

University of Groningen

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie

de Vries, Femke; Zijlstra, Wilte G.; Grimmelikhuijsen, Stephan

Published in:
Beleid en Maatschappij

DOI:
[10.5553/BenM/138900692017044001002](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001002)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Vries, F., Zijlstra, W. G., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie. *Beleid en Maatschappij*, 44(1). <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001002>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ARTIKELEN

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.*

*Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuijsen***

Inleiding

Wereldwijd wordt van publieke organisaties verlangd dat ze transparant zijn of transparanter worden; transparantie wordt gezien als een wezenskenmerk van moderne en goed werkende publieke organisaties (Hood, 2006; Meijer, 2009). Het woord transparantie is in de afgelopen jaren dan ook een standaardbegrip geworden in het lexicon van veel politici en bestuurders (Scholtes, 2012). De achterliggende gedachte is dat transparantie het voor (publieke) organisaties beter mogelijk maakt verantwoording af te leggen en zo hun besluitvorming en prestaties te beoordelen.

Deze roep om meer transparantie wordt vaak in verband gebracht met vertrouwen in de overheid. Vertrouwen in instituties wordt niet meer zonder meer gegeven op basis van autoriteit, maar is veel meer 'performatief' geworden (Hajer, 2009). Kortom, vertrouwen moet worden verdiend. Transparantie wordt gezien als een belangrijke manier om dit vertrouwen te verdienen (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014). Veel overheden hebben daarom de afgelopen jaren hervormingen doorgevoerd die gericht zijn op het zichtbaar maken van publieke organisaties en hun prestatie (Pollitt & Bouckaert, 2004, 24).

Ook van publieke toezichthouders wordt steeds meer verlangd dat zij transparant zijn over hun handelen. De veronderstelling lijkt bij zowel de toezichthouders als in het publieke debat vaak te zijn dat meer transparantie bijdraagt aan het vertrouwen in de toezichthouder en dat het de tolerantie in de maatschappij voor incidenten in het toezicht vergroot (De Vries, 2016). Net als bij veel andere overheidsorganisaties is vertrouwen een voorwaarde voor het goed functioneren van toezichthouders. De vraag is echter of transparantie inderdaad bijdraagt aan vertrouwen in toezichthouders, of dat het ook negatieve gevolgen kan hebben.

In het licht van de toegenomen druk op toezichthouders om transparantie te betrachten is het van belang om het effect van transparantie op vertrouwen in

* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel en geeft niet het standpunt van de Autoriteit Financiële Markten weer.

** Prof. mr. dr. Femke de Vries is bijzonder hoogleraar toezicht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Groningen, en bestuurslid bij de Autoriteit Financiële Markten. Dr. Wilte Zijlstra is toezichthouder Expertisecentrum Consumentengedrag, Autoriteit Financiële Markten. Dr. Stephan Grimmelikhuijsen is universitair docent aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht.

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuijsen

toezichthouders te onderzoeken. In dit artikel staat de volgende onderzoeksvraag centraal: Wat is het effect van transparantie op het vertrouwen van burgers in een toezichthouder?

We beantwoorden deze vraag door middel van een experiment waarin we een groep van 1007 consumenten vignetten voorleggen over drie besluiten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De AFM is een van de toezichthouders op de financiële markten en houdt onder meer toezicht op de wijze waarop financiële ondernemingen omgaan met hun klanten. De respondenten maken deel uit van het AFM Consument & Panel en hebben dus enige kennis van de AFM.

Theoretisch kader

Theorieën over overheidstransparantie

De meeste definities van transparantie gaan over de vraag in hoeverre instanties relevante informatie geven over zaken als besluitvormingsprocedures, financiën en prestaties (bijvoorbeeld Curtin & Meijer, 2006; Gerring & Thacker, 2004; Welch, Hinnant & Moon, 2005). Het begrip transparantie omvat verschillende elementen, zoals de beschikbaarheid van informatie over de interne werking en prestaties van een organisatie. Dit zorgt voor observeerbaarheid, oftewel in hoeverre zijn individuen of groepen buiten de organisatie in de gelegenheid om de activiteiten en besluitvorming van een bepaalde organisatie te volgen. Wij hanteerden daarom de volgende Engelstalige definitie:

‘Transparency is the availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization’ (Grimmelikhuijsen, 2012, 55).

Voorstanders van meer overheidstransparantie stellen dat meer informatie bruikbaar kan zijn om de overheid kenbaar te maken voor burgers en ook om meer begrip voor overheidshandelen te kweken (Nye, Zelikow & King, 1997). Onderzoek laat verder zien dat mensen eerder geneigd zijn de wet na te leven en samen te werken met de overheid als ze die overheid zien als legitiem. Wanneer de burger het proces waaraan hij wordt onderworpen als rechtvaardig beschouwt, zal hij eerder bereid zijn de bijbehorende uitkomst te accepteren. Deze theorie staat bekend als die van de ‘procedurele rechtvaardigheid’ (Tyler, 2006). Een gevoel van legitimiteit bij de burger is daarmee essentieel voor het functioneren van de overheid. Transparantie kan bijdragen aan die gevoelde rechtvaardigheid door inzicht te geven in de overwegingen van de overheid. Op die manier kan transparantie via procedurele rechtvaardigheid leiden tot meer regelnaleving. Tegenstanders van transparantie geven aan dat burgers de voorkeur geven aan een ‘onzichtbare democratie’ (Hibbing & Theiss-Morse, 2001) en dat de roep om transparantie leidt tot een controlesamenleving (Frissen, 2016).

De vraag is of en hoe transparantie bijdraagt aan vertrouwen. Een reeks empirische studies laat zien dat het verband tussen transparantie en vertrouwen niet eenduidig is. Enerzijds is het effect beperkt en zijn andere factoren belangrijker

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

voor het vertrouwen (Grimmelikhuijsen, 2012). Empirisch onderzoek laat zien dat het effect van transparantie verschilt, afhankelijk van de vraag of transparantie wordt betracht over het proces of over de rationale van overheidshandelen. Transparantie over de beweegredenen van de overheid kan een positieve invloed hebben op de gevoelde legitimiteit van de overheid (De Fine Licht, 2014). Te veel transparantie over besluitvormingsprocessen kan echter een negatief effect hebben op vertrouwen (Pratt, 2005) en op de steun voor overheidshandelen (De Fine Licht, 2014). Mansbridge (2009) heeft vergelijkbare kritiek en maakt een onderscheid in procestransparantie en rationale transparantie.

Een voorbeeld van procestransparantie is het openbaar maken van gedetailleerde verslagen van vergaderingen voorafgaand aan een besluit. Deze vorm gaat dus veel meer over het 'hoe': hoe is een besluit tot stand gekomen. Rationale transparantie gaat over het bekendmaken en uitleggen van de reden (rationale) van een besluit en betreft dus veel meer het 'waarom' van een besluit. Procestransparantie is completer en vollediger, maar dit maakt het moeilijker om de belangrijke punten uit het proces te herkennen (Mansbridge, 2009). Rationale transparantie is in dit licht veel geschikter, hoewel er hier weer een risico is dat de organisatie de informatie te veel stuurt en inkleurt.

De Fine Licht (2014) heeft het effect van deze twee typen transparantie getoetst in een experiment. In dit experiment werden beleidsbeslissingen voorgelegd aan een controlegroep (geen transparantie, alleen beslissing), een rationale transparantiegroep en een procestransparantiegroep. Het experiment laat enkele interessante bevindingen zien. Vooral als het gaat om een beleidsterrein waarin gevoelige beslissingen worden genomen ten aanzien van mensenlevens en gezondheid, denk aan gezondheidszorg of luchtvervuiling, heeft procestransparantie een negatief effect op de acceptatie van het besluit in vergelijking met rationale transparantie. Dit effect werd overigens niet gevonden voor beleidsterreinen waarin mensenlevens en gezondheid een minder prominente rol spelen, zoals recreatie en cultuur. Dit zou kunnen betekenen dat het effect van transparantie verschilt per toezichthouder, afhankelijk is van het onderwerp van zijn toezicht en de afwegingen die hij daarbij maakt.

