



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013

Een metamonitor van de legitimiteit van het  
democratisch bestuur in Nederland

# Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013

Een metamonitor van de legitimiteit van het  
democratisch bestuur in Nederland

Prof. dr Frank Hendriks, dr Julien van Ostaaijen, Koen van der Krieken MSc MA en  
Milou Keijzers Msc

September 2013

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Naar actualisering van de legitimiteitmonitor</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013</b>	<b>9</b>
	Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit (I)	10
	Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit (II)	24
	Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit (III)	42
<b>3.</b>	<b>LDB 2013: belangrijkste bevindingen</b>	<b>57</b>
	Thematische uitbreiding: Lokale schaal en burgerbetrokkenheid	61
	Gebruikte literatuur	95
	Onderzoeksteam en ondersteuning	99



# 1 Naar actualisering van de legitimiteitsmonitor

## Aanleiding en achtergrond

In 2011 zag de eerste Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (LDB) het licht. De aanleiding om een dergelijke monitor op te bouwen was tweeledig.

Ten eerste was er een decennium lang en breed gediscussieerd over de vermeende ‘legitimiteitscrisis’ van de Nederlandse democratie. Tussen 2001 en 2005 stonden de politieke vertrouwenscijfers voor Nederlandse begrippen relatief laag, en trokken ook andere legitimiteitsindicatoren de aandacht. Niet alleen in de politieke en bestuurswetenschappen (zie de verzamelde beschouwingen in Korsten & De Goede, 2007; Pennings & Keman, 2008; Bovens & Hendriks, 2008; Andeweg & Thomassen, 2011b; Dekker & De Ridder, 2011), maar zeker ook in het bredere publieke en politieke domein werd volop over deze kwestie gedebatteerd. In extremo varieerden de posities van ‘het politieke systeem staat op kapseizen’ (Van Thijn, 2010), tot ‘er is veel gedoe om niks’ (Van Rossem, 2010).

Ten tweede was de ‘evidence base’ onder het debat weliswaar sterk uitgedijd door de proliferatie van grootschalig (survey)onderzoek, maar daarmee ook behoorlijk onoverzichtelijk geworden. Men kwam als het ware om in de grote hoeveelheid statistieken die bedoelden te rapporteren over de houdingen van burgers ten aanzien van het democratisch bestuur. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – hoeder van de democratische rechtstaat, en opdrachtgever achter de legitimiteitsmonitor – groeide de behoefte aan meer overzicht, aan het scheiden van ‘kaf en koren’ en het ‘door de bomen het bos weer kunnen zien’.

Inmiddels zijn we twee jaar verder, en kunnen we een tweede versie van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur voorleggen, met bijzondere aandacht voor veranderingen en voortschrijdende inzichten die uit de nieuwste, beschikbare statistieken kunnen worden gestedilleerd. Het debat over de democratische legitimiteit is thans minder fel dan bijvoorbeeld tien jaar geleden, maar het is nog zeker niet verdwenen. Onlangs nog luidde opiniepeiler Maurice de Hond (2013) de noodklok over de Nederlandse democratie, waarop publicist Dirk-Jan van Baar (2013) meteen repliceerde dat met het Nederlandse bestel helemaal niets mis is.

Veel aandacht trok ook een internationaal onderzoek uit 2013 van het communicatiebureau Edelman, waaruit een dalend vertrouwen in de Nederlandse overheid zou blijken. Volgens Annemieke Kievit (de baas van Edelman Nederland, aangehaald in De Waard, 2013) is er sprake van een wereldwijde leiderschapscrisis, waar ook Nederland in zou delen. Nog maar 6% van de Nederlanders zou in 2013 geloven dat politici de waarheid spreken. Het is jammer dat dit bureau zijn data niet beschikbaar stelt voor wetenschappelijke weging, toetsing en replicatie. Een ander nadeel van dergelijk opinieonderzoek is dat (longitudinale) vergelijking meestal beperkt mogelijk is. Bij het uitwerken van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur wordt dan ook de voorkeur gegeven aan statistieken die zoveel mogelijk longitudinaal zijn opgezet en op validiteit en robuustheid kunnen worden getoetst.

Hieronder geven we aan hoe we de actualisering van de Legitimiteitsmonitor hebben opgebouwd, en hoe we democratische legitimiteit daarbij hebben gedefinieerd. Hier merken we nog op dat aan de Legitimiteitsmonitor-2013 een speciale, eenmalige verdiepingsstudie is toegevoegd rond het thema ‘lokale schaal en burgerbetrokkenheid’; in de eerste bijlage wordt dit thema nader geïntroduceerd en vervolgens uitgewerkt.

## Opbouw en aanpak

De eerste versie van de Legitimiteitsmonitor (de versie 2011) besteedde logischerwijs veel aandacht aan ontwerpkeuzes, aan het uitwerken, uittesten en doen 'uittrillen' van het prototype. Alle details daarvan worden hier niet opnieuw gepresenteerd: die kunnen op internet (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011>) en in rapportvorm (Hendriks, Van Ostaaijen, Boogers, 2011) eenvoudig worden nagelezen. We beperken ons hier tot een overzicht op hoofdlijnen, die voor de LDB-2013 niet wezenlijk anders zijn dan voor de eerdere versie. Waar we aanpassingen en vernieuwingen hebben doorgevoerd maken we dat expliciet.

### Aspecten van legitimiteit

Democratische legitimiteit is een complex begrip dat vele aspecten kent. Het ministerie van BZK noemt in haar strategisch kennisagenda 2010-2015 acceptatie, vertrouwen en tevredenheid als verwante begrippen; en hierachter schuilen vervolgens nog weer andere concepten (vgl. Hertogh, 2007).

Figuur 1 bevat een taxonomie van begrippen die positief of negatief samenhangen met aanvaarding, vertrouwen en tevredenheid. Hierin zijn verschillende gradaties (van passieve tot actieve acceptatie, van geconditioneerde steun tot algemene steun, et cetera) te onderscheiden. Het is overigens zeker niet zo dat alles in de 'positieve' kolom met elkaar meebeweegt: onderzoek laat zien dat hogere tevredenheidscijfers niet automatisch met hogere vertrouwenscijfers samen gaan (Van de Walle & Bouckaert, 2003). En hetzelfde geldt voor de 'negatieve' kolom: loyale oppositie en politieke vervreemding zijn twee verschillende dingen.

Figuur 1 | Aspecten van legitimiteit

Aspect	Positief	Negatief
Aanvaarding	acceptatie (van passief tot actief, van schoorvoetend tot van harte) steun/adhesie (van gedoogsteun tot actieve support, van geconditioneerde steun tot algemene steun) instemming/ goedkeuring (van zwak tot sterk, van stilzwijgende tot manifeste goedkeuring) omarming (van stille trots tot expliciet chauvinisme)	kritiek (van optimistisch en opbouwend tot pessimistisch en cynisch) verwerping (al dan niet actief, van specifiek tot algemeen) oppositie (al dan niet 'loyaal', van specifiek tot algemeen) verzet (van vreedzaam en verbaal tot fysiek en gewelddadig)
Vertrouwen	fiducie/confidentie (van specifiek tot algemeen, van geclausuleerd delegeren tot onvoorwaardelijk overlaten) geloof/overtuiging (van onbereflecteerd 'ik geloof het wel' tot overtuigd 'ik geloof er rotsvast in') integratie/communie (opname in het geheel)	argwaan/scepsis/reserve/twijfel (van specifiek tot algemeen) wantrouwen (van specifiek tot algemeen) cynisme (van licht tot donker) vervreemding (afwending van het geheel)
Tevredenheid	positieve beoordeling/evaluatie (hoge cijfers voor/ruimhartige blijken van tevredenheid) satisfactie/voldoening (van specifieke tot algemene satisfactie, van stille voldoening tot expliciete 'thumbs up') content/gelukkig zijn (met een actor of zaak in het openbaar bestuur)	negatieve beoordeling/evaluatie (lage cijfers voor/zuinige blijken van tevredenheid) ontevredenheid/onbehagen (van specifiek tot algemeen, van stil protest tot expliciete 'thumbs down') onvervuld/ongelukkig zijn (met een actor of zaak in het openbaar bestuur)

Bovenstaande taxonomie is in het onderzoek gebruikt als 'sensitizing framework' waarmee voor de democratische legitimiteit relevante indicatoren in grootschalige databestanden zijn opgespoord.

### Objecten van legitimiteit

In de politieke wetenschap wordt, in navolging van Easton (1965), een zekere gelaagdheid in het legitimiteitsconcept verondersteld. Easton zelf maakte onderscheid tussen de volgende 'objecten' waaraan legitimiteit kan worden toegekend: de politieke gemeenschap, het regime en de gezagsdragers. Anderen hebben de driedeling verder verfijnd in een vijfdeling, die zich op hoofdlijnen als volgt laat verbinden met de indeling van Easton (vgl. Dalton, 1999; Norris, 1999; zie ook Thomassen, 2010; Tiemeijer, 2010):

Figuur 2 | Objecten van legitimiteit

Driedeling (Easton)	Vijfdeling (Dalton e.a.)	Waar gaat het over?
Politieke gemeenschap	Gemeenschap	Verbondenheid met het geheel, de nationale staat
Politieke regime	Principes	Steun voor beginselen van de democratische rechtstaat
	Inrichting/werking	Tevredenheid met de manier waarop de democratische rechtstaat werkt
	Instellingen/instituties	Vertrouwen in regering, parlement, partijen als algemene instituties
Politieke actoren	Autoriteiten/actoren	Vertrouwen in specifieke bestuurders, politici, partijen

Voor een legitimiteitsmonitor die ook gericht is op de legitimiteit van het democratisch handelen is een wat andere indeling gewenst. Om te beginnen onderscheiden we voor dat doel een aanvullende categorie 'beleidshandelen'. Daarnaast vatten we 'autoriteiten/actoren' en 'instellingen/instituties' samen in één verzamelcategorie. En ten slotte onderscheiden we een algemene categorie 'systeem' (die slechts ten dele afgedekt wordt door de wijze waarop 'politieke gemeenschap' en 'politiiek regime' doorgaans worden geoperationaliseerd).

De objecten van legitimiteit – aan wie of wat wordt legitimiteit toegekend of onthouden? – onderscheiden we dus langs drie hoofdlijnen:

- I. **Systeem** – het politiek-bestuurlijk systeem, het democratisch bestuur en het openbaar bestuur in algemene zin; het systeem dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' in banen leidt.
- II. **Actoren** – gezagdragers en gezagdragende instituties; functionarissen en collectieve actoren (in lijn met het 'new institutionalism' vallen deze onder onze brede definitie van actoren) die met 'officieel' gezag bekleed zijn in het openbaar bestuur.
- III. **Beleidshandelen** – beleid, waaronder regelgeving, op verschillende terreinen – de zorg, de economie, de opsporing, et cetera – dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' concreet maakt.

De legitimiteit die aan deze objecten wordt toegekend noemen we in het kort: 'systeemlegitimiteit', 'actorlegitimiteit', en 'beleidslegitimiteit'.

### Roeien met de riemen die er zijn

Bij het uitwerken van de Legitimiteitsmonitor wordt geput uit reeds bestaande, voor onze doeleinden beschikbare databestanden. We roeien met de riemen die er zijn. Het gaat primair om de volgende grootschalige databestanden:



Figuur 3 | Databestanden

Databestand	Relevante thema's	Frequentie
Continu onderzoek burgerperspectieven (COB: SCP)	Vertrouwen in instituties, politiek vertrouwen, tevredenheid met overheidsbeleid	Per kwartaal
Culturele veranderingen in Nederland (CV: SCP)	Vertrouwen in overheid, vertrouwen in parlement, tevredenheid met overheidsbeleid, patriottisme	Tweejaarlijks
Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO)	Vertrouwen in instituties, tevredenheid met overheidsbeleid, beleidsvoorkeuren, politiek cynisme, protestbereidheid	Rond iedere Tweede Kamerverkiezing
Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen (LISS)	Tevredenheid met overheidsbeleid, tevredenheid met instituties, politiek vertrouwen, politiek cynisme	Meermaals per jaar
Eurobarometer (EB)	Steun voor Europese integratie, tevredenheid met democratie, nationale trots	Over het algemeen halfjaarlijks
European Values Studies (EVS)	Tevredenheid met functioneren democratie, tevredenheid met economisch beleid, vertrouwen in politieke instituties	Ieder decennium
European Social Survey (ESS)	Tevredenheid met functioneren democratie, vertrouwen democratische instituties, vertrouwen in politici	Tweejaarlijks

Daarnaast zijn er aanvullende overheidsstatistieken waaruit kan worden geput; zij bevatten relevante gegevens over geweld tegen overheidsfunctionarissen, klachten bij de Ombudsman (eventueel aangevuld met gegevens over interne klachtenprocedures), burgerlijke 'compliance' in de richting van de belastingdienst, et cetera.

### Demos en kratos

Bij democratisch bestuur gaat het om alles wat een rol speelt in de verbinding tussen de burgerij (demos) en het bestuur (kratos), waaronder: de politieke intermediairen, de verkiezingsmechanismen, de procedures en actoren die de publieke besluitvorming in banen leiden, en publiek beleid tot aan de voordeur (en soms zelfs tot achter de voordeur) van de burger brengen. Hoe de burgerij tegen dit alles aankijkt is de vraag die ten grondslag ligt aan de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. In het volgend hoofdstuk trachten we deze vraag te beantwoorden, gebruikmakend van de eerder genoemde grootschalige databestanden.

## 2 Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013

### Het grote plaatje

De Legitimiteitsmonitor is bewust niet opgezet als een soort 'AEX-index van het democratisch bedrijf'. Het was en is niet de bedoeling om de legitimiteit van het democratisch bestuur (quasi-)objectief tot één waarde te reduceren ('het gaat goed/slecht, want de index is met een X-aantal punten gestegen/gedaald de afgelopen jaren'). Democratische legitimiteit is een sociale constructie, waarbij meerdere dimensies die niet tot elkaar kunnen worden gereduceerd tegelijkertijd relevant zijn. Gelaagde intersubjectiviteit - gedeelde oordeelsvorming op onderdelen - is het hoogst haalbare.

De Legitimiteitsmonitor kan het proces van oordeelsvorming niet met één berekening afronden, maar de monitor kan het proces van oordeelsvorming wel ondersteunen, in zinvolle banen leiden en van bruikbare inzichten voorzien. De Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur lijkt meer op het 'dashboard', met verschillende meterschermen, dat een hedendaagse automobilist voor zich heeft, of op het bewakingspaneel, met verschillende beeldschermen, dat een professionele nachtwaker ondersteunt in zijn werk. Het dashboard toont niet alles, maar wel een aantal belangrijke onderdelen van een auto. De nachtwaker ziet op zijn bewakingspaneel niet het hele gebouw in al zijn facetten, maar wel een aantal belangrijke hoeken.

De verschillende schermen (lees: Figuren) die hieronder voorbij komen zijn als volgt geclusterd:

- I. Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit
  - Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie
  - Waardering voor werking democratie
  - Hang naar democratische vernieuwing
  - (Dis)connectie met representatieve politiek
  - Wat verder nog interessant is
- II. Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit
  - Waardering regering en bewindspersonen
  - Waardering volksvertegenwoordiging en kamerleden
  - Waardering politieke partijen en politici
  - Waardering overheden en ambtenaren
  - Wat verder nog interessant is
- III. Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit
  - Bread & butter: beleid economie, werkgelegenheid en sociale zekerheid
  - Law & order: ordehandhaving, misdadbestrijding, politie en justitie,
  - Care & cure: beleid voor zorg, verpleging, verzorging jong en oud
  - Leefbaarheid: beleid voor ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer
  - Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

**Doorheen de tekst worden afkortingen gebruikt die voor het volgende staan:**

COB = Continu Onderzoek Burgerperspectieven  
DPES = Dutch Parliamentary Election Studies  
EB = Eurobarometer  
EVS = European Value Studies  
CV = Culturele Verkenningen  
IGV = Integrale Veiligheidsmonitor  
LISS = Langlopende Internet Studies voor de Sociale Wetenschappen  
NKO = Nationaal Kiesonderzoek  
SCP = Sociaal Cultureel Planbureau  
SSN = Sociale Staat van Nederland  
SCR = Sociaal en Cultureel Rapport

**De meeste hieronder genoemde bronnen zijn op internet te raadplegen; de betreffende URL's zijn:**

Danseasy = <http://194.171.144.69/webview>  
Zacat = <http://zacat.gesis.org>  
DPES = <http://www.dpes.nl>  
LISS = <http://www.lissdata.nl/dataarchive/>  
CenterERdata archief = <http://www.centerdata.nl/>  
ESS website = <http://www.europeansocialsurvey.org/>

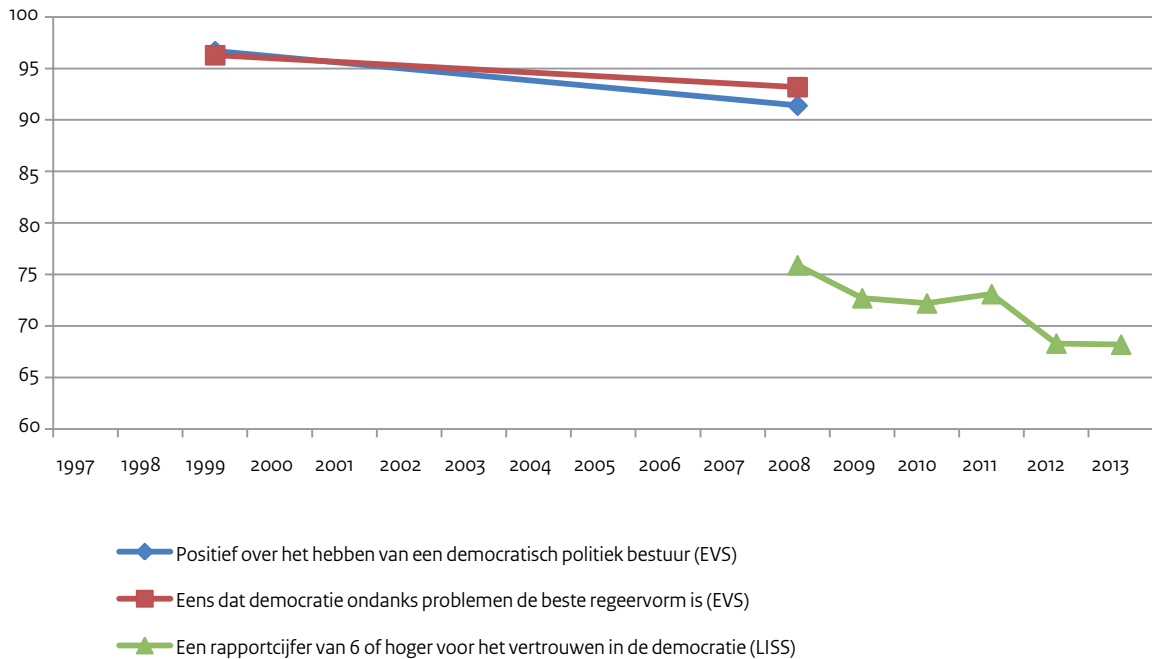
## Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit (I)

In de eerste hoofdcategorie kijken we naar legitimiteitsindicatoren op het niveau van het overkoepelend systeem. Het gaat hier om de grondhoudingen van burgers ten aanzien van de grondvormen van het politiek-bestuurlijk systeem – de democratische rechtstaat en zijn constitutie, de parlementaire democratie en haar representatievormen – dat de ‘gezaghebbende waardetoedeling’ in banen leidt. We gaan hieronder in op de steun voor het democratisch principe en het in Nederland gegroeide democratisch systeem. Daarbij kijken we ook naar tekenen van (dis)connectie met - en mogelijk cynisme jegens - de vertegenwoordigende democratie in het algemeen (specifieke instellingen en beleidsterreinen komen in deel II en III aan bod), en naar de mate waarin burgers eventueel systeemveranderingen of -vernieuwingen voorstaan.

### Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie

Hoe staan burgers tegenover de democratie (bestuur van velen: het volk) als historisch alternatief voor de oligarchie (bestuur van enkelen: de oligarchen) of de autocratie (bestuur van een eenling: de autocraat)? Vinden ze het de moeite, kosten en onvermijdelijke problemen waard? Of zouden ze wellicht liever een ‘sterke leider’ of meerdere ‘toegewijde leiders’ aan het roer zien?

