

7

Tevredenheid burgers over gemeentelijke dienstverlening

Bas Denters

In dit hoofdstuk laten we zien:

- Over de kwaliteit van de lokale diensten en voorzieningen zijn Nederlandse burgers overwegend positief.
- Het algemene oordeel over de lokale dienstverlening wordt vooral bepaald door de tevredenheid van burgers met (a) welzijnsvoorzieningen (buurtwerk, voorzieningen voor ouderen en jongeren) (b) de veiligheid en (c) het openbaar vervoer.
- De gemiddelde redelijk positieve beoordeling van de lokale diensten en voorzieningen wordt breed gedeeld in alle lagen van de bevolking. Er zijn wel enige relaties tussen maatschappelijke ongelijkheden (naar opleiding, politieke kennis en woningbezit), maar deze samenhangen zijn betrekkelijk zwak. Burgers uit alle lagen van de samenleving zijn tamelijk tevreden over de lokale diensten en voorzieningen.
- Inwoners van kleinere gemeenten zijn iets meer tevreden dan inwoners in grotere stedelijke gemeenten. Inwoners van welvarende gemeenten zijn wat meer tevreden dan inwoners van minder welvarende plaatsen.

7.1 Het belang van gemeentelijke dienstverlening

In 2005 ontvouwt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn visie op de gemeentelijke dienstverlening voor het aankomende decennium. Onder leiding van de VVD-politica Annemarie Jorritsma schetst een VNG-commissie de uitdagingen waarvoor de gemeenten in hun dienstverlening staan. In de visie van de commissie vragen “[b]urgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen ... als klant hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs en weten [zij] uit ervaring dat dit kan in de private markt. Bijvoorbeeld bij supermarkten, ketenspecialzaken en banken” (2005: 7). Op basis van die ervaringen stellen burgers ook steeds hogere eisen aan de publieke dienstverlening. De commissie constateert dat de kwaliteit van de dienstverlening steeds meer een politiek issue is geworden en presenteert een ambitieus programma dat ervoor moet zorgen dat anno 2015 gemeenten in staat zijn tot publieke dienstverlening “die voldoet aan de kernbegrippen: snel, toegankelijk, goed en goedkoop” en die zich bovendien kenmerkt door “een vriendelijke bejegening” van de klant (2005: 4).

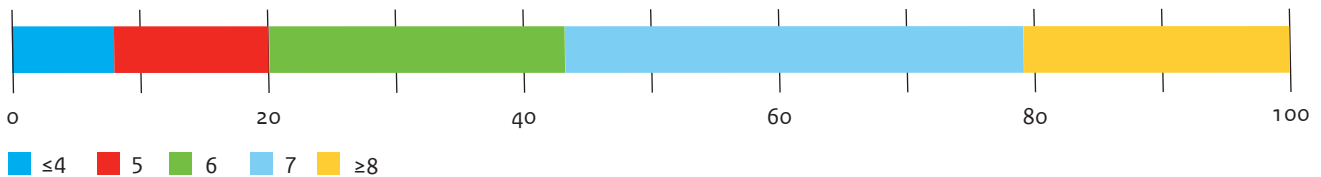
In deze bijdrage staan we stil bij de vraag: Hoe tevreden zijn burgers van Nederlandse gemeenten anno 2016 – ruim tien jaar nadat de commissie-Jorritsma zijn ambities voor het jaar 2015 formuleerde – over de kwaliteit van de dienstverlening in hun gemeente? We gaan eerst in op de algemene tevredenheid van burgers met hun gemeente. Daarna schetsen we de tevredenheid van burgers op onderdelen van de gemeentelijke dienstverlening en laten we zien hoe deze verschillende aspecten van dienstverlening van invloed zijn op de algemene tevredenheid over de lokale dienstverlening. Ten slotte bezien we of het oordeel over de lokale dienstverlening verschilt voor verschillende categorieën van burgers en in verschillende typen gemeenten.