Het effect van transparantie is ook afhankelijk van de kennis van respondenten over de overheid en hun houding ten opzichte van die overheid. Uit onderzoek blijkt dat transparantie een positief effect heeft op het vertrouwen van burgers met weinig kennis en een negatieve grondhouding ten opzichte van de overheid. Bij de groep burgers met veel vertrouwen in de overheid kan het vertrouwen afnemen als de overheid minder transparant wordt. Dit onderzoek zag overigens op het bekendmaken van positieve, niet op negatieve, uitkomsten van overheidsop treden. De uitkomsten zouden anders kunnen zijn bij negatieve uitkomsten (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014).

Maar wat betekent deze wetenschappelijke context voor het effect van transparantie op het vertrouwen in toezichthouders? Alvorens die vraag te beantwoorden gaan we in de volgende paragrafen in op de rol die transparantie vervult in het toezicht en op het belang van vertrouwen in de toezichthouder.

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuisen

Transparantie van toezicht

Transparantie heeft in de toezichtpraktijk grofweg twee verschillende functies (De Vries, 2016): een instrumentele functie en een verantwoordingsfunctie. Met de instrumentele functie bedoelen we de situatie waarin de toezichthouder transparantie inzet om zijn maatschappelijke opdracht te realiseren. Die instrumentele functie ziet zowel op de relatie met de onder toezicht gestelde als op de relatie met het publiek. In de relatie met de onder toezicht gestelde speelt transparantie bijvoorbeeld een rol door openheid te geven over hoe de toezichthouder wet- en regelgeving interpreteert.

Wanneer de norm bekend is bij de onder toezicht gestelde, is een belangrijke voorwaarde geschapen voor normconform gedrag. Dit houdt niet alleen verband met de kenbaarheid van de norm, maar eveneens met de eerdergenoemde theorie van ‘procedurele rechtvaardigheid’ op basis waarvan kan worden vastgesteld dat burgers of bedrijven die de overwegingen van de overheid kennen, de overheid eerder zien als legitiem en meer bereid zijn de regels na te leven (Tyler, 2006).

Een meer indringende verschijningsvorm van de instrumentele functie is het publiceren van toezichtresultaten of opgelegde sancties. Ook wel aangeduid met *naming and shaming*. Transparantie wordt daarbij ingezet als middel om de onder toezicht gestelde te bewegen tot betere naleving van de regels. De gedachte daarachter is dat publicatie van (negatieve) toezichtresultaten leidt tot reputatieschade voor de onderneming en tot een betere naleving door bedrijven die hechten aan een goede reputatie. Onderzoek laat overigens zien dat het effect van de publicatie van sancties op de reputatie van de onderneming niet eenduidig is en afhankelijk is van de omvang van de onderneming, de mate waarin de onderneming maatschappelijk is ingebed en de gesanctioneerde norm (Van Wingerde, 2012, 314; Van Erp, 2009, 118).

In de relatie met het publiek wordt transparantie door toezichthouders als instrument ingezet om het publiek te waarschuwen of te informeren. Een voorbeeld daarvan is de publicatie van de toezichtkaart door de onderwijsinspectie. Met deze kaart maakt de inspectie inzichtelijk hoe zij het onderwijs op verschillende scholen beoordeelt. De achterliggende rapporten van de inspectie zijn door het ‘doorklikken’ op de toezichtkaart voor iedereen in te zien. Scholen met een slecht toezichtresultaat (de zogeheten ‘zwakke of zeer zwakke scholen’) zijn verplicht om de samenvatting van het inspectierapport toe te sturen aan ouders van leerlingen.

Er is de afgelopen jaren een duidelijke trend te zien in het steeds meer openbaar maken van toezichtresultaten en het publiceren van opgelegde maatregelen. Daarnaast wordt van toezichthouders steeds vaker verwacht dat zij ook transparant zijn over hun eigen handelen. Transparantie is al sinds 2001 een van de elementen van goed toezicht in de Kaderstellende Visie op Toezicht van de regering. Het afleggen van verantwoording wordt gezien als de logische pendant van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) noemt in zijn rapport *Toe zien op publieke belangen* verantwoording als een van de drie kernwaarden van goed toezicht. Het afleggen van verantwoording over de prestaties van de toezichthouder zou onder meer bijdragen aan

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

het beslechten van de steeds terugkerende discussie over de juiste verhouding tussen de capaciteit die de toezichthouder nodig heeft om zijn publieke doelstellingen te bereiken (WRR, 2013).

Het publiceren van toezichtresultaten kan overigens ook worden gezien als een onderdeel van de verantwoordingsfunctie. Door het publiceren van toezichtresultaten leggen toezichthouders immers verantwoording af over de inzet van mensen en middelen. Dat doen zij ook steeds meer geïntegreerd in jaarverslagen en rapporten waarin ze verantwoording afleggen over de mate waarin zij hun maatschappelijke doelen realiseren. Zo publiceert de onderwijsinspectie al sinds 1923 ‘de Staat van het Onderwijs’. De WRR riep toezichthouders in 2013 op dit voorbeeld te volgen. Dit heeft ertoe geleid dat De Nederlandsche Bank (DNB) in 2016 een staat van de financiële sector publiceerde (DNB, 2016). Zij gaat daarin niet alleen in op de ‘staat van de sector’, maar ook op de mate waarin zij haar toezichtdoelstellingen realiseert. Een andere vorm van de verantwoordingsfunctie is het publiceren van onderzoeken naar het functioneren van toezichthouders. Zo verschenen de afgelopen jaren rapporten over het functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het plan van aanpak van de NVWA ging zelfs gepaard met het extern delen van een animatie voor medewerkers waarin uitgebreid werd ingegaan op de interne problemen (NVWA, 2015).

Het kunnen afleggen van publieke verantwoording was een van de redenen voor de wetgever om met ingang van 1 juli 2012 de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders te beperken. De minister van Financiën stelde in de memorie van toelichting bij deze wet dat het beperken van de aansprakelijkheid zou bijdragen aan het achteraf meer openlijk zelfkritisch verantwoording kunnen afleggen door de toezichthouders over hun handelen. Een voorbeeld van het afleggen van die verantwoording is het door de raad van toezicht van de AFM in juni 2016 gepubliceerde externe onderzoek naar het toezicht door de AFM.

Een veronderstelling die ten grondslag lijkt te liggen aan de toegenomen transparantie over het eigen functioneren is dat de toezichthouder op die manier de acceptatie van fouten in de samenleving wellicht kan vergroten. ‘Als mensen maar weten dat de Belastingdienst op zichzelf heel goed functioneert, maar elke dag wel een paar fouten maakt – en die meld je ook – dan accepteren ze dat’, aldus staatssecretaris Wiebes in *NRC Handelsblad* in juli 2014.

Echter, of dit zo is – en of transparantie van toezichthouders werkelijk tot meer vertrouwen leidt –, is nog niet empirisch onderzocht. In de volgende paragrafen zullen wij dieper ingaan op wat wij verstaan onder ‘vertrouwen in een toezichthouder’ en de mogelijke relatie tussen transparantie en vertrouwen.

Het belang van vertrouwen in een toezichthouder

De relevantie van de onderzoeksvraag in dit artikel hangt nauw samen met het grote belang van vertrouwen in toezichthouders. Vertrouwen speelt binnen het toezicht op meerdere manieren een belangrijke rol. Wij richten ons in dit artikel op het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder. De burger accepteert in

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuijsen

een democratische rechtsstaat dat de toezichthoudende rol niet (uitsluitend) bij hemzelf ligt, maar dat deze bij een door de wetgever aangewezen toezichthouder is belegd (De Vries, 2016). Het is van belang dat de burger vertrouwen heeft in de wijze waarop de toezichthouder zich van zijn taak kwijt.

Uit onderzoek blijkt dat wanneer bijvoorbeeld de integriteit van een organisatie in twijfel wordt getrokken, mensen sceptisch zullen staan tegenover standpunten van die organisatie en zelfs geneigd zullen zijn een tegenovergesteld standpunt in te nemen (Terwel e.a., 2009).

