

UNIVERSITEIT LEIDEN

Prestatiepercepties van Burgers over Publieke en Private Dienstverlening

dr. Petra van den Bekerom

dr. Joris van der Voet

dr. Johan Christensen

Instituut Bestuurskunde

Faculteit Governance en Global Affairs

7 februari 2019



**Universiteit
Leiden**

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	2
Introductie.....	4
1 Publieke en private dienstverlening.....	8
Algemene negatieve stereotypen of gemotiveerd redeneren?.....	8
Resultaten survey-experimenten.....	9
Resultaten focusgroepen.....	14
Deelconclusie.....	18
2 Positieve en negatieve prestatie-informatie.....	20
Evenwichtige interpretatie of negativiteitsbias?.....	20
Resultaten survey-experimenten.....	20
Resultaten focusgroepen.....	23
Deelconclusie.....	24
3 Interactie: Prestatie-informatie over publieke en private dienstverlening.....	25
Falende publieke dienstverleners: erger dan falende private aanbieders?.....	25
Resultaten survey-experimenten.....	25
Resultaten focusgroepen.....	29
Deelconclusie.....	30
4 Complexere vormen van dienstverlening.....	32
Samenwerkingsverbanden en publiek-private samenwerking.....	32
Resultaten survey-experiment.....	32
Deelconclusie.....	35
Conclusie.....	37
Verwijzingen.....	38
Bijlage A: Ontwerp en procedures survey-experimenten.....	39
Experiment 1, 2, 3 en 4 : Publieke en private dienstverlening.....	39
Experiment 5: Complexere vormen van dienstverlening.....	41
Bijlage B: Ontwerp en procedures focusgroepen.....	43
Bijlage C: Aanvullende resultaten.....	45
Bijlage D: Over de auteurs.....	51

Managementsamenvatting

Dit onderzoek richt zich op de prestatiepercepties van burgers over publieke dienstverlening. Het onderzoek brengt in kaart of Nederlandse burgers de prestaties (effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid en responsiviteit) van dienstverlening door publieke aanbieders anders beoordelen dan de prestaties van private aanbieders, en in hoeverre deze prestatiepercepties beïnvloed kunnen worden door op positieve dan wel negatieve wijze te communiceren over de prestaties van dienstverleners. De centrale vraag van het onderzoek is: *Wat is het effect van publieke versus private aanbieder van dienstverlening op de prestatiepercepties van burgers, en in hoeverre worden prestatiepercepties beïnvloed door prestatie-informatie?* Het onderzoek bestaat uit een vijftal survey-experimenten onder 4.244 Nederlandse burgers, aangevuld met vier focusgroepen. De survey-experimenten en focusgroepen richten zich in het bijzonder op een viertal diensten: afvalverwerking, openbaar vervoer, ambulancezorg, en handhaving.

De analyse van deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat over het effect van dienstverlening door publieke versus private aanbieders op de prestatiepercepties van burgers: Beoordelen burgers de prestaties van publieke aanbieders anders dan de prestaties van private aanbieders? De resultaten laten zien dat burgers niet systematisch negatiever zijn over dienstverlening van publieke organisaties, al beoordelen zij publieke dienstverlening al met al als minder efficiënt. Negatieve stereotypen over overheidsorganisaties bestaan wel onder burgers, zoals ook de focusgroepen laten zien, maar deze zorgen er niet voor dat burgers de prestaties van publieke organisaties per se negatief beoordelen. Gemotiveerd redeneren biedt een sterkere verklaring voor negatieve prestatiepercepties van burgers. Gemotiveerd redeneren houdt in dat de interpretatie van informatie wordt beïnvloed door de voorkeuren die individuen hebben. De resultaten van dit onderzoek laten bijvoorbeeld zien dat burgers met een voorkeur voor publieke aanbieder van ambulancezorg de prestaties van publieke ambulances systematisch beter beoordelen. Het tegenovergestelde geldt voor burgers met een voorkeur voor private aanbieders. Negatieve percepties over het functioneren van publieke organisaties is dus geen bias die alom aanwezig is onder burgers, maar is politiek gemotiveerd.

Het tweede hoofdstuk gaat in op het directe effect van prestatie-informatie op de prestatiepercepties van burgers: worden de prestatiepercepties van burgers over dienstverlening door publieke en private aanbieders beïnvloed door positieve en negatieve prestatie-informatie? De resultaten laten zien dat burgers positieve en negatieve informatie over de prestaties van dienstverleners niet op gelijke wijze interpreteren. Het onderzoek biedt sterk bewijs voor een negativiteitsbias in de wijze waarop burgers prestatie-informatie interpreteren. In alle vier de onderzochte diensten heeft negatieve prestatie-informatie een sterk negatief

effect op alle vier de prestatiedimensies (effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid en responsiviteit), terwijl positieve informatie vrijwel geen effect heeft. De focusgroepen illustreren deze negativiteitsbias door te laten zien dat burgers negatieve verhalen over dienstverleners nieuwwaardiger en opvallender vinden. Burgers erkennen dat positieve prestaties wellicht vaker voorkomen, maar negatieve prestaties zijn urgenter en belangrijker.

Hoofdstuk 3 gaat in op de interactie tussen publieke dan wel private aanbieder van publieke diensten en prestatie-informatie: interpreteren burgers negatieve prestatie-informatie over publieke aanbieders anders dan de prestatie-informatie over private aanbieders? De resultaten impliceren dat publieke organisaties harder worden gestraft voor falende dienstverlening en minder worden beloond voor succesvolle dienstverlening dan private organisaties. De deelnemers van de focusgroepen hebben hier verschillende verklaringen en argumenten voor, zoals beperkte keuzemogelijkheid en het feit dat publieke aanbieders worden gefinancierd vanuit belastingopbrengsten. Het lijkt dus zo te zijn dat burgers hogere verwachtingen hebben over publieke dienstverleners dan over private aanbieders. Zelfs wanneer een gecontracteerd bedrijf te kort schiet in het verlenen van publieke diensten, is het hun opvatting dat de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is.

De eerste drie empirische hoofdstukken zijn gericht op het klassieke onderscheid tussen publieke en private dienstverlening. In werkelijkheid is het onderscheid tussen publieke en private dienstverlening complexer. Hoofdstuk 4 gaat daarom in op het effect van vier verschillende modaliteiten van dienstverlening: dienstverlening door een publieke organisatie, dienstverlening door een private organisatie, dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke organisaties, en dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke en private organisaties (publiek-private samenwerking). Hoewel burgers de prestaties van samenwerkingsverbanden veelal iets positiever beoordelen, laten de resultaten in algemene zin zien dat burgers het wel of niet samenwerken met publieke of private partijen niet zwaar meewegen in hun beoordeling van prestaties.

Introductie

De kwaliteit van publieke dienstverlening in Nederland is over het algemeen goed. In internationaal vergelijkend opzicht behoort de Nederlandse publieke sector tot de besten ter wereld. Dat publieke dienstverlening in Nederland over het algemeen van goede kwaliteit is, wordt niet noodzakelijkerwijs weerspiegeld in de percepties van Nederlandse burgers over het niveau van publieke dienstverlening. Aan de percepties van burgers kunnen negatieve stereotypen, afwijkende verwachtingen en teleurstellende ervaringen ten grondslag liggen, waardoor de prestatiepercepties van burgers variabel en divergent kunnen zijn. Uiteindelijk zijn de prestatiepercepties van burgers over publieke dienstverlening zeer relevant: met het oog op de legitimiteit van en vertrouwen in de overheid is het van belang dat burgers hoogwaardige publieke dienstverlening ervaren. Het doel van dit onderzoek is daarom om beter te begrijpen hoe de prestatiepercepties van burgers over publieke dienstverlening tot stand komen. Het onderzoek heeft daarbij twee centrale aandachtspunten.

Het eerste aandachtspunt is het verschil tussen prestatiepercepties over publieke ten opzichte van private aanbieders van dienstverlening. In recente jaren is een groot deel van de publieke dienstverlening door middel van uitbesteding of privatisering op afstand gezet van het publieke domein. Verschillende diensten, zoals afvalverwerking, openbaar vervoer, ambulancezorg en sommige vormen van veiligheid worden in Nederland aangeboden door zowel publieke als private aanbieders. Specifiek gaat dit onderzoek daarom in op het verschil tussen publieke versus private aanbieder van publieke diensten.

Het tweede aandachtspunt is het effect van prestatie-informatie op de prestatiepercepties van burgers. Aanbieders van publieke dienstverlening, de media en toezichthouders communiceren regelmatig informatie over de kwaliteit van dienstverlening. Deze informatie is bedoeld om burgers te informeren over de kwaliteit van dienstverlening. Dit onderzoek richt zich daarom ook op de vraag in hoeverre de prestatiepercepties van burgers afhankelijk zijn van prestatie-informatie. Deze vraag is zeer relevant voor overheidsorganisaties: Is het mogelijk om de prestatiepercepties van burgers te verbeteren door te communiceren over hoogwaardige dienstverlening?

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Wat is het effect van publieke versus private aanbieder van dienstverlening op de prestatiepercepties van burgers, en in hoeverre worden prestatiepercepties beïnvloed door prestatie-informatie?

Publieke diensten en prestatiepercepties

Burgers hebben uiteenlopende verwachtingen over publieke dienstverlening. Dienstverlening dient effectief en tevens efficiënt te zijn, en burgers verwachten gelijke behandeling maar ook een zekere mate van flexibiliteit en maatwerk. Dit betekent dat de prestatiepercepties van burgers meervoudig zijn. In dit onderzoek worden daarom vier dimensies van prestaties onderscheiden: 1) Effectiviteit verwijst naar de mate van doelbereiking van dienstverlening, 2) Efficiëntie verwijst naar de mate waarin middelen doelmatig worden ingezet, 3) Gelijkheid verwijst naar de mate waarin burgers op dezelfde wijze behandeld worden, en 4) Responsiviteit verwijst naar de mate waarin in dienstverlening rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van burgers.

Hoe burgers de kwaliteit van publieke diensten beoordelen, kan afhankelijk zijn van het type dienst. Dit onderzoek vergelijkt daarom de prestatiepercepties van burgers over verschillende diensten. Vier soorten dienstverlening worden vergeleken: busvervoer, handhaving van de openbare orde, ambulancezorg en afvalverwerking. In Nederland worden deze vier diensten in verschillende mate aangeboden door zowel publieke als private aanbieders.

Opbouw van deze rapportage

Deze rapportage is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat over het effect van dienstverlening door publieke versus private aanbieders op de prestatiepercepties van burgers: Beoordelen burgers de prestaties van publieke aanbieders anders dan de prestaties van private aanbieders? Hoofdstuk 2 gaat in op het effect van prestatie-informatie op de prestatiepercepties van burgers: Worden de prestatiepercepties van burgers over dienstverlening door publieke en private aanbieders beïnvloed door positieve en negatieve prestatie-informatie? Hoofdstuk 3 gaat in op de interactie tussen publieke dan wel private aanbieder van publieke diensten en prestatie-informatie: interpreteren burgers negatieve prestatie-informatie over publieke aanbieders anders dan negatieve informatie over private aanbieders? Hoofdstuk 4 gaat ten slotte in op het effect van meer complexe vormen van dienstverlening, zoals samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen. De rapportage besluit met een algemene conclusie.

Methoden

Dit onderzoek heeft zowel een kwantitatief-experimentele als een kwalitatieve component. Middels vijf survey-experimenten wordt onderzocht of er causale relaties bestaan tussen publieke versus private aanbieder van dienstverlening, prestatie-informatie en de prestatiepercepties van burgers. Survey-experimenten zijn uitermate geschikt om dergelijke causale effecten te identificeren. Aan de survey-experimenten hebben in totaal 4.244 Nederlandse burgers deelgenomen. Deze burgers maken deel uit van het representatieve LISS-panel. Survey-experimenten 1, 2, 3 en 4 gaan respectievelijk over afvalverwerking, busvervoer, handhaving en ambulancezorg. In deze experimenten worden burgers gevraagd een korte tekst te lezen over een dienstverlener, om vervolgens de prestaties van de dienstverleners te beoordelen. Burgers worden op willekeurige wijze toegewezen aan een vignet over een publieke of private dienstverlener (manipulatie 1) en krijgen geen, negatieve, of positieve prestatie-informatie te lezen (manipulatie 2). Vervolgens worden zij gevraagd de organisatie te beoordelen op effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid en responsiviteit. Survey-experiment 5 gaat over afvalverwerking en burgers worden toegewezen aan een vignet over een publieke of private dienstverlener (manipulatie 1) en wel of geen samenwerking met andere partijen (manipulatie 2). Een overzicht van de het ontwerp en procedures van de survey-experimenten is opgenomen in Bijlage A. In de Tabel 1 staan enkele kenmerken van de respondenten van de survey-experimenten.

Tabel 1. Kenmerken van respondenten

Variabele	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Min	Max
Politieke voorkeur (1 = uiterst links; 11 = uiterst rechts)	6,54	1,97	1	11
Geslacht (0 = man; 1 = vrouw)	0,53	0,50	0	1
Leeftijd	51,53	18,19	16	100
Werkt in publieke sector (0 = nee; 1 = ja)	0,16	0,37	0	1

De kwalitatieve component van dit onderzoek bestaat uit vier focusgroepen waaraan in totaal 17 burgers hebben deelgenomen. Focusgroepen zijn groepsgesprekken waarin met burgers is gesproken over stellingen over publieke en private dienstverlening, hun voorkeuren en ervaringen met betrekking tot verschillende soorten diensten, en hun reacties op positief en negatief nieuws over publieke dienstverlening. De doelstelling van de focusgroepen is om de mechanismen te identificeren die ten grondslag liggen aan de resultaten van de survey-experimenten. Een overzicht van het ontwerp en procedures van de focusgroepen is opgenomen in Bijlage B.

Financiering en uitvoering

De uitvoering van dit onderzoek is deels gefinancierd met een subsidieverlening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met als kenmerk 2017-0000586405. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van 1 januari 2018 tot 28 september 2018.

1 Publieke en private dienstverlening

Algemene negatieve stereotypen of gemotiveerd redeneren?