7.2 Burgers best tevreden over lokale dienstverlening

Over het algemeen zijn de ondervraagde burgers best tevreden over de gemeentelijke dienstverlening. Als hen wordt gevraagd “Hoe waardeert u – over het algemeen – de dienstverlening van uw

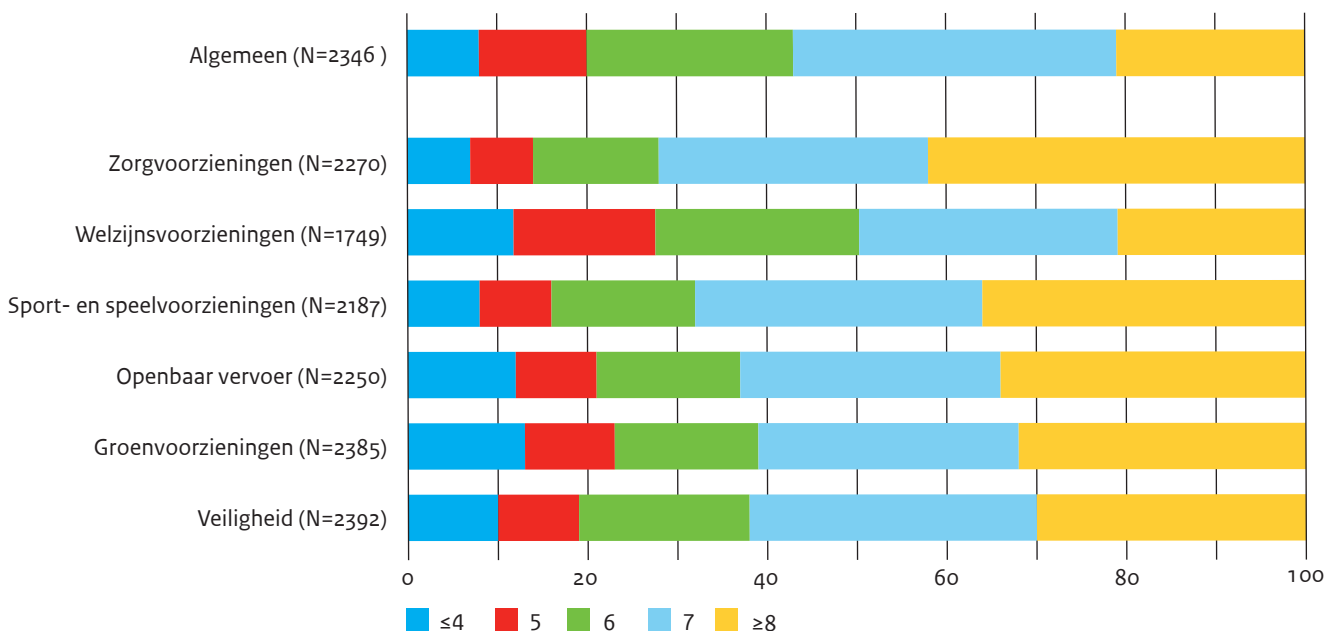
Figuur 7.1

Algemene tevredenheid met lokale diensten en voorzieningen (in % van mensen met een oordeel)



Figuur 7.2

Tevredenheid met diverse lokale diensten en voorzieningen (in % van mensen met een oordeel)



gemeente?”, dan honoreren zij deze gemiddeld genomen met een ruime zes (gemiddelde score 6,4 op een schaal van 1=zeer slecht tot 10=zeer goed). Als we het beeld meer in detail bekijken dan blijkt allereerst dat bijna een op de tien respondenten het antwoord op de vraag naar de waardering van de dienstverlening schuldig blijft. Uit nadere analyses blijkt dat het schuldig blijven van een antwoord op de algemene waarderingsvraag nauwelijks samenhangt met persoonlijke ervaringen (zelf of indirect via familie) met gemeentelijke instanties – op terrein van uitkeringen en zorg voor ouderen/jongeren. Wel blijkt dat de non-respons wat hoger is als men wat minder weet over de lokale politiek.