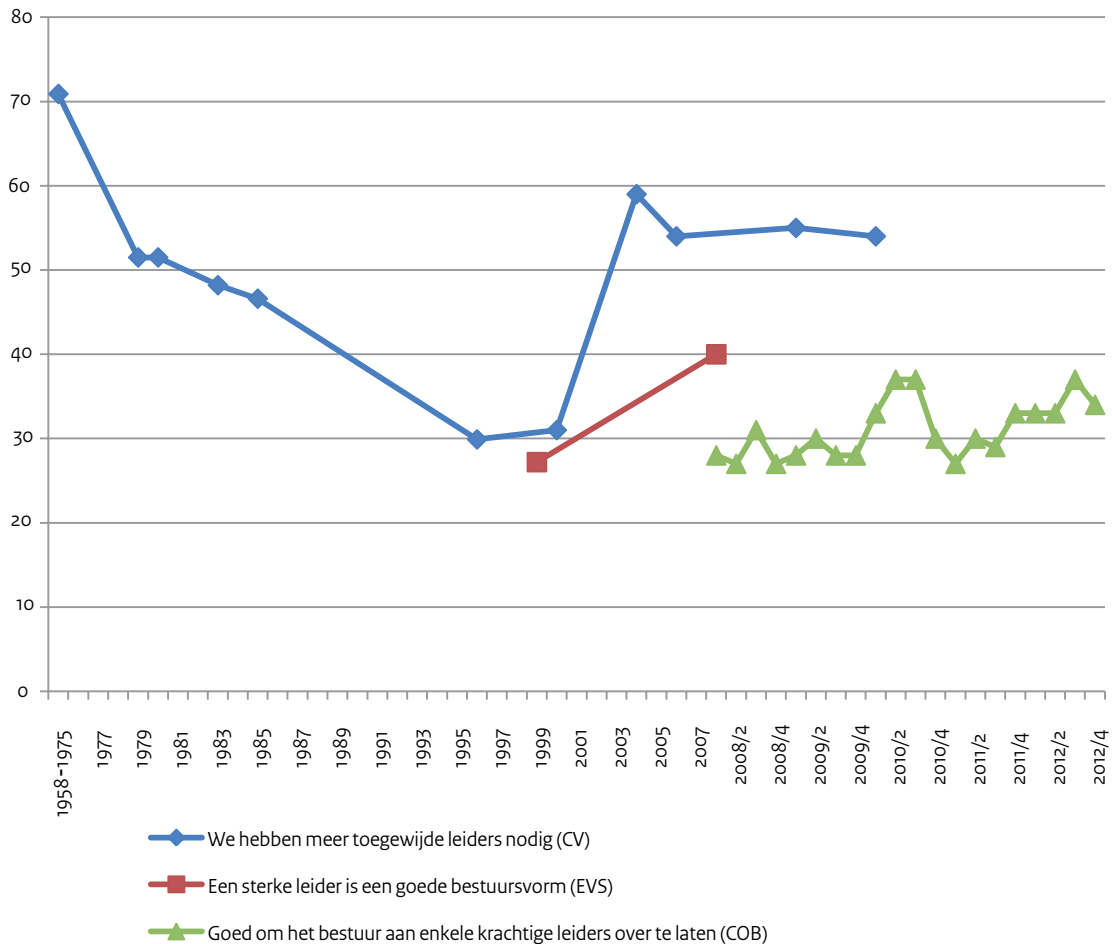
### 1.1 | Steun voor democratie<sup>1,2</sup>



<sup>1</sup> In het algemeen drukken de cijfers de positieve beantwoording op de vragen uit (soms worden daarvoor categorieën gecombineerd). Bij vragen naar een rapportcijfer combineren we, tenzij anders vermeld, de categorieën '6' en hoger. Hoewel dit in tegenstelling tot de eens/oneens vragen technisch gezien een kleinere categorie is, gaan we er van uit dat het oordeel vanuit respondenten pas vanaf een '6' positief is en dus beter vergelijkbaar met de vragen waar het percentage 'eens' of 'tevreden' is gegeven. De EVS en Eurobarometer data komen uit ZACAT, indien niet anders vermeld in de voetnoot is de CV data afkomstig van DANS (voor de periode 1958-1975 is er één gemiddeld cijfer), ESS van de ESS website en de LISS gegevens uit het CentERdata archief. Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn zoveel mogelijk de ongewogen data geanalyseerd, waar er meerdere metingen per jaar waren, is de eerste meting gebruikt. Opvallend: de gegevens uit SSN 2011, SSN 2009 en SSN 2007 verschillen onderling, we hebben data uit de laatste meting gebruikt. De gegevens voor het COB komen uit verschillende COB kwartaalverslagen van het SCP. De ruwe data zijn onbewerkt geanalyseerd, missende waarden als 'weet niet' of 'ongeldig' buiten beschouwing gelaten. De NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gegevens van 2010 en 2011 uit NKO 2010 en 2011, gewogen gemiddelde berekend. De cijfers van de ombudsman komen uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman), de cijfers van de belastingdienst zijn afkomstig uit de fiscale monitoren van de belastingdienst. De overige bronnen staan bij de betreffende figuren vermeld.

<sup>2</sup> 'Ik ga een aantal politieke systemen beschrijven en vragen wat u van elk vindt als een manier om dit land te besturen. Geef aan in hoeverre het volgens u een goede of slechte manier is om dit land te besturen. Een democratisch politiek bestuur hebben' (EVS). 'Democratie kan misschien problemen hebben maar het is beter dan enige andere vorm van regeren'. Opgeteld zijn degenen die hierop met (zeer) eens antwoorden (EVS). Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? (1 = geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen) Democratie (bij de cijfers is uitgegaan van het jaartal waarop het rapport is afgerond, ook al vonden er ook metingen plaats in december van het jaar ervoor) (LISS).

## 1.2 | Hang naar sterke leider<sup>3</sup>



Uit Figuur 1.1 blijkt dat het algemene idee van democratie als regeervorm in Nederland, ondanks licht dalende tendensen, op grote en tamelijk stabiele steun kan rekenen. De jongste cijfers van het LISS laten een lichte daling zien maar die is relatief. Degenen die hun vertrouwen in de democratie uitdrukken met een rapportcijfer 6 of hoger (met voldoende en ruime voldoende dus) daalt van 76% in 2008 tot 68% in 2012 en 2013: het is een daling maar het is ook nog steeds een ruime meerderheid.

Tegelijk valt op dat de idee van goeddeels autonome, sterke leiders – autocratische elementen in het bestuursstelsel zou men kunnen denken – per saldo toenemende steun verwerft sinds de millenniumwisseling (zie Figuur 1.2). Tot dan toe had de idee van ‘krachtig leiderschap’ in Nederland over een lange reeks van jaren steeds minder steun gekregen. In 2000 noteert SCP/CV nog grofweg dezelfde waarde als in 1996, maar vanaf 2004/2006 ontwikkelt de blauwe lijn zich op een significant hoger niveau, dat ook in de nieuwste en laatstbekende metingen op peil blijft. EVS heeft geen nieuwe metingen na 2008, maar COB wel en die vertonen na een kortstondige daling vanaf begin 2011 wederom een stijgende tendens. Saillant is het dat de hoogste pieken in de groene COB-lijn rond de verkiezingen van 2010 en 2012 worden genoteerd: 37% procent is het dan eens met de uitspraak “het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders.”

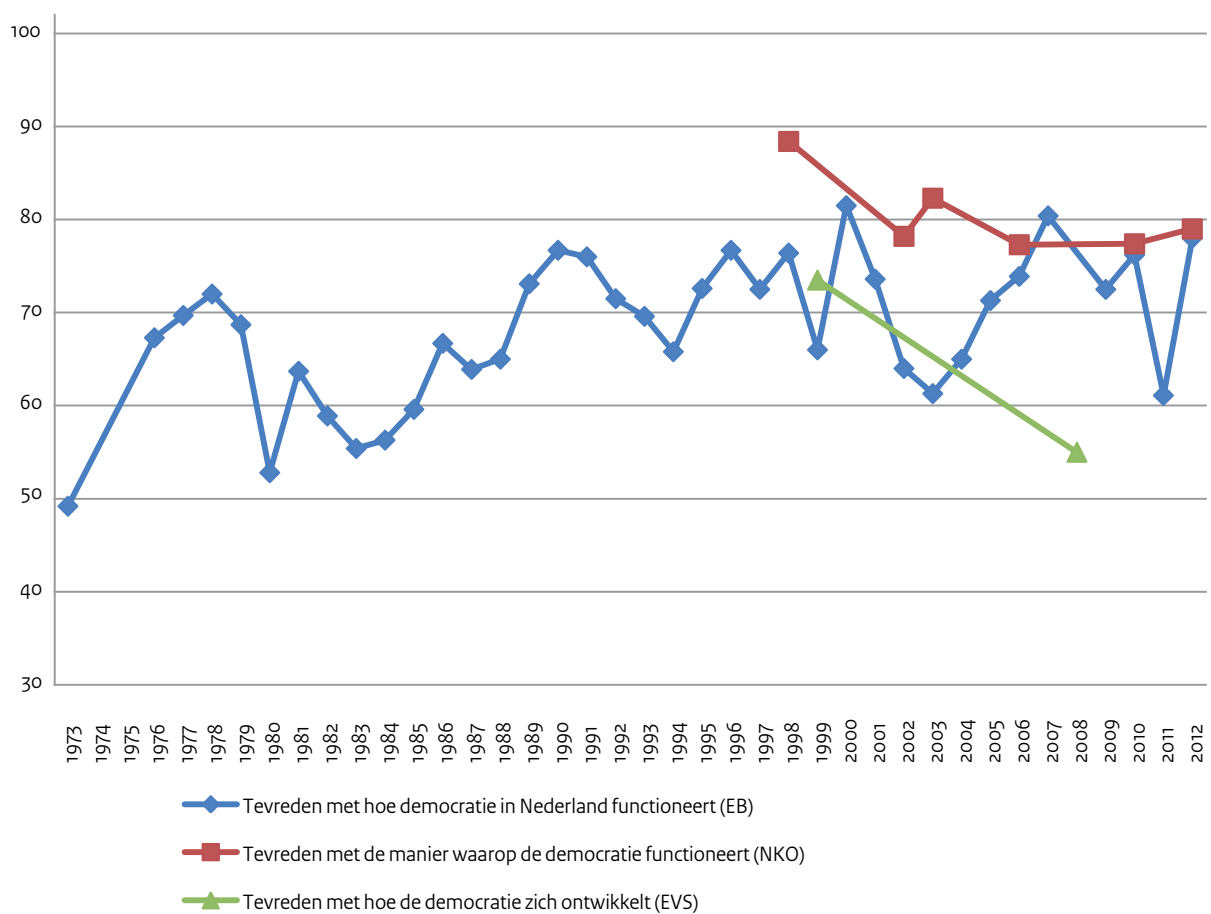
<sup>3</sup> ‘Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben’ (CV); ‘Geef aan in hoeverre het volgens u een goede of slechte manier is om dit land te besturen. Een sterke leider hebben die zich niet druk hoeft te maken om het parlement en verkiezingen’ (EVS); ‘Het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders’ (COB).

Het is een minderheid en het duidt niet per sé op een anti-democratische houding – politieke democratie en stevig leiderschap kunnen prima samengaan – maar nabij parlementaire verkiezingen is het toch een opmerkelijk gegeven.

### Waardering voor werking democratie

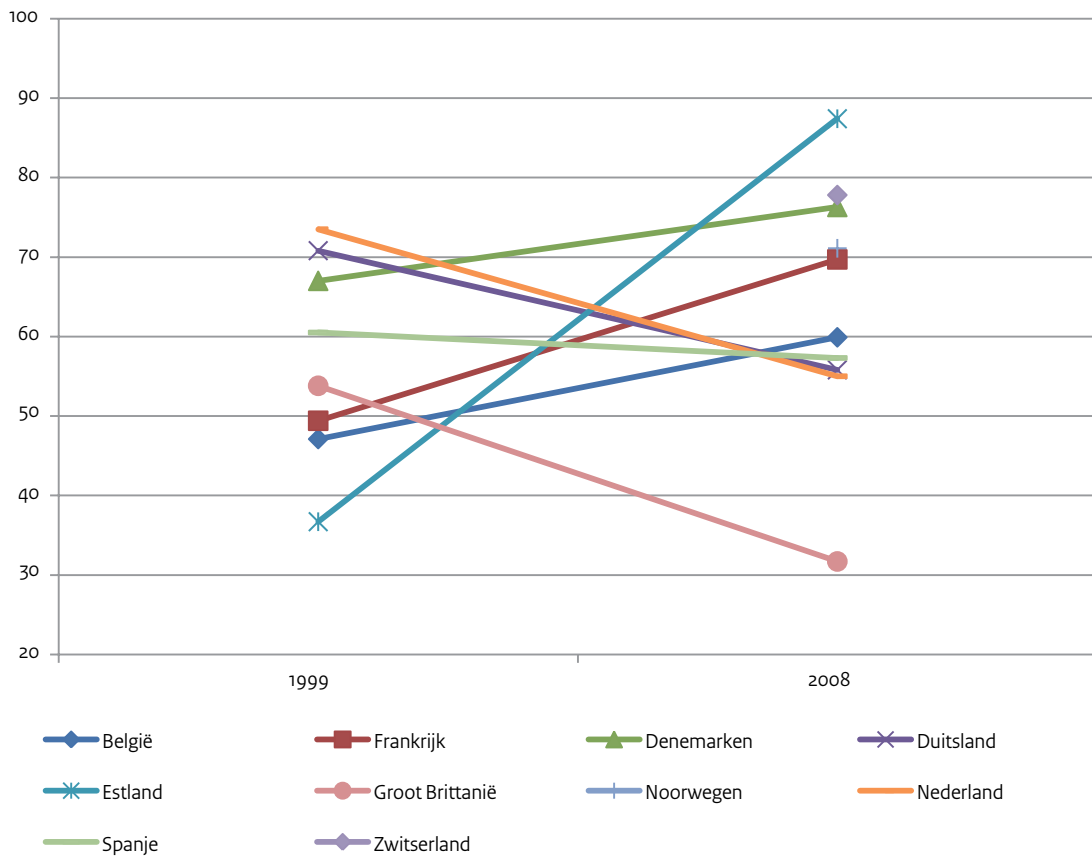
Als burgers kijken naar de democratie zoals die op enig moment functioneert, hoe waarderen zij die dan? Hoe tevreden zijn ze ermee? Hoeveel vertrouwen hebben ze erin? En hoe verhoudt de tevredenheid met het democratisch systeem in Nederland zich tot die in andere landen?

#### 1.3 | Tevreden met de bestaande democratie<sup>4</sup>



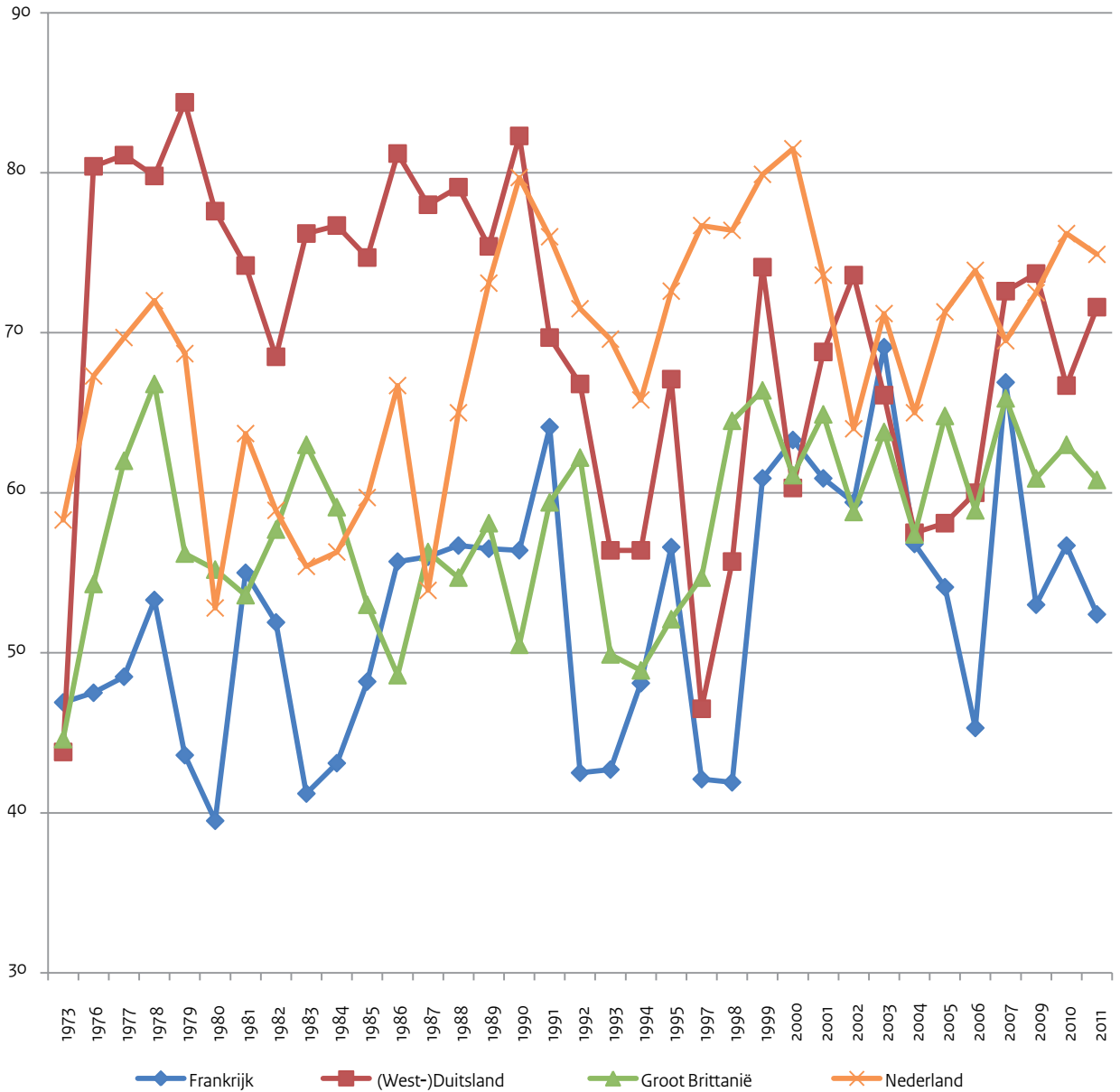
<sup>4</sup> 'De wijze waarop de democratie in Nederland functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' (EB); 'Bent u over het algemeen genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert?' (NKO); 'Bent u over het geheel genomen zeer tevreden, behoorlijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie zich ontwikkelt in uw land?' (EVS).

#### 1.4 | Tevreden met de ontwikkeling van de democratie (EVS)<sup>5</sup>



<sup>5</sup> 'Bent u over het geheel genomen zeer tevreden, behoorlijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie zich ontwikkelt in uw land?' (EVS)

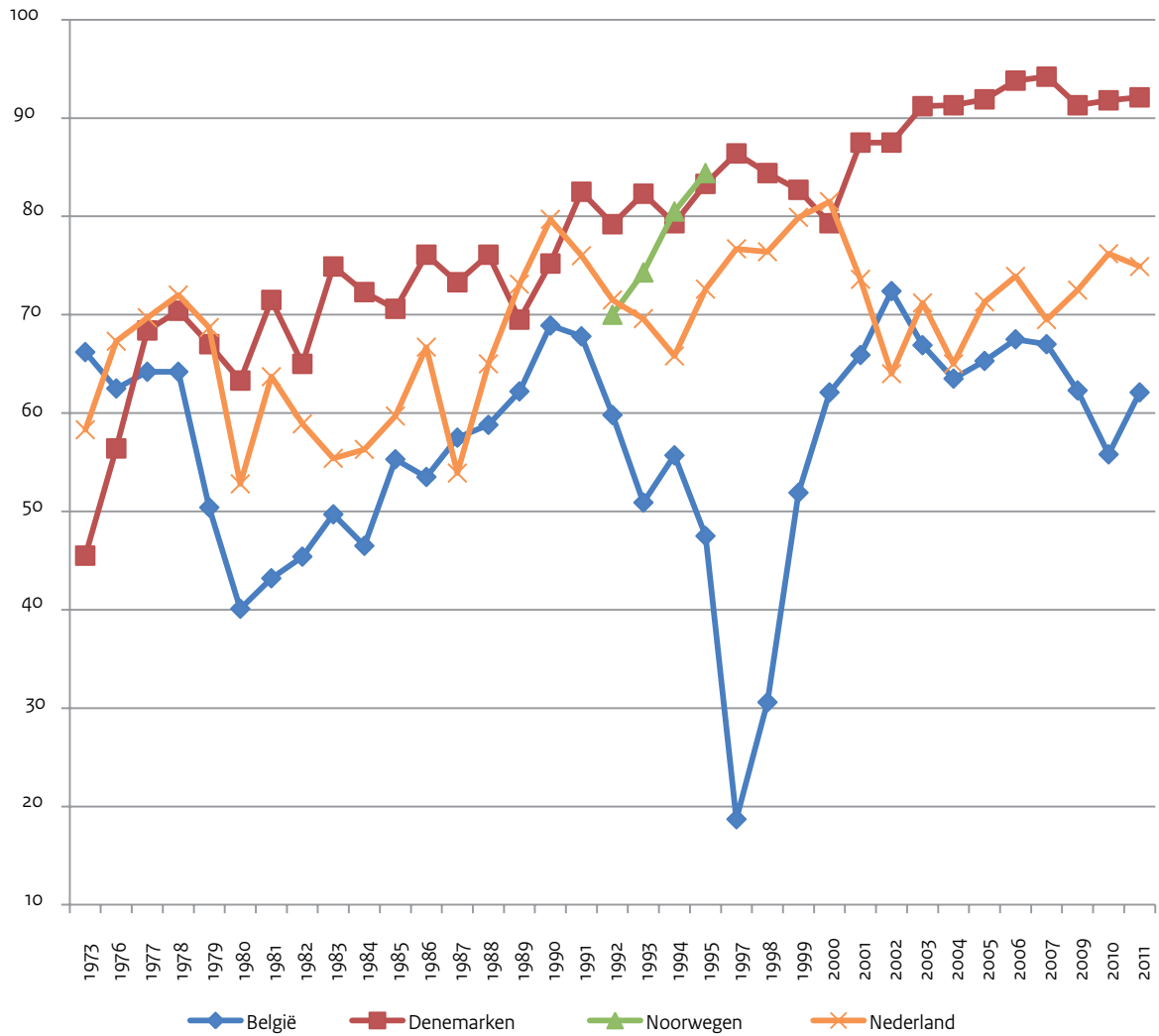
1.5 | Tevreden met werking democratie – vergelijking I (EB) <sup>6</sup>



<sup>6</sup> Zou u zeggen dat u, in het algemeen, zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden bent met de wijze waarop de democratie in [land x] werkt? Tot 1991 vertegenwoordigt Duitsland alleen West-Duitsland.