Hoewel dit onderzoek niet ging over het vertrouwen in toezichthouders, maar over het vertrouwen in een specifieke groep ondernemingen, is het niet onaanneemelijk dat hetzelfde effect optreedt bij twijfel aan de integriteit van een toezichthouder. Die twijfel zou kunnen betekenen dat het standpunt van de toezichthouder over de kwaliteit van zorg of de financiële gezondheid van een onderneming in twijfel wordt getrokken. Het hoeft geen betoog dat hiermee de effectiviteit van het toezicht wordt aangetast. Van Twist stelt terecht dat toezicht niet alleen het controleren van naleving is, maar ook het verspreiden van vertrouwen in het systeem (Van Twist, Kleijn & Van der Steen, 2013). Dat vertrouwen kan worden aangetast als er geen vertrouwen in de (kwaliteit van) de toezichthouder bestaat.

Illustratief is in dit kader dat het vertrouwen in de toezichthouder een van de indicatoren is waarmee DNB de effectiviteit van haar toezicht meet. ‘Want als het vertrouwen taant, brokkelt het draagvlak af en neemt de effectiviteit van het beleid af. En minstens zo belangrijk: dan kan ook de stabiliteit van het financiële stelsel in het geding komen, inclusief die van de banken die daarvan deel uitmaken’ (Knot, 2013).

Onze veronderstelling is overigens – evenals die van Klaas Knot in zijn zojuist geciteerde Machiavellilezing – dat het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder ook van invloed is op het vertrouwen in de onder toezicht staande sector. Die veronderstelling lijkt te worden gedeeld door Robben. Hij stelt in zijn oratie ‘Toezicht in een glazen huis’ dat openheid over incidenten in de zorg en de rol die het toezicht daarin speelt mogelijk eerder het wantrouwen dan het vertrouwen van de burger in de zorg voedt (Robben, 2010).

Ondanks het evidente belang van vertrouwen van het publiek in de toezichthouder is een kanttekening op zijn plaats. Het is belangrijk dat dit vertrouwen in de toezichthouder niet ongeclausuleerd is. Wanneer de burger immers het idee heeft dat toezicht alle risico’s kan voorkomen, zal hij zich onvoldoende bewust zijn van zijn eigen verantwoordelijkheid. Het gaat dus om gerechtvaardigd vertrouwen.

Maar hoe wordt (gerechtvaardigd) vertrouwen gedefinieerd in de wetenschappelijke literatuur? Volgens Hardin (1993) bestaat een vertrouwensrelatie uit de volgende drie elementen: A vertrouwt B om in zijn belang X te doen. Dat betekent dat voor vertrouwen in toezichthouders burgers (A) erop vertrouwen dat de toezichthouder (B) op een goede manier toezicht houdt op andere organisaties (X). Dit brengt een zekere afhankelijkheid en risico met zich mee, hetgeen kenmerkend is voor alle vertrouwensrelaties (Bachmann, 2011).

Hoewel het concept vertrouwen in allerlei verschillende disciplines wordt onderzocht, is er wel een algemeen geaccepteerde definitie geformuleerd door Mayer, Davis en Schoorman (1995, 712):

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

‘the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control that other party’.

Op basis van deze definitie zien wij gerechtvaardigd vertrouwen als een kenmerk van degene aan wie het vertrouwen wordt geschonken (ik denk dat X betrouwbaar is). Uit verschillende literatuuroverzichten blijkt dat drie dimensies van betrouwbaarheid steeds worden genoemd en gevalideerd (Mayer e.a., 1995; McEvily & Tortoriello, 2011), namelijk gepercipieerde competentie, welwillendheid en integriteit:

- Competentie: de mate waarin een burger een toezichthouder ziet als effectief, professioneel en capabel.
- Welwillendheid: de mate waarin een burger een toezichthouder ziet als een organisatie die handelt in het publieke belang en er is voor de burger.
- Integriteit: de mate waarin een burger de toezichthouder ziet als oprecht, eerlijk.

We toetsen in dit onderzoek het effect van transparantie op al deze drie dimensies met een gevalideerde meetschaal van Grimmelikhuisen en Knies (2015).

Verwachte effecten van transparantie op vertrouwen

Meer transparantie betekent niet altijd dat er meer informatie beschikbaar moet zijn. O’Neill (2006) waarschuwde al dat het geven van zeer complete, gedetailleerde informatie aan de buitenwereld juist leidt tot een overdaad van informatie, verwarring en uiteindelijk minder vertrouwen.

Ten eerste gaat transparantie er niet alleen over dat er iets openbaar wordt gemaakt, maar ook wat de inhoud is van de informatie. In ons onderzoek nemen wij dit onderscheid mee en toetsen we drie inhoudelijk verschillende beslissingen. Het is te verwachten dat mensen anders reageren op situaties waarin een toezichthouder het ‘goed’ heeft gedaan, dan op situaties waarin hij het ‘slecht’ heeft gedaan (vergelijk Grimmelikhuisen & Meijer, 2014). Bijvoorbeeld, een toezichthouder die een terechte boete oplegt aan een overtreder komt, zo verwachten we, daadkrachtig over. Aan de andere kant kan ook de toezichthouder op de vingers worden getikt door de rechter, met als gevolg dat een boete in beroep wordt vernietigd. Of een toezichthouder kan zelf constateren dat hij iets niet goed doet en dat bekendmaken. In dergelijke situaties kan transparantie een negatief effect hebben op vertrouwen.

Ten tweede hangt het effect van transparantie naar verwachting af van het type transparantie. We onderscheiden twee typen transparantie: transparantie over proces en transparantie over de rationale. Procestransparantie geeft vooral details over de procedure voorafgaand aan een besluit. Dit betekent dat er meer informatie beschikbaar is, maar ook dat deze moeilijker te begrijpen is voor buitenstaanders (Mansbridge, 2009). Denk hierbij aan vergaderverslagen van een

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuisen

Tabel 1. *Verwachte effecten op dimensies van vertrouwen*

	'Goed' handelen: boete opgelegd	'Verkeerd' handelen: boete vernietigd	'Verkeerd' handelen: zelf fout toegeven
Rationale transparantie (over 'waarom')	Competentie: + Welwillendheid: + Integriteit: +/-	Competentie: - Welwillendheid: + Integriteit: +/-	Competentie: - Welwillendheid: + Integriteit: +
Procestransparantie (over 'hoe')	Competentie: + Welwillendheid: +/- Integriteit: +	Competentie: - Welwillendheid: +/- Integriteit: +	Competentie: - Welwillendheid: +/- Integriteit: +

gemeenteraad of aan een uitleg over hoe een procedure in zijn werk is gegaan. Rationale transparantie gaat over het geven van redenen en onderliggende principes van een beslissing. Experimenteel onderzoek uit Zweden laat zien dat rationale transparantie, dus over het waarom van een beslissing, gunstiger effecten heeft op de acceptatie van een beslissing dan procestransparantie, dus het hoe van een beslissing (De Fine Licht, 2014).

Omdat zowel inhoud als type transparantie van belang is, zullen wij beide typen en drie hypothetische soorten handelingen van een toezichthouder meenemen in ons experimenteel design: 'goed' handelen: er is een terechte boete opgelegd door de toezichthouder; 'verkeerd' handelen: een opgelegde boete wordt vernietigd door de rechter; 'verkeerd' handelen: maar de fout wordt zelf ontdekt en toegegeven (in ons onderzoek gebruiken we hiervoor het rentederivatendossier van de AFM als voorbeeld).¹

Wij verwachten dat de drie handelingen en beide typen transparantie een andere uitwerking hebben op de drie dimensies van vertrouwen. De inhoud van de informatie, dus of er goed of slecht gehandeld is, heeft naar verwachting vooral invloed op percepties met betrekking tot de competentie van de toezichthouder. Immers, het handelen zelf en de vraag of dit bijvoorbeeld door een rechter gevalideerd wordt, zeggen iets over of de toezichthouder competent is. Rationale transparantie laat het waarom van een beslissing zien, en raakt daarmee aan de welwillendheid van de toezichthouder (handelt hij in het belang van burgers). Procestransparantie is moeilijker te behappen voor burgers (Mansbridge, 2009), maar kan wel de indruk geven dat er veel openheid is over het handelen en dat zou kunnen leiden tot hogere gepercipieerde integriteit. We vatten onze hypothesen samen in tabel 1.