Uit figuur 7.1 blijkt dat van de mensen die de algemene tevredenheidsvraag wel beantwoordden 9 procent zeer ontevreden (cijfer 4 of lager) en 11 procent ontevreden (cijfer 5) is. Iets meer dan een op de vijf burgers is matig tevreden (cijfer 6), terwijl ruim een derde in ruime mate (cijfer 7; 36 procent) of zeer tevreden (cijfer 8 of hoger; 21 procent) is.

7.3 Vooral ontevredenheid over welzijnsvoorzieningen

In hoeverre zijn er afwijkingen van dit beeld van de algemene tevredenheid als we inzoomen op specifieke vormen van tevredenheid? Het antwoord op deze vraag is samengevat in figuur 7.2.

Voordat we op de inhoud van deze oordelen ingaan, is het van belang te melden dat een relatief grote groep van de respondenten het antwoord op een aantal van deze vragen schuldig blijft (weet niet/geen antwoord). Dit varieert van 7 procent bij groenonderhoud en veiligheid tot 32 procent bij welzijnsvoorzieningen. Voor zover mensen een oordeel hebben over de specifieke vormen van gemeentelijke dienstverlening is men overwegend positief. Over bijna de gehele linie ligt het gemiddelde niveau van de tevredenheid over de specifieke lokale voorzieningen en diensten op een vergelijkbaar niveau als de algemene waardering (gemiddelde waarderingscijfer: 6,4). De tevredenheid over de lokale zorgvoorzieningen – huisartsenpost, consultatiebureau, centrum voor jeugd en gezin, verzorgingstehuis etc. – (waarderingcijfer: 7,0) en de sport- en speelvoorzieningen in de gemeenten (waarderingcijfer: 6,8) zijn duidelijk hoger dan het algemene gemiddelde. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om lokale diensten en voorzieningen waarbij het gemeentebestuur soms slechts een beperkte rol vervult.

Er is één terrein waarop de specifieke tevredenheid lager is dan het algemene waarderingscijfer. Dit is het geval bij de welzijnsvoorzieningen: het gaat hierbij om zowel het buurtwerk als om voorzieningen voor ouderen en jongeren. Mogelijk dat hier de recente bezuinigingen en de grote decentralisaties zich doen voelen. Niettemin is ook hier het algemene niveau van tevredenheid redelijk en de verschillen met andere diensten en voorzieningen zijn niet groot.

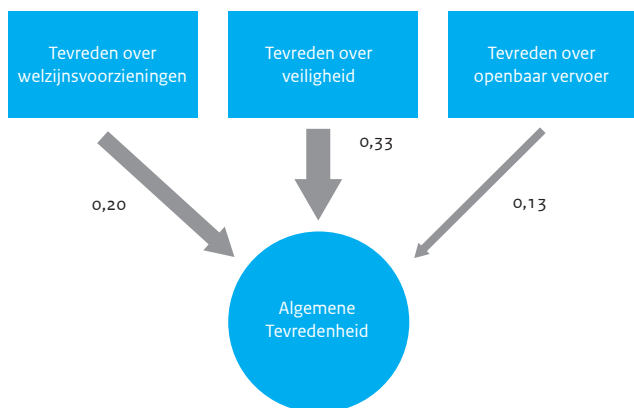
Het beeld wordt nog wat sprekender als we niet naar de gemiddelde cijfers kijken, maar naar zowel de uitgesproken *negatieve* als naar de uitgesproken *positieve* oordelen per taakveld (zie figuur 7.2). Aan de negatieve zijde zien we dat op vrijwel elk terrein minder dan 20 procent van de burgers de prestaties met een 5 of minder waardeert. Bij de welzijnsvoorzieningen en het groenonderhoud ligt dat percentage wat hoger, maar ook daar blijft het onder de 30 procent. Daar staat tegenover dat aan de positieve kant van de balans – bij bijna alle diensten – meer dan 60 procent van de mensen met een oordeel over de kwaliteit van voorzieningen positief of zeer positief is. Met wederom als uitzondering van het welzijnsveld, waardeert (bijna) een op de drie respondenten de lokale voorzieningen zelfs met een 8 of hoger.