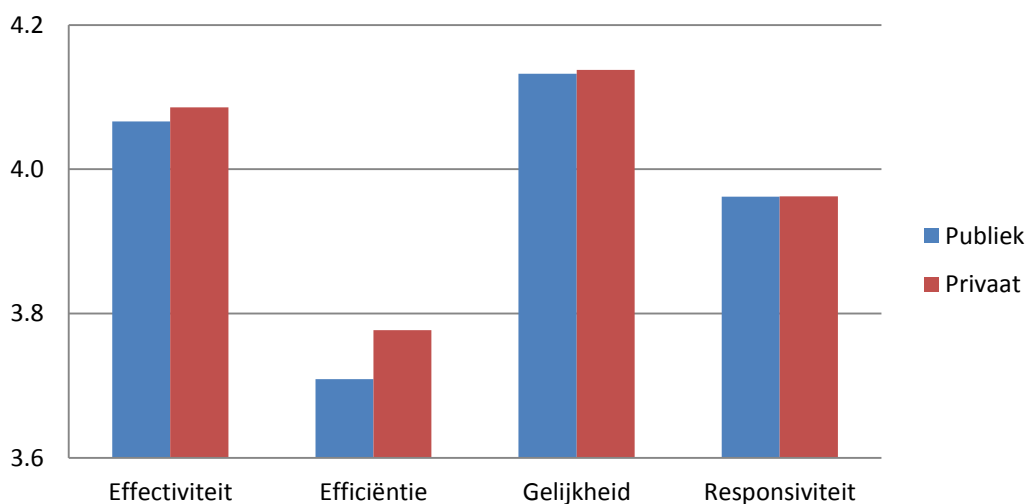
Recent bestuurskundig onderzoek stelt dat impliciete negatieve attitudes over publieke organisaties wijdverspreid zijn onder burgers, en dat dergelijke opvattingen ervoor zorgen dat burgers de prestaties van publieke organisaties negatiever beoordelen dan de prestaties van private organisaties. De Amerikaanse onderzoeker John Marvel stelt dat burgers publieke organisaties automatisch en onbewust associëren met lage efficiëntie en een lage mate van flexibiliteit, en dat deze automatische associaties hun beoordelingen van publieke dienstverleners kleuren (Marvel 2015: 143). De Deense onderzoekers Ulrik Hvidman en Simon Calmar Andersen stellen dat dergelijke negatieve associaties afkomstig zijn van de media en politici, die veelvuldig kritisch zijn over het functioneren van de overheid. In een survey-experimentele studie onder Deense politicologiestudenten vinden zij dat studenten de efficiëntie van een fictief publiek ziekenhuis lager beoordelen dan de efficiëntie van een fictief privaat ziekenhuis (Hvidman en Andersen 2015). Hoewel onzeker is of de opvattingen van studenten kunnen worden gegeneraliseerd naar burgers in het algemeen, vinden zij daarmee empirische ondersteuning voor de stelling dat de prestatiepercepties van burgers negatief worden beïnvloed door onbewuste, negatieve opvattingen over de publieke sector.

Een andere stroming in de wetenschappelijke bestuurskundige literatuur stelt dat niet alle burgers negatieve vooroordelen over publieke organisaties hebben, maar dat dergelijke vooroordelen politiek gemotiveerd zijn. In plaats van een algemeen geldende bias, demonstreren Baekgaard en Serritzlew (2016) dat politieke voorkeuren ervoor zorgen dat burgers het handelen van publieke organisaties interpreteren met een zekere partijdigheid. In plaats van een objectieve, neutrale interpretatie van het presteren van publieke organisaties (zogenaamde *accuracy goals*), stellen Taber en Milton (2006) dat burgers informatie interpreteren met als doel het bevestigen van hun voorafgaande voorkeuren (*directional goals*). Een dergelijke bias is automatisch, onbewust en niet te voorkomen: “Alle interpretatie van informatie is gemotiveerd” (Taber en Milton 2006, 756). De theorie van gemotiveerd redeneren voorspelt daarom dat burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening de prestaties van publieke dienstverlening systematisch beter zullen beoordelen, en dat burgers met een voorkeur voor private dienstverlening de prestaties van private dienstverleners beter zullen beoordelen.

Resultaten survey-experimenten

Figuur 1 geeft inzicht in hoe publieke versus private dienstverlening van invloed is op de prestatiepercepties van burgers die hebben deelgenomen aan de survey-experimenten. Uit het figuur valt op te maken dat burgers, met uitzondering van de prestatiedimensie efficiëntie, niet kritischer zijn over de prestaties van publieke dienstverleners dan private dienstverleners. Tabel 2 geeft de daadwerkelijke effecten van publieke versus private dienstverlening op prestatiepercepties weer. Uit de resultaten blijkt dat burgers de efficiëntie van publieke dienstverlening inderdaad significant negatiever beoordelen dan de dienstverlening van private aanbieders. We vinden geen significante verschillen tussen publieke en private aanbieders als het gaat om effectiviteit, gelijkheid en responsiviteit.

Figuur 1. Prestatiepercepties voor publieke versus private dienstverlening



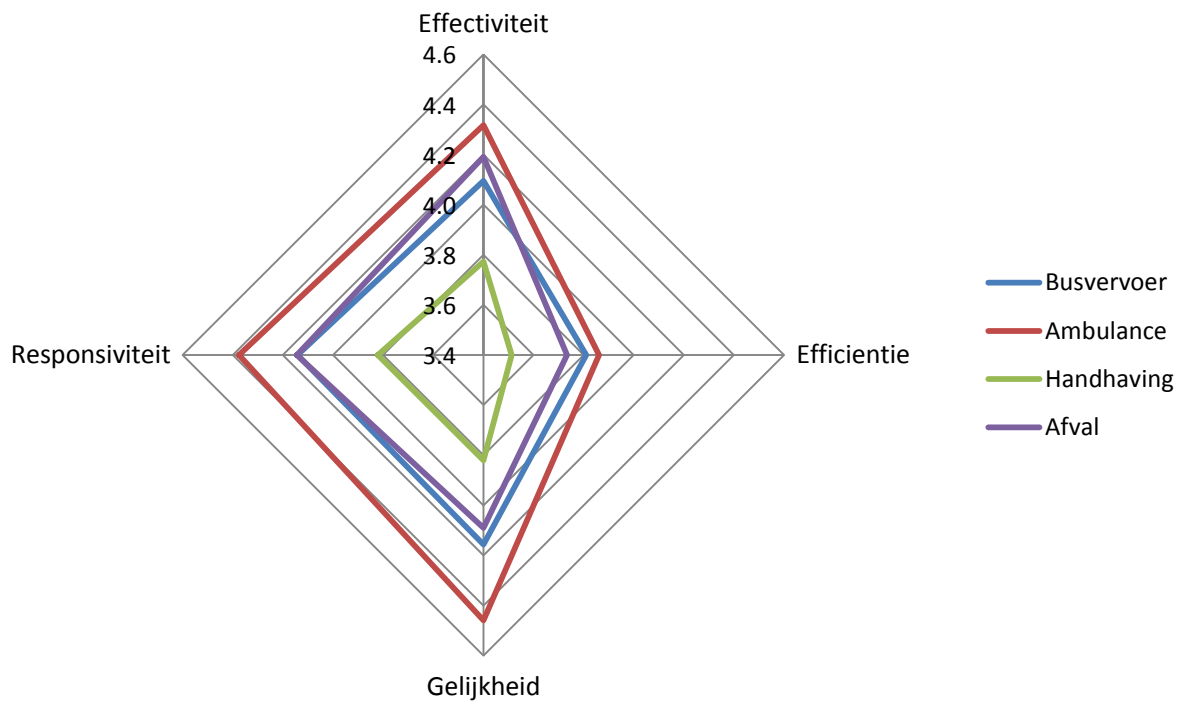
Tabel 2 geeft ook inzicht in de vraag of burgers de prestaties van specifieke diensten anders beoordelen. We vergeleken vier soorten dienstverlening die zowel collectieve als individuele diensten omvatten en die in verschillende mate worden aangeboden door publieke en private aanbieders: busvervoer, handhaving, ambulancezorg en afvalverwerking. In het algemeen beoordelen burgers de prestaties van ambulancezorg positiever dan de prestaties van busvervoer, handhaving en afvalverwerking. Het verschil is het sterkst voor handhaving. De verschillen tussen diensten zijn ook weergegeven in Figuur 2. Zoals gesteld, worden de prestaties van ambulancezorg het meest positief beoordeeld, gevolgd door busvervoer en afvalverwerking (afhankelijk van de prestatiedimensie). De prestatiepercepties over handhaving zijn het meest negatief.

Tabel 2. Effecten van publieke versus private dienstverlening op prestatiepercepties (N = 3.465)

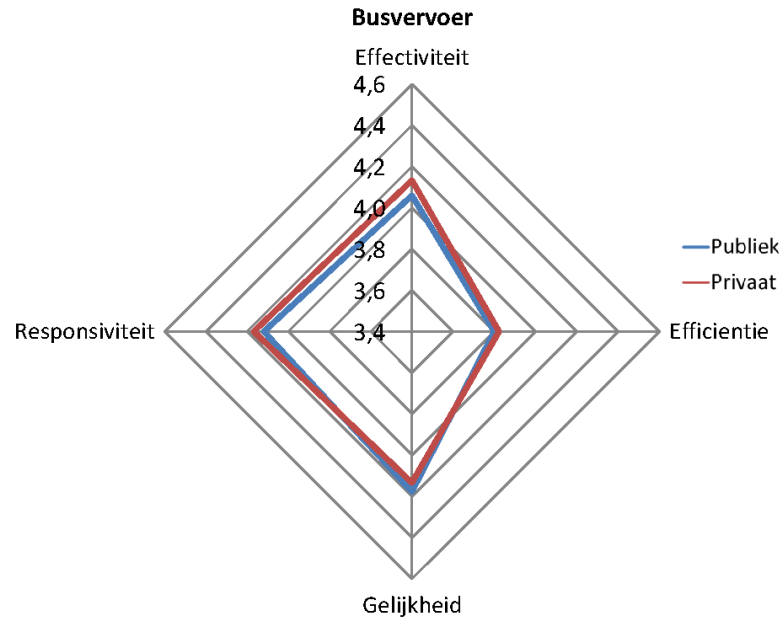
	Effectiviteit b/se	Efficiëntie b/se	Gelijkheid b/se	Responsiviteit b/se
Publieke dienstverlening ^a	-0,014 (0,035)	-0,066+ (0,034)	0,002 (0,034)	0,006 (0,034)
Busvervoer ^b	-0,263*** (0,049)	-0,082+ (0,047)	-0,280*** (0,047)	-0,274*** (0,047)
Handhaving ^b	-0,561*** (0,050)	-0,375*** (0,048)	-0,612*** (0,048)	-0,563*** (0,048)
Afval ^b	-0,240*** (0,050)	-0,147** (0,048)	-0,357*** (0,048)	-0,335*** (0,048)
Intercept	4,346*** (0,039)	3,924*** (0,038)	4,442*** (0,038)	4,248*** (0,037)
R ²	0,036	0,020	0,045	0,040

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; a) referentiecategorie is 'Private dienstverlening'; b) referentiecategorie is 'Ambulancezorg'.

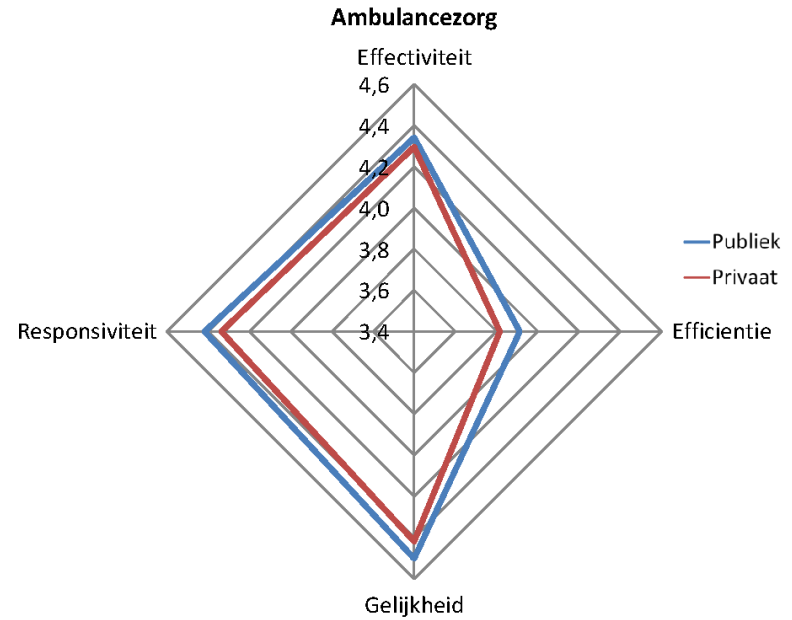
Figuur 2. Prestatiepercepties per dienst



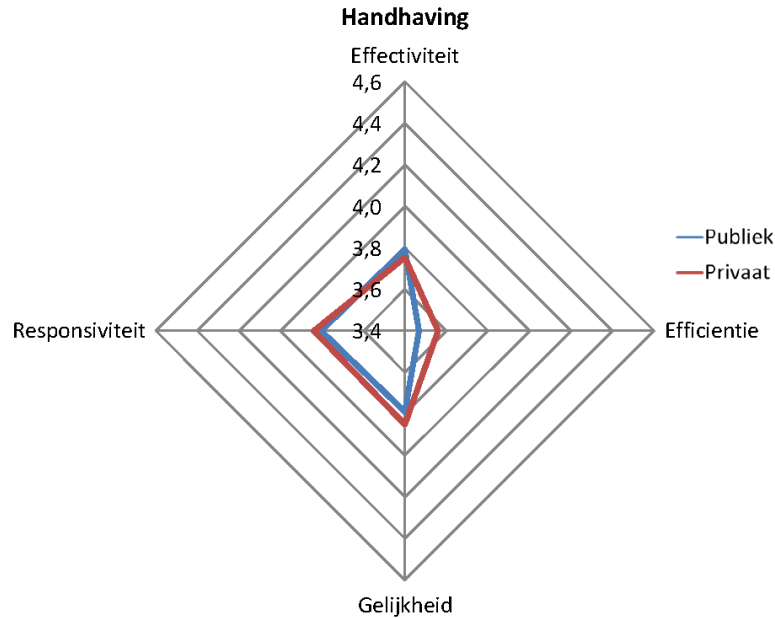
Figuur 3a. Prestatiepercepties publiek vs privaat voor busvervoer



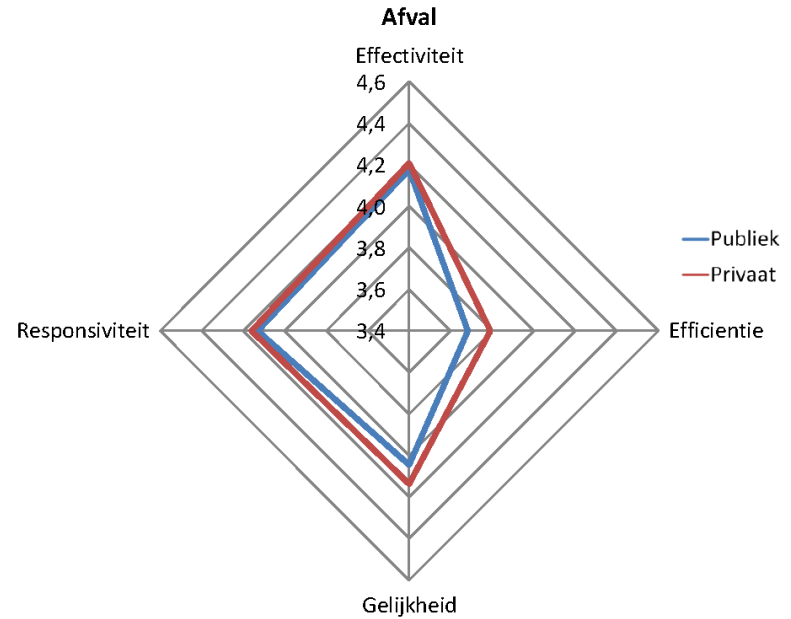
Figuur 3b. Prestatiepercepties publiek vs privaat voor ambulancezorg



Figuur 3c. Prestatiepercepties publiek vs privaat voor handhaving



Figuur 3d. Prestatiepercepties publiek vs privaat voor afval



Figuren 3a tot en met 3d geven inzicht in de vraag of het type dienst op het vignet van invloed is op de relatie tussen publieke versus private dienstverlening en prestatiepercepties van burgers. Wat opvalt, is dat busvervoer, handhaving en afvalverwerking in de regel positiever worden beoordeeld wanneer de diensten worden aangeboden door een private dienstverlener. Het tegenovergestelde is waar voor ambulancezorg. Burgers zijn positiever over de prestaties van ambulancezorg wanneer ambulancezorg wordt aangeboden door een publieke dienstverlener. Een uitgebreid overzicht van de effecten van publieke versus private dienstverlening per dienst is opgenomen in Bijlage C (Tabel C1).

