informatie waar de burger echt behoefte aan heeft en echt geïnteresseerd in is. Nogmaals, voor veel van dit soort zaken heeft de overheid al aandacht (zie b.v. Van Erp-Bruinsma, 2010), maar ik hoop dat het voorliggende essay een bijdrage kan leveren om dit explicieter op de agenda van de rijksoverheid en het netvlies van ambtenaren te krijgen.

(10) WAAROM IS VERTROUWEN BELANGRIJK?

Waarom zouden we als overheid willen focussen op vertrouwen? Waarom is dit belangrijk? Waarom moet hier een apart essay over worden geschreven? Er zijn verschillende redenen aan te voeren waarom dit belangrijk is (zie b.v. Van Erp-Bruinsma, 2010). Zo merkte Schnabel (2011) bijvoorbeeld onlangs op dat er een moeizame verhouding is tussen de hard werkende burger (ook wel aangeduid als "wakker Nederland") en de overheid of de elite van bestuurders. Opvallend is dat nog steeds een grote meerderheid van Nederland (80% of meer) tevreden en gelukkig is, ook internationaal gezien een hoog percentage. Dit percentage is wel lager dan 10 jaar geleden, maar nog steeds erg hoog.

Wel lijkt de kloof tussen bestuur en bevolking groter geworden. De burger heeft vaak het idee de politiek of de overheid meer naar hem zou moeten luisteren. Dit luisteren komt vaak neer, aldus Schnabel (2011), dat er wordt gehoord wat de burger zegt, maar ook dat de overheid of de politiek doet wat de burger wil. Hierbij aansluitend is opvallend dat burgers vaak van mening zijn dat anderen moeten veranderen en dat anderen zich beter moeten gedragen. Dit alles duidt op een egocentrische perceptie van rechtvaardigheid (Ham & Van den Bos, 2008; Messick, Bloom, Boldizar & Samuelson, 1985).

Het is ook goed om hier te vermelden dat managers en economen geneigd zijn rechtvaardigheid als een soort luxe-goed te beschouwen; iets dat je niet aan burgers toestaat wanneer er moet worden gereorganiseerd of wanneer het economisch tegenzit ("nu even niet, nu even eerst de begroting op orde krijgen"). Ons onderzoek (b.v. Van den Bos, 2001a; Van den Bos & Lind, 2002) toont aan dat dit het stomste is dat je kan doen en dat juist in onzekere omstandigheden burgers sterk negatief reageren op een gebrek aan rechtvaardigheid; iets dat je als beleidsmaker of minister dan juist niet wilt. Dit alles toont aan dat het door ons veronderstelde proces minder voor de hand ligt (meer tegenintuïtieve kwaliteiten heeft) dan men op het eerste oog wellicht zou denken (Van den Bos, 2002).

Een steeds zelfstandiger informatieverwerkende burger kan ook een steeds kritischer burger worden. Dit kan de kloof met de overheid vergroten en dus het functioneren van de overheid en de succesvolle ontwikkeling en implicatie van beleid in de weg staan. Niet alleen de burger kan zich afkeren van de overheid, ook de overheid kan zich afkeren van de burger of daar negatief over gaan denken (Brenninkmeijer, 2010). Communicatie, goede informatie, en aandacht voor hoe mensen (burgers, maar ook ambtenaren en politici) hiermee omgaan is cruciaal wil de overheid en de samenleving goed kunnen functioneren. Het verdient daarom aanbeveling om de inzichten uit dit pionierende essay verder te ontwikkelen tot praktische handvatten en concrete *do's and dont's* van overheidsbeleid.

(11) BEHAVIORAL SCIENCE-BASED OVERHEIDSBELEID

Door sommigen wordt gesteld dat een zekere mate van wantrouwen niet altijd slecht hoeft te zijn, maar ook een constructieve waarde kan hebben (b.v. Van Rossem, 2010). Opvallend aan dergelijk conflictmodellen is dat een sterke empirische basis voor de claims die zij doen ontbreekt. Twijfels kunnen dan ook geplaatst worden bij het realiteitsgehalte van dergelijke modellen hoe goed zij het echte gedrag van burgers daadwerkelijk beschrijven en of zij niet te positief of te naïef denken over de positieve rol die conflict speelt in interpersoonlijke relaties en de samenleving.

Het hier voorliggende essay stelt dat er beter aandacht kan worden besteed aan sociaal-psychologisch belangrijke fenomenen als waargenomen rechtvaardigheid, onzekerheid en informatieverwerking. Empirisch onderzoek suggereert dat dit tot een gedegen, onderbouwd inzicht in menselijk gedrag en vertrouwen in de overheid leidt. Ik hoop dat

dit essay daarmee tot beter (lees: *evidence-based*) overheidsbeleid zal leiden. De overheid probeert in essentie het gedrag van burgers te beïnvloeden. Voor dergelijke sociale beïnvloeding heb je goed onderbouwde gedragswetenschappelijke inzichten nodig. Oftewel, *evidence-based* overheidsbeleid = *behavioral science-based* overheidsbeleid!