7.4 Vooral oordelen over welzijnsvoorzieningen en veiligheid bepalen algemene tevredenheid

Op basis van de verschillende oordelen voor de zes gemeentelijke diensten kunnen we ook een indruk krijgen van het relatieve belang van diensten voor het totaaloordeel over de gemeentelijke dienstverlening. Uit analyses blijkt dat de verschillende oordelen wel onderling samenhangen, maar dat de sterkte van die samenhangen wel degelijk verschillen. Tevredenheid over een bepaalde gemeentelijke dienst betekent niet dat men als vanzelf ook tevreden is over (alle) andere aspecten van de dienstverlening. Daarom is het zinvol te kijken hoe de tevredenheid over de verschillende aspecten doorwerkt in het totaaloordeel. Figuur 7.3. geeft de resultaten van deze analyse weer. De dikte van de pijlen is een indicatie van de relatieve sterkte van de doorwerking van de verschillende diensten / voorzieningen op het algemene oordeel weer.

Sommige diensten blijken voor het algemene oordeel van burgers meer gewicht in de schaal te leggen dan andere. De drie afgebeelde aspecten zijn het belangrijkste. Andere zaken zijn veel minder belangrijk of hebben zelfs geen invloed op de tevredenheid van burgers. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij het oordeel over de zorgvoorzieningen. Hierover zijn de burgers weliswaar relatief tevreden, maar deze factor werkt niet door in de algehele tevredenheid.

Figuur 7.3
Doorwerking van onderdelen tevredenheid op algehele tevredenheid*



* Coëfficiënten zijn gestandaardiseerde beta's (alleen coëfficiënten van > 0,10 zijn opgenomen).

7.5 Onvrede is niet veel groter bij minder bevoorrechte groepen

Onze samenleving kenmerkt zich door allerlei vormen van ongelijkheid: economische ongelijkheid (bijvoorbeeld naar inkomen of vermogen), sociale ongelijkheid. (naar bijvoorbeeld opleiding of sekse) en politieke ongelijkheid (tussen politiek actieve burgers en mensen die niet of minder actief zijn). In deze paragraaf gaan we na of dergelijke vormen van ongelijkheid ook samenhangen met de tevredenheid of de ontevredenheid over de gemeentelijke diensten / voorzieningen: vallen deze maatschappelijke ongelijkheden samen met ongelijkheden in het ervaren profijt van de gemeentelijke overheid?

Om het beeld overzichtelijk te houden beperken we de aandacht tot de algemene tevredenheid over de lokale diensten en voorzieningen en de drie meest belangrijke componenten (zie de figuren 7.1. voor de algemene tevredenheid en de figuren 7.2. en 7.3. voor de drie belangrijkste componenten).

In figuur 7.4 is voor verschillende vormen van maatschappelijke ongelijkheid aangegeven in hoeverre geprivilegieerde groepen en gedeprivilegieerde groepen verschillen in tevredenheid.

Daarbij hebben we aangegeven hoe deze qua maatschappelijk positie verschillende groepen afwijken van het gemiddelde. In figuur 7.4 is dit gedaan voor de algemene tevredenheid met de gemeentelijke diensten en voorzieningen. We weten dat de gemiddelde score onder alle ondervraagden 6,4 was. In de figuur staat of meer en minder bevoorrechte groepen positief of negatief afwijken van dit gemiddelde.

In termen van sociale ongelijkheden is allereerst gekeken naar de ongelijkheid naar sekse. Uit de grafiek blijkt dat de gemiddelden van mannen en vrouwen nauwelijks afwijken van het gemiddelde. De aangetroffen verschillen tussen de seksen zijn – zelfs bij een

relatief grote steekproef – niet statistisch significant. In dit opzicht vallen sociale ongelijkheden dus niet samen ongelijkheden in de tevredenheid met de dienstverlening door de gemeente. Bij een tweede vorm van sociale ongelijkheid is dat beeld anders. Hoger opgeleiden zijn over het algemeen bovengemiddeld tevreden met de diensten en voorzieningen van hun gemeente-bestuur. Voor laagopgeleiden is die tevredenheid duidelijk lager dan gemiddeld.