Methode

We beantwoorden de onderzoeksvraag door middel van een experiment waarin we een groep van 1007 deelnemers aan het AFM Consument & Panel vignetten voorleggen over drie besluiten van de Autoriteit Financiële Markten: (1): het terecht opleggen van een boete, (2) een boete van de AFM wordt in beroep vernie-

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

tigd, en (3) de toezichthouder constateert zelf dat hij iets niet goed doet en communiceert daarover (herbeoordeling rentederivaten).

Wij hebben voor deze drie situaties gekozen omdat hiermee kan worden onderzocht of er een verschil is tussen de situatie waarin de toezichthouder correct gebruikmaakt van zijn bevoegdheden, wordt gecorrigeerd door een derde partij (de rechter) of zelf onderkent dat hij fouten heeft gemaakt en daarover communiceert. Ieder besluit is steeds op twee manieren verwoord: bij de ene helft van de berichten is vooral het proces transparant gemaakt (transparantie over het 'hoe') en bij de andere helft van de berichten is vooral de rationale transparant gemaakt (transparantie over het 'waarom'). Daarnaast is er één controlegroep die geen specifieke informatie over de AFM heeft ontvangen.

Het gebruik van experimenten wordt steeds meer gewoongood in bestuurskundig onderzoek (Margetts, 2011; Bouwman & Grimmelikhuijsen, 2016). Wij kiezen voor een experimentele methode omdat het een geschikte methode is om oorzaak-gevolgrelaties te toetsen.

Design

Respondenten in een van de zes experimentele groepen kregen in een online omgeving een korte tekst voorgelegd. De teksten zijn gebaseerd op bestaande berichten van de AFM over opgelegde en vernietigde boetes en door de AFM geconstateerde tekortkomingen in het eigen toezicht. De berichten zijn daarmee fictief, maar realistisch. De berichten over de tekortkomingen in het toezicht van de AFM gingen over de situatie waarin de AFM het handelen van banken richting hun klanten bij de verkoop van een bepaald type product (rentederivaten) onvoldoende streng en consistent had beoordeeld. De teksten bevatten – met uitzondering van de kop – alleen letterlijke teksten uit het persbericht van 4 december 2015 (AFM, 2015). In de drie inhoudelijk verschillende cases kon de nadruk liggen op proces transparantie of op rationale transparantie. Hierdoor ontstaan er $3 \times 2 = 6$ experimentele groepen. De (zevende) controlegroep kreeg geen tekst. Respondenten werden willekeurig aan een van de zeven condities toegewezen en kregen daarna allemaal dezelfde vragen om (dimensies van) vertrouwen te meten. Iedere groep bestond uit 143 of 144 respondenten.

Datacollectie

Respondenten zijn lid van het AFM Consument & Panel dat in juli 2014 is gestart. Dit panel wordt beheerd door marktonderzoeksbureau GfK en is gevuld met mensen uit het grotere, representatieve panel van GfK, met consumenten die de afgelopen drie jaar contact gehad hebben met de AFM en met mensen die zichzelf aangemeld hebben via www.afmconsumentenpanel.nl. Respondenten doen vrijwillig mee en krijgen geen vergoeding voor deelname. Deelnemers vullen per maand ongeveer één tot twee online vragenlijsten in, die vaak ongeveer 5 minuten invultijd vergen.

Het AFM Consument & Panel vormt geen representatieve afspiegeling van de Nederlandse bevolking, en resultaten zijn ook niet gewogen; dit laatste is overigens ook niet gebruikelijk in experimenteel onderzoek. Deze niet-representatieve sample is overigens niet per definitie een probleem voor een experimenteel

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuijsen

design. Doordat respondenten willekeurig aan een van de groepen worden toegevoegd, zullen beïnvloedende ‘storende’ variabelen (zoals opleidingsniveau of leeftijd) gelijkmatig over de experimentele groepen verdeeld zijn. Dit is belangrijker dan eventuele representativiteit, omdat op deze wijze de gevonden effecten het gevolg zijn van de experimentele opzet. De interne validiteit van het experiment is daarmee hoog.

Respondenten in dit onderzoek zijn relatief vaker man (81 procent), hoger opgeleid (61 procent heeft een afgeronde hbo-opleiding of hoger) en zijn vaak ook ouder (27 procent is 65+, gemiddelde leeftijd respondenten is 61 jaar, range 19-90 jaar). Ongeveer de helft van het panel is een particuliere belegger, tegen één op de vijf voor alle Nederlanders. Ook is de naamsbekendheid van de AFM onder deze respondenten veel hoger dan de 66 procent geholpen naamsbekendheid die geldt voor een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. Responspercentages van dit panel zijn hoog, voor dit onderzoek was de respons 60 procent. De gemiddelde invulduur van de vragenlijst was drie minuten.

Variabelen

Om de drie dimensies van vertrouwen te meten gebruiken we een gevalideerde meetschaal van Grimmelikhuijsen en Knies (2015). Alle antwoordcategorieën zijn op een vijfpunts Likert-schaal en lopen van 1, ‘Helemaal mee oneens’ tot en met 5, ‘Helemaal mee eens’. De negen items zijn in willekeurige volgorde voorgelegd aan iedere respondent.

Competentie (3 items, Cronbach’s alpha = 0,89):

- 1 De AFM is bekwaam.
- 2 De AFM is deskundig.
- 3 De AFM voert haar taak zeer goed uit.

Welwillendheid (3 items, Cronbach’s alpha = 0,86):

- 1 Als consumenten hulp nodig hebben, dan doet de AFM haar best om hen te helpen.
- 2 De AFM handelt in het belang van burgers.
- 3 De AFM is oprecht geïnteresseerd in het welzijn van burgers, niet alleen in haar eigen welzijn.

Integriteit (3 items, Cronbach’s alpha = 0,90):

- 1 De AFM benadert burgers oprecht.
- 2 De AFM is eerlijk.
- 3 De AFM is oprecht.

Voor elke dimensie nemen we het gemiddelde van de drie vragen. Wanneer het antwoord op één of meer items ontbreekt, is het gemiddelde van een dimensie gebaseerd op alleen de items met een antwoord. De score voor betrouwbaarheid wordt berekend door het gemiddelde van de drie dimensies competentie, welwillendheid en integriteit te nemen.

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

Procedure

Eind januari 2016 zijn alle panelleden van het AFM Consument & Panel via de mail benaderd met de mededeling dat er een nieuw onderzoek voor hen klaar staat. Door op een hyperlink te klikken komt men in de persoonlijke online omgeving van het panel en kan de vragenlijst starten. De vragenlijst stond twee weken open.

Na een korte introductie ('Welkom bij dit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Het onderzoek gaat over transparantie en vertrouwen binnen de financiële markten.') krijgen de respondenten een van de teksten uit een experimentele groep te zien ('U krijgt hieronder een korte tekst te lezen over een boete van de AFM. Dit voorbeeld is fictief, maar wel realistisch.' Of: 'U krijgt hieronder een korte tekst te lezen over een bericht van de AFM.'). De controlegroep kreeg geen tekst, alleen de opmerking 'De AFM heeft de bevoegdheid om boetes op te leggen en die te publiceren.' Hierna volgden de 3 x 3 vragen om betrouwbaarheid te meten. De volledige vignetten, dus de voorgelegde teksten, zijn te vinden in de bijlage van dit artikel.