LITERATUUR

- Adams, J.S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). New York: Academic Press.
- Adolphs, R., Tranel, D. & Damasio, A.R. (1998). The human amygdala in social judgment. *Nature*, 393, 470-474.
- Ainsworth, M., Blehar, M., Waters, E. & Wall, S. (1978). *Patterns of attachment*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Alesina, A. & La Ferrara, E. (2002). Who trusts others? *Journal of Public Economics*, 85, 207-234.
- Anson, J., Pyszczynski, T., Solomon, S. & Greenberg, J. (2009). Political ideology in the 21st century: A terror management perspective on maintenance and change of the status quo. In J.T. Jost, A.C. Kay & H. Thorisdottir (red.), *Social and psychological bases of ideology and system justification* (pp. 210-240). Oxford: Oxford University Press.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations for thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bandura, A. (1990). Selective activation and disengagement of moral control. *Journal of Social Issues*, 46, 27-46.
- Bandura, A. (1996). Mechanisms of moral disengagement in the exercise of moral agency. *Journal of Personality and Social Psychology*, 71, 364-374.
- Bartholomew, K. & Horowitz, L.M. (1991). Attachment styles among young adults: A test of a four-category model. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61, 226-244.
- Berg, E. van den, Kaya, E., Kommer, M., Niemeijer, B. & Zouridis, S. (2009). *Justitie = sociale cohesie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Blascovich, J. (2000). Psychophysiological methods. In H.T. Reis & C.M. Judd (red.), *Handbook of research methods in social and personality psychology* (pp. 117-137). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Blascovich, J. (2006). Bridging social psychology and physiology. In P.A.M. van Lange (red.), *Bridging social psychology: Benefits of transdisciplinary approaches* (pp. 111-116). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Blascovich, J. & Mendy, W.B. (2010). Social psychophysiology. In S.T. Fiske, D.T. Gilbert & G. Lindzey (red.), *Handbook of social psychology* (5e druk, vol. 1, pp. 194-227). Hoboken, NJ: Wiley.
- Bos, K. van den (1996). *Procedural justice and conflict*. Academisch proefschrift, Rijksuniversiteit te Leiden.
- Bos, K. van den (2000). Omgaan met onzekerheid: Het belang van rechtvaardigheid in organisaties. *Gedrag en Organisatie*, 13, 249-259.
- Bos, K. van den (2001a). Uncertainty management: The influence of uncertainty salience on reactions to perceived procedural fairness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 80, 931-941.
- Bos, K. van den (2001b). Fundamental research by means of laboratory experiments is essential for a better understanding of organizational justice. *Journal of Vocational Behavior*, 58, 254-259.
- Bos, K. van den (2001c). Fairness heuristic theory: Assessing the information to which people are reacting has a pivotal role in understanding organizational justice. In S.W. Gilliland, D.D. Steiner & D.P. Skarlicki (red.), *Theoretical and cultural perspectives on organizational justice* (pp. 63-84). Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Bos, K. van den (2002). *De sociale drie-eenheid: Sociale wetenschappen, sociale psychologie, sociale rechtvaardigheid*. Inaugurele rede, Universiteit Utrecht.
- Bos, K. van den (2003). On the subjective quality of social justice: The role of affect as information in the psychology of justice judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 85, 482-498.

- Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Bos, K. van den (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In A.F.M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bos, K. van den (2009a). Making sense of life: The existential self trying to deal with personal uncertainty. *Psychological Inquiry*, 20, 197-217.
- Bos, K. van den (2009b). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag* (pp. 89-114). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bos, K. van den (2009c). On the psychology of the uncertain self and the integration of the worldview defense zoo. *Psychological Inquiry*, 20, 252-261.
- Bos, K. van den, Brockner, J., Stein, J.H., Steiner, D.D., Yperen, N.W. van & Dekker, D.M. (2010). The psychology of voice and performance capabilities in masculine and feminine cultures and contexts. *Journal of Personality and Social Psychology*, 99, 638-648.
- Bos, K. van den, Euwema, M.C., Poortvliet, P.M. & Maas, M. (2007). Uncertainty management and social issues: Uncertainty as important determinant of reactions to socially deviating people. *Journal of Applied Social Psychology*, 37, 1726-1756.
- Bos, K. van den & Griffioen, O. (2010, september). *Geremd gedrag na SIRE videoclips*. Paper gepresenteerd voor de Stichting Ideële Reclame, Amstelveen.
- Bos, K. van den, Ham, J., Lind, E.A., Simonis, M., Van Essen, W.J. & Rijpkema, M. (2008). Justice and the human alarm system: The impact of exclamation points and flashing lights on the justice judgment process. *Journal of Experimental Social Psychology*, 44, 201-219.
- Bos, K. van den, Lange, P.A.M. van, Lind, E.A., Venhoeven, L.A., Beudeker, D.A., Cramwinckel, F.M., Smulders, L. & Laan, J. van der (2010). *On the benign qualities of behavioral disinhibition: Reminders of disinhibited behavior can weaken pleasure with getting more than you deserve*. Manuscript ter publicatie aangeboden.
- Bos, K. van den & Lind, E.A. (2002). Uncertainty management by means of fairness judgments. In M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 34, pp. 1-60). San Diego, CA: Academic Press.
- Bos, K. van den & Lind, E.A. (2004). Fairness heuristic theory is an empirical framework. *Scandinavian Journal of Psychology*, 45, 265-268.
- Bos, K. van den & Lind, E.A. (2009). The social psychology of fairness and the regulation of personal uncertainty. In R.M. Arkin, K.C. Oleson & P.J. Carroll (red.), *Handbook of the uncertain self* (pp. 122-141). New York: Psychology Press.
- Bos, K. van den, Lind, E.A., Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1034-1046.
- Bos, K. van den, Loseman, A. & Doosje, B. (2009). *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.
- Bos, K. van den, Peters, S.L., Bobocel, D.R. & Ybema, J.F. (2006). On preferences and doing the right thing: Satisfaction with advantageous inequity when cognitive processing is limited. *Journal of Experimental Social Psychology*, 42, 273-289.
- Bos, K. van den, Schie, E.C.M. van & Colenberg, S.E. (2002). Parents' reactions to child day care organizations: The influence of perceptions of procedures and the role of organizations' trustworthiness. *Social Justice Research*, 15, 53-62.
- Bos, K. van den, Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than on what comes next. *Journal*

- of Personality and Social Psychology*, 72, 95-104.
- Bos, K. van den, Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.
- Boutellier, H. (2010). *De improvisatiemaatschappij*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Bovens, M. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker / Prometheus.
- Bowlby, J. (1969/1982). *Attachment and loss: Vol 1. Attachment*. New York: Basic Books.
- Bowlby, J. (1973). *Attachment and loss: Vol 2. Separation: Anxiety and anger*. New York: Basic Books.
- Bowlby, J. (1980). *Attachment and loss: Sadness and depression*. New York: Basic Books.
- Brehm, J. & Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41, 999-1024.
- Breninkmeijer, A.F.M. (2010, oktober). *Een empathische overheid*. Paper gepresenteerd op het RINO congres "Frans de Waal terug in Burgers' Zoo: Actuele reflecties op zijn werk," Arnhem.
- Brewer, M.B. (2008). Depersonalized trust and intergroup cooperation. In J.I. Krueger (red.), *Rationality and social responsibility* (pp. 215-232). New York: Psychology Press.
- Brockner, J., De Cremer, D., Bos, K. van den & Chen, Y. (2005). The influence of interdependent self-construal on procedural fairness effects. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 96, 155-167.
- Brower, H.H., Lester, S.W., Korsgaard, M.A. & Dineen, B.R. (2009). A closer look at trust between managers and subordinates: Understanding the effects of both trusting and being trusted on subordinate outcomes. *Journal of Management*, 35, 327-347.
- Brugman, D., Oskam, H. & Oosterlaken, A. (2010, mei). *Moral identity and the relationship between moral judgment and antisocial behavior in adolescents*. Paper gepresenteerd op het 2e congres van de Vereniging Nederlandse OntwikkelingsPsychologie, Wageningen.
- Budescu, D.V., Rapoport, A. & Suleiman, R. (1990). Resource dilemmas with environmental uncertainty and asymmetric players. *European Journal of Social Psychology*, 20, 475-487.
- Burton, R. (2008). *On being certain: Believing you are right even when you're not*. New York: St. Martin's Press.
- Cacioppo, J.T. & Petty, R.E. (1982). The need for cognition. *Journal of Personality and Social Psychology*, 42, 116-131.
- Cacioppo, J.T., Tassinary, L.G. & Berntson, G.G. (2000). (red.). *Handbook of psychophysiology* (2e druk). New York: Cambridge University Press.
- Campbell, A. (2010). Oxytocin and human social behavior. *Personality and Social Psychology Review*, 14, 281-295.
- Carter, N.L. & Weber, J.M. (2010). Not pollyannas: Higher generalized trust predicts lie detection ability. *Social Psychological and Personality Science*, 1, 274-279.
- Castaldo, S., Premazzi, K. & Zerbini, F. (2010). The meaning(s) of trust: A content analysis on the diverse conceptualizations of trust in scholarly research on business relationships. *Journal of Business Ethics*, 96, 657-668.
- Cialdini, R. B. (2003). Crafting normative messages to protect the environment. *Current Directions in Psychological Science*, 12, 105-109.
- Colquitt, J.A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86, 386-400.
- Colquitt, J.A., Scott, B.A. & LePine, J.A. (2007). Trust, trustworthiness, and trust propensity: A meta-analytic test of their unique relationships with risk taking and job performance. *Journal of Applied Psychology*, 92, 909-927.