1.6 | Tevreden met werking democratie – vergelijking II (EB)<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Zou u zeggen dat u, in het algemeen, zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden bent met de wijze waarop de democratie in [land x] werkt?

De Eurobarometervraag naar de tevredenheid met de werking van de democratie is een bekende en veelgebruikte. Meestal wordt in de antwoorden op deze vraag een trendmatige groei van de tevredenheid met de democratie gezien: een lijn die tussen het op en neer bewegen vooral omhoog gaat (Andeweg & Thomassen, 2011a). De blauwe lijn in Figuur 1.3 gaat inderdaad trendmatig omhoog, van een kleine 50% die in 1973 tevreden was met de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert, tot een niet geringe 78% die daar in 2012 tevreden mee zegt te zijn.

Deze Eurobarometerindicator moet echter wel met enige slagen om de arm worden benaderd. Tiemeijer (2010) heeft bijvoorbeeld aannemelijk gemaakt dat achter de generieke Eurobarometervraag eigenlijk twee verschillende vragen verscholen liggen: een vraag naar de tevredenheid met het democratische proces in engere zin, en een vraag naar de tevredenheid met de politieke vrijheden die met democratie worden geassocieerd. De eerste vraag wordt volgens zijn onderzoek minder positief beantwoord dan de tweede: Nederlanders lijken vooral tevreden te zijn met de politieke vrijheden, en het is mogelijk, hoewel niet zeker, dat dit de 'tevredenheid met de democratie' voor een belangrijk deel verklaart. Deze uitsplitsing is helaas niet langjarig beschikbaar.

Een ander probleem is dat de betreffende Eurobarometerdata op verschillende (officiële) plekken verschillend worden verstrekt; het gevolg is dat de betreffende tijdreeks op verschillende plekken net iets anders wordt gepresenteerd. De blauwe lijn in Figuur 1.3 is gebaseerd op de laatstbekende cijfers. De eerder gesignaleerde trendmatige groei van de tevredenheid blijft dan overeind, maar de groeicurve is vervolgens wel vlakker dan doorgaans wordt aangenomen (vergelijk de sterker stijgende trendlijn bij Thomassen, 2010).

Daarnaast moet men niet over het hoofd zien dat naast de vele 'ups' ook opvallende 'downs' optreden. De grootste daling - 20,2 procentpunten in slechts drie jaar - treedt op tussen het jaar 2000 en 2003; kort daarna treedt tussen 2007 en 2011 een bijna even grote daling op. De 'dieptepunten' van 2003 en 2011 zijn relatief: 61% van de bevolking toont zich dan nog steeds tevreden met de wijze waarop de democratie functioneert. Toch vallen deze scores op, omdat de 'hoogtepunten' in de tijdreeks er kort voor zitten (in 2000 respectievelijk 2007); we kunnen dus wel spreken van een aanzienlijke volatiliteit.

Vergelijkbare NKO- en EVS-indicatoren laten na eerste meting per saldo niet eenzelfde groei zien als de meestal opgevoerde Eurobarometer-indicator. De NKO-cijfers dalen van 88,4% tevredenheid naar 77% in 2006 en 2010. De EVS-cijfers komen lager uit, en dalen ook sterker: van 73,5% in 1999 naar 55% in 2008. Bij de EVS-indicator is de vraagstelling net iets anders (meer gericht op de ontwikkeling van de democratie dan op het functioneren in het hier en nu), maar het is zeer de vraag in hoeverre respondenten zulke subtiliteiten verdisconteren.

De EVS-bestanden maken internationale vergelijking mogelijk. In Figuur 1.4 hebben we ons gericht op de landen die ook terug komen in onze verdiepingsstudie (zie de bijlage), en waarvoor twee vergelijkbare metingen beschikbaar zijn. Duitsland blijkt dan een nagenoeg zelfde daling te vertonen als Nederland, en ook Groot-Brittannië blijkt dan een even sterke daler, zij het op een substantieel lager niveau van tevredenheid; in Spanje gaat de tevredenheid met de democratie volgens EVS heel licht omlaag tussen 1999 en 2008. Een stijgende lijn zien we bij de nieuwe democratie Estland, bij Denemarken, België en Frankrijk. Voor Noorwegen en Zwitserland is alleen een meting in 2008 beschikbaar, maar die ligt duidelijk boven de 2008-score van Nederland. In dit 'Europese klasje' scoort feitelijk alleen Groot-Brittannië in 2008 lager dan Nederland.

Eurobarometer maakt het mogelijk om over een langere periode, en met een grotere frequentie van metingen, te vergelijken. Om het beeld dan toch nog overzichtelijk te houden hebben we de vergelijking in twee Figuren uitgesplitst, en toegespitst op Nederland en de drie klassieke grootmachten in haar directe omgeving (Figuur 1.5) en op Nederland en drie kleinere, consensuele democratieën waarmee Nederland vaak wordt vergeleken (Figuur 1.6). In de laatste categorie moet Nederland Denemarken wederom laten voorgaan, en ook Noorwegen komt hoger uit (in de helaas

beperkte serie beschikbare metingen voor dat land). In België ligt de tevredenheid met de democratie bijna voortdurend op een lager niveau. Vooral in de jaren '90 - als Nederland zich wentelt in het poldermodel en België in de ban is van de witte marsen - is het contrast aanzienlijk. Tussen 2002 en 2007 ontlopen de twee landen elkaar niet veel, waarna het eerdere contrast weer voorzichtig terug lijkt te komen.

In Figuur 1.5 scoort Nederland meestentijds duidelijk beter - als het gaat om tevredenheid met de wijze waarop de democratie werkt - dan de majoritaire democratieën van Groot-Britannië en, vooral, Frankrijk. Duitsland kent een hybride democratie met zowel een stevige dosis consensusdemocratie (vanwege het 'samenwerkingsfederalisme') als een aanzienlijk element van pendule-democratie (vanwege het 'twee-en-een-half-partijstelsel'). Duitsland scoort hoger dan Nederland op deze indicator tot aan 1990, waarna de veelbesproken 'Politikverdrossenheit' (de ontgoocheling omtrent de politiek) in de Duitse cijfers wat meer lijkt door te klinken. De laatste jaren liggen de Duitse en Nederlandse tevredenheidscijfers weer wat dichterbij elkaar. In dit Europese klasje behoort Nederland bij de laatstbekende meting (2011) in ieder geval niet bij de laagsten, maar juist bij de hoogsten.

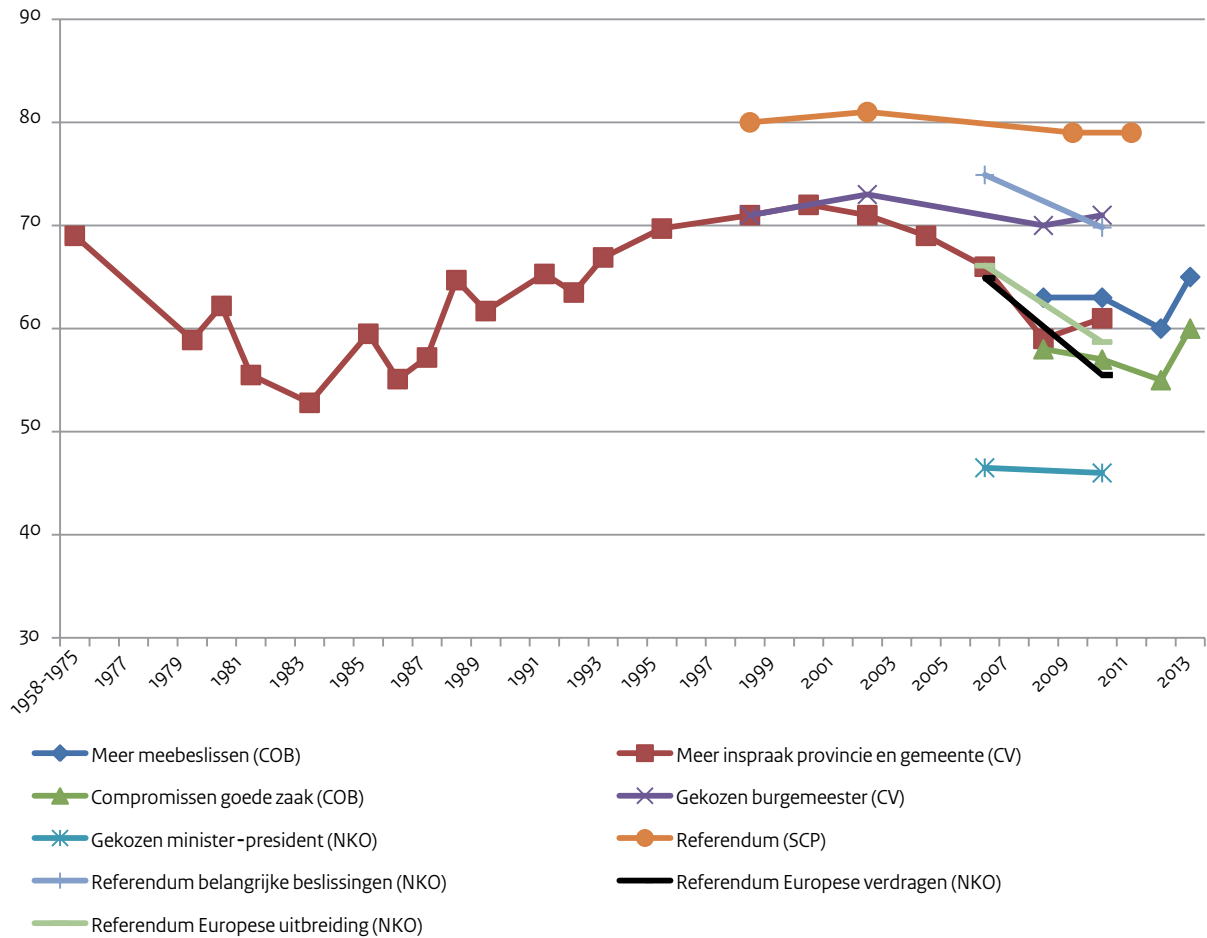
### Hang naar democratische vernieuwing

Hoe zeer verlangen burgers naar democratische vernieuwing, naar verandering van het bestaande systeem? Zouden ze meer directe democratie of meer rechtstreeks gekozen bestuurders willen zien dan het huidige systeem te bieden heeft? De hang naar vernieuwing is in zekere zin te beschouwen als kritiek op het bestaande systeem, zij het als een vorm van constructieve kritiek die verbeteringen van het democratisch systeem mogelijk en wenselijk acht.

De substantiële en stabiele hang naar directe volksstemmingen en rechtstreeks om de kiezersgunst dingende bestuurders laat zien dat de geest van de stemmingendemocratie in Nederland leeft en stevige steun onder de bevolking geniet (vgl. Hendriks, 2012). Figuur 1.7 laat zien dat een forse minderheid van zo'n 45% voor een gekozen premier is, terwijl een ruime meerderheid van zo'n 70% zich meermaals uitsprekt voor een gekozen burgemeester. In SCP-onderzoek verklaart een nog grotere, stabiele meerderheid van zo'n 80% voorstander te zijn van referenda over 'voor ons land belangrijke beslissingen'. Bij NKO neemt de steun voor (Europese) referenda tussen de twee meetpunten van 2006 en 2010 wat af, maar blijven (duidelijke) meerderheden desalniettemin voorstander van directe volksstemmingen.

De traditioneel dominante consensus- of overlegdemocratie - die vanouds weinig op heeft met electoraal scherp 'afrekenen' via directe volksstemmingen en rechtstreekse bestuurdersverkiezingen (Andeweg & Thomassen, 2011a, 2011b) - wordt door de hang naar zulke democratische vernieuwingen ontegenzeggelijk uitgedaagd. Maar het is de vraag of deze daarmee ook serieus aan legitimiteit inboet. Gaat de hang naar de meer aggregatieve stemmingendemocratie zo ver dat de meer integratieve consensusdemocratie duurzaam op minder steun kan rekenen? Of willen grote groepen Nederlanders niet zozeer af van de consensusdemocratie als wel deze 'kruiden' met anderssoortige ingrediënten? In 2013 vindt in ieder geval nog 60% het een 'goede zaak dat in de politiek compromissen worden gesloten,' een wezenskenmerk van consensusdemocratie; in eerder jaren was dat percentage iets lager maar nooit lager dan 55%. Een iets hoger percentage (vergelijk de donkerblauwe lijn met de groene lijn in Grafiek 1.7) geeft tegelijk aan COB mee dat burgers meer zouden moeten kunnen 'meebeslissen over belangrijke politieke kwesties'. Velen zeggen dus 'politieke compromissen okee', maar velen zeggen tegelijk 'burgers laten meebeslissen'. Of men bij dit laatste denkt aan het meer klassieke idee van 'inspraak' bij bestuurlijke beslissingen op lokaal en provinciaal niveau is de vraag. Bij de laatste metingen is zo'n 60% daar nog steeds wel voorstander van, maar in een reeks van jaren is de steun hiervoor toch ook afgenomen.

## 1.7 | Hang naar democratische vernieuwing<sup>8</sup>



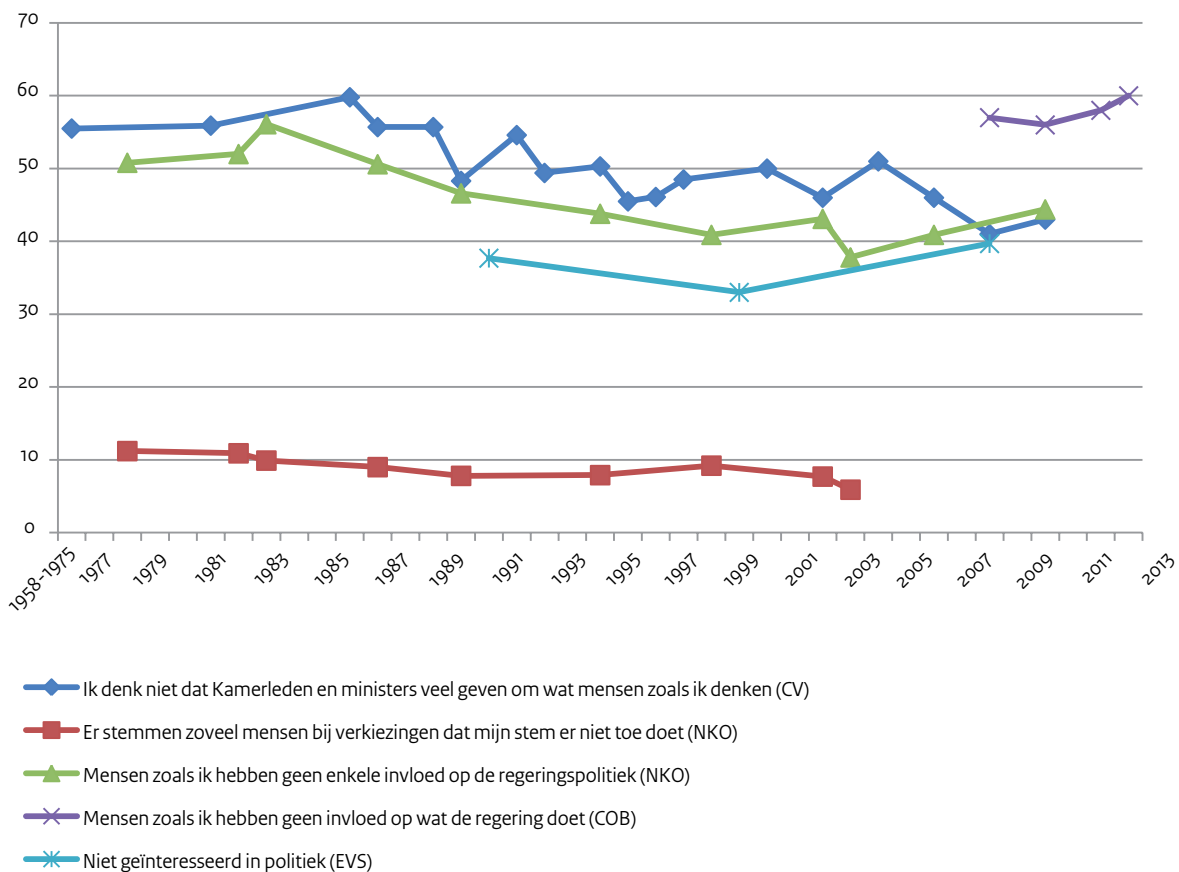
<sup>8</sup> 'Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties' (COB); 'Het is een goede zaak dat in de politiek compromissen worden gesloten' (COB); 'Vindt dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie veel of een beetje groter moet worden' (CV – deze formulering komt uit SSN 2009); 'De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente' (CV); 'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezer zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum' (SCP) 'Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum' (NKO); 'De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen' (NKO); 'Toekomstige Europese verdragen moeten in de vorm van een referendum aan de kiezers worden voorgelegd' (NKO); 'Eventuele toekomstige uitbreidingen van de Europese Unie moeten in de vorm van een referendum aan de kiezers worden voorgelegd' (NKO). De CV/DansEasy bevat nog gegevens uit 1971 en 1972. In beide jaren was 61% van de bevolking het eens met de stelling.

### (Dis)connectie met representatieve politiek

In de statistieken zijn verschillende items te vinden die 'politiek cynisme' bedoelen te meten. Verderop in de monitor komen cynisme-items aan bod die zich richten op specifieke autoriteiten (kamerleden, politieke partijen e.d.).<sup>9</sup>

Stellen burgers een zekere mate van belang in politiek? Denken ze dat politici omgekeerd belang stellen in hun mening? Geloven ze dat hun in verkiezingen uitgebrachte stem ertoe doet, dat het uitmaakt om te gaan stemmen, dat het verschil maakt voor wie er aan de macht komt, en voor welk beleid er uiteindelijk wordt gevoerd? Als dat idee niet aanwezig is, of sterk afneemt, is de legitimiteit van de representatieve democratie in het geding.

#### 1.8 | (Dis)connectie met representatieve politiek<sup>10</sup>



<sup>9</sup> In de databestanden zijn ook veel items te vinden die de aard en soort van politieke participatie onder burgers betreffen. Veel van deze items (heeft u de afgelopen tijd meegedaan aan een boycot, heeft u meegelopen in een demonstratie, e.d.) zijn minder relevant voor een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (boycots kunnen ook buitenlandse regimes of multinationals op de korrel nemen; demonstraties kunnen ook tegen werkgevers, kerken of bepaalde ideeën in de samenleving gericht zijn). CV vraagt nog wel: 'Stel dat iemand een wet zo onrechtvaardig vindt dat hij besluit de regering bij zijn werk te hinderen door zitdemonstraties, massabijeenkomsten of protestoptochten. Keurt u dat goed of keurt u dat af?'. De groep die dat afkeurt is sinds 1975, toen 52% dat afkeurde, geslonken naar 22% in 2005. Opvallend is dat dat percentage in 2010 weer enigszins is gestegen tot 26 (COB 2013/1, cijfers bij benadering uit een grafiek, daarmee foutmarge van 1%).