Resultaten

Effect van communicatie

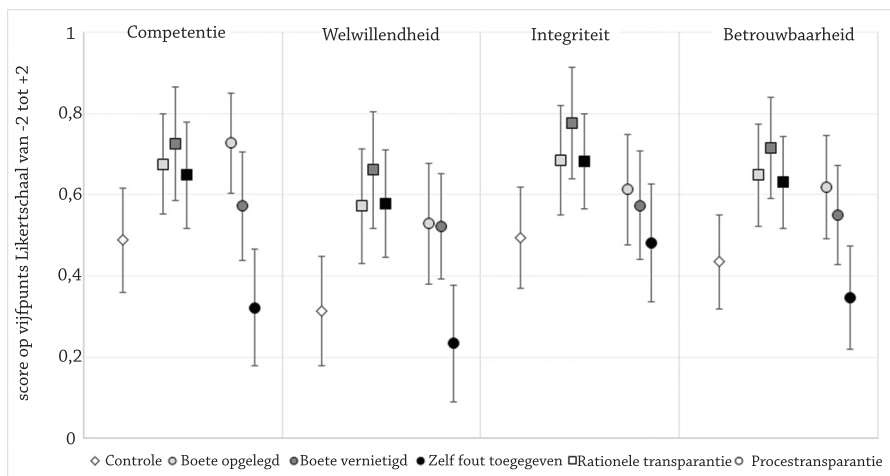
De AFM scoort gemiddeld positief voor alle drie de dimensies die ten grondslag liggen aan betrouwbaarheid op een symmetrische vijfpuntsschaal. Vijf van de zes experimentele groepen, dus groepen met respondenten die eerst een tekst over de AFM te lezen kregen, scoren hoger dan de controlegroep (zie figuur 1). Alleen het bericht met procestransparantie over het eigen falen, de zelf toegegeven fout, komt lager uit dan de controle.

Überhaupt communiceren, los van het onderwerp of de vorm van transparantie (rationale of proces), lijkt een positief effect te hebben op gepercipieerde competentie, welwillendheid en integriteit van de toezichthouder. En dus op betrouwbaarheid, die is samengesteld uit deze drie dimensies. Dit blijkt ook uit een *Analysis of Variance* (ANOVA), met als factor wel (de zes experimentele groepen) of geen tekst (controle) gezien ($F_{1,944} = 4,72$, $p = 0,03$). Dit significante resultaat betekent dat vooraf een tekst lezen waarin de AFM voorkomt, leidt tot een hoger vertrouwen in de AFM, nog los van de inhoud van de tekst.

We vinden significante verschillen tussen groepen in betrouwbaarheid en ook voor alle drie de componenten waaruit betrouwbaarheid is opgebouwd. Uit een (ANOVA) blijkt dat voor alle dimensies de verschillen tussen de zeven groepen significant zijn (competentie, $F_{6,911} = 4,87$, $p < 0,001$; welwillendheid, $F_{6,925} = 4,78$, $p < 0,001$; integriteit $F_{6,896} = 2,56$, $p = 0,018$), net als voor de samengestelde maat voor betrouwbaarheid ($F_{6,939} = 4,42$, $p < 0,001$).

Om na te gaan welke specifieke groepen er van elkaar verschillen, doen we post-hoc tests (zie tabel 2). Voor competentie blijkt dat de AFM na het bericht met procestransparantie over de rentederivaten (dus de communicatie over een eigen fout) als significant minder competent wordt gezien dan alle berichten met ratio-

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuisen



De vorm van de marker geeft het soort transparantie aan (vierkant is rationale transparantie, cirkel is procestransparantie), en de kleur van de marker geeft de inhoud van het bericht aan (lichtgrijs is boete opgelegd, donkergrijs is boete vernietigd en zwart is zelf fout toegegeven). De witte diamantmarkers geven de controlegroep aan.

Figuur 1 Gemiddelde scores met 95 procent betrouwbaarheidsinterval op vijfpuntsschaal voor drie dimensies (competentie, welwillendheid, integriteit), die samen de maat voor betrouwbaarheid vormen voor de zes experimentele groepen en de controlegroep.

nale transparantie en de procescommunicatie over een opgelegde boete. De controlegroep en procescommunicatie over de herroepen boete verschillen niet van de andere vijf groepen.

Versillen die we zien voor groepen voor welwillendheid: respondenten die de procestransparantie over rentederivaten lasen, zien de AFM als minst welwillend. Statistisch gezien is de welwillendheid van deze groep gelijk aan de controlegroep en aan de groep die procestransparantie over de vernietigde boete las, maar lager dan alle andere groepen. De groep die over de vernietigde boete las met rationale transparantie, staat significant welwillender ten opzichte van de AFM dan de groep die hetzelfde bericht met procestransparantie las, en significant welwillender ten opzichte van de AFM dan de controlegroep.

Voor integriteit zien we de volgende verschillen tussen de groepen: de AFM scoort significant hoger op integriteit bij respondenten die over het waarom van een vernietigde boete lasen dan zij die in de controlegroep zaten of die met procestransparantie een tekst lasen over het toezicht op de herbeoordeling van rentederivaten (toezichthouder geeft eigen fout toe).

Bij de samengestelde maat betrouwbaarheid blijkt uit de post-hoc tests dat lezers van de tekst over de tekortkomingen in het toezicht door de AFM het minst positief zijn over de betrouwbaarheid van de AFM. Alleen de controlegroep en de groep met procestransparantie over een vernietigde boete verschillen niet significant met deze groep. De controlegroep beoordeelt de betrouwbaarheid van de

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

Tabel 2 *Gemiddelden op schaal van 1 tot 5 voor competentie, welwillendheid en integriteit (alle gebaseerd op drie items) en voor betrouwbaarheid (gemiddelde van alle 3 x 3 items).*

Type handeling	Type transparantie	Competentie	Welwillendheid	Integriteit	Betrouwbaarheid
Controle	n.v.t.	3,49 ^{a,b}	3,31 ^{a,b}	3,49 ^a	3,43 ^{a,b}
Boete opgelegd	Rationale ('waarom')	3,68 ^b	3,57 ^{b,c}	3,68 ^{a,b}	3,65 ^{b,c}
	Proces ('hoe')	3,73 ^b	3,53 ^{b,c}	3,61 ^{a,b}	3,62 ^{b,c}
Boete vernietigd	Rationale ('waarom')	3,72 ^b	3,66 ^{b,c}	3,78 ^b	3,72 ^c
	Proces ('hoe')	3,57 ^{a,b}	3,52 ^{a,b,c}	3,57 ^{a,b}	3,55 ^{a,b,c}
Zelf fout toegeven	Rationale ('waarom')	3,65 ^b	3,58 ^{b,c}	3,68 ^{a,b}	3,63 ^{b,c}
	Proces ('hoe')	3,32 ^a	3,23 ^a	3,48 ^a	3,35 ^a

Dezelfde letters in een kolom geven aan dat er geen significante verschillen tussen deze groepen zijn in post-hoc Tukey test na een ANOVA. Leesvoorbeeld voor de kolom Betrouwbaarheid: hoe-transparantie wanneer zelf een fout is toegegeven scoort 3,35 en heeft alleen een a. Deze waarde verschilt dus niet significant van andere scores die ook een a hebben, te weten de controle (3,43) en proces transparantie over de vernietigde boete (3,55). Deze laatste score heeft alle drie de letters en verschilt dan ook niet significant van geen enkele andere score in deze kolom. Alle scores waar geen a achter staat, verschillen wel significant van de score 3,35 voor proces transparantie over de eigen fout

AFM wel significant lager dan de groep die een tekst las over een vernietigde boete met uitleg over het waarom.

Effect soort transparantie

Door het gebalanceerde design kunnen we type bericht en type transparantie ook als aparte factoren analyseren. Hiervoor gebruiken we de zes experimentele groepen, zonder de controlegroep.

Focus op 'waarom' scoort beter dan 'hoe': transparantie over de rationale leidt tot een hoger oordeel voor betrouwbaarheid van de AFM dan transparantie over het proces (ANOVA, $F_{1,814} = 9,87$, $p = 0,002$; zie tabel 3). Ook de inhoud van het bericht is een significante factor ($F_{2,814} = 3,56$, $p = 0,029$), vooral het bericht over de tekortkomingen in het toezicht leidt tot een lagere score op vertrouwen. De interactiecomponent is niet significant ($F_{2,814} = 2,05$, $p = 0,129$), dus het effect van type transparantie verschilt niet voor de inhoudelijk verschillende berichten.