- Cook, K.S. (1975). Expectations, evaluations, and equity. *American Sociological Review*, 40, 372-388.
- Crandall, C.S., Eidelman, S., Skitka, L.J. & Morgan, S.G. (2009). Status quo framing increases support for torture. *Social Influence*, 4, 1-10.
- Crosby, F. (1982). *Relative deprivation and working women*. New York: Oxford University Press.
- Custers, R. & Aarts, H. (2005). Positive affect as implicit motivator: On the nonconscious operation of behavioral goals. *Journal of Personality and Social Psychology*, 89, 129-142.
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and class conflict in industrial society*. London: Routledge & Paul.
- Damasio, A. (2005). Brain trust. *Nature*, 435, 571-572.
- Das, S., Echambadi, R., McCardle, M. & Luckett, M. (2003). The effect of interpersonal trust, need for cognition, and social loneliness on shopping, information seeking and surfing on the web. *Marketing Letters*, 14, 185-202.
- Dasgupta, P. (1988). Trust as a commodity. In D. Gambetta (red.), *Trust: Making and breaking of cooperative relations* (pp. 49-72). Oxford, UK: Basil Blackwell.
- De Nationale DenkTank (2010). *Zelf vertrouwen: Adviezen aan publieke organisaties om de vertrouwensrelatie met burgers te verbeteren*. Amsterdam: De Nationale DenkTank.
- Deutsch, M. (1958). Trust and suspicion. *Journal of Conflict Resolution*, 2, 265-279.
- Dirks, K.T. & Ferrin, D.L. (2001). The role of trust in organizational settings. *Organization Science*, 12, 450-467.
- Dirks, K.T. & Ferrin, D.L. (2002). Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for organizational research. *Journal of Applied Psychology*, 87, 611-628.
- Eidelman, S. & Crandall, C.S. (2009). A psychological advantage for the status quo. In J. T. Jost, A.C. Kay & H. Thorisdottir (red.), *Social and psychological bases of ideology and system justification* (pp. 85-106). Oxford: Oxford University Press.
- Einstein, A. (1950). *Out of my later years*. New York: Philosophical Library.
- Ely, J.H. (1980). *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Erp-Bruinsma, R.M. van (2010, 13 oktober). *Trust in government*. Toespraak gehouden bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Etzioni, A. (2004). *From empire to community*. New York: Pallgrave Macmillan.
- Evans, A.M. & Krueger, J.I. (2009). The psychology (and economics) of trust. *Social and Personality Psychology Compass*, 3, 1003-1017.
- Fetchenauer, D. & Dunning, D. (2010). Why so cynical? Asymmetric feedback underlies misguided skepticism regarding the trustworthiness of others. *Psychological Science*, 21, 189-193.
- Fiske, S.T. & Taylor, S.E. (2008). *Social cognition: From brains to culture*. New York: McGraw-Hill.
- Folger, R. & Cropanzano, R. (1998). *Organizational justice and human resource management*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. NY: Free Press.
- Gambetta, D. (1987). *Trust: Making and breaking cooperative relations*. Cambridge, MA: Oxford.
- Gaucher, D., Kay, A.C. & Laurin, K. (2010). The power of the status quo: Consequences for maintaining and perpetuating inequality. In D.R. Bobocel, A.C. Kay, M.P. Zanna & J.M. Olson (red.), *The psychology of justice and legitimacy: The Ontario Symposium* (Vol. 11, pp. 151-172). New York: Psychology Press.
- Giffin, K. (1967). The contribution of studies of source credibility to a theory of interpersonal trust in the communication process. *Psychological Bulletin*, 68, 104-120.