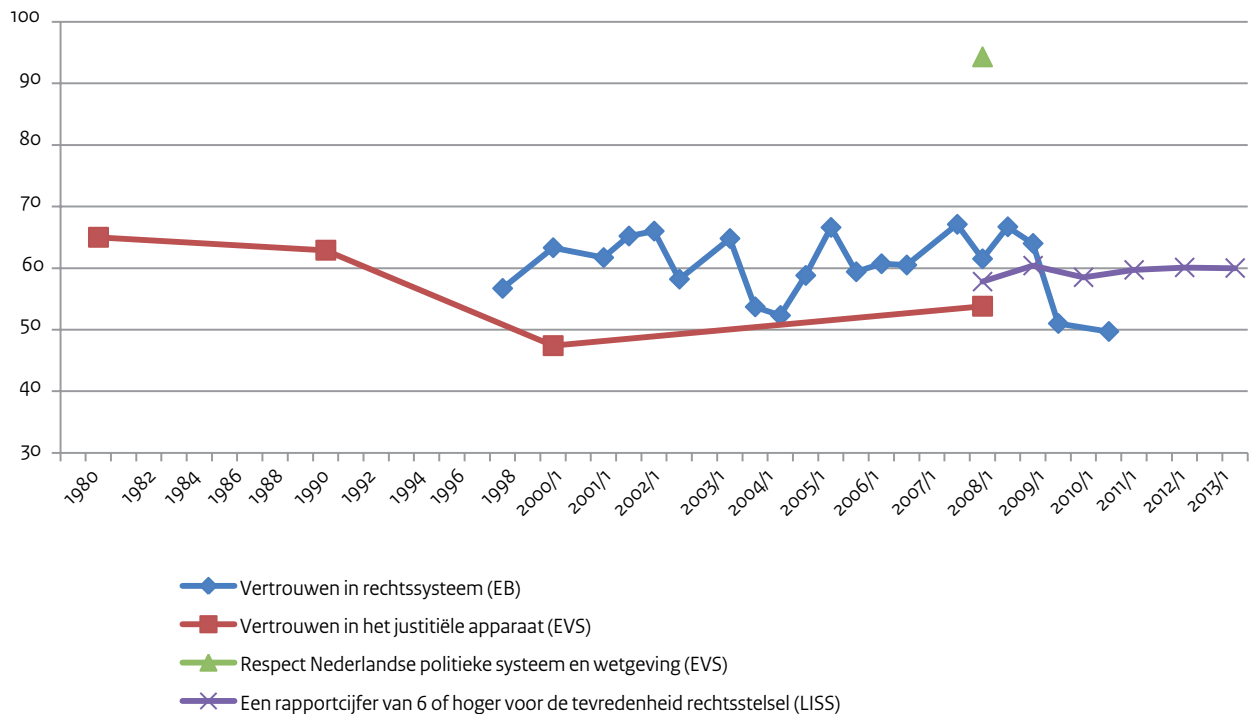
<sup>10</sup> 'Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken' (CV); 'Er stemmen zoveel mensen bij verkiezingen dat mijn stem er niet toe doet' (NKO); 'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek' (NKO); 'Hoe geïnteresseerd bent u in politiek?' (EVS). De Figuren geven de positieve antwoorden op de vragen, m.u.v. EVS waarin de waarden 'niet erg geïnteresseerd' en 'helemaal niet geïnteresseerd' zijn gecombineerd.

De lijnen in Figuur 1.8 laten enerzijds geen beeld zien van massief en groeiend cynisme ten aanzien van de representatieve politiek. De ontkenning van de beroemde kiezersparadox is indrukwekkend (zeer weinigen zijn het eens met de stelling dat het weinig zin heeft om te gaan stemmen omdat zovelen dat tegelijk doen). Anderzijds: een aanzienlijk percentage is (helemaal) niet geïnteresseerd in politiek (iets minder dan 40% in 2008), een substantiële groep meent nog steeds dat ‘mensen zoals ik geen enkele invloed op het regeringsbeleid’ hebben (ruim 44% in 2010; in 2013 noteert het COB zelfs 60%) en een forse minderheid vindt ook ‘dat kamerleden en ministers niet veel geven om wat mensen zoals ik denken’ (43% in 2010). Of dit alles ‘goed genoeg’ is of niet, is niet wetenschappelijk vast te stellen. Het is wel verstandig om dit te blijven monitoren.

### Wat verder nog interessant is

Hoewel dit een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur is - en geen ‘Legitimiteitsmonitor rechtsstelsel’ - mogen enkele algemene vragen die raken aan de relatie tussen democratie en rechtstaat, oftewel het respect voor de democratische rechtstaat, niet ontbreken. De democratie is in Nederland ingebed in het kader van een rechtstaat die ook grenzen stelt aan meerderheidsbestuur, die rechten geeft aan individuen en minderheden, die een onafhankelijke rechterlijke macht in het spel der machten koestert, et cetera. De aloude vrees voor de uitwassen van democratie – ochlocratie: de heerschappij van de onderbuik – is gedempt door de uitbouw van de rechtstaat met zijn regels, rechten en rechtsgangen. Hoeveel vertrouwen hebben burgers daarin, hoe tevreden zijn zij ermee, en hoeveel respect kunnen ze er, meer in het algemeen, voor opbrengen?

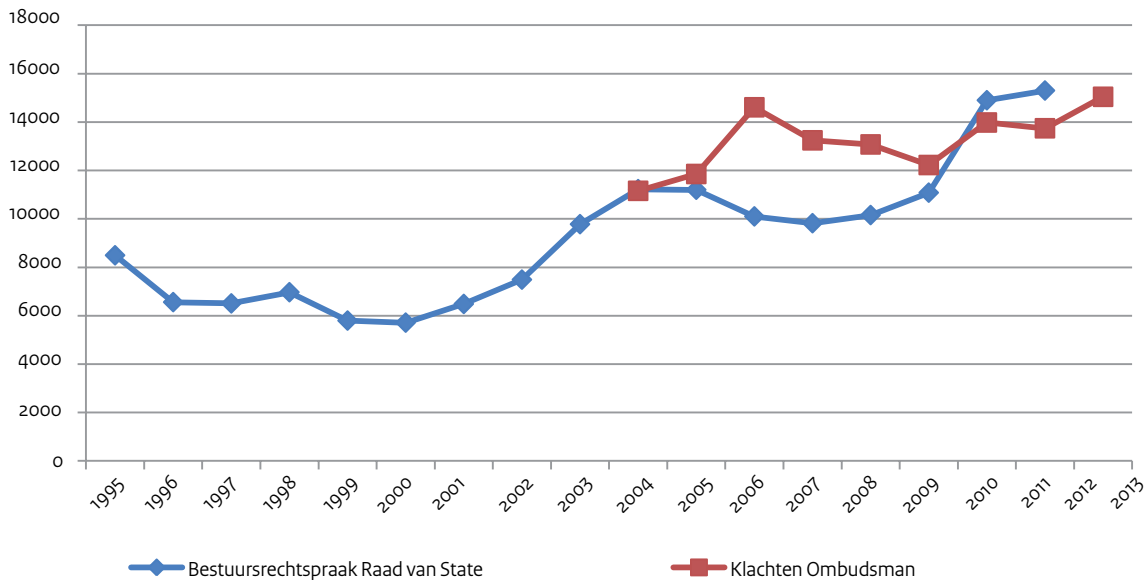
### 1.9 | Waardering rechtsstelsel en rechtstaat<sup>11</sup>



Hoewel Eurobarometer voor het vertrouwen in het rechtssysteem sinds 2008 een neerwaartse lijn laat zien, is de algemene trend in hiervoor bijeen gebrachte statistieken niet neerwaarts gericht: vertrouwen in het rechtsstelsel ontwikkelt zich volgens Eurobarometer met sterke fluctuaties, zowel omlaag als omhoog; degenen die zich vertrouwend en tevreden uiten zitten (bijna) altijd boven de 50%. Bijna 95% heeft in 2008 respect voor politieke instituties en wetgeving, bepaald niet onbelangrijk voor een democratische rechtstaat. Het strafproces tegen PVV-voorman Geert Wilders, gevoerd in 2010-2011, ging gepaard met verwoed publiek debat over vermeende partijdigheid van de rechtsgang, maar in de LISS-cijfers van die jaren (rapportcijfer 6 of hoger voor tevredenheid met het rechtstelsel) is daar weinig van terug te zien (Grafiek 1.9).

<sup>11</sup> 'Ik wil u een vraag stellen over hoeveel vertrouwen u hebt in bepaalde instituties. Vertelt u mij voor elk van de volgende instituties of u geneigd bent deze te vertrouwen of geneigd bent deze niet te vertrouwen. Justitie, het Nederlandse rechtssysteem' (EB); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Het justitiële apparaat' (EVS); 'Sommige mensen zeggen dat de volgende zaken belangrijk zijn om een echte Nederlander te zijn. Anderen zeggen dat ze niet belangrijk zijn. Hoe belangrijk vindt u elk van de volgende zaken om echt Nederlander te zijn? Men moet het Nederlandse politieke systeem en zin wetgeving respecteren' (EVS). De waarden 'Zeer belangrijk' en 'Tamelijk belangrijk' zijn gecombineerd. Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? 0 betekent dat u helemaal geen vertrouwen hebt in een instelling en 10 betekent dat u volledig vertrouwen hebt. Het rechtstelsel (LISS). Bij de LISS cijfers is uitgegaan van het jaartal waarop het rapport is afgerond, ook al vonden er ook metingen plaats in december van het jaar ervoor.

### 1.10 | Bestuursrechtspraak Raad van State en klachten Ombudsman<sup>12</sup>



Als burgers ontevreden zijn met het overheidshandelen kunnen ze zich op verschillende manieren weren en 'aan de bel trekken'.

De geactualiseerde tijdreeksen in Figuur 1.10 laten zien dat het beroep op de Ombudsman en de bestuursrechtspraak van de Raad van State sinds de laatste Legitimiteitsmonitor verder is toegenomen. Maar wat betekent dit? Burgers die langs 'koninklijke weg' aan de bel trekken hebben in de regel een probleem met een bepaalde gang van zaken in de democratische rechtstaat, maar vervolgens kiezen ze er voor om dit via het 'systeem' aan te kaarten. Is dat omdat ze hier toch meer fiducia in hebben dan in een alternatieve manier van geschilbeslechting, of omdat er voor de zaken die ze willen aankaarten geen redelijk alternatief is? Nader onderzoek, voorbij de statistieken, zou hier antwoord op moeten geven.

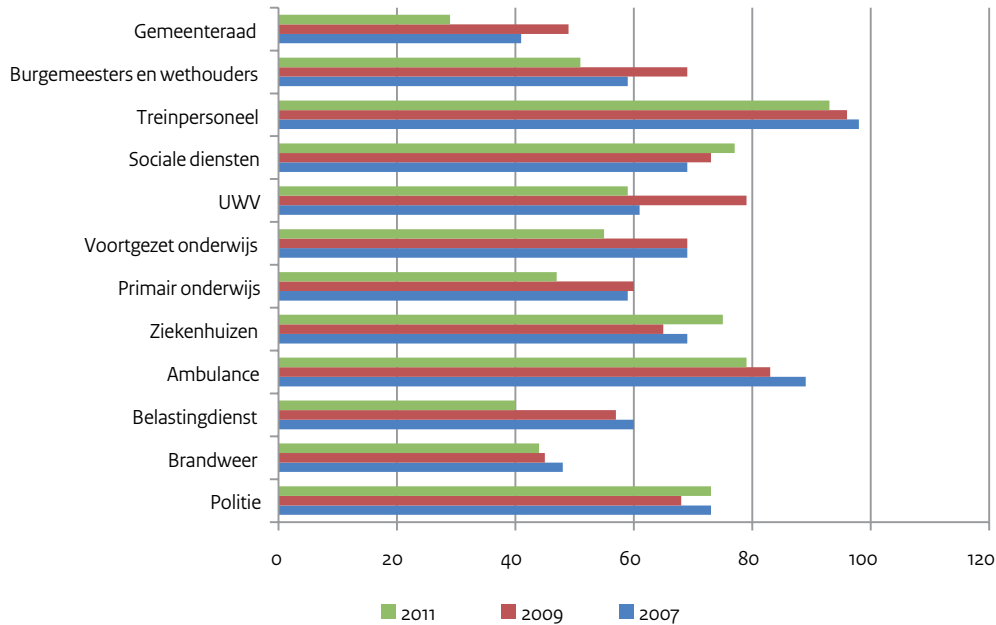
Een 'onredelijk alternatief' is intimiderend, agressief of gewelddadig optreden jegens functionarissen en professionals met een publieke taak. Het is goed om dit (ongewenst) gedrag te blijven monitoren, omdat het iets zegt over de mate waarin burgers geneigd zijn om hun zaak niet volgens de regels van het systeem – de omgangsvormen van de democratische rechtstaat – aan te kaarten, maar op een systeemondergravende manier, met dwang en geweld in plaats van met overtuigingskracht en argumenten. Longitudinaal onderzoek op dit vlak moet nog steeds groeien, maar er is alweer meer bekend dan bij de Legitimiteitsmonitor-2011 bekend was.

Figuur 1.11 laat zien dat ongewenst gedrag jegens publieke professionals/functionarissen in de meerderheid van de gevallen (iets) is afgenomen tussen 2007 en 2011, met uitzondering van de categorieën ziekenhuizen, sociale diensten (2011 hoger dan 2007) en politie (2011 gelijk aan 2007). Trein- en ambulancepersoneel rapporteren in 2011 iets minder vaak ongewenst gedrag dan voorheen, maar hebben nog steeds een ongelukkig hoge notering op deze ranglijst.

<sup>12</sup> Bij de bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat het om de ingekomen beroepschriften eerste aanleg en hoger beroep, inclusief verzoeken om voorlopige voorzieningen en schorsingen. Alle cijfers zijn bij elkaar opgeteld (jaarverslagen Raad van State, website Raad van State).



### 1.11 | Ongewenst gedrag jegens publieke professionals/functionarissen<sup>13</sup>



## Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit (II)

Bij de tweede hoofdcategorie zoomen we in op de politiek-bestuurlijke actoren (ook collectieve actoren als politieke partijen zien we in lijn met het neo-institutionalisme als actoren) die in een vitale democratie een zekere mate van legitimiteit zouden mogen bezitten. Om te beginnen gaat het om de trits regering, parlement en politieke partijen die in legitimiteitsonderzoek veelvuldig terugkeert. Daarnaast gaat het om de twee grote beroepsgroepen die het democratisch bestuur vorm en gezicht geven: de politieke klasse en het ambtelijk personeel dat de overheidsorganen bevolkt.

### Waardering regering en bewindspersonen

Hebben burgers vertrouwen in de regering? Zijn ze tevreden met wat de regering doet en brengt voor het dagelijks leven? En hoe cynisch zijn ze over de beweegredenen van bewindslieden?

Vertrouwen in en tevredenheid met de regering staan volgens de betreffende statistieken eind jaren '90 relatief hoog genoteerd; daarna volgt een relatief sterke daling op beide legitimiteits-indicatoren, vooral rond de jaren 2002-2005, waarna een periode van slechts gedeeltelijk herstel volgt (Figuur 2.1). Vooral de vertrouwenslijn blijft na 2005 een grillig patroon vertonen, met drie sterke pieken omhoog, gevolgd door drie sterke bewegingen omlaag. De eerste piek komt na de uitgebreide honderd-dagen-luisteren-tour van het kabinet Balkenende-IV in 2007. De tweede piek volgt na de financiële crisis die

<sup>13</sup> De cijfers drukken het percentage slachtoffers uit die met één of meer vormen van ongewenst gedrag te maken hebben gehad. Onder ongewenst gedrag wordt het volgende verstaan: verbale agressie (schelden, schreeuwen, vernederen, treiteren of pesten), fysieke agressie (duwen, slaan schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, gooien met/ vernielen van voorwerpen), bedreiging/intimidatie (w.o. gezinsleden bedreigen, stalken, achtervolgen, chanteren, onder druk zetten of sturen van een dreigbrief), seksuele intimidatie (nafluiten, seksueel getinte opmerkingen en blikken, handtastelijkheden, aanranding of verkrachting) en discriminatie (negatieve opmerkingen of gedragingen met betrekking tot sekse, huidskleur, geloof, leeftijd of seksuele geaardheid). De cijfers over ongewenst gedrag zijn afkomstig uit Abraham et al. 2011. Dit rapport betreft een 2-meting na een eerdere 0-meting in 2007 en een 1-meting in 2009.

2008 zichtbaar wordt, en het even zichtbare crisismanagement van met name minister Bos van Financiën. De derde piek wordt gesignaleerd in de laatste meting van 2010, wanneer een nieuwe VVD/CDA-regering, met gedoogsteun van de PVV, nieuw regeringsbeleid belooft.

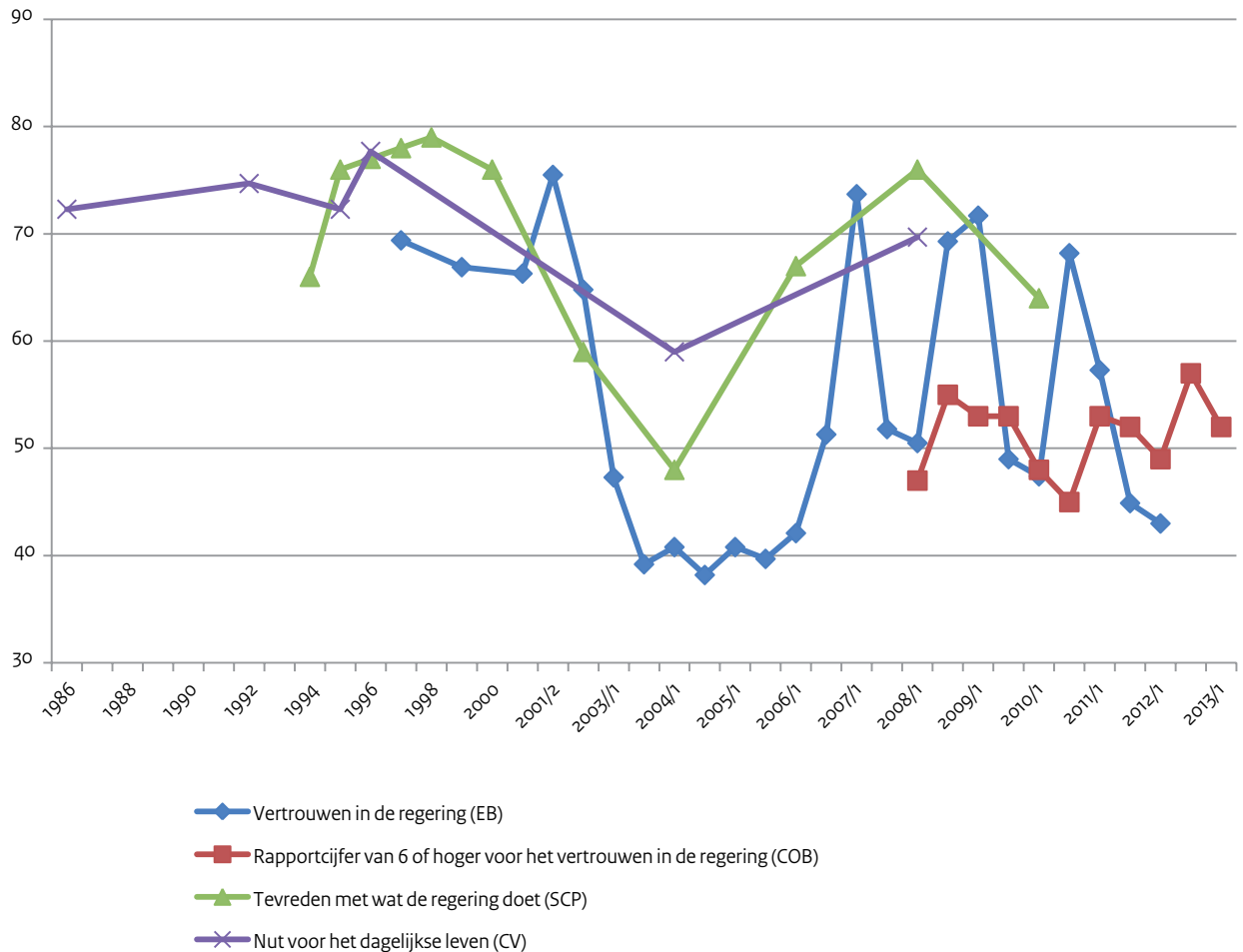
Vervolgmetingen in 2011 en 2012 (van Eurobarometer én COB) wijzen echter weer omlaag. Bij Eurobarometer daalt het vertrouwen in de regering tussen meetmoment 2010/2 (68,2%) en 2012/1 (43%) met niet minder dan 25 procentpunten. COB noteert met 49% iets hoger op meetmoment 2012/1. Daarnaast zien we het zelfde patroon: een hogere score rond de vorming van een nieuwe (VVD-PvdA) regering eind 2012; en weer een lagere score begin 2013, als de nieuwe regering haar plannen gaat concretiseren.

Figuur 2.1 laat ook zien dat het de Nederlanders niet om het even is: zo'n 70% is het oneens met de stelling dat het voor het dagelijks leven weinig nut heeft wat de regering doet. Bij een enkele meting in 2004 zijn wat minder mensen het daarmee eens, maar dan nog suggereert een ruime meerderheid van 60% dat het voor het dagelijks leven wél uitmaakt wat de regering doet.