Om te onderzoeken of de politieke voorkeuren van burgers van invloed zijn op hoe zij de prestaties van publieke en private dienstverleners beoordelen, hebben we de respondenten gevraagd naar hun sectorvoorkeur voor de dienst die in het vignet centraal staat. Tabel 3 toont de sectorvoorkeur van burgers per dienst. We zien dat burgers in het algemeen een voorkeur hebben voor publieke dienstverlening. De voorkeur voor publieke dienstverlening is het grootst voor ambulancezorg en handhaving.

Tabel 3. Voorkeur voor publieke of private dienstverlening per dienst

	Busvervoer		Ambulancezorg		Handhaving		Afval ^a	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Publieke organisatie die onderdeel is van de gemeente	426	47,39	542	61,31	535	63,69	394	50,58
Private organisatie die opereert op basis van een contract met de gemeente (in de regio)	237	26,36	111	12,56	89	10,60	111	14,25
Geen voorkeur	236	26,25	231	26,13	216	25,71	274	35,17

Notitie: a) gegevens afkomstig uit experiment 5 (complexere vormen van dienstverlening)

Tabel 4 laat zien of burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening, voor de dienst die in het vignet centraal staat, de prestaties van publieke diensten positiever beoordelen dan de prestaties van private dienstverleners en vice versa. We zien dat, ongeacht het type dienst, burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening inderdaad positiever zijn over de prestaties van publieke dienstverleners dan over de prestaties van private dienstverleners. Burgers met een voorkeur voor private dienstverlening zijn eveneens positiever over de prestaties van private dienstverleners dan over de prestaties van publieke dienstverleners.

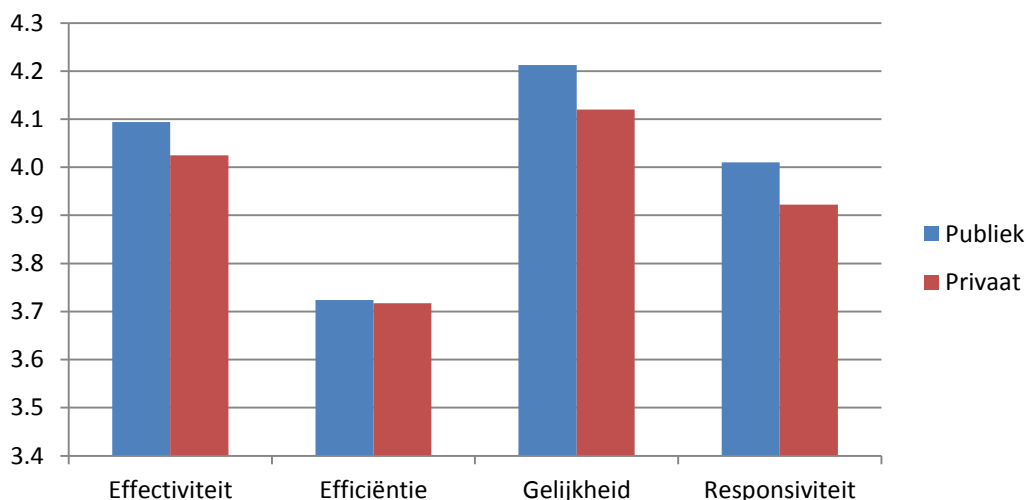
Tabel 4. Effecten van voorkeur voor publieke dienstverlening versus private dienstverlening op prestatiepercepties (N = 2.623)

	Effectiviteit b/se	Efficiëntie b/se	Gelijkheid b/se	Responsiviteit b/se
Publieke dienst	-0,211* (0,101)	-0,209* (0,097)	-0,147 (0,098)	-0,153 (0,097)
Voorkeur publiek ^a	-0,211** (0,079)	-0,173* (0,076)	-0,168* (0,077)	-0,189* (0,076)
Geen voorkeur ^a	-0,170+ (0,089)	-0,110 (0,085)	-0,201* (0,086)	-0,158+ (0,085)
Publieke dienst * Voorkeur publiek	0,281* (0,115)	0,215+ (0,110)	0,239* (0,112)	0,241* (0,110)
Publieke dienst * Geen voorkeur	0,154 (0,130)	0,156 (0,124)	0,102 (0,126)	0,146 (0,124)
Intercept	4,235*** (0,069)	3,890*** (0,066)	4,288*** (0,067)	4,111*** (0,066)
R ²	0,003	0,003	0,005	0,003

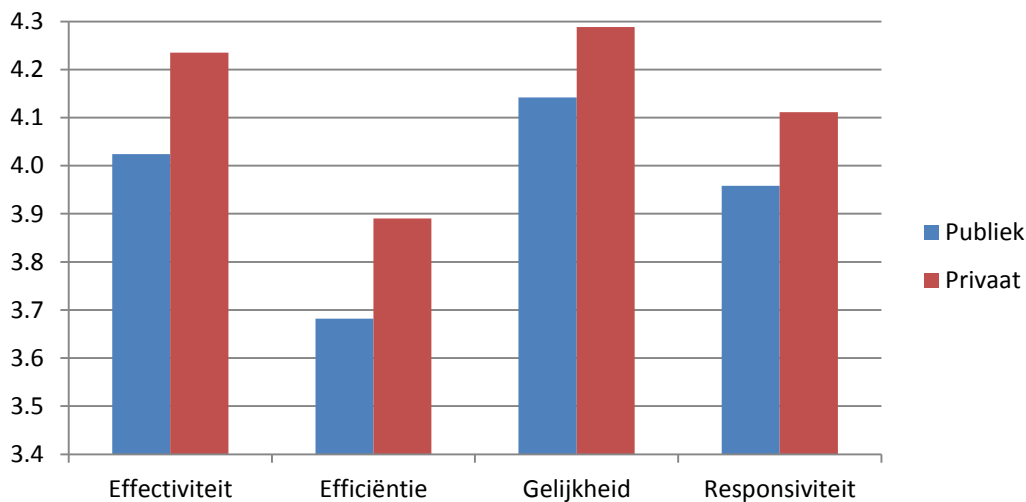
Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; a) referentiecategorie is 'Voorkeur privaat'.

De effecten van sectorvoorkeur worden duidelijker in Figuren 4a, 4b en 4c. Als we figuren 4a en 4b met elkaar vergelijken, dan valt op dat burgers met een private voorkeur positiever zijn over private dienstverlening ten opzichte van publieke dienstverlening dan burgers met een publieke voorkeur over de prestaties van publieke dienstverleners ten opzichte van de prestaties van private dienstverleners. Burgers zonder voorkeur voor publieke of private dienstverlening zijn in de regel het meest positief over de prestaties van private dienstverleners. De resultaten impliceren dat wanneer burgers negatieve vooroordelen hebben over publieke organisaties, dit verklaard wordt door hun politieke preferenties.

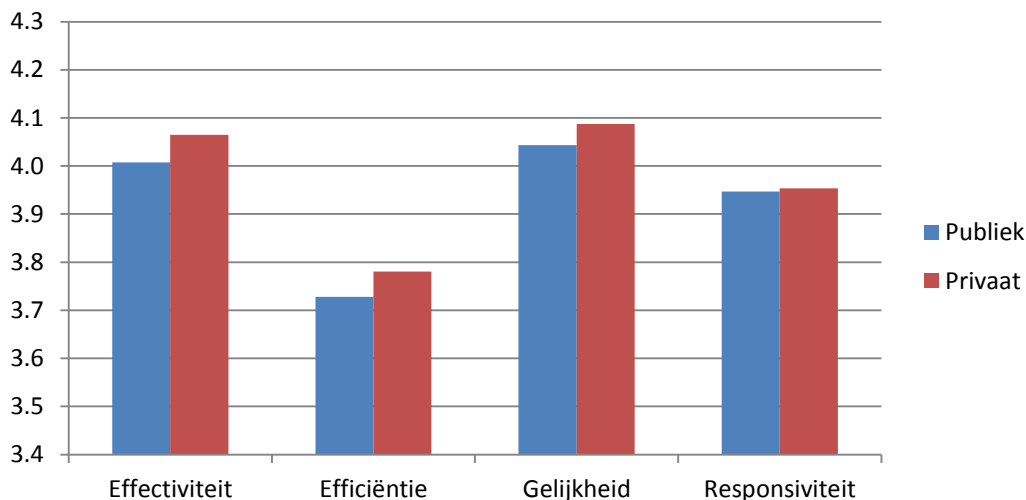
Figuur 4a. Prestatiepercepties van burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening



Figuur 4b. Prestatiepercepties van burgers met een voorkeur voor private dienstverlening



Figuur 4c. Prestatiepercepties van burgers zonder voorkeur



Resultaten focusgroepen

Algemene opvattingen publiek versus privaat

Wat ligt er achter deze percepties van de prestaties van publieke versus private dienstverlening? Hebben burgers onderliggende negatieve opvattingen over publieke organisaties in vergelijking met private organisaties? Uit de focusgroepen blijkt dat het niet zo eenvoudig is. Burgers hebben wel negatieve vooroordelen over publieke organisaties, maar dat hebben ze ook over private organisaties. De respondenten benadrukken daarnaast dat publieke organisaties te maken hebben met complexere taken en doelen dan private organisaties.

Een van de algemene opvattingen die terugkomt in de gesprekken is dat publieke organisaties geen *concurrentie* hebben en daarom geen prikkel hebben om diensten te verbeteren en om snel te reageren op verzoeken van burgers. Burgers kunnen niet zomaar overstappen naar een andere organisatie als ze niet tevreden zijn. Een respondent noemt het voorbeeld van de belastingkantoren: “die krijgen al de klanten, hun klanten, vanuit de mensen die in de gemeente wonen, dus die hoeven er, soms heb ik het idee, niet echt hun best voor te doen om hun brood te verdienen” (alle citaten zijn afkomstig uit de focusgroepen). Volgens de respondenten voelen private organisaties die concurrentiedruk wel: ze moeten goede diensten leveren en klanten van dienst zijn als ze hen willen behouden: “Bij de private sector heb je wel meer concurrentie, wat ook zorgt dat de kwaliteit hoger blijft.”

Burgers zien het *winstoogmerk* van private organisaties als een prikkel om zuinig met geld om te gaan. Bedrijven denken aan hun winst en zullen daarom diensten op een efficiënte manier inrichten en geen geld verspillen. Volgens een deelnemer:

“Bij private organisaties denk ik dat waar het over gaat, efficiëntie werd net genoemd, letten op waar je geld en tijd aan wordt besteed. Ik hoop dat publieke organisaties dat ook doen met belastinggeld, dat neem ik aan van wel, maar bij een bedrijf gaat het sneller mis als het niet gebeurt. Dat is echt noodzaak nummer 1.”

Maar het feit dat private organisaties uit zijn op winst heeft volgens de respondenten niet alleen positieve effecten. Een opvatting die vaak wordt geuit is dat winst ten koste kan gaan van de kwaliteit van de diensten. Private bedrijven zullen eerder aan winst denken dan aan wat het beste is voor de patiënt, leerling of reiziger. Deelnemers zeiden bijvoorbeeld het volgende over private ambulancezorg: “Stel dat je het privaat maakt, kun je uit winstoogmerk ook nog buurman en buurman achter het stuur zetten, die rond gaan rijden” en “Ik denk dat bij een private gelijk een winstoogmerk in gedachte komt. Ze gaan me naar een ziekenhuis rijden waar zij contracten mee hebben.”

Private bedrijven zullen ook alleen bereid zijn diensten te leveren wanneer de dienst winstgevend is. Burgers die bijvoorbeeld in dun bevolkte gebieden wonen of patiënten met complexe problemen lopen dan het risico niet bediend te worden. Dit gaat ten koste van de gelijke behandeling van burgers en hun recht op publieke diensten.

“Als er bijvoorbeeld heel veel vraag naar een bepaald product of bepaalde dienst is, dan zou het kunnen zijn dat publiek en privaat een beetje hetzelfde leveren, maar als je bijvoorbeeld kijkt naar iets waar minder vraag naar is, maar waar wel een maatschappelijke behoefte ligt [...] Dan wordt het ook geleverd [door een publieke

organisatie], omdat het belang hoger wordt geacht dan interesse of financiële overwegingen.”

Ook stellen de respondenten dat publieke organisaties meer oog hebben voor het *algemeen belang*. Publieke organisaties zijn er om iedereen van dienst te zijn, niet om winst te maken. Daarom kan je als burger erop vertrouwen dat iedereen gelijk en rechtvaardig wordt behandeld. “Meestal kijken privéorganisaties meer naar hun portemonnee dan naar algemene belang. [...] Publieke organisaties denken meer aan publieke belangen: dat je denkt aan de burgers, [...] meer oprecht zijn, eerlijk tegen iedereen, minder discriminatie.” Zeker als het gaat om inclusiviteit en discriminatie hebben de respondenten meer vertrouwen in publieke dan in private organisaties. Volgens een deelnemer:

“Als [de organisatie] publiek is dan heb ik zeker dat ik gewoon die persoon als die mij behandelt als ik niet behandeld wil worden dat ik dat kan aanklaarten of een weg kan bewandelen om die persoon voor de rechter te slepen bijvoorbeeld [...] maar als het privé is nou mevrouw je hebt er zelf voor gekozen.”

Sommige respondenten benadrukken ook de *complexiteit van de taken* van publieke organisaties in vergelijking met private organisaties. Publieke organisaties kunnen soms traag en inefficiënt zijn, maar dat ligt mede aan het feit dat ze iedereen moeten dienen en met lastige gevallen hebben te maken. Private organisaties kunnen kieskeuriger zijn. Ze kunnen ervoor kiezen om alleen standaard diensten aan te bieden of alleen standaard gevallen te behandelen en kunnen daarom makkelijker diensten op een efficiënte manier inrichten. Dit speelt volgens de respondenten bijvoorbeeld in de zorg:

“We zien dat in de gemiddelde maatschap de winst zit in het zoveel mogelijk mensen zien en behandelen. [...] Dus alle echt complexe vraagstukken komen sowieso bij het UMC terecht, omdat die door een maatschap niet behandeld worden, omdat daar te weinig marge op zit.”

Ten slotte worden *gebrek aan mensen of middelen* in de publieke sector vaak genoemd als een reden voor slechte prestaties. Als gevolg van bezuinigingen bij de overheid hebben publieke organisaties niet altijd de middelen om diensten van hoge kwaliteit te leveren en/of snel te reageren op verzoeken van burgers. Volgens een deelnemer:

“Ik vind de kwaliteit van heel veel dingen niet zo hoog, omdat ik gewoon het idee heb dat de mensen die er werken heel veel druk krijgen, heel veel uitvallen. Wij hebben op mijn werk ook een enorme wachtlijst, dat is ook niet de bedoeling en klanten worden ook heel boos en bellen ook en staan ook in de wacht. En dat is gewoon omdat wij het ook niet

meer aankunnen op een gegeven moment. [...] [Omdat] iemand bovenop bedenkt: we willen het met minder geld doen, dus ook minder personeel of minder lijnen bezetten.”

Door een hoge werkdruk kunnen werknemers in publieke organisaties niet altijd voldoen aan de wensen van burgers of genoeg aandacht schenken aan elke patiënt of cliënt. Dit wordt bijvoorbeeld genoemd als een probleem in de thuiszorg en de jeugdzorg.