- Goold, S.D. (2002). Trust, distrust and trustworthiness: Lessons from the field. *Journal of General Internal Medicine*, 17, 79-81.
- Gray, K. (2010, januari). *Finding mind: Attributing (and denying) inner life to people, machines and gods*. Symposium georganiseerd op de Eleventh Meeting of the Society for Personality and Social Psychology, Las Vegas, VS.
- Greco, V. & Roger, D. (2001). Coping with uncertainty: The construction and validation of a new measure. *Personality and Individual Differences*, 31, 519-534.
- Greenberg, J. (2006). Losing sleep over organizational injustice: Attenuating insomniac reactions to underpayment inequity with supervisory training in interactional justice. *Journal of Applied Psychology*, 91, 58-69.
- Greenwald, A.G., Banaji, M.R., Rudman, L.A., Farnham, S.D., Nosek, B.A. & Mellott, D.S. (2002). A unified theory of implicit attitudes, stereotypes, self-esteem, and self-concept. *Psychological Review*, 109, 3-25.
- Greenwald, A.G., McGhee, D.E. & Schwartz, J.L.K. (1998). Measuring individual differences in implicit cognition: The implicit association test. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74, 1464-1480.
- Greifeneder, R., Müller, P.A., Stahlberg, D., Bos, K. van den & Bless, H. (in druk). Guiding trustful behavior: The role of accessible content and accessibility experiences. *Journal of Behavioral Decision Making*.
- Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E. & Boutellier, H. (2010). *"Een vreemde in eigen land": Ontevreden autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*. Amsterdam: Aksant.
- Güth, W., Ockenfels, P. & Wendel, M. (1997). Cooperation based on trust: An experimental investigation. *Journal of Economic Psychology*, 18, 15-43.
- Hafer, C.L. & Choma, B.L. (2009). Belief in a just world, perceived fairness, and justification of the status quo. In J.T. Jost, A.C. Kay & H. Thorisdottir (red.), *Social and psychological bases of ideology and system justification* (pp. 107-125). Oxford: Oxford University Press.
- Ham, J. & Bos, K. van den (2008). Not fair for me! The influence of personal relevance on social justice inferences. *Journal of Experimental Social Psychology*, 44, 699-705.
- Ham, J. & Bos, K. van den (in druk). On justice knowledge activation: Evidence for spontaneous activation of social justice inferences. *Social Justice Research*.
- Haselhuhn, M.P., Schweitzer, M.E. & Wood, A.M. (2010). How implicit beliefs influence trust recovery. *Psychological Science*, 21, 645-648.
- Heijne, B. (2010, 13 november). Rechters, kijk naar mr. Frank: Na afloop weet u waarom. *NRC Handelsblad*.
- Heinrichs, M., Meinschmidt, G., Wippich, W., Ehlert, U. & Hellhammer, D.H. (2004). Selective amnesic effects of oxytocin on human memory. *Physiology & Behavior*, 83, 31-38.
- Hetherington, M.J. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, 92, 791-808.
- Hetherington, M.J. (1999). The effect of political trust on the presidential vote, 1968-96. *American Political Science Review*, 93, 311-326.
- Hirsh, J.B., DeYoung, C.G., Xu, X. & Peterson, J.B. (2010). Compassionate liberals and polite conservatives: Associations of agreeableness with political ideology and moral values. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 36, 655-664.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations* (2e druk). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hogg, M.A. (2007). Uncertainty-identity theory. In M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 39, pp. 70-126). San Diego, CA: Academic Press.
- Hogg, M.A., Sherman, D.K., Dierselhuis, J., Maitner, A. T. & Moffitt, G. (2007). Uncertainty, entitativity, and group identification. *Journal of Experimental Social Psychology*, 43, 135-142.

- Honk, J. van (2009, oktober). *Effects of testosterone administration on mind reading and trust in humans*. Paper gepresenteerd op de 49e Annual Meeting of the Society for Psychophysiological Research, Berlijn.
- IVA (2010). *De strijd voor dierenrechten en tegen asiel- en vreemdelingenbeleid: Een onderzoek naar verschillen en overeenkomsten van radicaliseringprocessen van extremisten*. Tilburg: IVA.
- Jaswal, V.K., Croft, A.C., Setia, A.R. & Cole, C.A. (2010). Young children have a specific, highly robust bias to trust testimony. *Psychological Science*, 21, 1541-1547.
- Johnson, C.B. (1996). Distrust of science. *Nature*, 380, 18.
- Jost, J.T., Banaji, M.R. & Nosek, B.A. (2004). A decade of system justification theory: Accumulated evidence of conscious and nonconscious bolstering of the status quo. *Political Psychology*, 25, 881-919.
- Kahneman, D., Slovic, P. & Tversky, A. (red.). (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. New York: Cambridge University Press.
- Kay, A.C., Gaucher, D., Peach, J.M., Friesen, J., Laurin, K., Zanna, M.P. & Spencer, S.J. (2009). Inequality, discrimination, and the power of the status quo: Direct evidence for a motivation to view the way things are as the way they should be. *Journal of Personality and Social Psychology*, 97, 421-434.
- Kirsch, P., Esslinger, C., Chen, Q., Mier, D., Lis, D., Siddhanti, S., Gruppe, H., Mattay, V.S., Gallhofer, B. & Meyer-Lindenberg A. (2005). Oxytocin modulates neural circuitry for social cognition and fear in humans. *The Journal of Neuroscience*, 25, 11489-11493.
- Klandermans, B. (1997). *The social psychology of protest*. Oxford, UK: Blackwell.
- Klein Haarhuis, C.M. & Niemeijer, E. (2008a). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen uit evaluaties van wetten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers / WODC.
- Klein Haarhuis, C.M. & Niemeijer, E. (2008b). Wetten in werking: Over interventies, werking, effectiviteit en context. *Recht der werkelijkheid*, 1(2), 9-34.
- Koch, J.W. (2003). Political cynicism and third party support in American presidential elections. *American Politics Research*, 31, 48-65.
- Kosfeld, M., Heinrichs, M., Zak, P.J., Fischbacher, U. & Fehr, E. (2005). Oxytocin increases trust in humans. *Nature*, 435, 673-676.
- Kramer, R.M. (1994). The sinister attribution error: Paranoid cognition and collective distrust in organizations. *Motivation and Emotion*, 18, 199-230.
- Kramer, R.M. (1999). Trust and distrust in organizations: Emerging perspectives, enduring questions. *Annual Review of Psychology*, 50, 569-598.
- Kramer, R.M. (2001). Identity and trust in organizations: One anatomy of a productive but problematic relationship. In M.A. Hogg & D.J. Terry (red.), *Social identity processes in organizational contexts* (pp. 167-180). Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Kramer, R.M. & Cook, K.S. (2004). *Trust and distrust in organizations: Dilemmas and approaches*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kramer, R.M. & Isen, A.M. (1994). Trust and distrust: Its psychological and social dimensions. *Motivation and Emotion*, 18, 105-107.
- Lange, P.A.M. van, Otten, W., Bruin, E.M.N. de & Joireman, J.A. (1997). Development of prosocial, individualistic, and competitive orientations: Theory and preliminary evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 733-746.
- Layendecker, L. (1981). *Orde, verandering, ongelijkheid: Een inleiding tot de geschiedenis van de sociologie*. Meppel: Boom.
- Le Blansch, Van de Vijver, E., Van der Heijden, N., De Jong, S., Van Damme, J. & Westra, J. (2010). *Leren met en van "In Actie met Burgers!"* Den Haag: Bureau KLB.
- Lind, E.A. (1995). *Social conflict and social justice: Lessons from the social psychology of justice judgments*. Inaugurele rede, Rijksuniversiteit te Leiden.
- Lind, E.A. & Bos, K. van den (2002). When fairness works: Toward a general theory of uncertainty management. In B.M. Staw & R.M. Kramer (red.), *Research in*