Een andere manier om de waardering voor de regering vast te stellen, is door de verkiezingsresultaten van regeringspartijen in kaart te brengen. Figuur 2.2 laat zien dat na 1956 alle coalitieregeringen bij de eerstvolgende verkiezingen een electorale rekening moeten betalen, met uitzondering van het kabinet Den Uyl en het kabinet Kok-I (bron: Andeweg & Thomassen, 2011a: 61). Ook het kabinet Rutte-I komt bij de verkiezingen van 2012 (net) boven de nullijn uit.

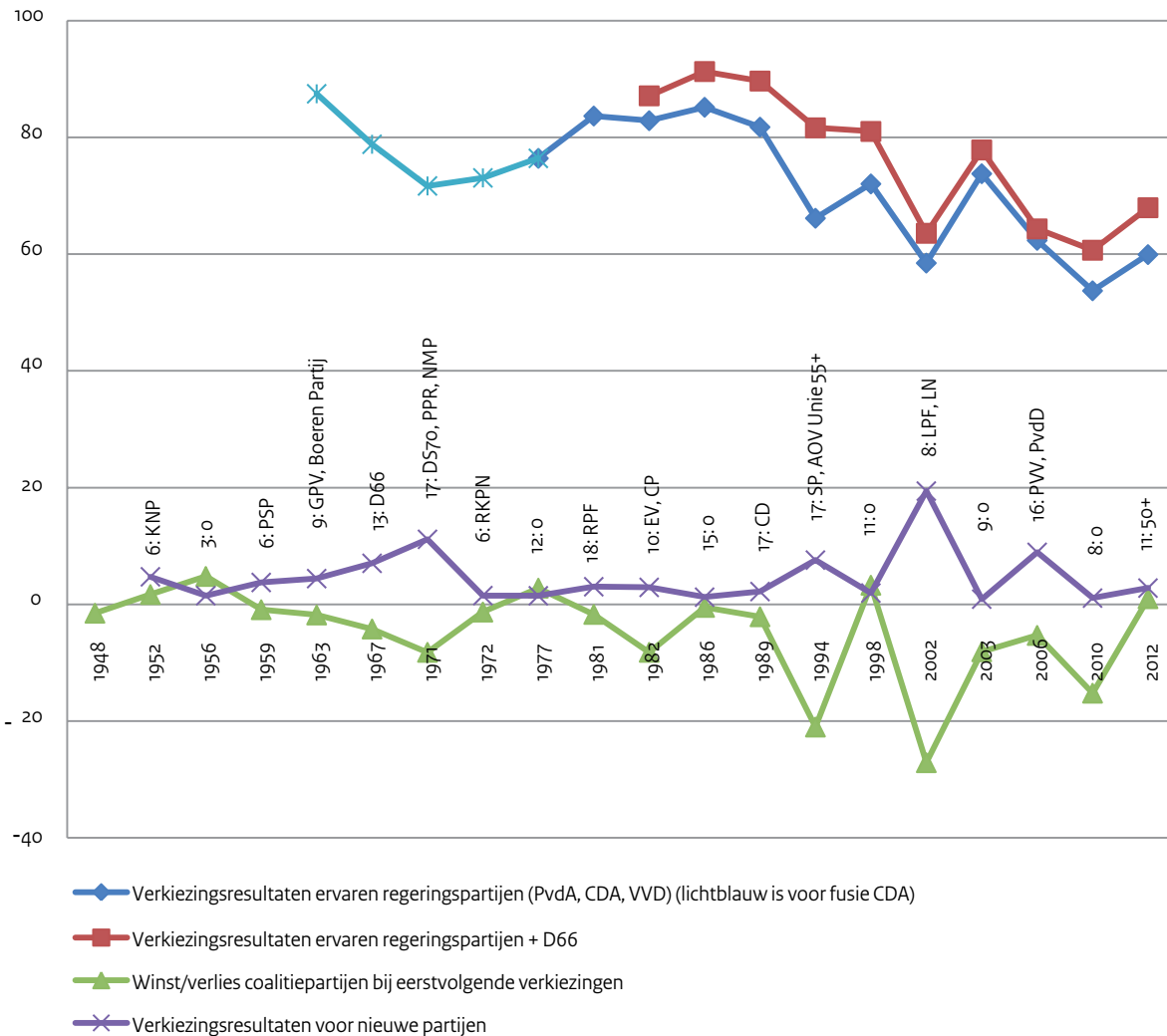
De blauwe en rode lijnen in Figuur 2.2 laten zien dat de ervaren regeringspartijen (partijen die meer dan eens deel hebben uitgemaakt van een coalitieregering, CDA, PvdA, VVD, D66) metertijd een kleiner aandeel van de stemmen (en dus zetels) hebben weten te bemachtigen. In 2012 deed de gevestigde orde het weer iets beter dan in 2010, maar nog steeds veel minder dan in de jaren '90, toen tussen de 80 à 90% voor een van de ervaren regeringspartijen stemde. Dat sommige partijen aanhang verliezen en andere aanhang winnen is op zich een normaal verschijnsel in een representatieve democratie. Hier is het wel opvallend dat de partijen die ervaren dragers van de coalitiepolitiek zijn, en ook lange tijd het gezicht van de politiek vormden, verliezen.

## 2.1 | Waardering regering <sup>14</sup>



<sup>14</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. De Nederlandse regering (EB); 'Wilt u met behulp van deze kaart aangeven hoe tevreden u over het algemeen bent met wat de Nederlandse regering doet? Zeer tevreden, min of meer tevreden, nogal ontevreden, erg ontevreden?' (SCP); Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? De regering (COB); wat de regering ook doet, voor het dagelijkse leven heeft het weinig nut (CV), het gaat hier om de ontkennende antwoorden, bij de COB gaat het om het percentage dat op een schaal van 0 tot 10 een 6 of hoger gaf dit komt uit de COB rapportage 'Burgerperspectieven', het gaat hier om een zeer nauwkeurige benadering uit een Figuur (pagina 44, aangenomen dat de metingen de punten tussen de rasterlijnen betreft), aangezien het COB per kwartaal rapporteert, zijn het telkens gemiddelden over twee kwartalen. Let op: De horizontale as verandert in 2001 en vanaf 2003 in twee meetmomenten. Als er geen meerdere metingen zijn, wordt op de as de eerste 'meting' aangehouden.

## 2.2 | Ervaren regeringspartijen en nieuwe partijen in de Tweede Kamer<sup>15</sup>



Figuur 2.2 toont daarnaast aan dat er verschillende momenten in de naoorlogse geschiedenis zijn dat nieuwe partijen succesvol zijn. Sinds 1952 hebben 21 nieuwe partijen de kiesdrempel gehaald (waarvan er momenteel nog vijf – ongefuseerd - in de Tweede Kamer aanwezig zijn). In de regel gaat winst voor nieuwe partijen gepaard met verlies voor gevestigde partijen en coalitiepartijen.

Bij de grootste electorale pieken voor nieuwe partijen (1971, 2002), maar ook bij twee wat kleinere (1994, 2006) valt op dat er bij de verkiezingen die daarop volgen een stuk minder succes voor nieuwe partijen is. Dat kan deels te maken hebben met het feit dat sommige verkiezingen erg kort op de vorige zaten (1971-1972 en 2002-2003), maar desondanks doen er nog voldoende nieuwe partijen mee.

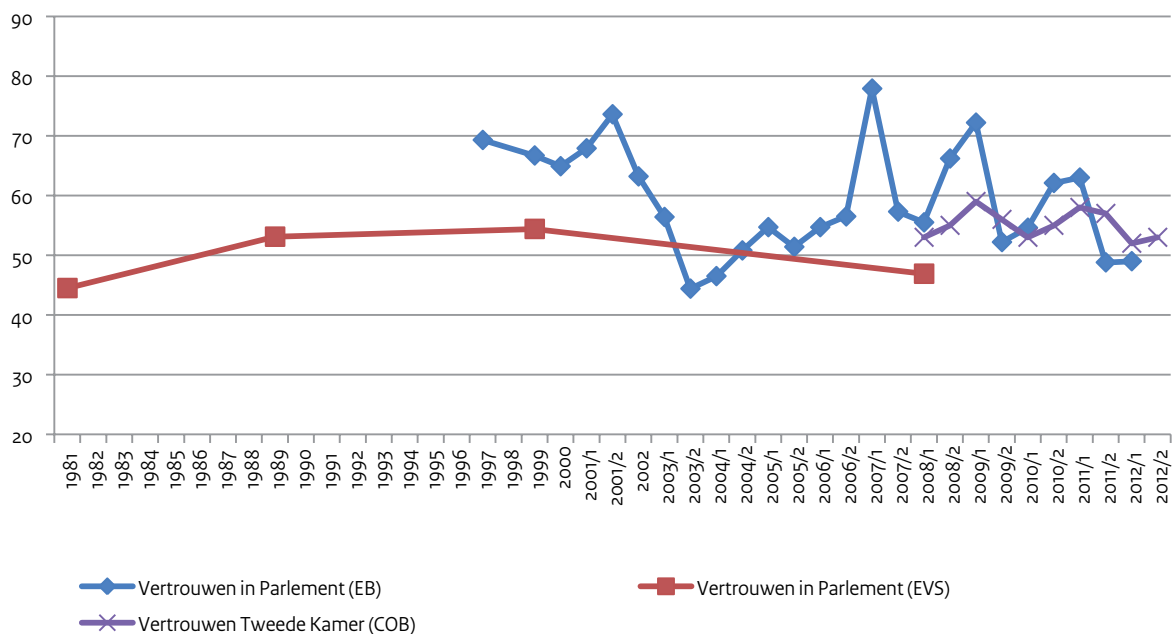
<sup>15</sup> De verkiezingsresultaten van de ervaren regeringspartijen zijn gebaseerd op gegevens van de Kiesraad, eigen bewerking. De resultaten van de coalitiepartijen komen uit Andeweg & Thomassen 2011a, exacte cijfers met dank ontvangen van Rudy Andeweg (persoonlijk communicatie). De lijn van ervaren regeringspartijen begint vanaf 1963 als ook VVD, net als PvdA en de KVP/ARP/CHU meer dan eens aan de regering heeft deelgenomen. De lijn met D66 begint vanaf 1982, na de tweede regeringsdeelname van D66. Nieuwe partijen worden hier gedefinieerd als partijen die meedoen aan de verkiezingen zonder bij de eerdere Tweede Kamerverkiezingen een zetel te hebben behaald. Bij de opeenvolgende jaartallen staat vermeld: het percentage van de stemmen die de nieuwe partijen bij de betreffende verkiezingen behaalden; met daarachter de partijen die daadwerkelijk zetels in de nieuwe TK bemachtigen. De cijfers komen van de Kiesraad ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)). De fusies tot het CDA (1977), GL (1989), AOV/Unie55+ (1998) en CU (2002) zijn buiten beschouwing gelaten.

Naast het mogelijk minder aansprekende karakter van die partijen kan een ‘return to normalcy’ houding van de kiezer een rol spelen. Na de eerste praktijkervaringen met nieuwe politieke partijen zoekt de kiezer mogelijk weer voor ‘zekerheid’ in de vorm van gevestigde coalitiepartijen. Als de nieuwe partijen niet aan de regering hebben kunnen deelnemen verliezen ze vaak ook aan populariteit (zie 1998 en 2010).

### Waardering volksvertegenwoordiging en Kamerleden

Hebben burgers vertrouwen in het parlement? Zijn ze te spreken over dat wat gekozen vertegenwoordigers in een parlementaire democratie een deel van hun tijd geacht worden te doen: op de hoogte blijven van wat er onder de bevolking speelt, belang stellen in de mening van burgers, contact houden met mensen in het land?

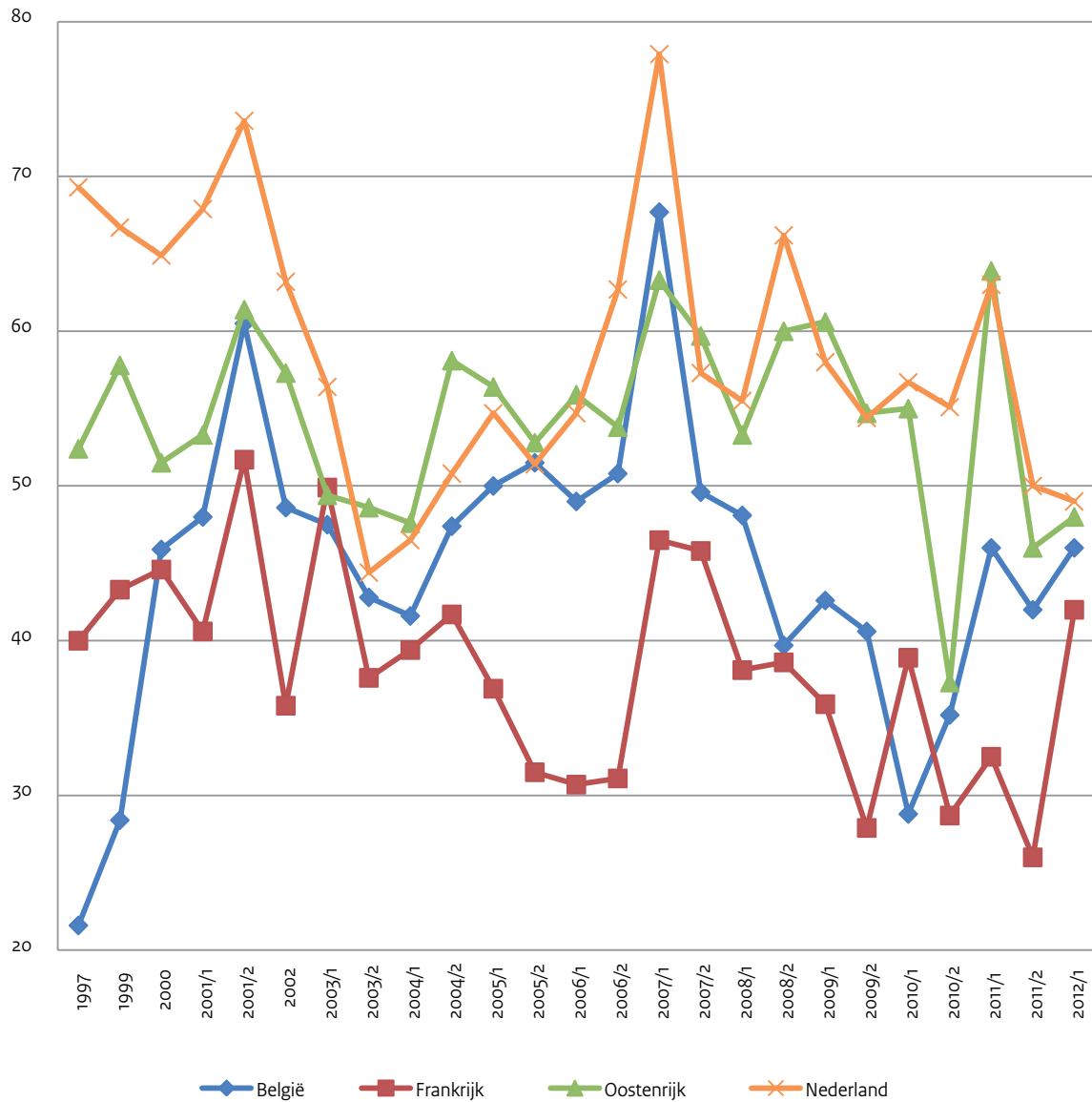
#### 2.3 | Vertrouwen in Tweede Kamer<sup>16,17</sup>



<sup>16</sup> ‘Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Het Nederlandse Parlement’ (EB); ‘Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Het parlement (EVS); ‘Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? De Tweede Kamer’ (COB).

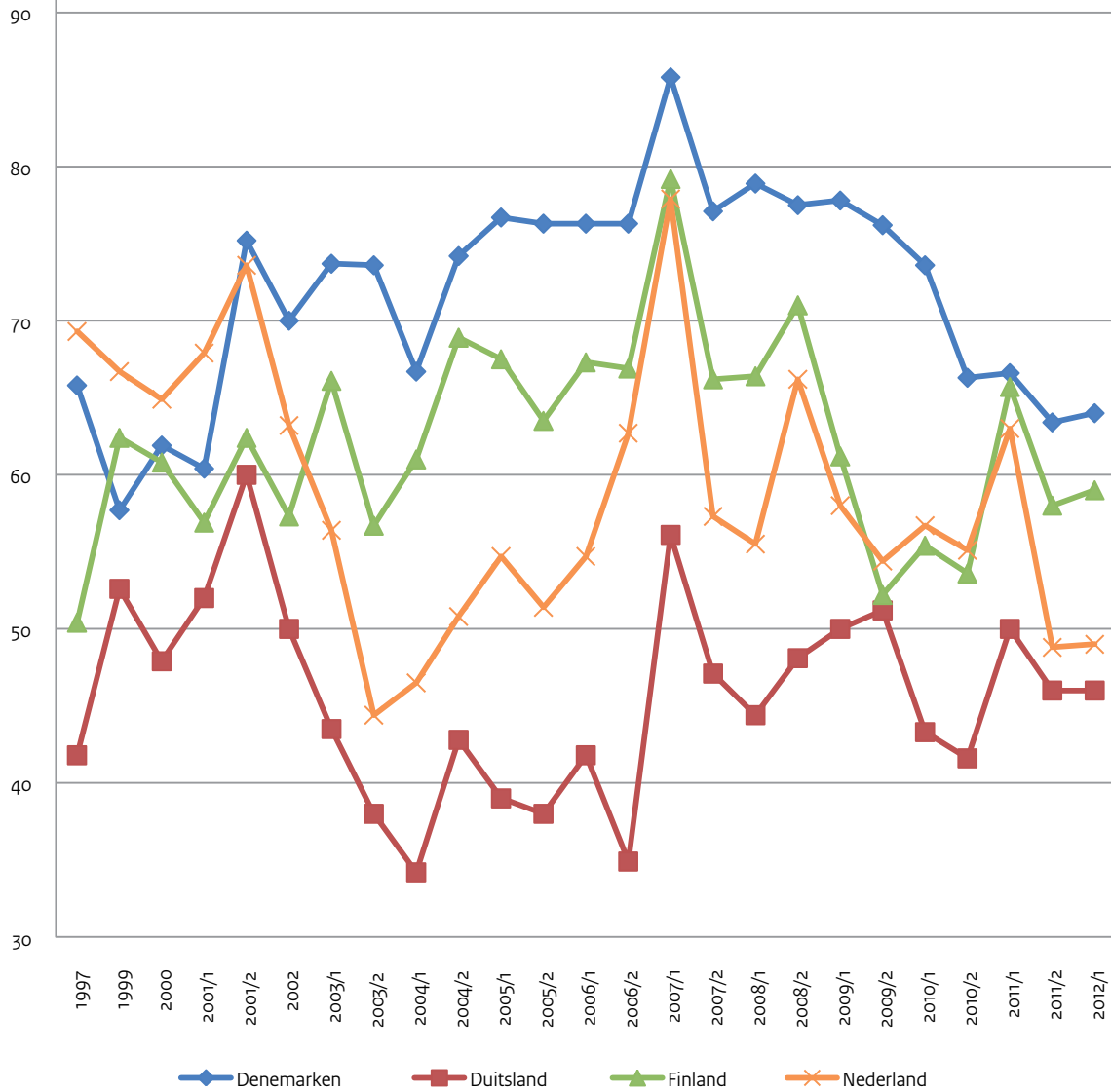
<sup>17</sup> In een artikel van Dekker en Van der Meer (2004) staan ook nog gewogen EB cijfers; zij laten daar ook een cijfer uit 1997 zien (66%); de trend en de cijfers die zij tot 2007 weergeven zijn verder ongeveer gelijk (inclusief de flinke piek in 2007); bij de COB gaat het om het percentage dat op een schaal van 0 tot 10 een 6 of hoger gaf, dit komt uit de SCP rapportage ‘Stemming Onbestemd’, het gaat hier om een zeer nauwkeurige benadering uit een Figuur (pagina 44), aangezien het COB per kwartaal rapporteert, zijn het telkens gemiddelden over twee kwartalen, m.u.v. 2011, daar is alleen nog het eerste kwartaal bekend.