Verschillen in opvattingen publiek versus privaat tussen diensten

Waarom verschillen de percepties van de prestaties van publieke versus private organisaties tussen diensten? Uit de survey-experimenten blijkt dat publieke organisaties die ambulancezorg aanbieden beter worden beoordeeld dan private organisaties die hetzelfde doen, terwijl dat andersom is voor afvalverwerking en (in mindere mate) voor busvervoer en handhaving. De focusgroepen bieden inzicht in de redeneringen achter deze verschillen in beoordeling.

Ten eerste blijkt uit de gesprekken dat burgers *sommige diensten zien als belangrijker en urgenter* dan andere diensten. Terwijl ambulancezorg van vitaal belang is, zijn afvalverwerking en openbaar vervoer minder urgent. De urgentie van de taak is voor de respondenten een cruciale reden om een dienst door een publieke organisatie te laten verzorgen. Als het om levens gaat willen de respondenten geen risico's nemen: Ze moeten erop kunnen rekenen dat ze worden geholpen, en dan hebben ze meer vertrouwen in een publieke dan in een private organisatie. De respondenten hebben echter weinig bezwaar tegen het privaat aanbieden van diensten die als minder vitaal en urgent worden gezien, zoals het ophalen van afval. Zoals een deelnemer het verwoordde:

“Ambulance moet blijven publiek, maakt niet uit wie of wat, moet publiek blijven. De vuil mag privaat worden. [Waarom?] Omdat iedereen recht heeft op zorg, maakt niet uit of je geld hebt of geen geld hebt, ik ben flauwgevallen en wil gewoon geholpen worden. Maar die vuil, ja als je het morgen haalt of overmorgen maakt mij niet uit. Die kan wachten.”

Ten tweede vinden de respondenten dat *winstoptimalisatie niet in alle sectoren een geschikt doel is*. Als het om diensten zoals ambulancezorg en handhaving gaat, willen burgers erop kunnen vertrouwen dat kwaliteit en rechtvaardigheid voorop staan. Een deelnemer zei bijvoorbeeld over handhaving:

“Bij handhaving zou ik het ook prettig vinden dat het een publieke dienst is, of privaat met eisen vanuit de overheid, omdat dat ook heel erg objectief zou moeten gaan, zonder andere belangen dan rechtvaardigheid en dat soort waarden die we in de wet hebben.”

Sommige respondenten merken daarnaast op dat de verlening van publieke diensten in meer praktische zin niet altijd te verenigen is met winstoptimalisatie. Ze vragen zich bijvoorbeeld af hoe private aanbieders het uitschrijven van boetes zouden aanpakken als ze daarmee geld kunnen verdienen. Daartegenover wordt winstoptimalisatie als minder problematisch gezien wanneer het om diensten zoals afvalverwerking en openbaar vervoer gaat. Vooral bij het ophalen en verwerking van afval denken de respondenten dat een winst oogmerk kan bijdragen aan betere en meer efficiënte dienstverlening.

Ten derde wordt de *betaalbaarheid van diensten* genoemd als een reden om diensten door publieke organisaties te laten verzorgen. Sommige respondenten hebben het idee dat diensten onbetaalbaar worden wanneer deze door private organisaties zouden worden aangeboden. Dit wordt vooral genoemd als een probleem in het onderwijs en de zorg, waar de kosten van privaat onderwijs of private zorg flink kunnen oplopen. Andere respondenten merken echter op dat de kosten van publieke diensten in Nederland meestal hetzelfde zijn bij publieke en private aanbieders, omdat ze door de overheid zijn bepaald en uit het overheidsbudget worden betaald.

Deelconclusie

De onderzoeksresultaten laten zien dat er relatief weinig bewijs is voor de aanwezigheid van generieke, negatieve beeldvorming over publieke organisaties onder burgers, noch dat dergelijke negatieve stereotypen sterke effecten hebben op de prestatiepercepties over publieke dienstverlening. De focusgroepen onderstrepen dat burgers wel enkele vooroordelen over publieke dienstverleners hebben, maar tegelijkertijd hebben zij ook negatieve opvattingen over private dienstverleners. Burgers zijn ook in staat verschillende verklaringen te geven voor de prestaties van publieke organisaties, zoals een gebrek aan concurrentie, oog voor het algemeen belang en complexe taken. Zowel de experimenten als de focusgroepen laten daarnaast zien dat de prestatiepercepties van burgers sterk afhankelijk zijn van het type dienst. Ambulancezorg wordt op alle prestatiedimensies bijvoorbeeld flink positiever beoordeeld dan handhaving. Al met al laten deze resultaten zien dat algemene negatieve opvattingen als verklaring voor negatieve prestatiepercepties over publieke organisaties dus te kort door de bocht zijn.

Gemotiveerd redeneren biedt een sterkere verklaring voor negatieve prestatiepercepties van burgers. Bestaande voorkeuren over of een bepaalde dienst door een publieke of private organisatie verleend dient te worden, kleuren de prestatiepercepties van burgers. Burgers met een voorkeur voor bijvoorbeeld ambulancezorg door een publieke aanbieder beoordelen publieke aanbieders systematisch beter, en het tegenovergestelde geldt voor burgers met een voorkeur voor private aanbieders. Negatieve prestatiepercepties zijn dus politiek gemotiveerd.

De oorsprong van deze voorkeuren is in dit onderzoek niet onderzocht, maar de resultaten uit de focusgroepen impliceren dat de voorkeuren van burgers afhankelijk zijn van het type dienst. Over het algemeen geven deelnemers van de focusgroepen aan dat ambulancezorg en handhaving door publieke organisaties aangeboden dienen te worden, vanuit het geloof dat waarden zoals rechtmatigheid en gelijkheid daarmee beter geborgd zullen zijn.

2 Positieve en negatieve prestatie-informatie

Evenwichtige interpretatie of negativiteitsbias?

Hoewel er soms wordt gesteld dat de doelen en prestaties van publieke organisaties ambigue en moeilijk meetbaar zijn, wordt er veel informatie verzameld, opgeslagen en gecommuniceerd over het presteren van publieke dienstverleners. Voorbeelden hiervan zijn de betrouwbaarheid en stiptheid van openbaar vervoerders, de aanrijtijden van ambulances, de sterftcijfers of HSMR-scores van ziekenhuizen, de slagingspercentages en CITO-scores van scholen, en de kostprijzen en dekkingspercentages van afvalinzameling. Dergelijke prestatie-informatie wordt door dienstverleners gebruikt om inzicht te krijgen in hun functioneren en presteren, en wordt door buitenstaanders van de organisatie – zoals politici en de media – gebruikt om op de kwaliteit van publieke dienstverlening toe te zien. Burgers komen veelal niet direct in aanraking met prestatie-informatie, maar indirect via berichtgeving in de media of via uitingen van politici. Burgers kunnen prestatie-informatie ook direct gebruiken om zich te informeren over de kwaliteit van dienstverleners en om de kwaliteit van verschillende dienstverleners te vergelijken, bijvoorbeeld via platforms zoals de website ‘Waar staat je gemeente?’.

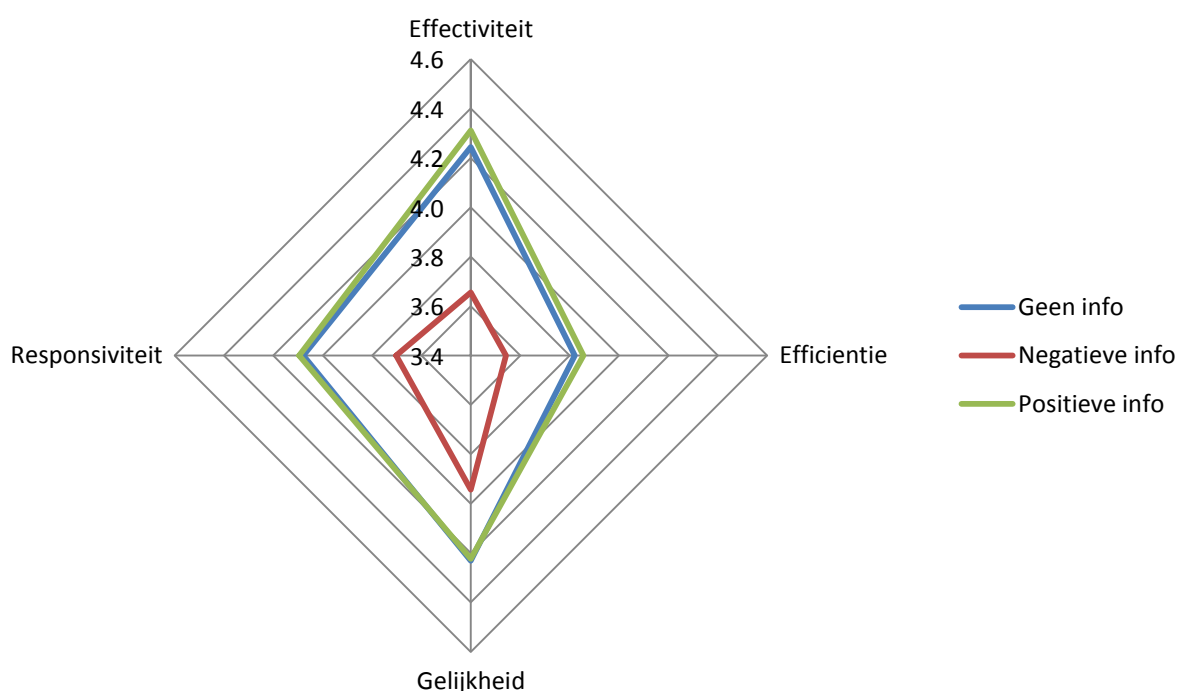
Hoewel prestatie-informatie veel gebruikt wordt, bestaat er onduidelijkheid over de mate waarin en de manier waarop prestatie-informatie van invloed is op de prestatiepercepties van burgers. Veranderen burgers hun opvattingen over de prestaties van dienstverleners als gevolg van prestatie-informatie, en bestaan er daarbij verschillen tussen positieve en negatieve informatie? Een perspectief op burgers als rationele individuen stelt dat zij gelijke aandacht zullen hebben voor positieve en negatieve informatie: Positieve informatie over een dienstverlener verhoogt de prestatiepercepties van burgers, en negatieve informatie verlaagt deze percepties. Een alternatief perspectief suggereert dat er een bias bestaat in de interpretatie van positieve en negatieve informatie. Nobelprijswinnend onderzoek van Kahneman en Tversky (1979) laat zien dat mensen sterker reageren op dreiging en verlies dan op mogelijkheden en winst. Het gevolg van deze zogenaamde ‘negativiteitsbias’ is dat burgers mogelijk een sterkere negatieve reactie laten zien bij falende dienstverlening dan een positieve reactie bij succesvolle dienstverlening.

Resultaten survey-experimenten

Tabel 5 laat zien hoe prestatie-informatie van invloed is op de prestatiepercepties van burgers over dienstverlening. Allereerst zien we dat burgers de prestaties van diensten negatiever

beoordelen wanneer zij negatieve prestatie-informatie te lezen krijgen dan wanneer ze positieve prestatie-informatie krijgen. Burgers beoordelen prestaties ook negatiever wanneer ze negatieve informatie te zien krijgen dan wanneer ze geen prestatie-informatie krijgen. De resultaten laten tevens zien dat wanneer burgers positieve prestatie-informatie te zien krijgen, zij niet positiever zijn over dienstverlening dan wanneer zij geen prestatie-informatie krijgen te zien. In Figuur 5 is te zien dat het verschil tussen positieve en negatieve prestatie-informatie het grootst is wanneer burgers dienstverlening beoordelen op effectiviteit, en het verschil is het kleinst in het geval van de prestatiedimensie gelijkheid.

Figuur 5. Prestatiepercepties voor negatieve, positieve en geen prestatie-informatie



Burgers laten dus sterkere negatieve reacties zien bij falende dienstverlening dan positieve reacties bij succesvolle dienstverlening. De resultaten zijn vergelijkbaar voor de vier verschillende soorten dienstverlening. Negatieve prestatie-informatie heeft een sterk(er) negatief effect op prestatiepercepties van burgers voor zowel ambulancezorg, handhaving, busvervoer als afvalverwerking. Alleen voor handhaving vinden we dat burgers positiever reageren op positieve prestatie-informatie dan op geen prestatie-informatie. Een uitgebreid overzicht van de effecten van prestatie-informatie per dienst is opgenomen in Bijlage C (Tabel C3).

Tabel 5. Effecten van prestatie-informatie op prestatiepercepties (N = 3.465)

	Effectiviteit Model 1 b/se	Effectiviteit Model 2 b/se	Efficiëntie Model 1 b/se	Efficiëntie Model 2 b/se	Gelijkheid Model 1 b/se	Gelijkheid Model 2 b/se	Responsiviteit Model 1 b/se	Responsiviteit Model 2 b/se
Negatieve prestatie-informatie	-0,588*** (0,042)	-0,655*** (0,042)	-0,279*** (0,042)	-0,314*** (0,042)	-0,287*** (0,043)	-0,280*** (0,042)	-0,377*** (0,042)	-0,393*** (0,041)
Positieve prestatie-informatie	0,067 (0,042)		0,036 (0,041)		-0,007 (0,042)		0,016 (0,041)	
Geen prestatie-informatie		-0,067 (0,042)		-0,036 (0,041)		0,007 (0,042)		-0,016 (0,041)
Intercept	4,243*** (0,030)	4,311*** (0,029)	3,820*** (0,030)	3,856*** (0,029)	4,231*** (0,030)	4,224*** (0,029)	4,079*** (0,029)	4,095*** (0,029)
R ²	0,077	0,077	0,019	0,019	0,017	0,017	0,032	0,032

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Resultaten focusgroepen

Uit de survey-experimenten blijkt dat de prestatiepercepties sterker beïnvloed worden door negatieve prestatie-informatie dan door positieve prestatie-informatie. Wat is hier een mogelijke verklaring voor? Tijdens de focusgroepen hebben burgers hun reacties op negatieve en positieve informatie over dienstverlening toegelicht.

Deelnemers benadrukken aan de ene kant de rol van de media. De respondenten ervaren dat de media de nadruk leggen op negatief nieuws, terwijl positief nieuws weinig aandacht krijgt in de krant of het journaal. Een respondent noemde als voorbeeld een bericht over de CO₂-uitstoot van gemeenten:

“Vanmiddag stond er iets in de krant over CO₂-uitstoot van gemeenten in Nederland en toen dacht ik, gemeente X en Z doen het hartstikke slecht, CO₂-uitstoot het hoogste. Toen dacht ik, waar is de CO₂-uitstoot het laagste? Toen heb ik dat gegoogeld en dat stond dus niet in al die nieuwsberichten, ik kon dat niet vinden [...] Ik kon alleen maar vinden waar het het slechtste was.”

Deze asymmetrie schrijven de deelnemers toe aan de “sensatie”-waarde of “shokeffect” dat wordt bereikt met negatief nieuws.

Daarnaast denken veel respondenten dat zij – en mensen in het algemeen – meer aandacht schenken aan negatief nieuws dan aan positief nieuws. Ten eerste zeggen de respondenten dat negatief nieuws meer opvalt dan positief nieuws. Ten tweede denken ze dat negatief nieuws makkelijker wordt onthouden dan positief nieuws, dat snel wordt vergeten. “[Een positief bericht] zou je lezen, met plezier, ik ook, en dan vergeet je het. [Negatief nieuws] dat blijft langer bij je”. Ten derde merken ze op dat negatief nieuws makkelijker een gespreksonderwerp vormt. “Omdat het negatief is, kan je er meer over praten”. “Als iets negatief is dan deel je het toch, dan deelt iedereen het op Facebook. Als iets positief is oké nou lekker belangrijk, like, klaar.” Negatieve berichten worden dus als meer saillant ervaren door mensen.