- organizational behavior* (Vol. 24, pp. 181-223). Greenwich, CT: JAI Press.
- Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.
- Lind, E.A., Tyler, T.R. & Huo, Y.J. (1997). Procedural context and culture: Variation in the antecedents of procedural justice judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 767-780.
- Loseman, A., Miedema, J., Bos, K. van den & Vermunt, R. (2009). Exploring how people respond to conflicts between self-interest and fairness: The influence of threats to the self on affective reactions to advantageous inequity. *Australian Journal of Psychology*, 61, 13-21.
- Maddox, J. (1995). The prevalent distrust of science. *Nature*, 378, 435-437.
- Main, M. & Hesse, E. (1990). Parents' unresolved traumatic experiences are related to infant disorganized attachment status. In M.T. Greenberg, D. Cicchetti & E.M. Cummings (red.), *Attachment in the preschool years: Theory, research, and intervention* (pp. 161-184). Chicago: University of Chicago Press.
- Markus, H.R. & Kitayama, S. (1991). Culture and the self: Implications for cognition, emotion, and motivation. *Psychological Review*, 98, 224-253.
- Mayer, R.C., Davis, J.H. & Schoorman, F.D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20, 709-734.
- Mein, A.G., Boutelier, J.C.J., De Meere, F.B.J., Lünemann, K.D. & Hermens, F.J. (2010). *Reflectie op de Nationale ombudsman*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Messick, D.M., Bloom, S., Boldizar, J.P. & Samuelson, C.D. (1985). Why are we fairer than others. *Journal of Experimental Social Psychology*, 21, 480-500.
- Messick, D.M., Wilke, H., Brewer, M.B., Kramer, R.M., Zemke, P. & Lui, L. (1983). Individual adaptations and structural changes as solutions to social dilemmas. *Journal of Personality and Social Psychology*, 44, 294-309.
- Mikolajczak, M., Gross, J.J., Lane, A., Corneille, O., De Timary, P. & Luminet, O. (2010). Oxytocin makes people trusting, not gullible. *Psychological Science*, 21, 1072-1074.
- Miller, D.T. (1999). The norm of self-interest. *American Psychologist*, 54, 1053-1060.
- Minister van Justitie (2008). *Nota vertrouwen in wetgeving: Een programma voor een integraal wetgevingsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Minister van Justitie (2010). *Beleidsagenda ontwerp-begroting 2010*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Mishler, W. & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies*, 34, 30-62.
- Nationale ombudsman, de (2006). *De maakbare overheid: Verslag van de Nationale ombudsman over 2005*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman, de (2007). *"Regel is regel" is niet genoeg: Verslag van de Nationale ombudsman over 2006*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman, de (2008). *Burgerschap verzilverd: Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman, de (2009). *De burger in ketens: Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman, de (2010). *Voorbij het conflict: Verslag van de Nationale ombudsman over 2009*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- De nationale vertrouwensmonitor (2009). *Periodiek onderzoek naar vertrouwen in Nederland: Vertrouwen tussen mensen én binnen het midden- en kleinbedrijf (mkb) in het bijzonder*. Deil: Winkle.
- Newton, K. (2006). Political support: Social capital, civil society and political and economic performance. *Political Studies*, 54, 846-864.
- Newton, K. (2007). Social and political trust. In R.J. Dalton & H. Klingemann (red.), *Oxford handbook of political behaviour* (pp. 342-361). Oxford: Oxford University Press.