2.4 | Vertrouwen in het parlement vergeleken I (EB)<sup>18</sup>



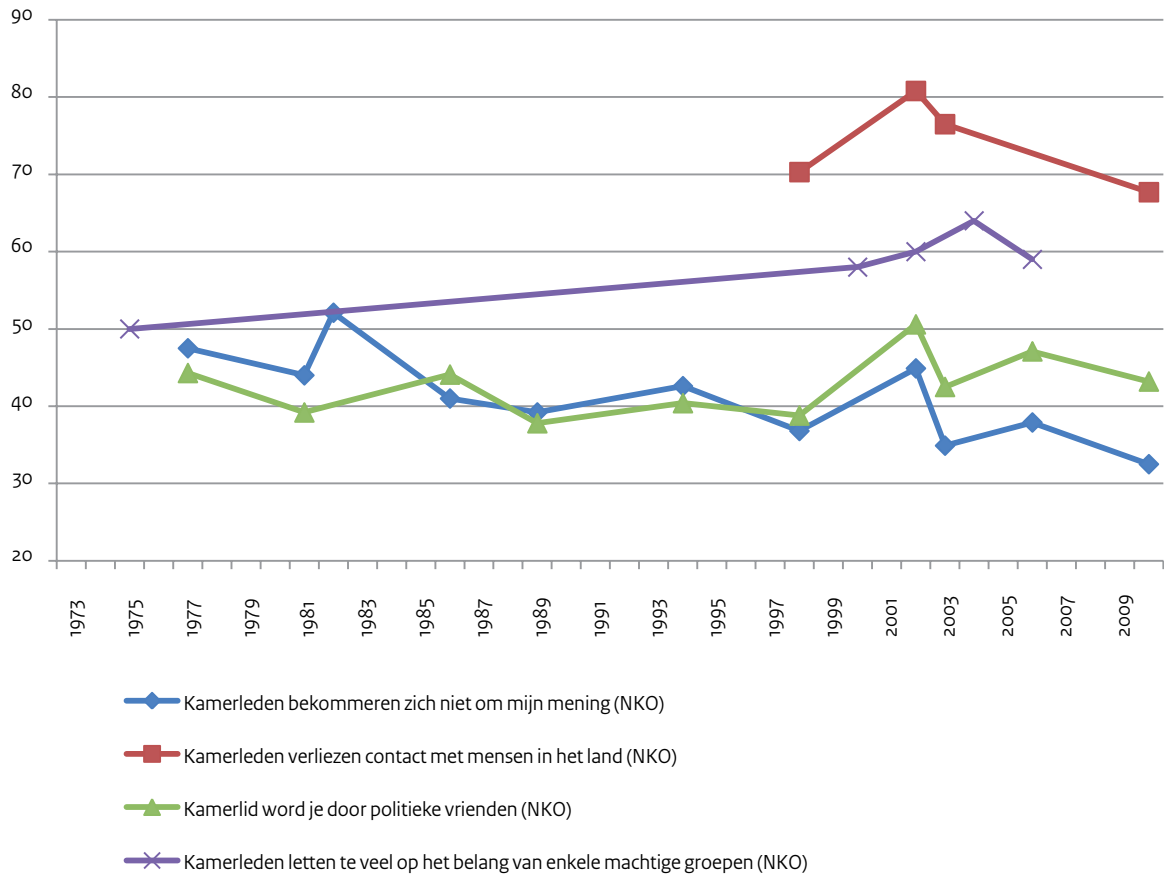
<sup>18</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel of geen vertrouwen in heeft. Het parlement'.

2.5 | Vertrouwen in het parlement vergeleken II (EB)<sup>19</sup>



<sup>19</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel of geen vertrouwen in heeft. Het parlement'.

## 2.6 | Cynisme jegens Kamerleden <sup>20</sup>



De bekende Eurobarometervraag naar het vertrouwen in de volksvertegenwoordiging vertoont ongeveer hetzelfde patroon als de Eurobarometervraag naar het vertrouwen in de regering: hoog tot eind jaren '90; relatief scherpe val vanaf 2002; daarna drie keer stevig omhoog en even stevig weer omlaag (Figuur 2.3). Als we de twee lijnen naast elkaar plaatsen (Figuur 2.11) zien we grote gelijkenissen, zij het dat de laatste vertrouwensstijging en -daling voor het parlement iets meer getemperd is. Tiemeijer (2008) zag in de grote parallellen bevestiging van het vermoeden dat het voor gewone burgers 'allemaal Den Haag' is.

Ook in andere landen liggen de vertrouwensscores voor regering en parlement vaak dicht bij elkaar. Dat blijkt ook uit een Figuur van het SCP (COB 2012-3, figuur 1.14, gebaseerd op EB). Nederland bevindt zich daarin met een negental andere landen in dezelfde 'noordoostelijke' kwadrant: relatief hoge scores voor vertrouwen in de regering evenals het parlement. In de Figuren 2.4 en 2.5 vergelijken we Nederland longitudinaal met zes van deze landen (want we willen het overzichtelijk houden) voor wat betreft het vertrouwen in het parlement (want daarover gaat het in deze paragraaf). Twee van deze landen - Denemarken en Finland - scoren sinds 2002 met regelmaat hoger dan Nederland als het gaat om het vertrouwen in de volksvertegenwoordiging. De scores van Oostenrijk zitten op dit punt vaak in de buurt van Nederland, zij het meermaals een stuk lager. In vergelijking met België valt op dat opgaande en neergaande bewegingen vaak in dezelfde periodes optreden, maar in België doorgaans

<sup>20</sup> 'Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik' (NKO); 'Meestal verliezen onze vertegenwoordigers in de Tweede Kamer al snel het contact met de mensen in het land' (NKO); 'Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden' (NKO); 'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang' (NKO). De NKO vraag over hoe je Kamerlid wordt en over het algemeen belang komen uit het artikel 'Onveranderlijk Onvrede' van Dekker en Van der Meer uit 2008, gewogen resultaten.



wel op een duidelijk lager niveau. Landen als Frankrijk en Duitsland scoren met regelmaat lager dan Nederland, hoewel het vertrouwen in de Duitse volksvertegenwoordiging in 2011 en 2012 plotseling een stuk hoger uitkomt. Duitsland komt weer boven Nederland uit voor wat betreft het vertrouwen in het parlement. Bovenal bevestigt deze vergelijking het beeld dat de Europese toppositie die Nederland tot en met 2001 bezat vervangen is door een wat meer bescheiden klassering in de subtop.

‘Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik’, ‘Kamerlid wordt je eerder door je politieke vrienden dan je bekwaamheden’. Tot en met 2006 is een redelijk stabiele, forse minderheid van (ruim) 40% het daar (zeer) mee eens. Deze cynisme-indicatoren noteren bij de laatstbekende meting van 2010 opvallenderwijs wat lager; bij ‘Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik’ zien we sowieso een licht dalende tendens over een lange reeks van jaren. Een dalende tendens zien we de laatste jaren ook bij het item ‘kamerleden verliezen snel contact met de mensen in het land’, hoewel in 2010 nog steeds zo’n twee derde (67,7%) dat meent. Er kan gediscussieerd worden over de vraag hoe erg dat laatste is. Is het nemen van enige afstand verantwoord (effectiviteitsverhogend) of onverantwoord (responsiviteitverkleinend)? Kamerleden die in plaats van op het algemeen belang meer letten op het belang van enkele machtige groepen in de samenleving, wijken duidelijker af van de gebruikelijke functieomschrijving van het Kamerlidmaatschap. Een meerderheid die mettertijd aangroeit tot zo’n 60% procent ziet deze ‘afwijking’ optreden; na 2006 is hiervan helaas geen nieuwe meting beschikbaar.

### Waardering politieke partijen en politici

Hebben burgers vertrouwen in de politieke partij als kerninstitutie van de gegroeide vertegenwoordigende democratie, als hofleverancier van politiek personeel voor regering én parlement, als intermediair tussen de burgerij en de statelijke instituties? Stellen burgers belang in politieke partijen, verbinden ze zich ermee door op te komen dagen bij verkiezingen? In welke getale zijn burgers lid van politieke partijen, of zien ze zich anderszins als aanhanger van een partij? Hebben ze het idee dat partijen geïnteresseerd zijn in meer dan enkel hun stem bij verkiezingen? Vinden burgers politici in het algemeen betrouwbaar, of misschien juist corrupt? Gedragen politici zich in de ogen van burgers hooghartig of juist begaan?

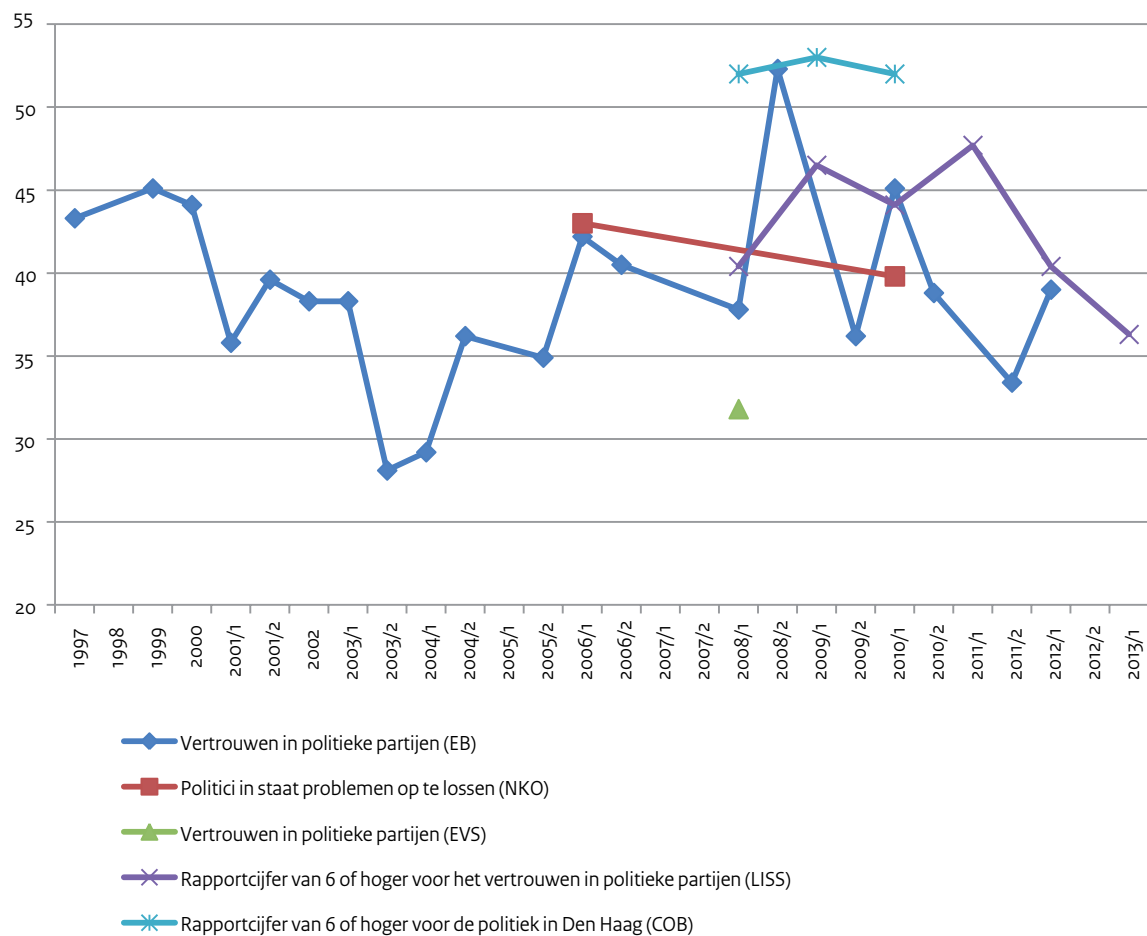
Het vertrouwen in de politieke partijen beweegt zich volgens de Eurobarometer-statistieken structureel op een lager niveau dan het vertrouwen in de regering of de Tweede Kamer (Figuur 2.11). Daarnaast zijn de fluctuaties in het vertrouwen meer afgevlakt; de grondhouding ten aanzien van politieke partijen is kennelijk kritischer en minder snel van de wijs te brengen. Interessant is dat de nieuwste metingen (de laatste van 2010, 2011 en 2012) een contracyclisch beeld vertonen. De ‘vertrouwensstijging’ van 2010 valt de politieke partijen, anders dan de regering en het parlement, niet ten deel.

Indicatoren van afstand en afkeer van politici en partijen vertonen sinds de jaren ‘70 een meer stabiel beeld (Figuur 2.8). Politici zijn in de ogen van burgers eerder hooghartig (arrogant, ongeïnteresseerd) dan laaghartig (corrupt): ook in 2010 denkt slechts 4 à 5 % dat politici corrupt zijn; een groter smaldeel van tegen de 50% is van mening dat politici arrogant zijn, en alleen in de stem van burgers geïnteresseerd zijn en niet in mening of inbreng. Een ruime en langzaam groeiende meerderheid is het (zeer) eens met de stelling dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken; dat in 2010 zo’n 90% dat vindt oogt ernstig, maar kan ook worden beschouwd als een realistische inschatting van het verschil tussen verkiezingscampagnes en regeerperiodes.

Een ruime, sinds 1982 trendmatig gegroeide meerderheid heeft niet het gevoel aanhanger te zijn van een politieke partij. In 2002 voelden iets minder mensen zich ‘geen aanhanger’ (door de sterke polarisatie van het moment wilden kennelijk minder mensen afzien van kleur bekennen), maar in 2006 en 2010 heeft opnieuw zo’n 70% het gevoel geen aanhanger te zijn van een bepaalde politieke partij (zie de donkerblauwe lijn in Figuur 2.8). Het formele lidmaatschap van politieke partijen is sinds de jaren ‘70 gedaald; op het moment van schrijven is een kleine 2% van de Nederlanders lid van

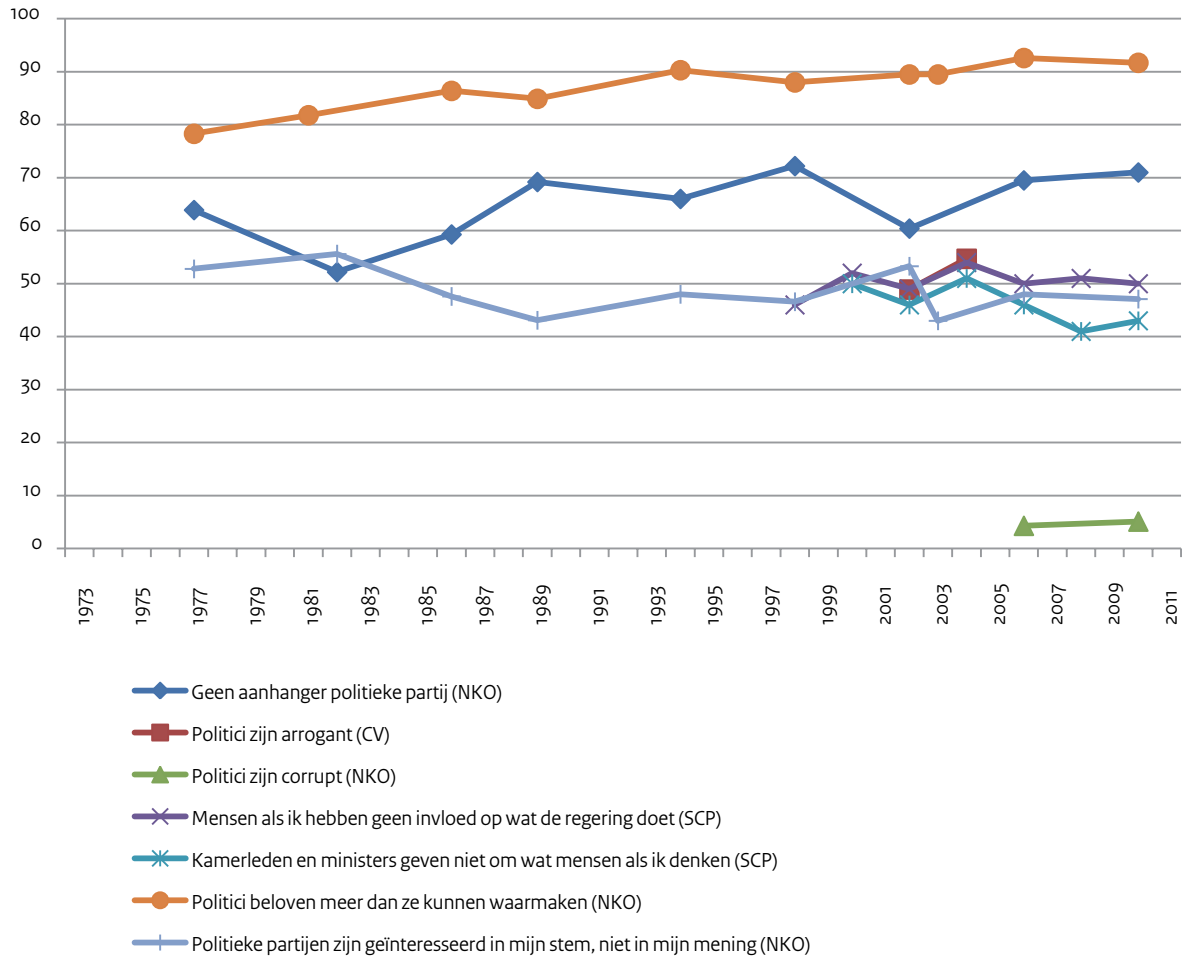
een politieke partij. De bodem waarin de politieke partij is geworteld is dus niet al te dik (Figuur 2.10). Desondanks is in 2010 en 2012 zo'n 75% van de kiezers bereid om voor nationale verkiezingen de gang naar het stembokje te maken; vergeleken met de drie andere vormen van algemene verkiezingen blijft de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen door de jaren heen relatief stabiel en hoog. De Europese en provinciale verkiezingen zijn sinds het begin van de jaren '90 onder de psychologische grens van 50% opkomst gedoken, met uitzondering van de PS-verkiezingen van 2011 (Figuur 2.9).

### 2.7 | Waardering politieke partijen en politici<sup>21</sup>



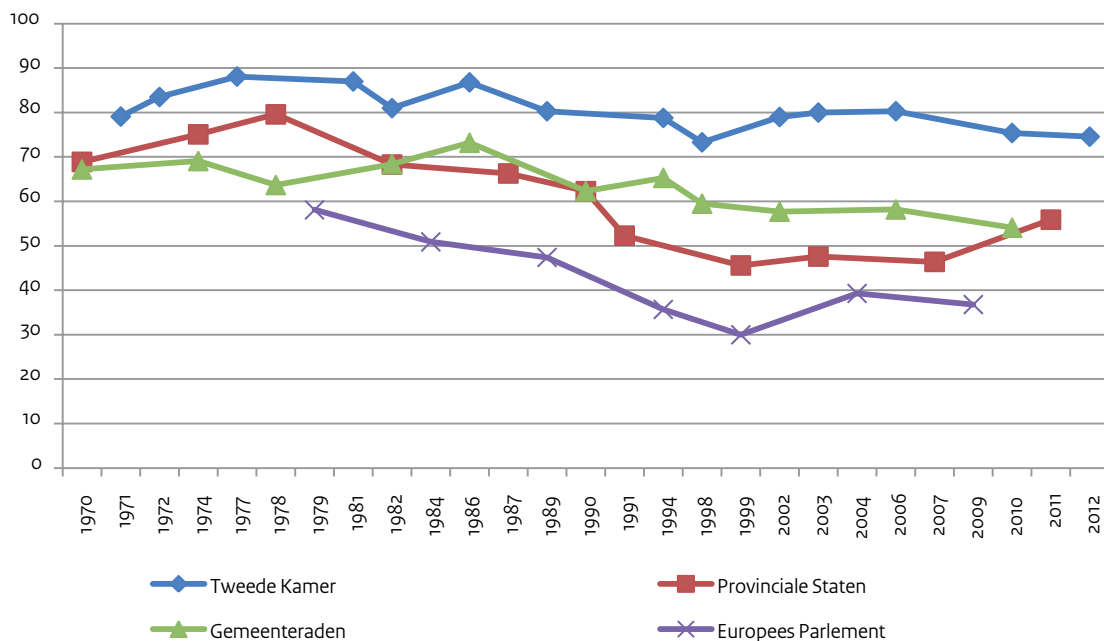
<sup>21</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Politieke partijen' (EB); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Politieke partijen' (EVS); 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? Politieke partijen' (LISS); 'Politici zijn in staat om problemen in de maatschappij op te lossen (NKO). Kunt u aangeven hoe tevreden u bent met de politiek in Den Haag' (COB). De COB cijfers komen uit 'Stemming Onbestemd' (SCP 2011: 196); het gaat hier om rapportcijfers: een score van 52% correspondeert hier met het rapportcijfer 5,2 en het gaat hier om de gemiddelden per jaar. In de COB kwartaalverslagen wordt in 2010 overigens gesproken van 'tevredenheid' en niet meer van 'waardering'.