Een voorbeeld dat door meerdere respondenten wordt genoemd is het presteren van de NS. Ook als de trein negen van de tien keer op tijd is, schenken mensen vooral aandacht aan de ene keer die de trein vertraagd is. Volgens een respondent:

“Als het negen van de tien keer goed gaat dan gaat het ook best wel vaak fout. En als jij in een week zeven keer met de trein gaat en het gaat zeven keer goed dan hoor je ze niet natuurlijk, maar als je vijftien keer van de trein gebruikmaakt dan zit die ene kans er wel bij.”

Anders gezegd komen positieve prestaties vaker voor dan negatieve prestaties, maar negatieve prestaties worden als meer belangrijk en urgent ervaren.

De gesprekken suggereren ook dat deze negativiteitsbias een rol kan spelen voor de percepties van burgers. Toen we aan een van de deelnemers vroegen hoe hij op positief nieuws reageert, was zijn antwoord: “Nou maar hoeveel positiefs gebeurt er? Er gebeurt meer naringheid dan leuke dingen.” Andere respondenten relativeerden het effect van negatieve berichtgeving. Een respondent merkte op dat des meer ervaring je hebt met een dienst, des minder je beïnvloed wordt door berichten over de prestaties van de desbetreffende dienstverlener.

Sommige respondenten hebben ook gemerkt dat organisaties tegenwoordig meer bewust hun positieve prestaties benadrukken. Het voorbeeld dat wordt genoemd is de NS, die sinds kort niet alleen hun reizigers informeren als de trein een vertraging heeft maar ook als de trein op tijd is.

“Vroeger zeiden ze altijd, we vertrekken nu en we zijn vijf minuten te laat. En als ze gewoon vertrokken, op de normale tijd, dan zeiden ze niks. Dus je hoorde alleen het negatieve. Nu zegt de conducteur elke keer, we vertrekken precies op tijd en ik hoor dus nu de hele tijd, deze trein vertrekt precies op tijd”.

Deelconclusie

De onderzoeksresultaten laten sterk bewijs zien voor een negativiteitsbias in de wijze waarop burgers prestatie-informatie interpreteren. Negatieve prestatie-informatie heeft een sterk negatief effect op alle vier de prestatiedimensies (effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid en responsiviteit), terwijl positieve informatie vrijwel geen effect heeft. Over het algemeen heeft het verspreiden van positieve informatie hetzelfde effect op prestatiepercepties als het niet verspreiden van prestatie-informatie. Burgers interpreteren positieve en negatieve prestatie-informatie dus niet op gelijke wijze. Hun interpretatie wordt “verstoord” door een sterke negativiteitsbias. De focusgroepen illustreren deze negativiteitsbias door te laten zien dat de deelnemers negatieve verhalen over dienstverleners nieuwswaardiger en opvallender vinden. Zij erkennen dat positieve prestaties wellicht vaker voorkomen, maar vinden negatieve prestaties urgenter en belangrijker.

3 Interactie: Prestatie-informatie over publieke en private dienstverlening

Falende publieke dienstverleners: erger dan falende private aanbieders?

Falende publieke dienstverlening wordt in de politiek en media veelal scherp veroordeeld. De meeste burgers zijn bekend met tegenvallende prestaties van publieke dienstverleners. In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat er onder burgers een sterke, algemene negativiteitsbias bestaat over de prestaties van publieke en private dienstverleners. Om te achterhalen of er een verschil bestaat tussen publieke en private dienstverlening, gaat dit hoofdstuk in op de interactie tussen de publieke status van dienstverleners en negativiteitsbias. In andere woorden: reageren burgers anders op falende dienstverlening door publieke aanbieders dan op falende dienstverlening door private aanbieders?

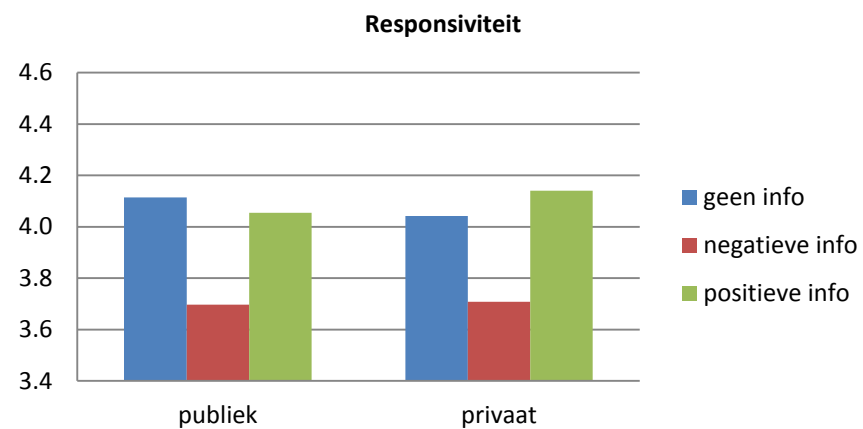
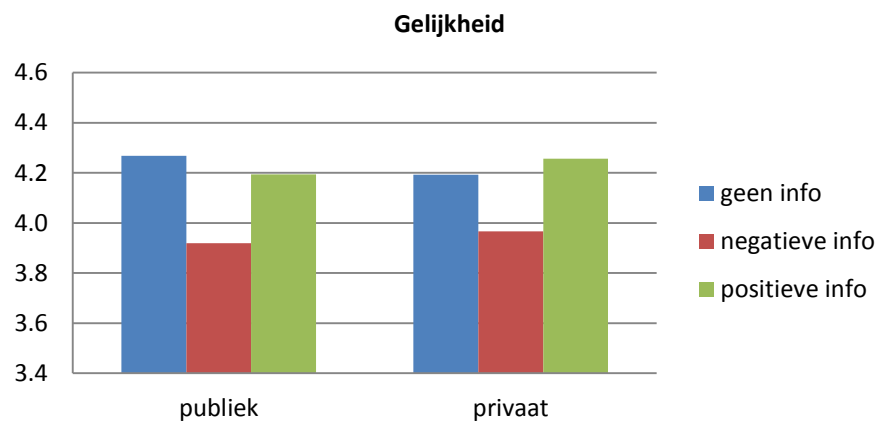
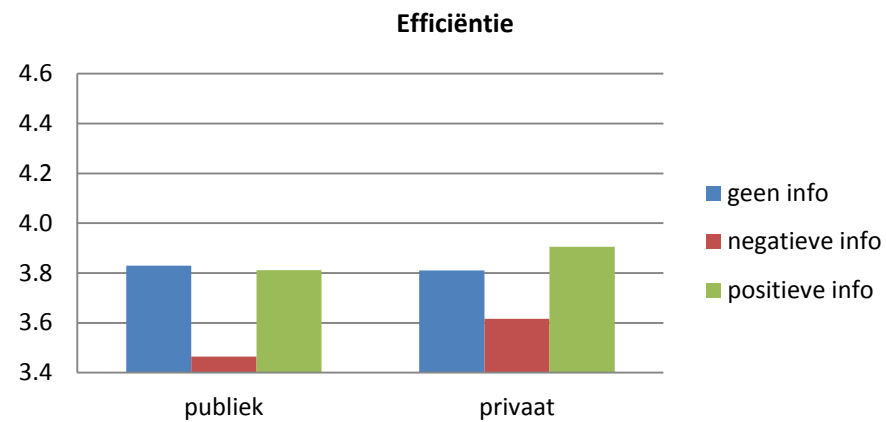
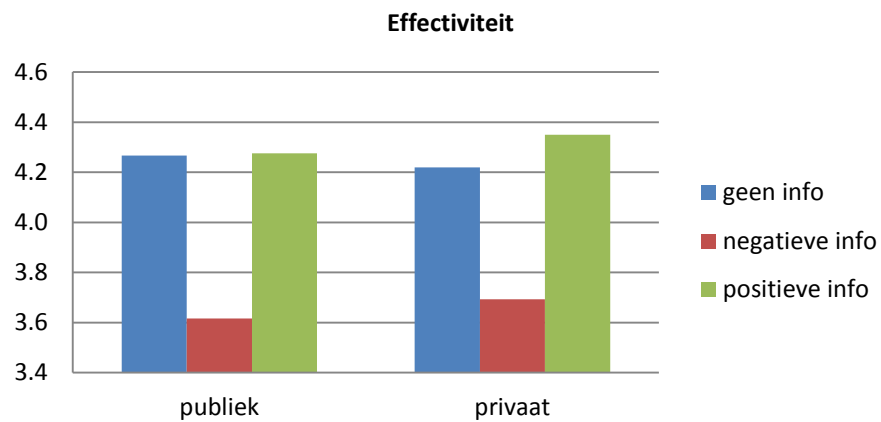
De verwachting is dat burgers sterker reageren op falende dienstverlening door een publieke organisatie. Dat zou mogelijk kunnen komen door de monopolistische aard van publieke dienstverleners. Wanneer het gaat om publieke diensten kunnen burgers niet kiezen voor een geprefereerde aanbieder, en bij tegenvallende prestaties kunnen zij ook niet uitwijken naar een andere aanbieder. Het kan ook zijn dat burgers andersoortige of hogere verwachtingen hebben over de dienstverlening van publieke aanbieders. De overheid wordt mogelijk geassocieerd met begrippen als betrouwbaarheid en zorgvuldigheid, waardoor falende dienstverlening sterker afsteekt tegen de verwachtingen van burgers. Dit onderzoeksproject is de eerste wetenschappelijke studie die de interactie tussen negativiteitsbias en publiek-private verschillen onderzoekt.

Resultaten survey-experimenten

Figuren 6a-6d laten zien dat de prestaties van publieke dienstverleners negatiever worden beoordeeld dan de prestaties van private dienstverleners wanneer burgers negatieve prestatie-informatie te zien krijgen. Hetzelfde vinden we voor positieve prestatie-informatie: ook wanneer respondenten positieve prestatie-informatie te zien krijgen, zijn ze negatiever over de prestaties van publieke dienstverleners dan over de prestaties van private dienstverleners. Daarnaast valt op dat burgers positiever zijn over publieke dienstverlening dan private dienstverlening wanneer er geen prestatie-informatie wordt gepresenteerd. De verschillen zijn in alle drie de gevallen echter relatief klein. Dat wordt bevestigd door de resultaten in Tabel 6. De interacties

tussen publieke dienstverlening en prestatie-informatie zijn allemaal in de verwachte richting, maar niet alle interacties zijn significant. Een leesvoorbeeld: Uit Tabel 6, derde kolom (efficiëntie), blijkt dat het effect van negatieve prestatie-informatie ten opzichte van geen prestatie-informatie sterker is voor publieke dienstverleners dan voor private dienstverleners ($b = -0,170$, $p < 0,05$). Ook al zijn niet alle resultaten significant, de resultaten impliceren dat publieke organisaties harder worden gestraft voor falende dienstverlening en minder worden beloond voor succesvolle dienstverlening.

Figuren 6a, 6b, 6c en 6d. Interactie tussen sector en prestatie-informatie



Tabel 6. Interactie tussen sector en prestatie-informatie (N = 3.465)

	Effectiviteit b/se	Effectiviteit b/se	Efficiëntie b/se	Efficiëntie b/se	Gelijkheid b/se	Gelijkheid b/se	Responsiviteit b/se	Responsiviteit b/se
Publieke dienst	0,047 (0,060)	-0,075 (0,059)	0,018 (0,059)	-0,095 (0,058)	0,076 (0,060)	-0,063 (0,059)	0,071 (0,058)	-0,087 (0,058)
Negatieve prestatie-informatie	-0,526*** (0,060)	-0,657*** (0,060)	-0,195** (0,059)	-0,290*** (0,059)	-0,226*** (0,060)	-0,291*** (0,060)	-0,335*** (0,059)	-0,433*** (0,059)
Positieve prestatie-informatie	0,131* (0,060)		0,095 (0,060)		0,065 (0,061)		0,098+ (0,059)	
Geen prestatie-informatie		-0,131* (0,060)		-0,095 (0,060)		-0,065 (0,061)		-0,098+ (0,059)
Publieke dienst * Negatieve prestatie-informatie	-0,124 (0,085)	-0,002 (0,084)	-0,170* (0,084)	-0,057 (0,083)	-0,123 (0,085)	0,017 (0,085)	-0,083 (0,083)	0,075 (0,082)
Publieke dienst * Positieve prestatie-informatie	-0,122 (0,084)		-0,113 (0,083)		-0,140+ (0,084)		-0,158+ (0,082)	
Publieke dienst * Geen prestatie-informatie		0,122 (0,084)		0,113 (0,083)		0,140+ (0,084)		0,158+ (0,082)
Intercept	4,219*** (0,043)	4,350*** (0,043)	3,811*** (0,042)	3,906*** (0,042)	4,192*** (0,043)	4,257*** (0,043)	4,043*** (0,042)	4,141*** (0,042)
R ²	0,078	0,078	0,022	0,022	0,018	0,018	0,033	0,033

Notitie: + p<0,10, * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Resultaten focusgroepen

Waarom worden publieke organisaties harder gestraft voor negatieve prestaties dan private organisaties en minder beloond voor positieve prestaties? De gesprekken met burgers tijdens de focusgroepen wijzen op verschillende mogelijke verklaringen.

Ten eerste merken respondenten op dat je aan publieke organisaties overgeleverd bent terwijl je bij private organisaties een keuze hebt. Het is erger als een publieke organisatie faalt, omdat je niet weg kan. “Als burger ben je daar dan aan overgeleverd als het publiek geregeld wordt. [...] je hebt er niet veel keuze in”. “De publieke dienst [...] heeft invloed op een veel groter deel van de bevolking wat niet per se heeft gekozen hiervoor en het ermee moet doen.” Bij een privaat bedrijf heb je er zelf voor deze dienst gekozen, en als een private dienstverlener faalt kan je gewoon voor een ander bedrijf kiezen:

“Als een bedrijf iets verkeerd heeft gedaan dan is het ook een schandaal en komt het ook in het nieuws, maar dan kan je als consument nog altijd overstappen naar iets anders of een ander product gebruiken of naar een andere winkel gaan.”

Sommige respondenten merken echter op dat je bij private aanbieders niet altijd een keuze hebt. Als de verlening van een publieke dienst is uitbesteed aan één privaat bedrijf zijn burgers even afhankelijk van die private aanbieder als van een publieke aanbieder:

“[Het verschil tussen publiek en privaat geldt] alleen als je die keuze hebt bij een private dienst, want als in een bepaalde regio met het OV alleen die Qbus rijdt dan moet je wel met de Qbus. Dan heb ik hetzelfde gevoel, dan maakt het niet uit dat het privaat of publiek is, dan geeft het wel hetzelfde gevoel denk ik.”

Ten tweede zijn respondenten geneigd om slechte prestaties bij publieke organisaties harder te beoordelen omdat het om belastinggeld gaat. Als burger ben je verplicht om aan publieke diensten te bijdragen en dan verwacht je dat de diensten goed geregeld zijn. Zoals een respondent het verwoordde:

“Het zit er ook een beetje in, dat je als burger in principe verplicht bent om bij te dragen aan het publieke systeem via belastingen. Dat schept ook een bepaald verwachtingspatroon [...] regel het ook goed. [...] Op het moment dat je en een behoorlijk belastingtarief hebt en dat vervolgens elke publieke dienst waar je gebruik van wil maken slecht geregeld is, dan flippen de mensen ook door en ikzelf als burger ook.”