- Nisbett, R. E. & Ross, L. (1980). *Human inference: Strategies and shortcomings of social judgment*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nisbett, R.E. & Wilson, T.D. (1977). Telling more than we can know: Verbal reports on mental processes. *Psychological Review*, 84, 231-259.
- Nummela, O., Sulander, T., Rahkonen, O. & Uutela, A. (2009). The effect of trust and change in trust on self-rated health: A longitudinal study among aging people. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 49, 339-342.
- Petty, R.E. & Cacioppo, J.T. (1986). The elaboration likelihood model of persuasion. In L. Berkowitz (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 19, pp. 123-205). New York: Academic Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R.D. (2007). E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century: The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30, 2.
- Richell, R.A., Mitchell, D.G.V., Peschardt, K.S., Winston, J.S., Leonard, A., Dolan, R.J. & Blair, R.J.R. (2005). Trust and distrust: The perception of trustworthiness of faces in psychopathic and non-psychopathic offenders. *Personality and Individual Differences*, 38, 1735-1744.
- Ross, C. E., Mirowsky, J. & Pribesh, S. (2001). Powerlessness and the amplification of threat: Neighborhood disadvantage, disorder, and mistrust. *American Sociological Review* 66, 568-592.
- Rossem, M. van (2010). *Waarom is de burger boos? Over hedendaags populisme*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam.
- Rotenberg, K.J., Addis, N., Betts, L.R., Corrigan, A., Fox, C., Hobson, Z., Rennison, S., Trueman, M. & Boulton, M.J. (2010). The relation between trust beliefs and loneliness during early childhood, middle childhood, and adulthood. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 36, 1086-1100.
- Rotter, J.B. (1980). Interpersonal trust, trustworthiness, and gullibility. *American Psychologist*, 35, 1-7.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23, 393-404.
- Said, C.P., Baron, S. & Todorov, A. (2009). Nonlinear amygdala response to face trustworthiness: Contributions of high and low spatial frequency information. *Journal of Cognitive Neuroscience*, 21, 519-528.
- Sanfey, A. (2010, November). *Fairness, trust, and reciprocity in social decision-making: Evidence from behavior and the brain*. Paper presented at the ASPO Social Cognition and Neuroscience Symposium, Utrecht, the Netherlands.
- Schnabel, P. (2011, 9 januari). *Buitenhof*.
- Schyns, P. & Koop, C. (2010). Political distrust and social capital in Europe and the USA, *Social Indicators Research*, 96, 145-167.
- See, K.E. (2009). Reactions to decisions with uncertain consequences: Reliance on perceived fairness versus predicted outcomes depends on knowledge. *Journal of Personality and Social Psychology*, 96, 104-117.
- Shah, J.Y., Friedman, R. & Kruglanski, A.W. (2002). Forgetting all else: On the antecedents and consequences of goal shielding. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83, 1261-1280.
- Simpson, J., Rholes, W. & Nelligan, J. (1992). Support seeking and support giving within couples in an anxiety-provoking situation: The role of attachment styles. *Journal of Personality and Social Psychology*, 62, 434-446.
- Sitkin, S.B. & Roth, N.L (1993). Explaining the limited effectiveness of legalistic "remedies" for trust/distrust. *Organizational Science*, 4, 367-392.
- Sorrentino, R.M., Bobocel, D.R., Gitta, M.Z., Olson, J.M. & Hewitt, E.C. (1988). Uncertainty orientation and persuasion: Individual differences in the effects of personal relevance on social judgments. *Journal of Personality and Social*