Bij alle drie de onderliggende dimensies is type transparantie significant in een ANOVA; rationale transparantie leidt tot een hoger oordeel voor competentie ($F_{1,789} = 6,75$, $p = 0,010$), welwillendheid ($F_{1,801} = 9,22$, $p = 0,002$) en integriteit ($F_{1,777} = 4,92$, $p = 0,004$) dan proces transparantie. Dus berichten met een focus op 'waarom' scoren hoger voor competentie, welwillendheid en integriteit hoger dan berichten met een focus op 'hoe'.

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuisen

Tabel 3. Resultaten van variantieanalyses (ANOVA)

F-waarden na ANOVA	Competentie	Welwillendheid	Integriteit	Betrouwbaarheid
Soort transparantie	6,75 *	9,22 **	8,22 **	9,87 **
Inhoud bericht	5,67 **	3,80 *	1,01 ns	3,56 *
Interactie soort transparantie x inhoud	3,99 *	2,37 ns	0,61 ns	2,05 ns
Aantal waarnemingen	795	807	783	820

verklarende factoren: soort transparantie (rationale of procestransparantie), inhoud bericht (boete opgelegd, boete vernietigd, zelf fout toegegeven). Significantieniveaus voor gerapporteerde F-waarden: **: $p < 0,01$; *: $p < 0,05$; ns: niet significant, $p > 0,05$

De teneur van het bericht, positief of negatief voor de toezichthouder, heeft alleen effect op de gepercipieerde competentie en welwillendheid, niet op integriteit of betrouwbaarheid. Bij de dimensie integriteit heeft de inhoud van het bericht geen significante invloed op de score, alle drie de typen handeling krijgen een vergelijkbaar oordeel van de respondenten ($F_{2,777} = 1,01$, $p = 0,36$). Voor competentie ($F_{2,789} = 5,67$, $p = 0,004$) en welwillendheid ($F_{2,801} = 3,80$, $p = 0,023$) is deze factor wel significant. Dus alleen competentie en welwillendheid worden significant beïnvloed door de inhoud van het bericht, of de toezichthouder het 'goed' of 'verkeerd' heeft gedaan.

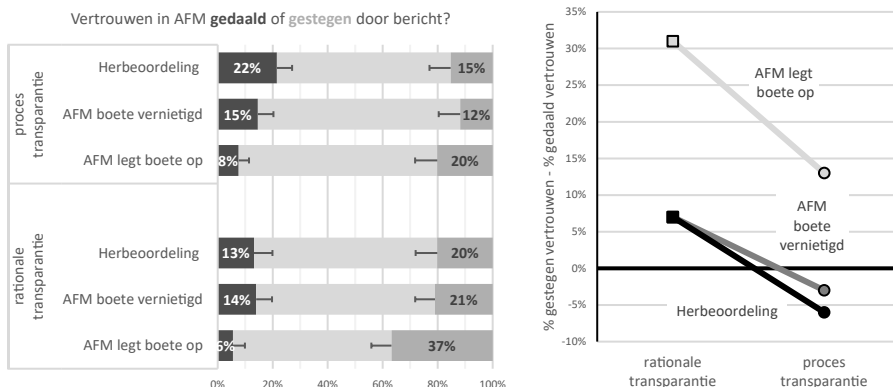
Bij de meeste gemeten dimensies staan de effecten van soort transparantie los van de effecten van de inhoud van het bericht (positief of negatief). Alleen bij competentie hangt het effect van de soort transparantie af van de teneur van het bericht. Voor de dimensie competentie is er een significant interactie-effect ($F_{2,789} = 2,38$, $p = 0,019$): bij rationale transparantie verschillende drie soorten berichten niet van elkaar, maar met procestransparantie scoort de herbeoordeling rentederivaten veel lager op competentie dan met rationale transparantie, terwijl het bericht over een opgelegde boete bij beide vormen van transparantie ongeveer even hoog scoort op het oordeel over competentie. (Zie ook figuur 1). Voor welwillendheid ($F_{2,801} = 2,37$, $p = 0,094$) en integriteit ($F_{2,777} = 0,62$, $p = 0,54$) is de interactie niet significant, net als voor betrouwbaarheid ($F_{2,814} = 2,05$, $p = 0,129$).

Zelf gerapporteerd vertrouwen

Respondenten konden na lezing van het bericht ook direct aangeven of door het bericht hun vertrouwen in de AFM gedaald, gestegen of gelijk gebleven was. Hierin zien we ook significante verschillen tussen de zes experimentele groepen ($\chi^2 = 47,3$, $df = 10$, $p < 0,001$; zie figuur 2).

Wanneer respondenten expliciet gevraagd wordt naar mogelijke verandering in vertrouwen door het gelezen bericht, dan lijkt de teneur van het bericht belangrijker dan het soort transparantie (hoewel hier ook rationale transparantie beter scoort dan procestransparantie). De twee negatieve berichten scoren veel lager dan de (positief gepercipieerde) opgelegde boete. Alleen de procestransparantie

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.



Figuur 2 *Linker paneel: Zelfgerapporteerd effect op vertrouwen in AFM voor de zes experimentele groepen (met 95% betrouwbaarheidsinterval). Rechter paneel: resultante van aandeel respondenten dat zegt dat vertrouwen gestegen is door bericht minus aandeel dat zegt dat vertrouwen gedaald is. “Herbeoordeling” is de groep waar de toezichthouder haar eigen fout toegeeft.*

over de twee negatieve berichten leiden tot een netto negatieve score voor de toezichthouder (rechterpaneel in figuur 2).

Zowel bij berichten met een rationale transparantie als berichten met proces-transparantie is er een significant verschil tussen de drie berichten met verschillende handelingen; de opgelegde boete zorgt voor meer respondenten die een gestegen vertrouwen rapporteren, zowel binnen het ‘waarom’-frame van de rationale transparantie ($\chi^2 = 16,5$, $df = 4$, $p = 0,002$) als binnen het ‘hoe’-frame van de procestransparantie ($\chi^2 = 14,1$, $df = 4$, $p = 0,007$).

Vice versa geldt dit niet altijd. Alleen binnen de berichtgeving over het opleggen van een boete is er een significant verschil tussen het waarom- en het hoe-frame in gedaald of gestegen vertrouwen ($\chi^2 = 9,86$, $df = 2$, $p = 0,007$); de rationale transparantie heeft een significant positiever effect op een zelfgerapporteerde verandering in vertrouwen in de AFM. Voor de twee andere soorten berichten is dat verschil tussen proces- en rationale transparantie niet significant (boete vernietigd $\chi^2 = 4,47$, $df = 2$, $p = 0,107$; herbeoordeling rentederivaten $\chi^2 = 3,97$, $df = 2$, $p = 0,137$).

Conclusie en discussie

Wij hebben in dit onderzoek door middel van een survey experiment het effect van twee vormen van transparantie (rationale versus procestransparantie) in drie verschillende situaties getoetst.

Een eerste belangrijke conclusie is dat burgers meer vertrouwen hebben in toezichthouder AFM na het lezen van een bericht over de toezichthouder. Respondenten die een bericht over de AFM lasen, vonden de AFM betrouwbaarder dan respondenten in een controlegroep die geen langere tekst over de toezichthouder las. Überhaupt een communicatie-uiting blijkt dus netto een positief effect te

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuisen

hebben op vertrouwen ten opzichte van de situatie waarin geen communicatie plaatsvindt.

De tweede conclusie is dat vertrouwen, en de drie onderliggende dimensies competentie, welwillendheid en integriteit, verder verhoogd kan worden door in de communicatie de focus te leggen op rationale transparantie (het 'waarom'), meer dan op procestransparantie (het 'hoe'). Hoewel we vrij genuanceerde hypothesen hebben opgesteld op basis van de drie dimensies van vertrouwen, blijkt dat transparantie een eenduidig effect heeft op al deze dimensies (competentie, welwillendheid en integriteit). Het is dus niet zo dat transparantie bijvoorbeeld een negatief effect heeft op competentie en een positief effect heeft op integriteit. Wel is het zo dat de effecten van zowel rationale en procestransparantie meer geprononceerd zijn voor de gepercipieerde competentie van de AFM.