Er zijn twee belangrijke vormen van economische ongelijkheid: die naar vermogen en naar inkomen. Een belangrijke vorm van vermogen is het eigen woningbezit. Daarom is gekeken naar verschillen in tevredenheid tussen bewoners van huur- en koopwoningen. In de grafiek zien we dat er tussen beide categorieën enige verschillen zijn. Mensen met een vermogen in de vorm van eigen woningbezit zijn in het algemeen iets tevredener met hun gemeente dan huurders, niet tegenstaande het feit dat eigenaar-bewoners in de regel meer gemeentelijke belasting betalen. De verschillen tussen beide groepen zijn echter – hoewel statistisch significant – niet erg groot. Dat geldt ook als we kijken naar ongelijkheden naar inkomen – als een tweede vorm van economische ongelijkheid. Ook hier is het beeld conform de verwachtingen: de meer bevoorrechte groep is in vergelijking tot de minder gefortuneerden ook meer tevreden. Maar de (statistisch significante) verschillen tussen deze groepen zijn ook hier eerder bescheiden.

Ten slotte bekijken we twee vormen van politieke ongelijkheid. Hier richten we ons in de eerste plaats op de ongelijkheid in termen van het kunnen beschikken over politiek relevante kennis. Bij deze vorm van politieke gelijkheid zien we tamelijk grote verschillen: naarmate men over meer lokale politieke kennis beschikt is men ook duidelijk tevredener over de gemeentelijke dienstverlening en voorzieningen. Een laatste, eveneens politieke, vorm van ongelijkheid is de ongelijkheid in toegang tot lokale politici en ambtenaren. Zijn er tevredenheidsverschillen tussen mensen die in de afgelopen vijf jaar contact hadden met politieke of ambtelijke vertegenwoordigers en mensen die deze contacten niet hebben gehad? Uit de figuur blijkt dat er tussen deze twee groepen nauwelijks verschil bestaat.

Al met al kunnen we constateren dat er *enige* samenhang bestaat tussen de algemene tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening en bepaalde vormen van maatschappelijke ongelijkheid. Deze samenhang is betrekkelijk sterk bij verschillen naar opleiding en naar lokale-politieke kennis. De doorwerking van economische ongelijkheden (vermogensbezit en inkomen) is minder groot, terwijl er bij sekse-ongelijkheid en verschillen in toegang tot de lokale politiek geen significante verschillen zijn aangetroffen.

Dit algemene patroon treffen we ook aan als we kijken naar de drie belangrijkste vormen van specifieke tevredenheid: telkens zijn de – steevast tamelijk bescheiden – verschillen in tevredenheid tussen sterke en minder sterke maatschappelijke groepen het grootst als we kijken naar opleiding en lokale politieke kennis.

Over het algemeen kunnen we vaststellen dat de verschillen tussen minder en meer bevoorrechte groepen – ook als die statistisch significant zijn – tamelijk bescheiden zijn. Zelfs het grootste in onze analyses aangetroffen verschil – in de algemene tevredenheid

tussen de hoogst opgeleiden (6,9) en de laagst opgeleiden (6,2) – bedraagt minder dan één punt op de gehanteerde tienpuntschaal. De belangrijkste conclusie die we daarom kunnen trekken is, dat de eerder geconstateerde tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening ook breed – in verschillende lagen van de bevolking – wordt gedeeld.

Dit neemt echter niet weg dat er tussen meer en minder bevoorrechte burgers enige verschillen zijn in tevredenheid. Als we de verschillende vormen van ongelijkheid in onderlinge samenhang bezien, dan blijft het in figuur 7.4 geschetste beeld in essentie overeind. Ook in gezamenlijkheid is de samenhang van de onderzochte maatschappelijke ongelijkheden met de ervaren verschillen in het profijt van de lokale overheid zwak. En: voor zover er al samenhangen zijn, hebben die vooral te maken met verschillen in opleiding, lokale politieke kennis en het woningbezit.