Andere deelnemers deelden die opvatting: “Bij publiek [...] als het dan misgaat denk ik van ja het is wel mijn belastinggeld ook wat daar naartoe gaat dus ik wil dat dat goed uitgevoerd wordt.”

“Je voelt je natuurlijk extra genaaid als je ergens belasting voor betaalt en mensen vullen hun zakken daar.”

Ten derde hebben sommige respondenten hogere verwachtingen over publieke organisaties. Burgers gaan ervan uit dat publieke diensten goed geregeld zijn, wat zou kunnen verklaren dat ze slechte prestaties van publieke organisaties harder afstraffen en goede prestaties minder belonen.

“Ik denk dat ik publieke diensten veel meer *for granted* neem. Ik ga er gewoon van uit dat het er is, dat het functioneert zoals het moet. Als dat niet zo is, of lang duurt, of tegenvalt [...] Mij zal een publieke dienst nooit positief opvallen. Ik ga er van uit dat het werkt.”

“Bij de publieke sector, publieke dienst, het werkt. Het hoort te werken. Als er een fout wordt gemaakt, dan moet die rechtgezet worden.”

Echter heeft niet iedereen hogere verwachtingen over publieke organisaties. Een respondent zegt juist “meer geduld” te hebben bij publieke organisaties, omdat publieke organisaties moeilijke taken hebben en veel mensen moeten bedienen. Een andere respondent verwacht veel van private aanbieders die de verlening van publieke diensten overnemen. Burgers zijn gewend aan goede diensten en als het een private aanbieder niet lukt om de kwaliteit van diensten hoog te houden valt het juist op.

Sommige respondenten merken echter op dat hun verwachtingen niet zozeer betrekking hebben op publieke versus private aanbieders, maar op het feit dat het om *publieke diensten* gaat. Ze verwachten dat publieke diensten goed geregeld zijn, of het nou om een publieke of private aanbieder gaat. Zoals een respondent zei:

“Wat ik erger vind [van slechte prestaties bij publieke en private aanbieders]? Het maakt me niet zoveel uit of het een private of publieke aanbieder is, het gaat me meer om waar we het over hebben. Ik vind zorg belangrijker dan of mijn auto een dag langer bij de garage staat. Dat is een ander soort dienst. Wie dat dan uitvoert, dat maakt me wel uit, maar ik vind zorg een publiek goed.”

Deelconclusie

De resultaten van de survey-experimenten impliceren dat publieke organisaties harder worden gestraft voor falende dienstverlening en minder worden beloond voor succesvolle dienstverlening dan private organisaties. De deelnemers van de focusgroepen hebben hier verschillende verklaringen en argumenten voor. Burgers stellen dat er bij dienstverlening door

publieke dienstverleners veelal geen keuze is, waardoor niet uitgeweken kan worden naar een andere aanbieder. Ook stellen burgers dat diensten van publieke aanbieders van hoog niveau moeten zijn omdat ze betaald worden uit belastingopbrengsten. Het lijkt dus zo te zijn dat burgers hogere verwachtingen hebben over publieke dienstverleners dan over private aanbieders. Zelfs wanneer een gecontracteerd bedrijf te kort schiet in het verlenen van publieke diensten, is het hun opvatting dat de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is.

4 Complexere vormen van dienstverlening

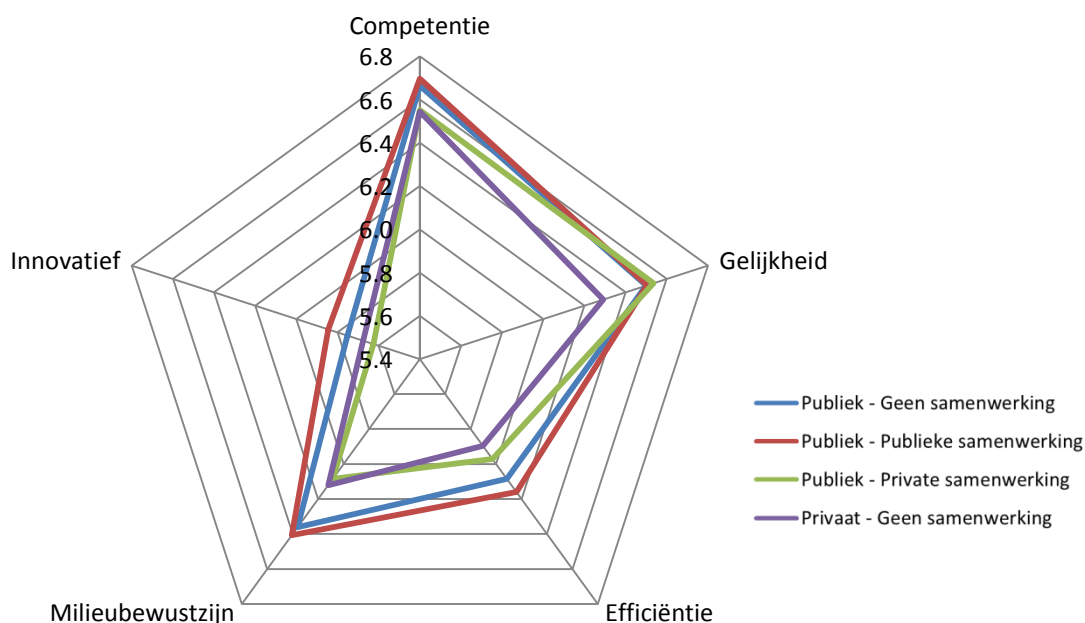
Samenwerkingsverbanden en publiek-private samenwerking

De bestuurskundige, wetenschappelijke literatuur over publieke en private aanbidding van dienstverlening gaat over het algemeen uit van een dichotomie: diensten worden aangeboden door een publieke organisatie die onderdeel is van de politieke hiërarchie, of diensten zijn uitbesteed aan een private organisatie die opereert op een markt. Ook de voorafgaande hoofdstukken in dit onderzoeksrapport zijn gericht op dit klassieke onderscheid tussen publieke en private dienstverlening. In werkelijkheid is het onderscheid tussen publieke en private dienstverlening complexer. Dit hoofdstuk gaat daarom in op vier verschillende modaliteiten van dienstverlening: dienstverlening door een publieke organisatie, dienstverlening door een private organisatie, dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke organisaties, en dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke en private organisaties (publiek-private samenwerking). Dit experiment toetst dezelfde relaties als de experimenten in hoofdstuk 1 van deze rapportage. Als casus is gekozen voor afvalverwerking. De indicatoren voor het meten van prestatiepercepties zijn ook gewijzigd. In plaats van effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid en responsiviteit is in dit experiment gevraagd naar percepties over competentie, gelijkheid, efficiëntie, milieubewustzijn en innovativiteit.

Resultaten survey-experiment

Figuur 7 toont de prestatiepercepties van burgers over verschillende aanbiedingsvormen van afvalverwerking en inzameling. Het figuur laat zien dat burgers in de regel het meest positief zijn over dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke organisaties en het minst positief zijn over dienstverlening door een private organisatie zonder samenwerking. Alle vier de aanbiedingsvormen scoren het hoogst op de prestatiedimensie 'competentie', gevolgd door 'gelijkheid', 'milieubewustzijn', 'efficiëntie' en 'innovativiteit', respectievelijk. De resultaten in Tabel 7 tonen echter dat de prestatiepercepties over dienstverlening door publieke organisaties, dienstverlening door samenwerkingsverbanden van publieke organisaties, en dienstverlening door samenwerkingsverbanden van publieke en private organisaties niet significant verschillen van hoe burgers denken over de prestaties van dienstverlening door private organisaties.

Figuur 7. Prestatiepercepties en complexere vormen van dienstverlening



Tabel 7. Effecten van complexere vormen van dienstverlening

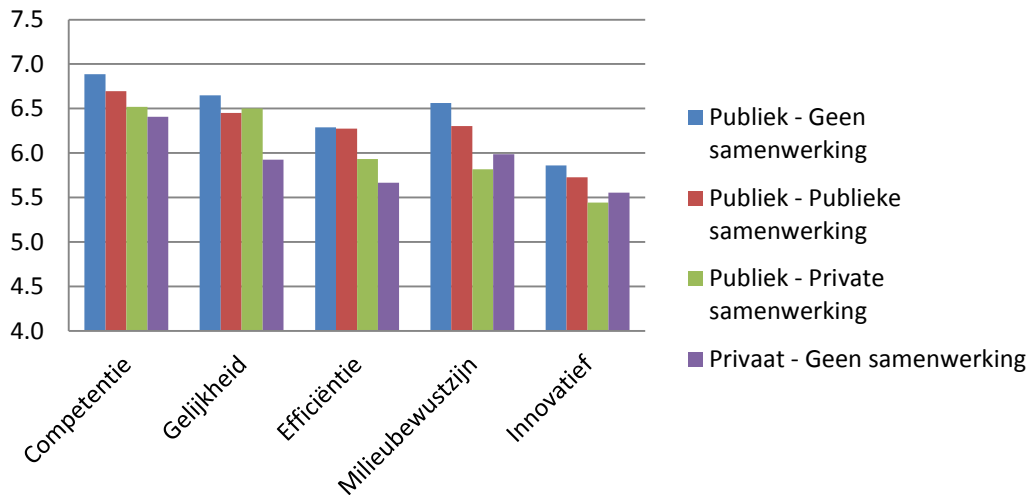
	Competent b/se	Gelijkheid b/se	Efficiëntie b/se	Milieubewustzijn b/se	Innovatief b/se
Publiek – Geen samenwerking ^a	0,119 (0,162)	0,209 (0,196)	0,189 (0,177)	0,241 (0,195)	0,077 (0,180)
Publiek – Publieke	0,152 (0,164)	0,214 (0,198)	0,264 (0,179)	0,286 (0,197)	0,170 (0,182)
Publiek– Private samenwerking ^a	-0,007 (0,163)	0,236 (0,196)	0,055 (0,177)	-0,051 (0,196)	-0,074 (0,180)
Intercept	6,544*** (0,118)	6,291*** (0,142)	5,896*** (0,129)	6,121*** (0,142)	5,676*** (0,131)
r ²	0,002	0,002	0,004	0,006	0,003

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; a) referentiecategorie is 'Privaat – Geen

Net als in Hoofdstuk 1 is voor deze complexere vormen van dienstverlening nagegaan of de voorkeur van burgers voor een bepaalde aanbiedingsvorm van invloed is op de prestatiepercepties van burgers. De verwachting is dat burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening de prestaties van aanbiedingsvormen waarbij publieke organisaties betrokken zijn systematisch beter zullen beoordelen, en dat burgers met een voorkeur voor private dienstverlening de prestaties van private aanbiedingsvormen beter zullen beoordelen. Figuur 8a laat inderdaad zien dat burgers met een publieke voorkeur over het algemeen het meest positief zijn over dienstverlening door publieke organisaties, gevolgd door beide vormen van

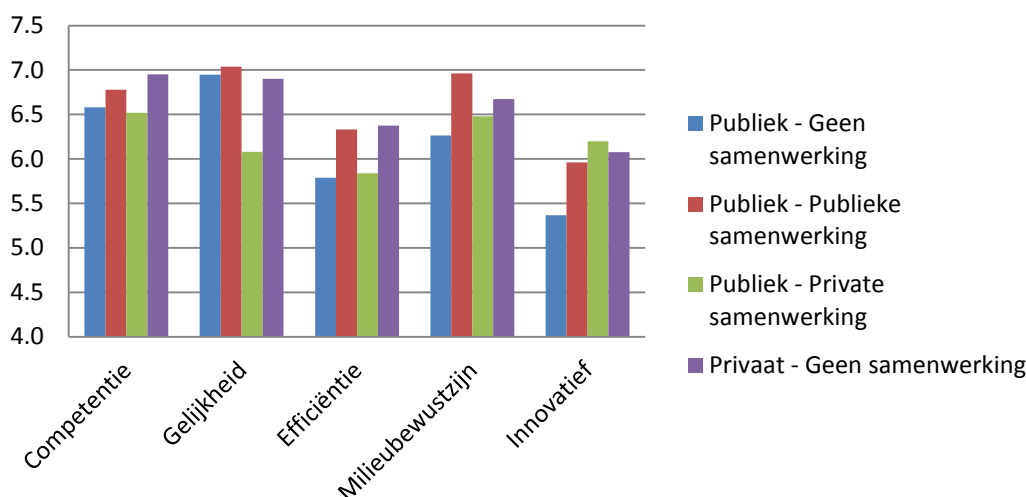
samenwerkingsverbanden. Burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening zijn het minst positief over dienstverlening door private organisaties.

Figuur 8a. Prestatiepercepties van burgers met een voorkeur voor publieke dienstverlening

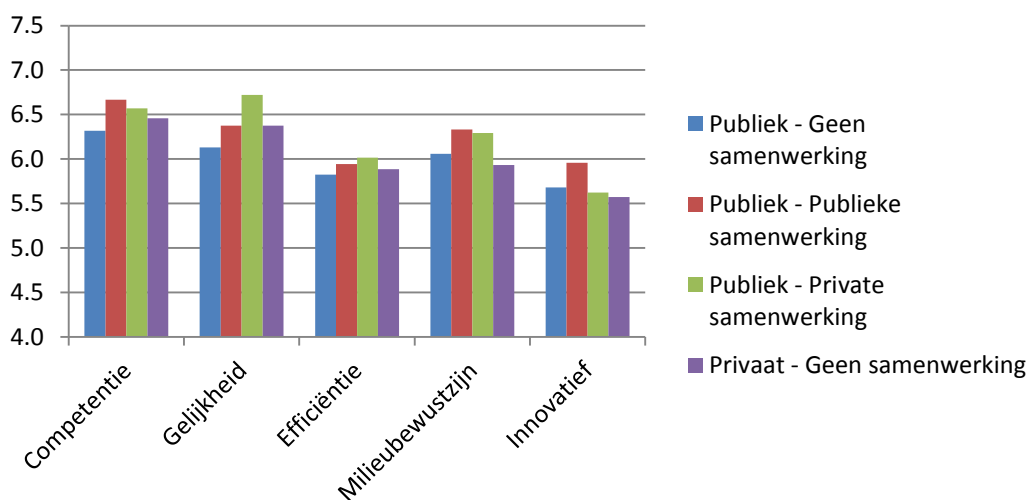


Figuur 8b toont de prestatiepercepties van burgers met een voorkeur voor private dienstverlening. In tegenstelling tot burgers met een publieke voorkeur, zijn de prestatiepercepties van burgers met een voorkeur voor private dienstverlening in mindere mate in lijn der verwachting. Burgers met een private voorkeur zijn in het algemeen het minst positief over dienstverlening door publieke organisaties, maar we zien geen patroon wat betreft de prestatiepercepties over de andere aanbiedingsvormen. Figuur 8c toont de prestatiepercepties van burgers zonder voorkeur voor publieke of private dienstverlening. Burgers zonder voorkeur zijn in de regel het meest positief over de twee samenwerkingsvormen. Een uitgebreid overzicht van effecten van de voorkeur voor aanbiedingsvorm is ook opgenomen in Bijlage C (Tabel C4).