De derde conclusie die we trekken is dat 'slecht nieuws' zonder veel schade transparant gemaakt kan worden, waarbij wel gezegd moet worden dat hierbij dan wel de rationale van de fouten en vervolgstappen uitgelegd moet worden. Enkel een focus op het proces (dus hoe heeft het zo kunnen gebeuren, hoe gaat de organisatie hier mee verder) pakt hierbij niet goed uit voor het vertrouwen, vooral voor de gepercipieerde competentie van de toezichthouder. In dit experiment waren twee condities met 'verkeerd' handelen door de toezichthouder. In een conditie werd een boete door een externe partij vernietigd, in een andere conditie kwam de toezichthouder zelf naar buiten over fouten die gemaakt zijn in zijn toezicht op de herbeoordeling van rentederivaten. Voorspeld was dat 'goed' of 'verkeerd' handelen vooral een effect op competentie zou hebben. Dat laten de resultaten ook zien, waarbij vooral de procestransparantie over het eigen falen leidt tot de laagste score op competentie. Voor de dimensie integriteit zijn er geen verschillen gevonden tussen type bericht: de AFM wordt als net zo integer beoordeeld na een 'goede' handeling als na een 'verkeerde' handeling.

Onze laatste conclusie heeft betrekking op het zelfgerapporteerde effect van transparantie op vertrouwen. Wanneer expliciet gevraagd wordt naar het effect van het gelezen bericht op vertrouwen in de toezichthouder, dan blijkt het type handeling ('goed' of 'verkeerd') veel zwaarder te wegen dan het type transparantie (rationale of proces). Kortom, als mensen expliciet gevraagd wordt naar het effect op vertrouwen wegen zij de informatie veel zwaarder dan dat zij onbewust doen. Dit is een interessant gegeven in het licht van de angst van veel publieke organisaties voor negatieve berichtgeving. Wellicht maakt dit voor het vertrouwen toch wat minder uit dan gedacht.

Onze bevindingen sluiten in grote lijnen aan bij de conclusies van De Fine Licht (2014); zij liet in een vergelijkbaar experiment zien dat rationale transparantie leidt tot meer acceptatie en legitimiteit van besluiten. Wat ons onderzoek echter nog meer laat zien, is dat zelfs wanneer de inhoud van een boodschap negatief lijkt voor de toezichthouder (boete door rechter teruggedraaid of toezichthouder moet fouten toegeven) het dan nog loont om hierover transparant te zijn, maar wel onder de voorwaarde dat uitleg wordt gegeven over de rationale. Communicatie hierover kan het vertrouwen van de burger in toezicht verhogen. In die transparantie moet vooral de focus liggen op de rationale, het waarom van het handelen van de toezichthouder. Beperk de communicatie over het eigen falen niet

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

alleen tot procesinformatie om een daling in vertrouwen te voorkomen. De AFM probeert dit al in de praktijk te brengen bij verdere communicatie over het rente-derivatendossier (AFM, 2016a, 2016b).

Onze bevindingen laten een aanmerkelijk positiever beeld zien van de effecten van transparantie dan in eerder onderzoek het geval was (Grimmelikhuijsen, 2012). Waar dit precies aan ligt, is moeilijk vast te stellen. Mogelijk dat een verschil in context veel uitmaakt. In het onderzoek van Grimmelikhuijsen (2012) stonden gemeenten centraal, terwijl wij in dit artikel een toezichthouder onder de loep hebben genomen. Dit impliceert dat de effecten van transparantie inderdaad contextgebonden zijn (zie ook De Fine Licht e.a., 2014). Met andere woorden, transparantie in een gemeentelijke context heeft andere effecten dan transparantie van een toezichthouder.

Hier ligt een mogelijkheid voor vervolgonderzoek voor de hand. Dit artikel presenteert een eerste empirisch onderzoek naar de effecten van transparantie door één toezichthouder op het vertrouwen. In Nederland zijn verschillende toezichthouders actief op verschillende onderwerpen. Het zou daarom interessant zijn te onderzoeken hoe transparantie op andere gebieden uitwerkt op het vertrouwen in toezichthouders. Zo kan transparantie over onderwerpen die mensen sterker persoonlijk en direct raken een negatiever effect op vertrouwen hebben dan transparantie over minder gevoelige onderwerpen (De Fine Licht, 2014). Transparantie van een toezichthouder als de Inspectie voor de Gezondheidszorg zou daarom een andere uitwerking op het vertrouwen kunnen hebben dan transparantie van een markttoezichthouder als de AFM. Meer onderzoek is nodig om dergelijke effecten vast te kunnen stellen.

We constateerden in de paragraaf 'Transparantie van toezicht' een toenemende roep om transparantie. De wettelijke bevoegdheden voor toezichthouders om transparant te zijn over toezichtresultaten worden geleidelijk verder uitgebreid en van toezichthouders wordt verwacht dat zij verantwoording afleggen over de behaalde toezichtresultaten en hun eigen functioneren. Tegelijkertijd bestaat – vooral ten aanzien van transparantie over het eigen functioneren – bij toezichthouders enige terughoudendheid gezien de vertrouwenseffecten die transparantie kan hebben. Dit onderzoek laat zien dat transparantie over het eigen functioneren een positieve bijdrage kan leveren aan dat vertrouwen in de toezichthouders, onder omstandigheden treedt dit effect zelfs op wanneer gecommuniceerd wordt over zaken die niet goed zijn gegaan. Dit positieve effect kan verder worden vergroot door in de communicatie aandacht te besteden aan de overwegingen van de toezichthouder. Dit onderzoek levert daarmee een bijdrage aan de discussie over de verhouding tussen transparantie, toezicht en vertrouwen. In een tijd waarin transparantie wordt gezien als een wezenskenmerk van moderne en goed werkende publieke organisaties (Hood, 2006; Meijer, 2009) zijn onze onderzoeksresultaten goed nieuws. Aan de andere kant, de effecten van transparantie zijn in dit onderzoek relatief klein gebleken en men moet dus ook weer geen wonderen verwachten: transparantie in welke vorm dan ook lijkt niet snel tot een zeer sterke vertrouwenstoename (of afname) in de toezichthouder te leiden. Aan de andere kant ging het om een relatief kleine interventie – een korte tekst over de AFM – en kennelijk levert ook een dergelijke kleine interventie al verschillen in

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuisen

vertrouwen op. We weten niet of dit effect beklijft, dit is niet gemeten en dus een beperking van dit onderzoek. Over de langetermijneffecten van transparantie is nog betrekkelijk weinig bekend en meer onderzoek op dit terrein is daarom wenselijk.

Bijlage met materialen

Boete opgelegd (rationale transparantie)

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft een boete van € 96.000 opgelegd aan het bedrijf XYZ.

De AFM treedt op omdat de AFM wil voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de slechte financiële situatie waarin sommige consumenten verkeren.

Mensen die geld moeten lenen, moeten niet worden gedwongen om te lenen tegen zeer hoge rente en kosten. Om dit te voorkomen moeten bedrijven die krediet aanbieden een vergunning van de AFM hebben. Nadat ze een vergunning hebben, moeten ze zich houden aan de maximum rentepercentages en kosten die de wet noemt. Bedrijf XYZ had geen vergunning en bracht een veel hogere rente in rekening en vroeg veel hogere kosten.

Boete opgelegd (procestransparantie)

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft een bestuurlijke boete van € 96.000 opgelegd aan het bedrijf XYZ.

De boete is opgelegd, omdat bedrijf XYZ krediet heeft aangeboden zonder te beschikken over de daartoe benodigde vergunning. Dat is een overtreding van de Wet op het financieel toezicht (artikel 2:60 lid 1 Wft).

De AFM heeft bedrijf XYZ kort na het begin van de overtreding gewezen op de vergunningplicht. Bedrijf XYZ heeft zijn illegale activiteiten pas gestaakt nadat de AFM een formele maatregel had opgelegd.

Het oordeel van de AFM kan door belanghebbende(n) ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd.

Boete vernietigd (rationale transparantie)

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft een boete van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) van € 96.000 vernietigd. De boete was opgelegd aan het bedrijf XYZ.