Nader onderzoek moet uitwijzen welke mechanismen aan deze samenhang ten grondslag liggen. Er zijn in elk geval twee voor de hand liggende mechanismen. De verschillen in de tevredenheid kunnen in de eerste plaats te maken hebben met *feitelijke verschillen*

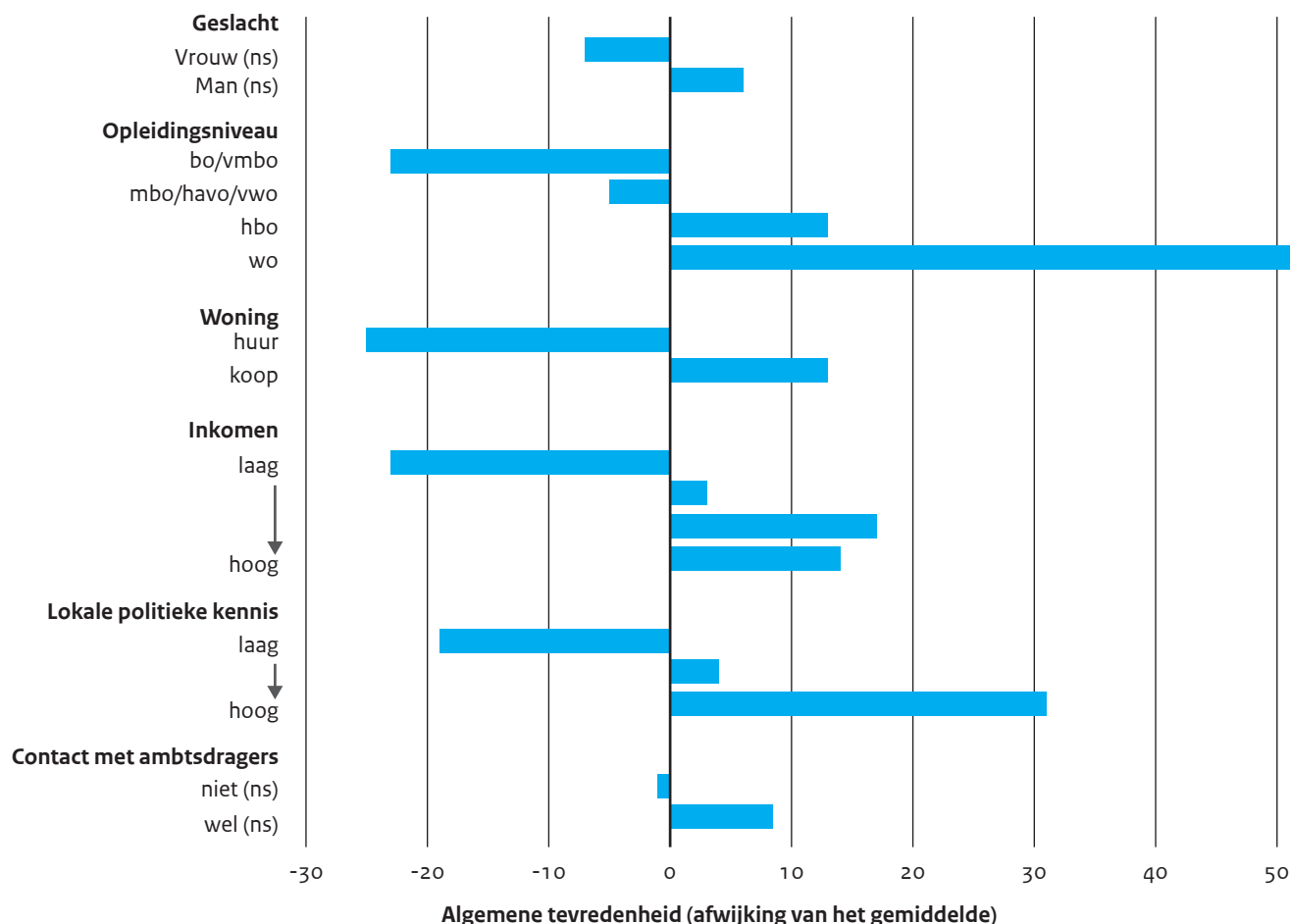
in de dienstverlening aan bepaalde groepen. De tevredenheidsverschillen kunnen echter ook te maken hebben met *verschillen in de perceptie en de evaluatie van de dienstverlening tussen deze groepen*.