## 2.8 | Afstand en afkeer van politici en partijen<sup>22</sup>

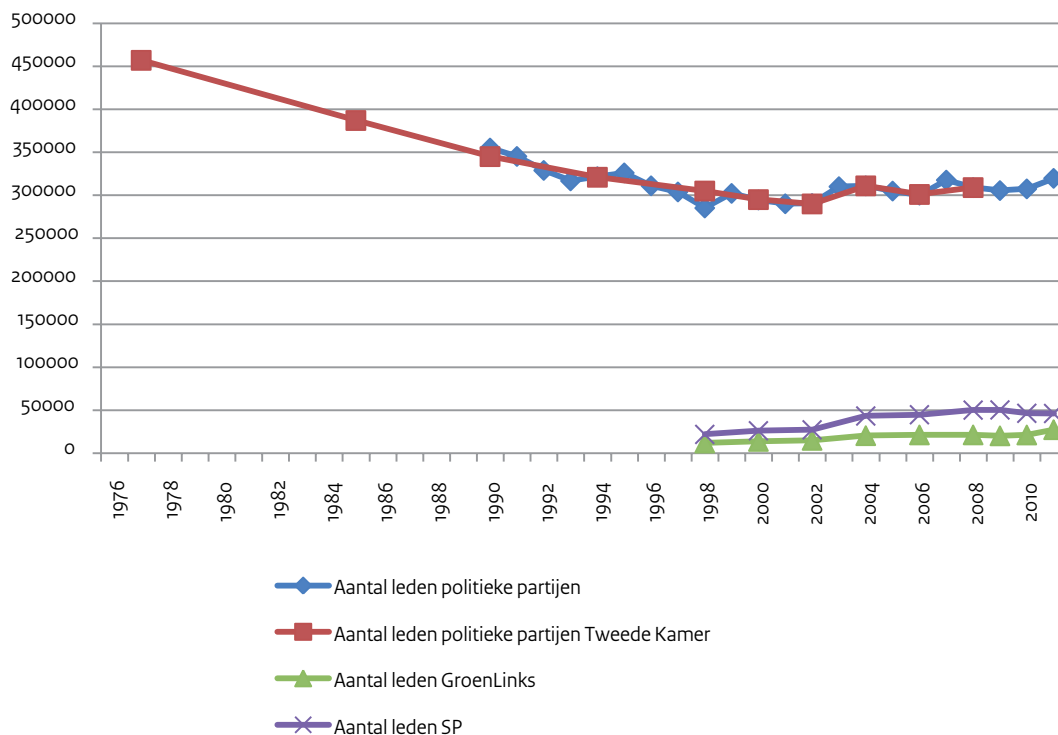


<sup>22</sup> 'Veel mensen voelen zich aanhanger van een bepaalde politieke partij, maar er zijn ook mensen die zich geen aanhanger van een politieke partij voelen. Voelt u zich aanhanger of geen aanhanger van een politieke partij?' (NKO); 'Als ik de politici zo bezig zie, vind ik ze arrogant. In hoeverre bent u het hiermee eens of oneens?' (CV); 'Politici zijn corrupt (NKO); mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet' (SCP); 'Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken' (SCP); 'Tegen beter weten in, beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken' (NKO); 'De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening' (NKO). De NKO gegevens voor beloften van politici en interesse partijen in mening komen uit het artikel Onveranderlijk onvrede van Dekker en Van der Maar uit 2008, gewogen resultaten.

### 2.9 | Opkomstpercentages bij verkiezingen <sup>23</sup>



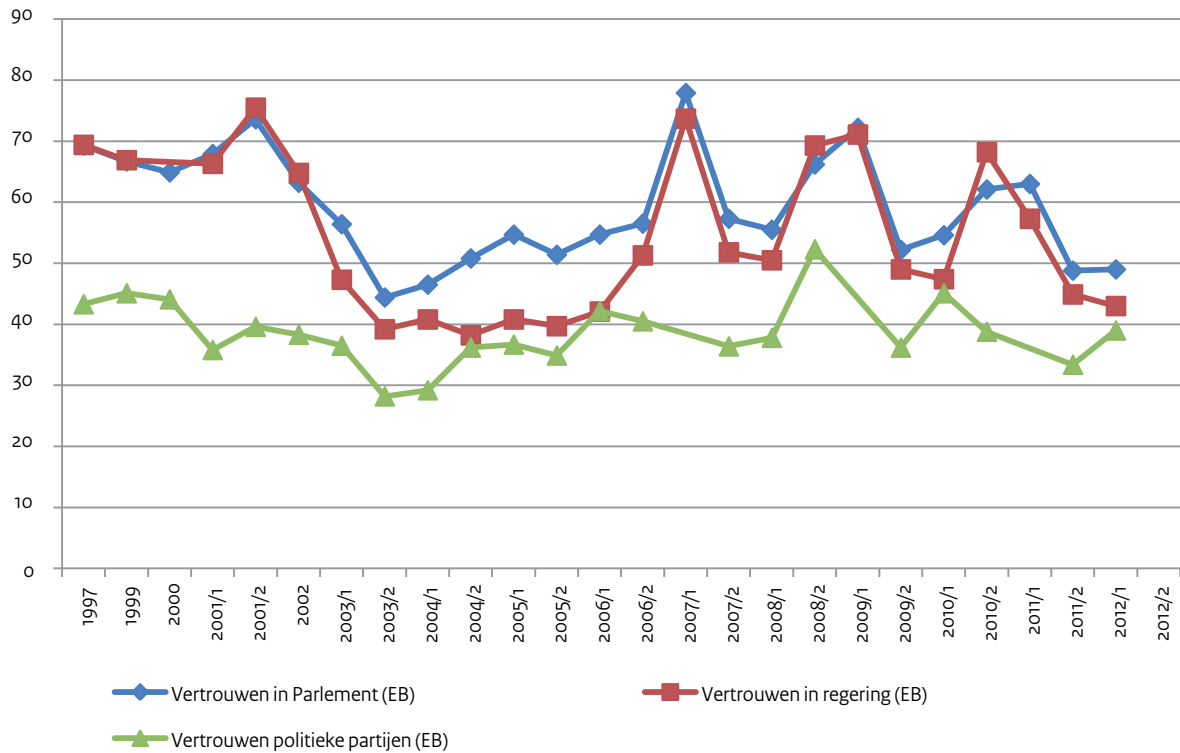
### 2.10 | Totaal aantal leden politieke partijen <sup>24</sup>



<sup>23</sup> Cijfers komen uit het artikel 'Gemeenteraadsverkiezingen 2010. Kiezer mist oriëntatie en informatie', uit het tijdschrift 'De Onderbouwing. Kennismagazine voor openbaar bestuur en veiligheid' (uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), oktober 2010, aangevuld met cijfers van de Kiesraad ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)).

<sup>24</sup> Cijfers komen van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). De lijn die teruggaat tot 1977 is overgenomen uit SSN 2009 (SCP). Cijfers voor GroenLinks en de SP komen ook van het DNPP.

### 2.11 | Politieke vertrouwenscijfers vergeleken



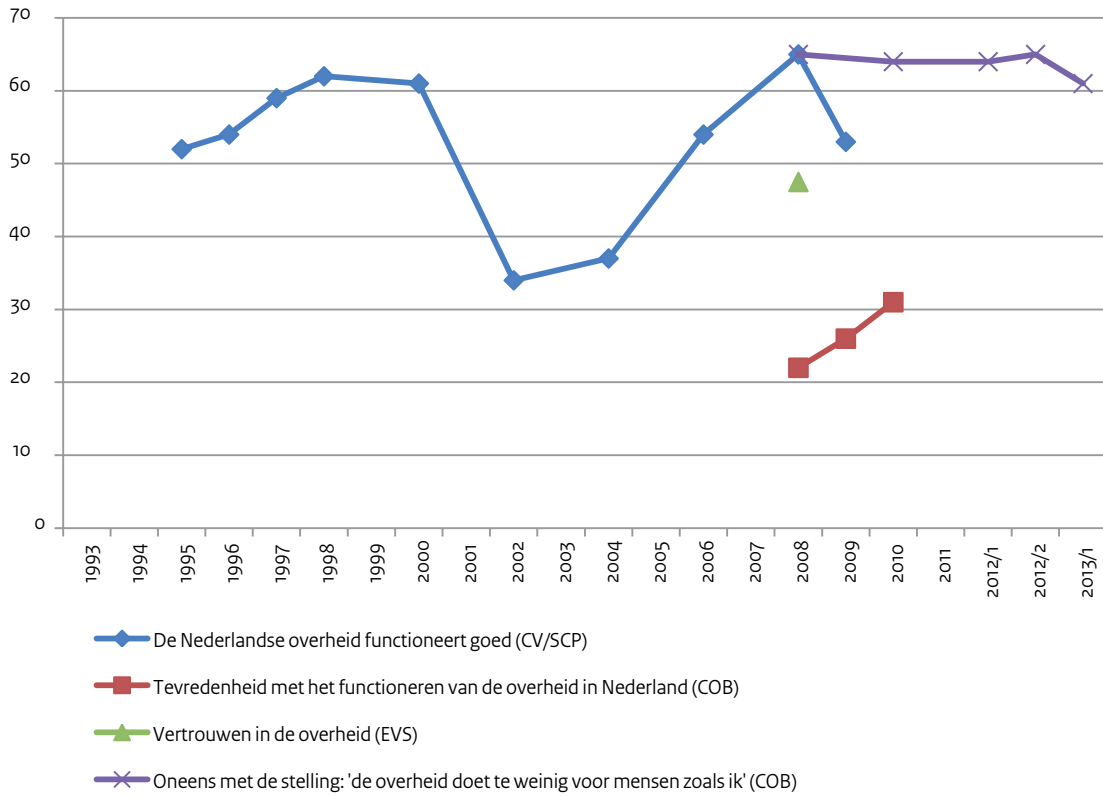
### Waardering overheden en ambtenaren

De tevredenheid met het functioneren van de Nederlandse overheid (Figuur 2.12) ontwikkelt zich volgens de betreffende SCP-statistieken ongeveer hetzelfde als de tevredenheid met wat de Nederlandse regering doet (Figuur 2.1). We zien eenzelfde 'V-curve, alleen op een wat lager niveau (structureel zo'n 10 à 15 procent lager): van relatief hoog eind jaren '90 (boven de 60%), tot een stuk lager omtrent 2002-2004 (rond de 35%), tot opnieuw hoger dan 50% en een enkele keer 60% vanaf 2006. Sinds 2008 meet het COB een ruime meerderheid van 60 a 65% die verklaart dat de overheid niet te weinig doet 'voor mensen zoals ik'.

De relatief hoge waardering voor de plaatselijke overheden – veelal de meest zichtbare 'eerstelijns-overheden' – vertonen een rustig en stabiel beeld (Figuur 2.13). In een verdiepende deelstudie gaan we verder in op de lokale schaal (zie de bijlage bij dit rapport).

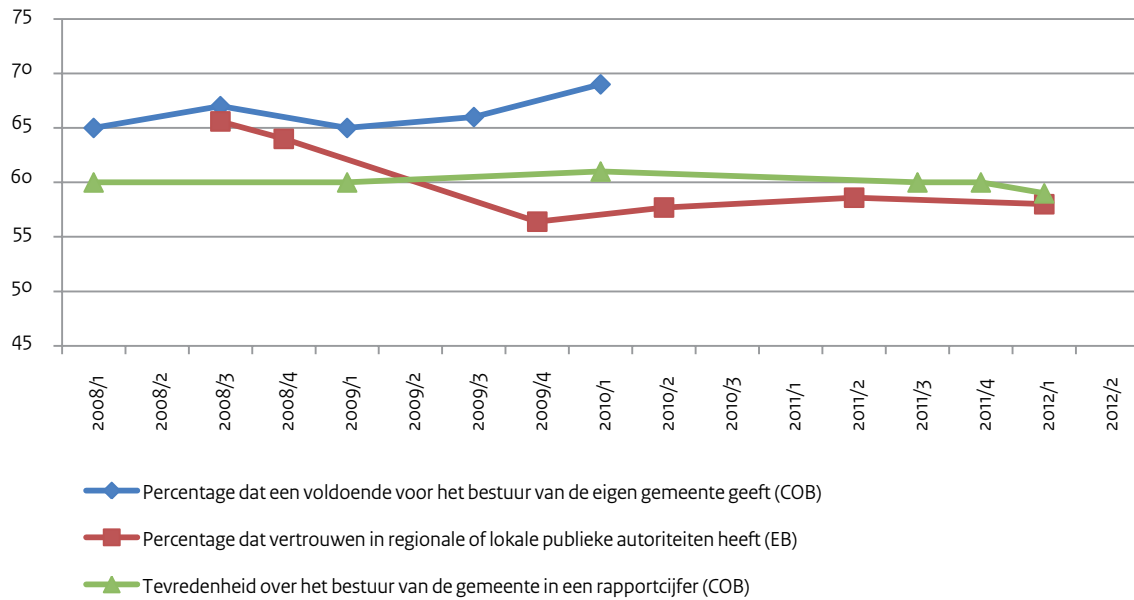
Het vertrouwen in ambtenaren (Figuur 2.14) vertoont bij EVS een redelijk stabiel beeld, aangezien tussen 1980 en 2008 het vertrouwen nog geen 4% is gedaald; CV noteert een sterkere daling die evenwel op een wat hoger vertrouwensniveau blijft. Vergeleken met andere instituties in Nederland scoort het ambtenarenapparaat in 2008 iets hoger dan de kerken, en vergelijkbaar met de grote bedrijven en de pers. De Tweede Kamer, de vakbonden, het rechtsstelsel en de politie scoren dan hoger (zie Figuur 2.19 verderop).

2.12 | Tevreden met functioneren overheid <sup>25</sup>

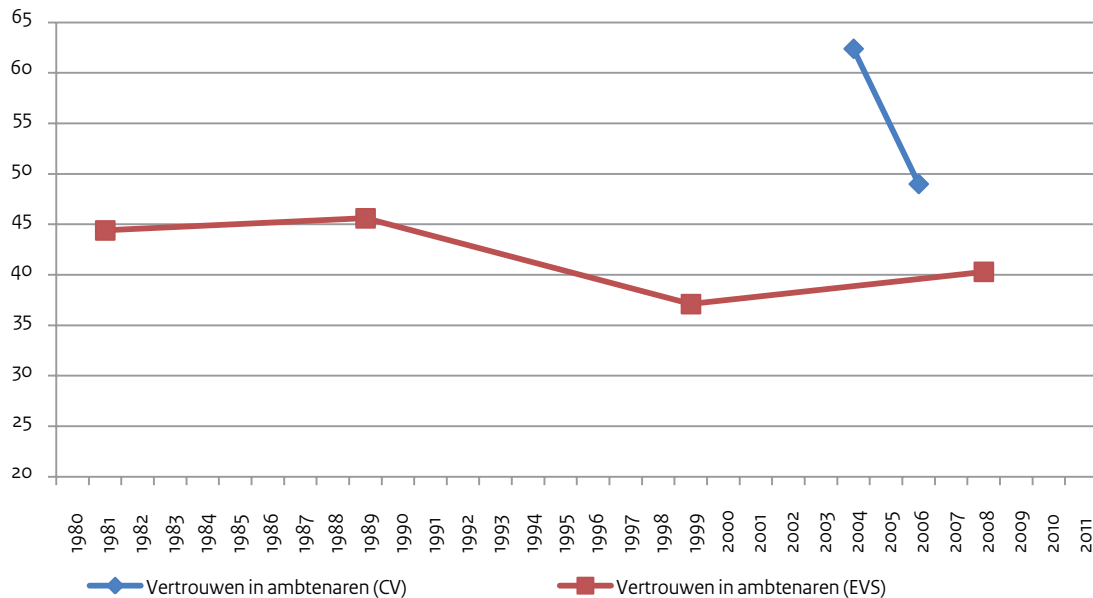


<sup>25</sup> 'De Nederlandse overheid functioneert goed' (CV/SCP); 'In hoeverre bent u tevreden of ontevreden met de wijze waarop de overheid in Nederland functioneert' (COB); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Overheid' (EVS), 'De overheid doet te weinig voor mensen zoals ik' (COB), hierbij zijn de twee ontkennende antwoorden gekozen voor de consistentie met de andere items in de Figuur.

### 2.13 | Waardering lokaal / regionaal bestuur<sup>26</sup>



### 2.14 | Vertrouwen in ambtenaren (apparaat)<sup>27</sup>



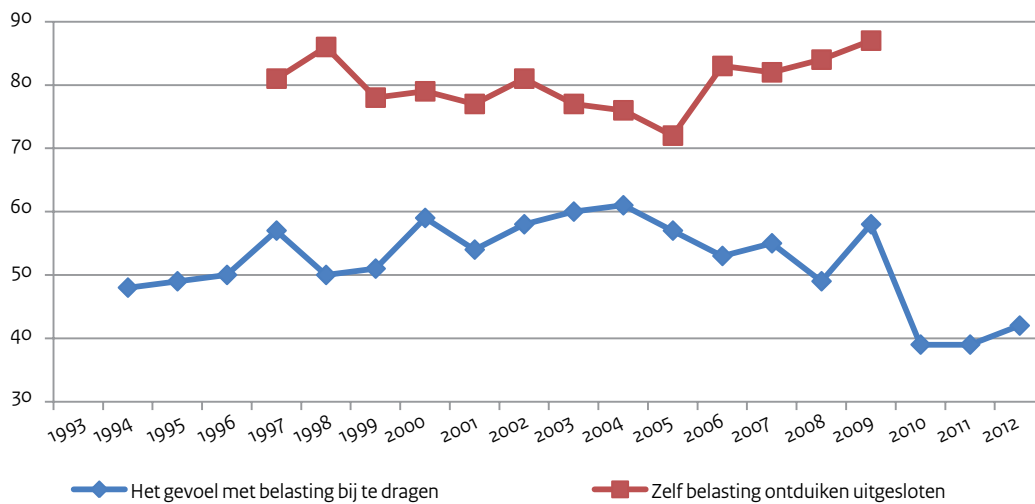
<sup>26</sup> 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Regionale of lokale overheidsinstellingen' (EB); 'Tevredenheid met diverse aspecten van het eigen leven en de samenleving (in rapportcijfer): bestuur van de eigen gemeente' (COB). De COB cijfers over tevredenheid gaan over het percentage dat een voldoende geeft, het betreft halfjaarlijkse gemiddeldes (dus het percentage 2008/1 is het gemiddelde voor het eerste halfjaar van 2008). Het rapportcijfer is in tienvoud in de tabel opgenomen. Een '59' correspondeert met een gemiddelde rapportcijfer van 5,9 (COB 2012/1: 49).

<sup>27</sup> 'Hoeveel vertrouwen heeft u in ambtenaren?' (CV); 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? Ambtenaren' (EVS).

### Wat verder nog interessant is

In de laatste categorie van deel II plaatsen we actoren die een specifieke doch bijzondere functie binnen het bredere kader van de democratische rechtstaat vervullen: de belastingdienst, het leger, de politie, de rechter. Ze hebben minder dan de voorgaande actoren een leidende rol in het democratisch bestuur, maar ze zijn wel belast met bijzondere bevoegdheden en monopolies (op geldinvordering, geweldsuitoefening, straffen, landsverdediging, vrijheidsberoving). In hoeverre vinden burgers deze autoriteiten gezaghebbend, betrouwbaar, geloofwaardig in hun functioneren? In hoeverre is men, in het bijzonder bij de belastingen, bereid om vrijwillig mee te werken, 'compliance' te tonen?

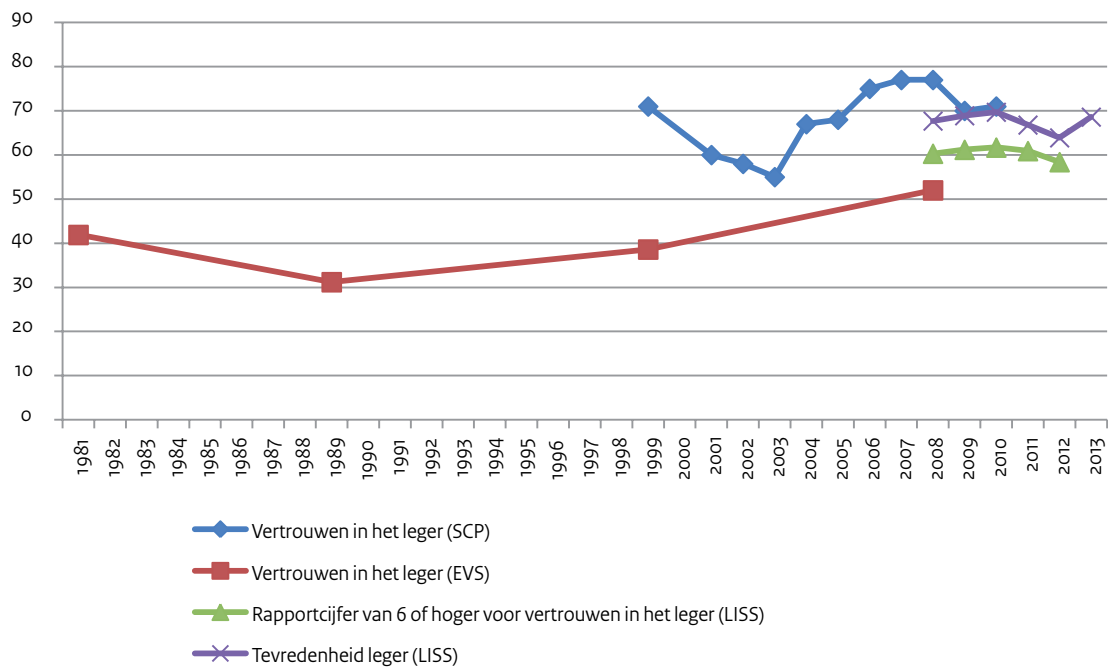
#### 2.15 | Fiscale monitor<sup>28</sup>



<sup>28</sup> Percentage dat 'ik moet iets bijdragen' de meest aansprekende omschrijving voor belasting betalen vindt (in tegenstelling tot 'ik moet iets afstaan' of 'er wordt mij iets afgenomen'; het percentage dat vindt dat zelf belasting ontduiken [is] uitgesloten' (beide afkomstig uit de fiscale monitoren van de belastingdienst); Het betreft hier gemiddeldes van de verschillende categorieën belastingbetalers die de belastingdienst onderscheidt.