- Psychology*, 55, 357-371.
- Spezio, M., Rangel, A., Alvarez, M., O'Doherty, J., Mattes, K., Todorov, A., Kim, H. & Adolphs, R. (2008). A neural basis for the effect of candidate appearance on election outcomes. *Social, Cognitive, and Affective Neuroscience*, 3, 344-352.
- Sroufe, A. & Fleeson, J. (1986). Attachment and the construction of relationships. In W. Hartup & R. Rubin (red.), *Relationships and development* (pp 57-71). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Actieprogramma voor de bevordering van burgerparticipatie 2010-2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stanghellini, G. (2000). Vulnerability to schizophrenia and lack of common sense. *Schizophrenia Bulletin*, 26, 775-787.
- Stirrat, M. & Perrett, D. I. (2010). Valid facial cues to cooperation and trust: Male facial width and trustworthiness. *Psychological Science*, 21, 349-354
- Stouffer, S.A., Suchman, E.A., DeVinney, L.C., Star, S.A. & Williams, R.M. (1949). *The American soldier: Adjustment during Army life* (Vol. 1). Princeton: Princeton University Press.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunshine, J. & Tyler, T.R. (2003). Moral solidarity, identification with the community, and the importance of procedural justice: The police as prototypical representatives of a group's moral values. *Social Psychology Quarterly*, 66, 153-165.
- Thaler, R.H. (1992). *The winner's curse: Paradoxies and anomalies of economic life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thau, S., Aquino, K. & Wittek, R. (2007). An extension of uncertainty management theory to the self: The relationship between justice, social comparison orientation, and antisocial work behaviors. *Journal of Applied Psychology*, 92, 286-295.
- Thau, S., Bennett, R.J., Mitchell, M.S. & Marrs, M.B. (2009). How management style moderates the relationship between abusive supervision and workplace deviance: An uncertainty management theory perspective. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 108, 79-92.
- Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A. & Prast, H.M. (2009). (red.). *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tocqueville, A. de (1945). *Democracy in America*. New York: Vintage Books.
- Triandis, H., Bontempo, R., Villareal, M., Asai, M. & Lucca, N. (1988). Individualism and collectivism: Cross-cultural perspectives on self-ingroup relationships. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 323-338.
- Trzesniewski, K.H. & Donnellan, M.B. (2010). Rethinking "Generation Me": A study of cohort effects from 1976-2006. *Perspectives on Psychological Science*, 5, 58-75.
- Tyler, T.R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tyler, T.R., Boeckmann, R.J., Smith, H.J. & Huo, Y.J. (1997). *Social justice in a diverse society*. Boulder, CO: Westview.
- Tyler, T.R. & DeGoey, P. (1996). Trust in organizational authorities: The influence of motive attributions on willingness to accept decisions. In R. Kramer & T.R. Tyler (red.), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research* (pp. 331-356). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tyler, T.R. & Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tyler, T.R. & Lind, E.A. (1992). A relational model of authority in groups. In M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 25, pp. 115-191). San Diego, CA: Academic Press.
- Unkelbach, C., Guastella, A.J. & Forgas, J.P. (2008). Oxytocin selectively facilitates recognition of positive sex and relationship words. *Psychological Science*, 19, 1092-1094.

- Uvnäs-Moberg, K., Arn, I. & Magnusson, D. (2005). The psychobiology of emotion: The role of the oxytocinergic system. *International Journal of Behavioral Medicine*, 12, 59-65.
- Vermunt, R., Wit, A.P., Bos, K. van den & Lind, E.A. (1996). The effects of unfair procedure on affect and protest. *Social Justice Research*, 9, 109-119.
- IJzendoorn, M.H. van, Tavecchio, L.W.C., Goossens, F.A. & Vergeer, M.M. (1988). *Opvoeden in geborgenheid: Een kritische analyse van Bowlby's attachmenttheorie*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Warren, M.E. (1999). Democratic theory and trust. In M.E. Warren (red.), *Democracy and trust* (pp. 310-346). Cambridge: Cambridge University Press.
- Waytz, A., Morewedge, C. & Epley, N. (2010, oktober). *Making sense by making sentient: Effectance motivation increases anthropomorphism*. Paper gepresenteerd op de 2010 Conference of the Society of Experimental Social Psychology, Minneapolis, VS.
- Weary, G. & Jacobson, J.A. (1997). Causal uncertainty beliefs and diagnostic information seeking. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 839-848.
- Wilson, T.D. (2009). Know thyself. *Perspectives on Psychological Science*, 4, 384-389.
- Wilson, T.D., Centerbar, D.B., Kermer, D.A. & Gilbert, D.T. (2005). The pleasures of uncertainty: Prolonging positive moods in ways people do not anticipate. *Journal of Personality and Social Psychology*, 88, 5-21.
- Wilson, T.D. & Dunn, E.W. (2004). Self-knowledge: Its limits, value, and potential for improvement. *Annual Review of Psychology*, 55, 493-518.
- Winston, J.S., Strange, B.A., O'Doherty, J. & Dolan, R.J. (2002). Automatic and intentional brain responses during evaluation of trustworthiness of faces. *Nature Neuroscience*, 5, 277-283.
- Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization Science*, 9, 141-159.
- Zak, P.J., Kurzban, R., Ahmadi, Swerdloff, R.S., Park, J., Efremidze, L., Redwine, K., Morgan, K. & Matzner, W. (2009). Testosterone administration decreases generosity in the ultimatum game. *PLoS One*, Dec 16, 4(12), e8330.
- Zmerli, S. & Newton, K. (2008). Social trust and attitudes toward democracy. *Public Opinion Quarterly*, 72, 709-724.