7.6 Dienstverlening en kenmerken woongemeente

Het is ook interessant om na te gaan of de tevredenheid met de dienstverlening systematisch verschilt tussen burgers van verschillende typen van gemeenten. Daartoe is nagegaan of er verschillen bestaan in de tevredenheid met de gemeentelijke dienstverlening tussen grotere en kleinere gemeenten en tussen gemeenten die meer en minder welvarend zijn. In de linkerhelft van figuur 7.5 is voor de algemene tevredenheid aangegeven welke verschillen er zijn tussen de inwoners van de vier grootse gemeenten (G4), 37 middelgrote gemeenten en de resterende kleinere gemeenten. Uit die figuur blijkt dat in het algemeen genomen de inwoners van de kleinere gemeenten iets tevredener zijn over de gemeentelijke

Figuur 7.4

Tevredenheid met diverse lokale diensten en voorzieningen (in % van mensen met een oordeel)



dienstverlening dan de inwoners van de grote en middelgrote gemeenten. De grootste gemeenten en de middelgrote gemeenten verschillen onderling niet. Als we meer in detail kijken dan zien we dat de tevredenheid met gemeentelijke dienstverlening varieert per taak. Zo zijn de inwoners van de grote en middelgrote gemeenten meer dan inwoners van kleinere gemeenten tevreden over het openbaar vervoer. Inwoners van kleinere gemeenten zijn echter meer dan burgers uit de steden tevreden over de veiligheid in hun gemeente.

Ook de welvaart van gemeenten – gemeten in termen van de WOZ-waarde – lijkt samen te hangen met de algemene tevredenheid. Zo blijkt uit de rechterhelft van figuur 7.5 dat inwoners van meer welvarende gemeenten gemiddeld tevredener zijn over de gemeentelijke dienstverlening dan ingezetenen van minder welvarende gemeenten. Dat geldt in het algemeen, zoals te zien is in de figuur, maar dit geldt meer specifiek vooral voor de tevredenheid met de welzijnsvoorzieningen en de veiligheid ter plaatse.

7.7 Conclusie

In deze bijdrage is de tevredenheid van burgers met de lokale dienstverlening onderzocht. We hebben laten zien dat Nederlandse burgers zowel in algemene zin als met betrekking tot specifieke vormen van dienstverlening overwegend positief zijn over de kwaliteit van de lokale diensten en voorzieningen. Verder zagen we dat het algemene oordeel over de kwaliteit van de lokale dienstverlening vooral wordt bepaald door de tevredenheid van burgers met (a) welzijnsvoorzieningen (buurtwerk, voorzieningen voor ouderen en jongeren) (b) de veiligheid en (c) het openbaar vervoer. De gemiddelde redelijk positieve beoordeling van de kwaliteit van de lokale diensten en voorzieningen wordt breed gedeeld in alle lagen van de bevolking en in alle gemeenten. Er zijn wel enige relaties tussen maatschappelijke ongelijkheden (met name naar opleiding, politieke kennis en woningbezit), maar deze samenhangen zijn zwak. Dat wijst erop dat burgers uit alle lagen van de samenleving tamelijk tevreden zijn over de lokale diensten en voorzieningen. Als we kijken naar gemeentekennissen, dan zien we kleine verschillen tussen inwoners van kleinere gemeenten (meer tevreden) en de grotere stedelijke gemeenten (wat minder tevreden) en tussen inwoners van welvarende gemeenten (wat meer tevreden) en minder welvarende plaatsen (wat minder tevreden).

Figuur 7.5

Afwijking van gemiddelde score ($X=6,43$) voor meer en minder bevoorrechte groepen bij zes vormen van maatschappelijke ongelijkheid (afwijkingsscores * 100).