Figuur 8b. Prestatiepercepties van burgers met een voorkeur voor private dienstverlening



Figuur 8c. Prestatiepercepties van burgers zonder voorkeur



Deelconclusie

De resultaten laten zien dat de prestatiepercepties van burgers niet sterk beïnvloed worden door complexere modaliteiten waarin publieke dienstverlening wordt aangeboden, zoals samenwerking tussen publieke organisaties of publiek-private samenwerking. Wanneer rekening wordt gehouden met de voorkeuren van burgers over publieke of private aanbieder van afvalverwerking, dan wordt duidelijk dat burgers met een voorkeur voor publieke aanbieders de prestaties van publieke aanbieders zonder samenwerking het meest positief beoordelen, gevolgd door samenwerking tussen meerdere publieke aanbieders. Burgers met een voorkeur voor private afvalverwerking zijn in de regel het meest positief over private

aanbieders, maar ook over samenwerkingsverbanden van publieke aanbieders. In algemene zin laten de resultaten zien dat burgers het wel of niet samenwerken met publieke of private partijen niet zwaar meewegen in hun beoordeling van prestaties.

Conclusie

Dit onderzoek is gericht op de prestatiepercepties van burgers over publieke dienstverlening door publieke en private aanbieders. Hoewel burgers niet altijd correct inschatten of bepaalde diensten door publieke of private aanbieders worden verzorgd, weegt de publieke dan wel private status van dienstverleners wel degelijk mee in hoe burgers prestaties beoordelen. Al met al beoordelen burgers de dienstverlening van private bedrijven als meer efficiënt. De eerste conclusie van het onderzoek is echter dat het met name de vooraf-bestaande voorkeuren van burgers zijn die bepalen welke dienstverleners zij beoordelen als effectief, efficiënt, gelijkmatig en responsief. De beoordeling van het presteren van publieke dienstverlening is dus het gevolg van politiek-gemotiveerde processen, die grotendeels onbewust en dus onontkoombaar zijn.

De tweede conclusie is dat burgers een sterke negativiteitsbias hebben in hun prestatiebeoordelingen. Negatieve informatie over dienstverleners heeft sterke effecten op hun oordeel over de prestaties van dienstverleners. Positieve informatie, daarentegen, heeft vrijwel geen positief effect op het beoordelen van dienstverlening. Positieve percepties over publieke dienstverlening komen dus te voet, maar gaan te paard.

De derde conclusie is dat deze negativiteitsbias niet in gelijke mate aanwezig is voor publieke en private aanbieders van dienstverlening. In vergelijking met private aanbieders reageren burgers sterker negatief op falende dienstverlening door publieke aanbieders, en minder positief op goede dienstverlening door publieke dienstverleners. Deze resultaten impliceren dat burgers – zelfs wanneer het gaat om een identieke dienst - hogere verwachtingen hebben over de prestaties van publieke dienstverleners, en dat de overheid uiteindelijk als verantwoordelijke wordt gezien voor het falen van dienstverlening door private aanbieders.

Hoewel publieke dienstverlening in Nederland over het algemeen van hoog niveau is, is de kwaliteit publieke dienstverlening “in the eye of the beholder”. Prestatiepercepties zijn van belang. Percepties vormen het oordeel van burgers over het presteren van publieke dienstverleners, en liggen uiteindelijk ten grondslag aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

Verwijzingen

- Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2016). Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension. *Public Administration Review*, 76(1), 73-82.
- Hvidman, U., & Andersen, S. C. (2016). Perceptions of Public and Private Performance: Evidence from a Survey Experiment. *Public Administration Review*, 76(1), 111-120.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 47(2): 263-291.
- Marvel, J. D. (2015). Unconscious bias in citizens' evaluations of public sector performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (1): 143-158.
- Taber, C. S., & Lodge, M. (2006). Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755-769.

Bijlage A: Ontwerp en procedures survey-experimenten

Experiment 1, 2, 3 en 4 : Publieke en private dienstverlening

In mei 2017 is in het LISS panel in het kader van een pilotstudie een eerste survey-experiment afgenomen. In de pilotstudie stond dienstverlening omtrent afvalverwerking en inzameling centraal. De vragenlijst is voorgelegd aan een willekeurige selectie van 1.088 panelleden (16 jaar en ouder) waarvan 833 respondenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld (responspercentage 77%). In februari 2018 zijn in het LISS panel het tweede, derde en vierde survey-experiment afgenomen. Hierin werden drie soorten dienstverlening opgenomen: busvervoer, handhaving en ambulancezorg. De vragenlijst is voorgelegd aan een willekeurige selectie van 3.575 panelleden (16 jaar en ouder) die niet al aan de pilotstudie hadden deelgenomen. Hiervan hebben 2.623 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld (responspercentage 73,4%).

Respondenten kregen aan het begin van de vragenlijst een vignet te lezen met daarin informatie over een fictieve dienstverlener (busvervoer, handhaving, ambulancezorg of afvalverwerking), om vervolgens de prestaties van de dienstverlener te beoordelen. De respondenten werden op een willekeurige wijze toegewezen aan een vignet over een publieke of private dienstverlener (manipulatie 1) en kregen geen, negatieve of positieve prestatie-informatie te lezen (manipulatie 2).

Vignet Busvervoer 'Publieke en private dienstverlening'

ABW Busvervoer is een organisatie met 200 medewerkers in een middelgrote gemeente in Nederland. De taak van de organisatie is het verzorgen van stad- en streekvervoer voor de inwoners van de gemeente. [ABW Busvervoer is een publieke organisatie die formeel onderdeel is van de gemeente. (publiek); ABW Busvervoer is een privaat bedrijf dat opereert op basis van een contract met de gemeente. (privaat)]

Het doel van ABW Busvervoer is om burgers zo goed mogelijk van dienst te zijn door gebruik te maken van moderne apparatuur. De organisatie probeert veel aandacht te besteden aan de motivatie en vaardigheden van haar medewerkers. Het is een prioriteit van de organisatie om te voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid en arbeidsomstandigheden.

De totale dienstverlening van alle busvervoerorganisaties in Nederland wordt jaarlijks door een onafhankelijke toezichthouder beoordeeld. [De toezichthouder concludeert dat ABW Busvervoer op basis van de algehele prestaties op de 17e positie staat in een ranglijst van 100 busvervoerorganisaties in Nederland. (positieve prestatie-informatie); De toezichthouder concludeert dat ABW Busvervoer op basis van de algehele prestaties op de 83e positie staat in een ranglijst van 100 busvervoerorganisaties in Nederland. (negatieve prestatie-informatie)]

Table A1. Ontwerp van het survey-experiment

		Prestatie-informatie		
		Geen	Positieve informatie	Negatieve informatie
Sector	Publiek	1: Publiek	2: Publiek positief	3: Publiek negatief
	Privaat	4: Privaat	5: Privaat positief	6: Privaat negatief

Nadat de respondenten een van de zes vignetten hadden gelezen, werden zij gevraagd naar hun mening over de prestaties van de fictieve organisatie middels onderstaande vragen.

“De onderstaande stellingen gaan over [ABW Busvervoer; ABW Ambulancezorg; ABW Handhaving; ABW afvalverwerking]. Beoordeel de stellingen naar aanleiding van het beeld dat u hebt van [ABW Busvervoer; ABW Ambulancezorg; ABW Handhaving; ABW afvalverwerking]. Er zijn geen goede of slechte antwoorden, en ook geen strikvrage. Het gaat om uw persoonlijke beleving.

Hierbij geldt:

1 = helemaal mee oneens; 2 = mee oneens; 3 = ietwat mee oneens; 4 = ietwat mee eens; 5 = mee eens; 6 = helemaal mee eens

- Deze organisatie voert haar taak zeer goed uit.
- In haar dienstverlening benadrukt deze organisatie een gezonde begroting.
- In haar dienstverlening behandelt deze organisatie alle burgers eerlijk.
- Deze organisatie is bekwaam.
- In haar dienstverlening reageert deze organisatie serieus op kritiek en suggesties voor verbetering.
- In haar dienstverlening behandelt deze organisatie alle burgers gelijk.
- In haar dienstverlening is deze organisatie zeer kostenbewust.
- Deze organisatie is vakkundig.
- In haar dienstverlening behandelt deze organisatie alle burgers rechtmatig.
- In haar dienstverlening behandelt deze organisatie burgers met respect en aandacht.
- Deze organisatie is effectief.
- In haar dienstverlening gaat deze organisatie goed met geld om.
- In haar dienstverlening reageert deze organisatie snel en adequaat op verzoeken van burgers.
- Deze organisatie is deskundig.”

In experiment 2, 3 en 4 zijn respondenten tevens gevraagd naar hun voorkeur voor publieke of private dienstverlening.

“In het algemeen, hoe vindt u dat [stad- en streekvervoer; ambulancezorg; handhaving van wetgeving over parkeren en openbare orde] uitgevoerd dient te worden?

1 Door een publieke organisatie die onderdeel is van de gemeente

2 Door een private organisatie die opereert op basis van een contract met de gemeente

3 Geen mening.”

Experiment 5: Complexere vormen van dienstverlening

In april 2018 is in het LISS panel het tweede survey-experiment afgenomen over complexere vormen van dienstverlening. De vragenlijst is voorgelegd aan 1.176 panelleden (16 jaar en ouder) waarvan 778 respondenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld (responspercentage 66,2%). Het betrof een willekeurige selectie van panelleden die niet al op onze eerdere survey-experimenten hadden gerepsondeerd.

De respondenten kregen aan het begin van de vragenlijst een vignet te lezen met daarin informatie over een fictieve dienstverlener die afvalverwerking en inzameling verzorgt, om vervolgens de prestaties van de dienstverlener te beoordelen. De respondenten werden op een willekeurige wijze toegewezen aan een vignet over dienstverlening door een publieke organisatie, dienstverlening door een private organisatie, dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke organisaties, en dienstverlening door een samenwerkingsverband van publieke en private organisaties. De respondenten zijn tevens gevraagd naar hun voorkeur voor publieke of private dienstverlening.

Vignet 'Complexe vormen van dienstverlening'

ABW Afvalverwerking verzorgt de inzameling en verwerking van afval in een middelgrote gemeente in Nederland. De organisatie haalt twee maal per week het afval van huishoudens op.

Daarnaast zamelt de organisatie ook bedrijfsafval in. [Om de afvalinzameling en -verwerking zo goed mogelijk te organiseren, voert de gemeente de dienst in eigen beheer uit. ABW Afvalverwerking is een publieke organisatie die formeel onderdeel is van de gemeente. (publiek – geen samenwerking)] [Om de afvalinzameling en -verwerking zo goed mogelijk te organiseren, heeft de gemeente de dienst aan een bedrijf uitbesteed. ABW Afvalverwerking is een privaat bedrijf dat opereert op basis van een contract met de gemeente. (privaat - geen samenwerking)] [Om de afvalinzameling en -verwerking zo goed mogelijk te organiseren, voert de gemeente de dienst in eigen beheer uit. De gemeente werkt daarbij samen met andere overheden. ABW Afvalverwerking is een samenwerkingsverband waarin de gemeente samenwerkt met de afvaldiensten van buurgemeenten. (publiek – publieke samenwerking)] [Om de afvalinzameling en -verwerking zo goed mogelijk te organiseren, voert de gemeente de dienst in eigen beheer uit. De gemeente werkt daarbij samen met private bedrijven. ABW Afvalverwerking is een samenwerkingsverband waarin de gemeente samenwerkt met private afvalbedrijven. (publiek – private samenwerking)]

De gemeentelijke organisatie ABW Afvalverwerking haalt jaarlijks gemiddeld 491 kilo huishoudelijk afval op per inwoner van de gemeente. 60 procent van het afval wordt gescheiden ingezameld. De jaarlijkse afvalstofheffing bedraagt 176 euro voor een eenpersoonshuishouden en 211 euro voor een meerpersoonshuishouden.

Nadat de respondenten een van de vier vignetten hadden gelezen werden de respondenten gevraagd naar hun mening over de prestaties van ABW Afvalverwerking middels onderstaande vragen.

“Op basis van het korte tekstje op de vorige pagina, zijn wij benieuwd wat uw indruk is van ABW Afvalverwerking. Er zijn geen goede of foute antwoorden, en ook geen strikvragen. Het gaat om uw persoonlijke beleving. Wat is uw indruk over de onderstaande punten, waarbij '1' staat voor 'helemaal mee oneens' en '10' staat voor 'helemaal mee eens'? Ik heb de indruk dat ABW Afvalverwerking...

- ...haar taken zeer goed uitvoert.
- ...alle burgers gelijk behandelt.
- ...zeer kostenbewust is.
- ...het milieu heel belangrijk vindt.
- ...zeer innovatief is.”

Bijlage B: Ontwerp en procedures focusgroepen

Als aanvulling op de survey-experimenten zijn in september 2018 focusgroepen met burgers georganiseerd over het thema publieke dienstverlening. Focusgroepen zijn groepsinterviews waarin een bepaald thema wordt besproken en deelnemers de kans hebben om te reageren op de uitspraken van andere deelnemers. Het doel van de focusgroepen was om de mechanismen te identificeren die ten grondslag liggen aan de resultaten van de survey-experimenten. Anders gezegd waren de focusgroepen bedoeld om erachter te komen of (en, zo ja, waarom) burgers verschillende opvattingen hebben over publieke en private dienstverlening en of ze negatieve en positieve mediaberichten over dienstverlening anders beoordelen.

De deelnemers werden geworven via oproepjes op sociale media en door te flyereren op straat en in supermarkten. In totaal zijn er vier focusgroepen met totaal 17 deelnemers georganiseerd en de focusgroepen vonden plaats in Den Haag. Elke focusgroep duurde ongeveer 2 uur. Deelnemers werden vóór het gesprek geïnformeerd over de aard, het thema en de financiering van het onderzoeksproject. Daarnaast werden de deelnemers geïnformeerd over het feit dat de gegevens van de respondenten anoniem zouden worden verwerkt en dat er betrouwbaar om zouden worden gegaan met de data. Deelnemers hebben tevens een korte vragenlijst ingevuld en een verklaring van vrijwillige toestemming getekend. Voor hun deelname kregen respondenten 40 euro in VVV-bonnen. Bij elke focusgroep waren er 3 onderzoekers aanwezig die het gesprek leidden. De focusgroepen werden opgenomen en vervolgens volledig getranscribeerd.

Er is naar gestreefd om de focusgroepen zo representatief mogelijk te maken. Dit is echter in het geval van focusgroepen heel moeilijk, omdat bepaalde personen meer geneigd zijn om deel te nemen dan andere personen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de beschikbaarheid van personen, hun inkomen, interesse in publieke dienstverlening en hun politieke voorkeur. De deelnemers van de focusgroepen waren gemiddeld 29,5 jaar oud (tussen 19 en 49 jaar), wat erg jong is vergeleken met de gemiddelde leeftijd van Nederlandse burgers (41,7 jaar in 2017). 65 Procent van de deelnemers was vrouw en 41 procent van de deelnemers was werkzaam in de publieke sector. Er moet daarom rekening mee worden gehouden dat de uitspraken in de focusgroepen niet volledig representatief zijn voor de opvattingen en voorkeuren van inwoners van Nederland in het algemeen. Het moet echter worden benadrukt dat de focusgroepen een aanvulling zijn op de survey-experimenten – die wél representatief zijn – en slechts worden gebruikt om mogelijke verklaringen van de statistische resultaten te onderbouwen.