De AFM treedt op omdat de AFM wil voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de slechte financiële situatie waarin sommige consumenten verkeren.

Mensen die geld moeten lenen, moeten niet worden gedwongen om te lenen tegen zeer hoge rente en kosten. Om dit te voorkomen moeten bedrijven die krediet aanbieden een vergunning van de AFM hebben. Nadat ze een vergunning

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

hebben, moeten ze zich houden aan de maximum rentepercentages en kosten die de wet noemt. Bedrijf XYZ had geen vergunning en bracht een veel hogere rente en veel hogere kosten in rekening.

Het CBB is van oordeel dat bedrijf XYZ onder een uitzondering op de vergunningplicht valt. Volgens het CBB is dus geen sprake van een door bedrijf XYZ gepleegde overtreding.

Boete vernietigd (procestransparantie)

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) heeft een boete van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) van € 96.000 vernietigd. De boete was opgelegd aan het bedrijf XYZ.

De boete was opgelegd omdat bedrijf XYZ krediet heeft aangeboden zonder te beschikken over de daartoe benodigde vergunning. Dat is een overtreding van de Wet op het financieel toezicht (artikel 2:60 lid 1 Wft).

Het CBB is van oordeel dat bedrijf XYZ onder een uitzondering op de vergunningplicht valt. Volgens het CBB is dus geen sprake van een door bedrijf XYZ gepleegde overtreding.

Tegen de uitspraak van het CBB staat geen rechtsgang meer open.

Zelf fout toegegeven (rationale transparantie)

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft geconstateerd dat herbeoordelingen van rentederivatendossiers bij de zes betrokken banken onjuistheden en onvolledigheden bevatten. Een substantieel deel van de herbeoordelingen zal opnieuw moeten plaatsvinden, omdat de banken het wettelijk kader onvoldoende hebben toegepast.

Daarnaast heeft de AFM tekortkomingen geconstateerd bij de eigen toetsing van de herbeoordelingen en heeft ze inmiddels maatregelen genomen om dit toetsingsproces te verbeteren.

Hoewel de herbeoordeling consequenties heeft voor de inzet van capaciteit en tijd voor de betrokken banken, vindt de AFM dat het belang van de klanten hier voorrang heeft, evenals de daarbij behorende zorgvuldigheid. Alle klanten moeten kunnen rekenen op een correcte herbeoordeling van hun dossiers en passende oplossingen.

Zelf fout toegegeven (procestransparantie)

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft geconstateerd dat herbeoordelingen van rentederivatendossiers bij de zes betrokken banken onjuistheden en onvolledigheden bevatten. Een substantieel deel van de herbeoordelingen zal opnieuw moeten plaatsvinden, omdat de banken het wettelijk kader onvoldoende hebben toegepast.

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuijsen

Daarnaast heeft de AFM-tekortkomingen geconstateerd bij de eigen toetsing van de herbeoordelingen en heeft ze inmiddels maatregelen genomen om dit toetsingsproces te verbeteren. De AFM betreft de vertraging in het proces van herbeoordelingen.

De AFM zal op korte termijn met elke bank afspraken maken over noodzakelijke vervolgcactiviteiten. Dit heeft de AFM in een brief aan de minister van Financiën laten weten.

Noot

- 1 De AFM houdt toezicht op financiële dienstverlening. In dit kader werd geconstateerd dat de dienstverlening ten aanzien van een specifiek complex financieel product ('rentederivaten') door banken niet voldeed aan wettelijke eisen. De banken moesten op last van de AFM hun dienstverlening opnieuw beoordelen en eventuele schade herstellen. De AFM hield toezicht op dit proces. In december 2015 liet de AFM weten dat zij zelf onvoldoende streng en consistent was geweest in de toetsing van het werk van banken. (AFM, 2015).

Literatuur

- Autoriteit Financiële Markten (2015). *Herbeoordelingen rentederivaten door banken onvoldoende*. www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2015/dec/rentederivaten, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- Autoriteit Financiële Markten (2016a). *AFM presenteert aanpak voor herstel door banken voor klanten met rentederivatenproducten*. www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2016/mrt/aanpak-herstel-rentederivaten, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- Autoriteit Financiële Markten (2016b). *AFM trekt lessen uit extern rapport over toetsing van rentederivatendienstverlening door banken*. www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2016/jun/rapport-toetsing-rentederivaten, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- Bachmann, R. (2011). At the crossroads: Future directions in trust research. *Journal of Trust Research*, 1 (2): 203-213.
- Bouwman, R., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). Experimental public administration from 1992 to 2014: a systematic literature review and ways forward. *International Journal of Public Sector Management*, 29 (2): 110-131.
- Curtin, D., & Meijer, A.J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information polity*, 11 (2): 109-122.
- De Nederlandsche Bank (2016). *Staat van het toezicht 2015*. www.dnb.nl/binaries/Staat%20van%20het%20Toezicht%202015_tcm46-339442.pdf, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- Erp, J. van (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Fine Licht, J. de (2014). Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment. *Public administration review*, 74 (3): 361-371.
- Fine Licht, J. de, Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context bound relationship. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27 (1): 111-134.

Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie.

- Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Den Haag: Boom uitgevers Den Haag.
- Gerring, J., & Thacker, S.C. (2004). Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34 (2): 295-330.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Utrecht.
- Grimmelikhuijsen, S.G., & Knies, E. (2015). Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences*.
- Grimmelikhuijsen, S.G., & Meijer, A.J. (2014). The effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1): 137-157.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hardin, R. (1993). The street-level epistemology of trust. *Politics and Society*, 21 (4): 505-529.
- Hibbing, J.R., & Theiss-Morse, E. (2001). *What is it about Government that Americans Dislike?* Cambridge University Press.
- Hood, C. (2006). Transparency in historical perspective. In: C. Hood & D. Heald (red.), *Transparency, The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 3-23.
- Knot, K. (2013). Speech DNB president Knot - Machiavelli-lezing. www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/speech-2013/dnb285360.jsp, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- Mansbridge, J. (2009). A 'selection model' of political representation. *Journal of Political Philosophy*, 17 (4): 369-398.
- Margetts, H.Z. (2011). Experiments for public management research. *Public Management Review*, 13 (2):189-208.
- Mayer, R.C., Davis, J.H., & Schoorman, F.D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of management review*, 20 (3): 709-734.
- McEvily, B., & Tortoriello, M. (2011). Measuring trust in organisational research: Review and recommendations. *Journal of Trust Research*, 1 (1): 23-63.
- Meijer, A.J. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2): 255-269.
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2015). www.nvwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/verbeterplan-nvwa, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- NRC Handelsblad (12 juli 2014). Wiebes: Belastingdienst lijkt op geplaagde Noord-Zuidlijn. www.nrc.nl/nieuws/2014/07/12/wiebes-belastingdienst-lijkt-op-geplaagde-noord-zuidlijn, geraadpleegd op 1 juli 2016.
- Nye, J.S., Zelikow, P., & King, D.C. (1997). *Why people don't trust government*. Harvard University Press.
- O'Neill, O. (2006). Transparency and the ethics of communication. In: *Proceedings-British Academy*. Oxford University Press, 1 (135): 75-90.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Pratt, A. (2005). The wrong kind of transparency. *The American Economic Review*, 95 (3): 862-877.
- Robben, P.B.M. (2010). *Toezicht in een glazen huis*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Scholtes, E. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Terwel, B.W., Harinck, F., Ellemers, N., & Daamen, D.D.L. (2009). Competence-Based and Integrity-Based Trust as Predictors of Acceptance of Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS). *Risk Analysis*, 29 (8): 290-299.

Femke de Vries, Wilte Zijlstra & Stephan Grimmelikhuijsen

- Tyler, T. (2006). *Why people obey the law*. Oxford: Oxford University Press.
- Twist, M. van, Kleijn, E.H., & Steen, M. van der (2013). *Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Den Haag.
- Vries, F. de (2016). *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Welch, E.W., Hinnant, C.C., & Moon, M.J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of public administration research and theory*, 15 (3): 371-391.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wingerde, C.G. van (2012). *De afschrikking voorbij*. Nijmegen: WLP.