Tijdens de focusgroepen is met burgers gesproken over hun opvattingen en voorkeuren over publieke en private dienstverlening en hun reacties op berichtgeving over publieke en private

dienstverlening. De focusgroepen bestonden uit drie onderdelen: (1) Algemene stellingen over publieke en private dienstverlening; (2) Vragen over voorkeur voor publieke of private dienstverlening (openbaarvervoer, ambulancezorg, handhaving van de openbare orde en afvalverwerking en inzameling); (3) Krantenkoppen met negatieve en positieve berichten over publieke en private dienstverlening.

Bijlage C: Aanvullende resultaten

Tabel C1. Effecten van sector op prestatiepercepties

	Effectiviteit b/se	Efficiëntie b/se	Gelijkheid b/se	Responsiviteit b/se
Totaal (N = 3.465)				
Publieke dienst	-0,014 (0,035)	-0,066+ (0,034)	0,002 (0,034)	0,006 (0,034)
Busvervoer ^a	-0,263*** (0,049)	-0,082+ (0,047)	-0,280*** (0,047)	-0,274*** (0,047)
Handhaving ^a	-0,561*** (0,050)	-0,375*** (0,048)	-0,612*** (0,048)	-0,563*** (0,048)
Afval ^a	-0,240*** (0,050)	-0,147** (0,048)	-0,357*** (0,048)	-0,335*** (0,048)
Intercept	4,346*** (0,039)	3,924*** (0,038)	4,442*** (0,038)	4,248*** (0,037)
R ²	0,036	0,020	0,045	0,040
Busvervoer (N = 900)				
Publieke dienst	-0,051 (0,064)	-0,060 (0,063)	0,045 (0,063)	0,036 (0,062)
Intercept	4,102*** (0,047)	3,839*** (0,045)	4,140*** (0,046)	3,959*** (0,045)
R ²	0,001	0,001	0,001	0,000
Ambulance (N = 884)				
sector	0,060 (0,073)	0,055 (0,071)	0,075 (0,069)	0,092 (0,069)
Intercept	4,310*** (0,051)	3,865*** (0,049)	4,406*** (0,048)	4,207*** (0,048)
R ²	0,001	0,001	0,001	0,002
Handhaving (N = 844)				
sector	-0,021 (0,072)	-0,128+ (0,069)	-0,041 (0,071)	-0,040 (0,069)
Intercept	3,788*** (0,051)	3,580*** (0,049)	3,851*** (0,050)	3,708*** (0,049)
R ²	0,000	0,004	0,000	0,000
Afval (N = 837)				
sector	-0,047 (0,072)	-0,138* (0,070)	-0,079 (0,071)	-0,072 (0,069)
Intercept	4,123*** (0,052)	3,814*** (0,051)	4,127*** (0,051)	3,954*** (0,050)
R ²	0,000	0,005	0,001	0,001

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; a) referentiecategorie is 'Ambulance'.

Tabel C2. Effecten van sectorvoorkeur op prestatiepercepties

	Effectiviteit b/se	Efficiëntie b/se	Gelijkheid b/se	Responsiviteit b/se
Totaal (N = 2.623)				
Publieke dienst	-0,211* (0,101)	-0,209* (0,097)	-0,147 (0,098)	-0,153 (0,097)
Voorkeur publiek ^a	-0,211** (0,079)	-0,173* (0,076)	-0,168* (0,077)	-0,189* (0,076)
Geen voorkeur ^a	-0,170+ (0,089)	-0,110 (0,085)	-0,201* (0,086)	-0,158+ (0,085)
Publieke dienst * Voorkeur publiek	0,281* (0,115)	0,215+ (0,110)	0,239* (0,112)	0,241* (0,110)
Publieke dienst * Geen voorkeur	0,154 (0,130)	0,156 (0,124)	0,102 (0,126)	0,146 (0,124)
Intercept	4,235*** (0,069)	3,890*** (0,066)	4,288*** (0,067)	4,111*** (0,066)
R ²	0,003	0,003	0,005	0,003
Busvervoer (N = 900)				
Publieke dienst	-0,222+ (0,125)	-0,211+ (0,122)	-0,089 (0,122)	-0,103 (0,121)
Voorkeur publiek	-0,200+ (0,112)	-0,168 (0,109)	-0,177 (0,109)	-0,187+ (0,109)
Geen voorkeur	-0,301* (0,125)	-0,254* (0,122)	-0,379** (0,122)	-0,254* (0,121)
Publieke dienst * Voorkeur publiek	0,259+ (0,156)	0,213 (0,152)	0,177 (0,152)	0,213 (0,151)
Publieke dienst * Geen voorkeur	0,182 (0,177)	0,199 (0,172)	0,188 (0,172)	0,147 (0,171)
Intercept	4,273*** (0,088)	3,983*** (0,085)	4,322*** (0,086)	4,111*** (0,085)
R ²	0,010	0,007	0,015	0,008
Vervoer (N = 884)				
Publieke dienst	-0,246 (0,209)	-0,278 (0,204)	-0,090 (0,198)	-0,108 (0,198)
Voorkeur publiek	0,028 (0,149)	-0,020 (0,145)	0,041 (0,141)	0,031 (0,141)
Geen voorkeur	0,008 (0,166)	0,052 (0,162)	-0,038 (0,157)	0,025 (0,157)
Publieke dienst * Voorkeur publiek	0,312 (0,229)	0,336 (0,223)	0,169 (0,217)	0,185 (0,217)
Publieke dienst * Geen voorkeur	0,412 (0,253)	0,464+ (0,246)	0,211 (0,239)	0,311 (0,239)
Intercept	4,291*** (0,133)	3,864*** (0,130)	4,394*** (0,126)	4,182*** (0,126)
R ²	0,006	0,010	0,004	0,006
Handhaving (N = 844)				
Publieke dienst	-0,159 (0,223)	-0,188 (0,214)	-0,405+ (0,218)	-0,353+ (0,213)
Voorkeur publiek	-0,407* (0,149)	-0,201 (0,145)	-0,313* (0,141)	-0,415** (0,141)

	(0,160)	(0,153)	(0,157)	(0,153)
Geen voorkeur	0,295	0,162	0,554*	0,472*
	(0,240)	(0,230)	(0,236)	(0,230)
Publieke dienst * Voorkeur publiek	-0,158	-0,013	-0,115	-0,231
	(0,175)	(0,168)	(0,171)	(0,167)
Publieke dienst * Geen voorkeur	-0,170	-0,178	0,013	0,050
	(0,264)	(0,253)	(0,259)	(0,253)
Intercept	4,075***	3,706***	4,072***	4,020***
	(0,146)	(0,140)	(0,143)	(0,139)
R ²	0,016	0,011	0,018	0,015

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; a) referentiecategorie is 'Voorkeur privaat'.

Tabel C3. Effecten van prestatie-informatie op prestatiepercepties

	Effectiviteit b/se	Effectiviteit b/se	Efficiëntie b/se	Efficiëntie b/se	Gelijkheid b/se	Gelijkheid b/se	Responsiviteit b/se	Responsiviteit b/se
Totaal (N = 3.465)								
Negatieve prestatie-informatie	-0,588*** (0,042)	-0,655*** (0,042)	-0,279*** (0,042)	-0,314*** (0,042)	-0,287*** (0,043)	-0,280*** (0,042)	-0,377*** (0,042)	-0,393*** (0,041)
Positieve prestatie-informatie	0,067 (0,042)		0,036 (0,041)		-0,007 (0,042)		0,016 (0,041)	
Geen prestatie-informatie		-0,067 (0,042)		-0,036 (0,041)		0,007 (0,042)		-0,016 (0,041)
Intercept	4,243*** (0,030)	4,311*** (0,029)	3,820*** (0,030)	3,856*** (0,029)	4,231*** (0,030)	4,224*** (0,029)	4,079*** (0,029)	4,095*** (0,029)
R ²	0,077	0,077	0,019	0,019	0,017	0,017	0,032	0,032
Busvervoer (N = 900)								
Negatieve prestatie-informatie	-0,601*** (0,077)	-0,549*** (0,077)	-0,241** (0,077)	-0,224** (0,077)	-0,311*** (0,077)	-0,202** (0,077)	-0,416*** (0,076)	-0,373*** (0,075)
Positieve prestatie-informatie	-0,052 (0,074)		-0,017 (0,075)		-0,109 (0,075)		-0,043 (0,073)	
Geen prestatie-informatie		0,052 (0,074)		0,017 (0,075)		0,109 (0,075)		0,043 (0,073)
Intercept	4,278*** (0,053)	4,226*** (0,052)	3,887*** (0,053)	3,870*** (0,053)	4,297*** (0,053)	4,188*** (0,053)	4,120*** (0,052)	4,077*** (0,052)
R ²	0,076	0,076	0,013	0,013	0,018	0,018	0,039	0,039
Ambulance (N = 884)								
Negatieve prestatie-informatie	-0,687*** (0,086)	-0,728*** (0,085)	-0,309*** (0,086)	-0,396*** (0,086)	-0,385*** (0,083)	-0,370*** (0,083)	-0,455*** (0,083)	-0,490*** (0,083)
Positieve prestatie-informatie	0,041 (0,084)		0,087 (0,085)		-0,016 (0,082)		0,035 (0,082)	
Geen prestatie-informatie		-0,041 (0,084)		-0,087 (0,085)		0,016 (0,082)		-0,035 (0,082)
Intercept	4,546***	4,587***	3,962***	4,049***	4,572***	4,557***	4,386***	4,421***

	(0,060)	(0,060)	(0,060)	(0,060)	(0,058)	(0,058)	(0,058)	(0,058)
R ²	0,093	0,093	0,026	0,026	0,030	0,030	0,047	0,047
Handhaving (N = 844)								
Negatieve prestatie-informatie	-0,489*** (0,085)	-0,747*** (0,083)	-0,239** (0,084)	-0,245** (0,083)	-0,154+ (0,086)	-0,358*** (0,085)	-0,301*** (0,084)	-0,420*** (0,082)
Positieve prestatie-informatie	0,258** (0,085)		0,006 (0,085)		0,203* (0,087)		0,120 (0,084)	
Geen prestatie-informatie		-0,258** (0,085)		-0,006 (0,085)		-0,203* (0,087)		-0,120 (0,084)
Intercept	3,859*** (0,061)	4,117*** (0,059)	3,597*** (0,061)	3,602*** (0,059)	3,815*** (0,062)	4,019*** (0,060)	3,752*** (0,060)	3,871*** (0,058)
R ²	0,090	0,090	0,013	0,013	0,021	0,021	0,032	0,032
Afval (N = 837)								
Negatieve prestatie-informatie	-0,521*** (0,087)	-0,580*** (0,085)	-0,291*** (0,086)	-0,373*** (0,084)	-0,238** (0,087)	-0,171* (0,086)	-0,285*** (0,084)	-0,267** (0,083)
Positieve prestatie-informatie	0,059 (0,085)		0,082 (0,084)		-0,067 (0,086)		-0,018 (0,083)	
Geen prestatie-informatie		-0,059 (0,085)		-0,082 (0,084)		0,067 (0,086)		0,018 (0,083)
Intercept	4,247*** (0,061)	4,307*** (0,059)	3,808*** (0,060)	3,890*** (0,059)	4,186*** (0,061)	4,119*** (0,060)	4,016*** (0,059)	3,998*** (0,058)
R ²	0,062	0,062	0,025	0,025	0,009	0,009	0,017	0,017

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Tabel C4. Effecten van complexere vormen van dienstverlening op prestatiepercepties (N = 779)

	Competent		Gelijkheid		Efficiëntie		Milieubewustzijn		Innovatief	
	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se
Publiek – Geen samenwerking ^a	0,119 (0,162)	-0,371 (0,442)	0,209 (0,196)	0,047 (0,532)	0,189 (0,177)	-0,586 (0,482)	0,241 (0,195)	-0,412 (0,531)	0,077 (0,180)	-0,707 (0,491)
Publiek – Publieke samenwerking ^a	0,152 (0,164)	-0,172 (0,395)	0,214 (0,198)	0,137 (0,475)	0,264 (0,179)	-0,042 (0,431)	0,286 (0,197)	0,288 (0,475)	0,170 (0,182)	-0,112 (0,439)
Publiek – Private samenwerking ^a	-0,007 (0,163)	-0,430 (0,405)	0,236 (0,196)	-0,820+ (0,487)	0,055 (0,177)	-0,535 (0,441)	-0,051 (0,196)	-0,195 (0,486)	-0,074 (0,180)	0,125 (0,449)
Voorkeur publiek ^b		-0,543+ (0,307)		-0,974** (0,369)		-0,708* (0,335)		-0,687+ (0,368)		-0,519 (0,340)
Geen voorkeur ^b		-0,491 (0,323)		-0,523 (0,388)		-0,490 (0,352)		-0,741+ (0,388)		-0,501 (0,358)
Publiek – Geen samenwerking * Voorkeur publiek		0,850+ (0,499)		0,676 (0,600)		1,208* (0,544)		0,986 (0,599)		1,011+ (0,553)
Publiek – Geen samenwerking * Geen voorkeur		0,231 (0,523)		-0,294 (0,629)		0,526 (0,570)		0,535 (0,628)		0,814 (0,580)
Publiek – Publieke samenwerking * Voorkeur publiek		0,460 (0,463)		0,390 (0,556)		0,649 (0,505)		0,030 (0,555)		0,283 (0,513)
Publiek – Publieke samenwerking * Geen voorkeur		0,380 (0,482)		-0,139 (0,580)		0,101 (0,526)		0,111 (0,579)		0,497 (0,535)
Publiek – Private samenwerking * Voorkeur publiek		0,542 (0,468)		1,394* (0,563)		0,801 (0,511)		0,025 (0,562)		-0,238 (0,519)
Publiek – Private samenwerking * Geen voorkeur		0,540 (0,490)		1,165* (0,589)		0,664 (0,534)		0,552 (0,588)		-0,074 (0,544)
Intercept	6,544*** (0,118)	6,950*** (0,251)	6,291*** (0,142)	6,900*** (0,302)	5,896*** (0,129)	6,375*** (0,274)	6,121*** (0,142)	6,675*** (0,301)	5,676*** (0,131)	6,075*** (0,278)
R ²	0,002	0,014	0,002	0,023	0,004	0,017	0,006	0,024	0,003	0,014

Notitie: + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; a) referentiecategorie is 'Privaat – Geen samenwerking'; b) referentiecategorie is 'Voorkeur privaat',

Bijlage D: Over de auteurs

Dr. Petra van den Bekerom is universitair docent Publiek Management bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Petra onderzoekt het management van publieke organisaties, waarbij zij zich in het bijzonder richt op vragen over extern management, prestaties en prestatiepercepties van burgers. Naast onderzoek verzorgt zij ook onderwijs in onderzoeksmethoden en prestatie management.

E-mail: p.e.a.van.den.bekerom@fgga.leidenuniv.nl

Dr. Joris van der Voet is universitair docent Publiek Management bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Joris doceert en onderzoekt leiderschap en prestaties in de publieke sector. Specifiek onderzoekt hij leiderschap en besluitvorming van managers in publieke organisaties gedurende organisatieverandering. Zijn voornaamste onderzoeksprojecten gaan over de relatie tussen bezuinigen en innovatie in gemeenten, en het effect van leiderschap op het presteren van sociale wijkteams.

E-mail: j.van.der.voet@fgga.leidenuniv.nl

Dr. Johan Christensen is universitair docent International & European Governance bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Johan doet vergelijkend onderzoek naar de rol van kennis en experts in beleidsvorming. Zijn huidige onderzoeksprojecten richten zich op de macht van economen binnen de overheid en de rol van adviescommissies in verschillende landen.

E-mail: j.christensen@fgga.leidenuniv.nl