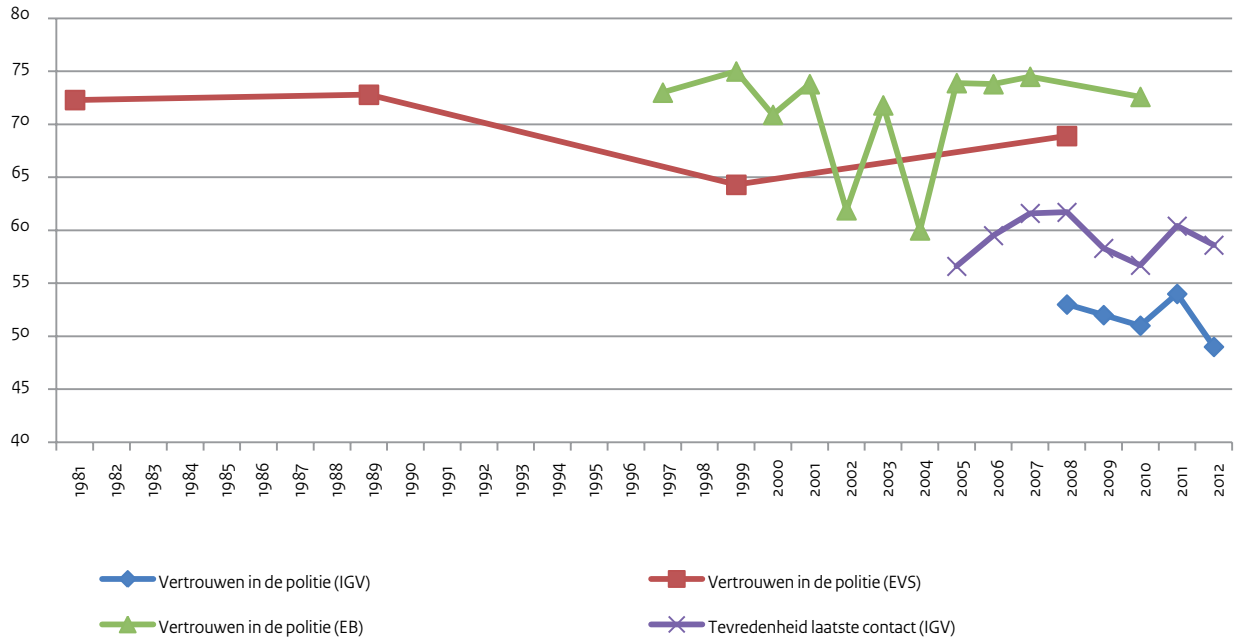


## 2.16 | Waardering leger<sup>29</sup>

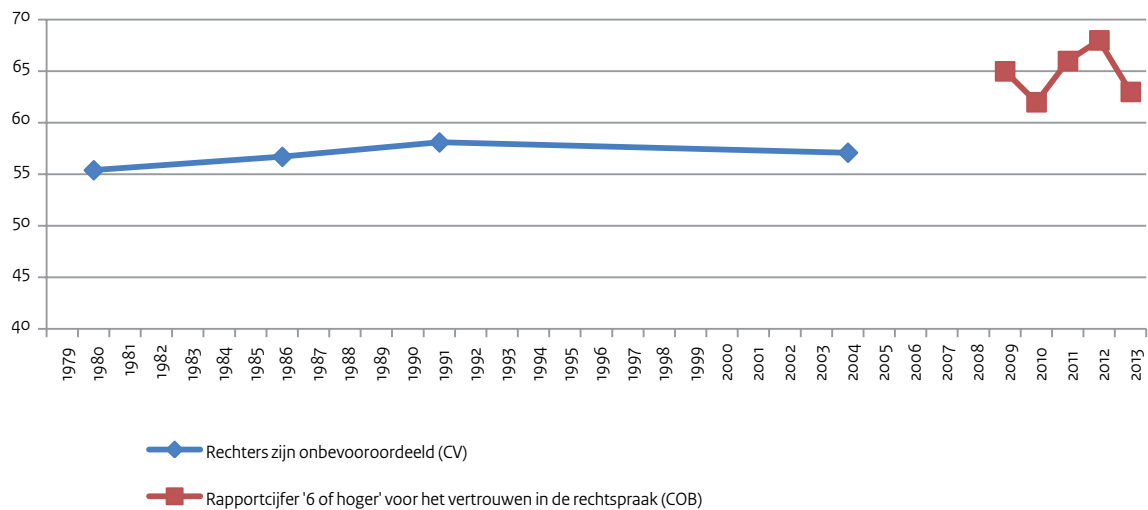


<sup>29</sup> 'Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? De strijdkrachten' (EVS); 'Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Het leger' (SCP); 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? (1 = geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen) Het leger' (LISS); 'Hoe tevreden bent u met de manier waarop de volgende instellingen werken in Nederland? Het leger' (LISS).

### 2.17 | Politie<sup>30</sup>



### 2.18 | Rechter en hun werk<sup>31</sup>



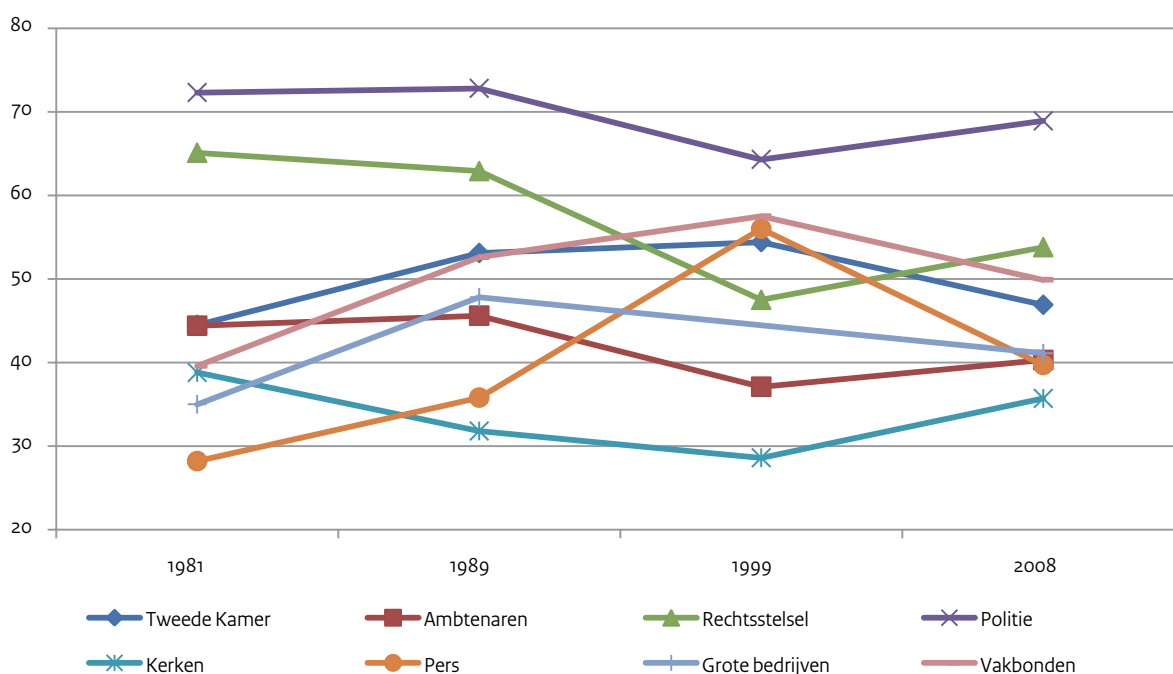
<sup>30</sup> 'De politie doet haar werk uitstekend' (CV); 'Tevredenheid optreden politie bij laatste contact naar reden contact' (IGV); Het vertrouwen in de politie wordt gemeten via de volgende stellingen: 'als het er echt om gaat zal de politie het uiterste doen om je te helpen' en 'als het er echt om gaat dan is de politie er voor je' (IGV). Wilt u mij voor elk van de instellingen op deze kaart vertellen of u er heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in heeft? De politie (EVS); 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. De politie' (EB). Vertrouwen in de politie zijn afkomstig van IGV vanaf 2008 (voorheen Veiligheidsmonitor Rijk) (schaalscore 0-10) (gemeten aan de hand van twee stellingen); de cijfers geven eigenlijk een vertekend beeld, het gaat hier namelijk om een rapportcijfer dat op een schaal van 0 tot 10 gegeven moest worden, 70% staat hier dus voor een gemiddeld gegeven cijfer van 7.

<sup>31</sup> 'In ons land kan een ieder erop rekenen dat de rechter zijn of haar zaak onbevooroordeeld zal behandelen' (CV). 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland. De rechtspraak?' Bron is het COB rapport 2013/1. De cijfers volgen uit een benadering uit de grafiek (foutmarge 1%).

Op grond van de beschikbare statistieken hoeft de belastingdienst, de rechter, het leger noch de politie zich zorgen te maken over de ontwikkeling van een diepe legitimiteitscrisis (Figuren 2.15 tot en met 2.18). 'Het gevoel met belastingen bij te dragen' is in 2010 echter wel een stuk omlaag gegaan: een minderheid van 39% heeft in 2010 en 2011 nog dat gevoel, tegen een meerderheid van 58% in 2009. In 2012 stijgt het licht naar 42%. Het gevoel dat Nederlands belastinggeld wegvloeit om de schuldpositie van disfunctionerende banken en zuidelijke Eurolanden te repareren staat hier mogelijk niet los van.

EVS maakt longitudinale vergelijking van het vertrouwen in een reeks van instituties mogelijk (Figuur 2.19). De politie doet het in deze vergelijking relatief goed, de kerken relatief slecht. Het vertrouwen in ambtenaren beweegt zich in dit databestand in de buurt van het vertrouwen in grote bedrijven; de Tweede Kamer scoort hier iets hoger (voor een meer recent en verfijnd beeld hiervan zie ook Figuur 2.3).

2.19 | Vertrouwen in verschillende instellingen vergeleken (EVS)



### Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit (III)

In deze categorie verschuift de aandacht naar specifieke beleidsvelden waarop de overheid acteert en daarvoor al dan niet de handen op elkaar krijgt. Aanhakend bij (internationaal) resonerende en herkenbare termen maken we onderscheid in 'bread & butter', 'law & order' en 'care & cure' beleid, alsook in beleid gericht op leefbaarheid ('grondgebonden beleid') en 'vorming' ('persoonsgebonden beleid').

Het gaat hier in alle gevallen om de 'beleidslegitimiteit', om de legitimiteit van het politiek-bestuurlijk handelen in beleid. De beschikbare items op dit vlak spitsen dit meestal toe tot outputlegitimiteit (bijvoorbeeld: in hoeverre vindt u dat het economisch beleid van de regering ten goede komt aan de economische situatie?). In theorie zouden de vragen naar beleidslegitimiteit ook geënt kunnen zijn op de inputkant van het beleidsoptreden (bijvoorbeeld: in hoeverre meent u dat de overheid bij dit beleid rekening houdt met uw ideeën), maar die vragen worden niet vaak gesteld.

Sowieso is het opvallend dat het aantal nieuwe cijfers op dit vlak veel schaarser is dan op het vlak van de eerder behandelde systeem- en actorlegitimiteit. Roeiend met de riemen die er zijn, presenteren we hieronder wat op het moment van schrijven (voorjaar 2013) beschikbaar is.

### **Bread & butter: beleid economie, werkgelegenheidsbeleid, sociale zekerheid**

Hoe goed of slecht zijn burgers te spreken over het economisch beleid, het werkgelegenheidsbeleid en – voor als economie en werkgelegenheid tegenzitten – het sociale zekerheidsbeleid? Hoeveel waarde hecht men eigenlijk nog aan nationaal op dit brede terrein?

Een minderheid meent dat economisch beleid primair op nationaal niveau gemaakt moet worden, al is die minderheid in 2010 (bij de laatstbekende meting) wel groter dan midden jaren '90 (Figuur 3.1). Ruime meerderheden zien hier een legitieme rol voor de Europese instituties weggelegd, zij het dat de nationale overheid daarin dan wel een rol moet blijven spelen. In 2010 is het percentage met 61% wel wat lager dan de score van 71% in 2009. Toch blijft de ruime steun voor de stelling dat 'besluiten het best binnen de Europese Unie gemaakt kunnen worden' opmerkelijk in het licht van de discussie over Europees economisch beleid versus nationale soevereiniteit.

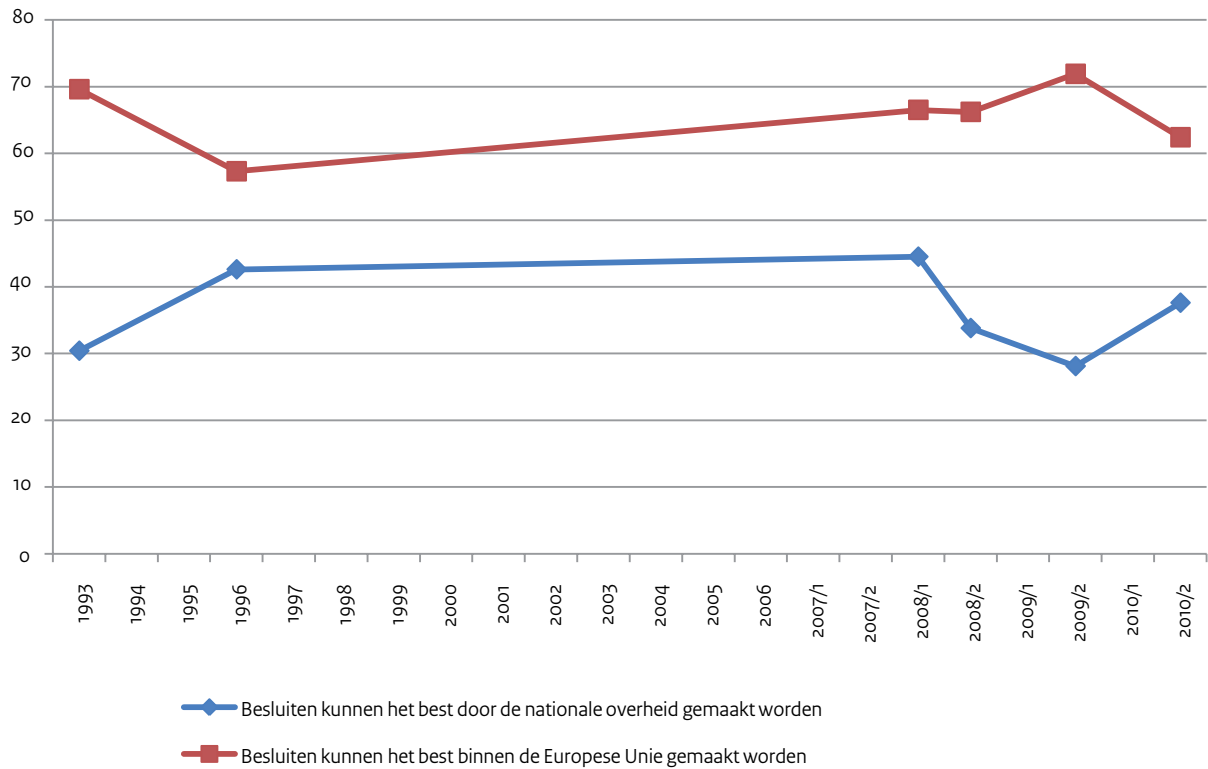
De ruime voldoende (rapportcijfer 7 en hoger) die het SCP voor verschillende beleidsterreinen turft, worden na 2000 duidelijk minder vaak uitgedeeld voor het beleid op het vlak van de werkgelegenheid, de sociale zekerheidsbeleid en het beleid ter beheersing van de kosten van levensonderhoud. In 2008 hebben de cijfers zich wel weer wat hersteld. SCP/COB vraagt of aan bepaalde doeleinden meer of minder geld zou moeten worden besteed. In 2012 is 81% van mening dat de landelijke politiek meer geld aan werkgelegenheid moet besteden. Slechts 29% wil meer geld voor de staatsschuld vrijmaken (Figuur 3.2).

Heeft het overheidsbeleid positieve invloed, zoals men zou mogen hopen, op de economische situatie en de werkgelegenheid? (Figuur 3.3) In 2005 schuiven de meerderheden die een positieve invloed zien op deze terreinen onder de 50%, waar ze halverwege de jaren '90 ook ruim onder zaten. De nieuwste cijfers laten een verdere daling zien naar 21% in 2010. Sinds 2008 deelt Nederland volop mee in de economische crisis, en het regeringsbeleid speelt daarin volgens een verder slinkende groep Nederlanders een positieve rol.

Op het vlak van de persoonlijke financiële situatie bespeuren halverwege de jaren '90 ook weinig respondenten positieve invloed van het overheidsbeleid; interessant is dat men op dat vlak meer positieve invloed bespeurt tot aan 2002 – het jaar van de kiezersrevolte – en pas daarna minder positieve invloed. De nieuwste cijfers voor 2010 laten een stabilisatie zien, op laag niveau: evenals in 2006 vindt in 2010 slechts zo'n 10% dat het regeringsbeleid een positieve rol speelt met betrekking tot de eigen financiële situatie.

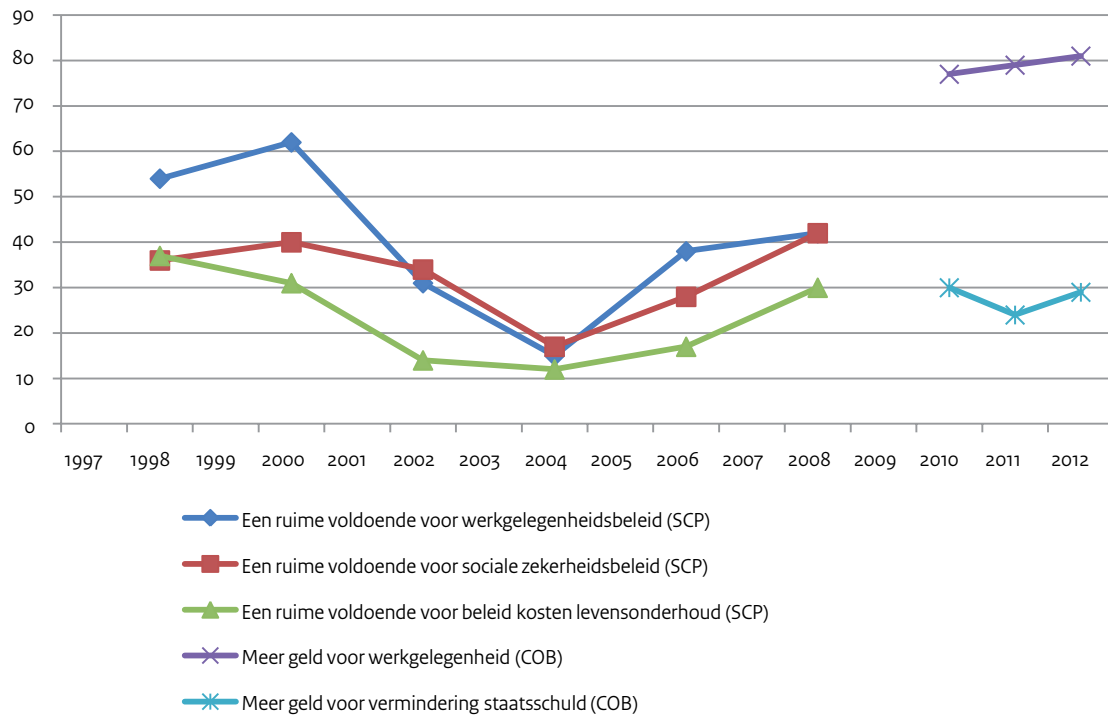
De klachten die de Ombudsman voor gerelateerde beleidsterreinen ontvangt, blijven tussen 2005 en 2009 ongeveer gelijk; in 2010 zien we fors hogere cijfers. Hogere cijfers kunnen het gevolg zijn departementale herindelingen, maar in ieder geval voor het ministerie van SZW is dat geen afdoende verklaring; nader onderzoek is geboden (Figuur 3.4).

### 3.1 | Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: economie <sup>32</sup>



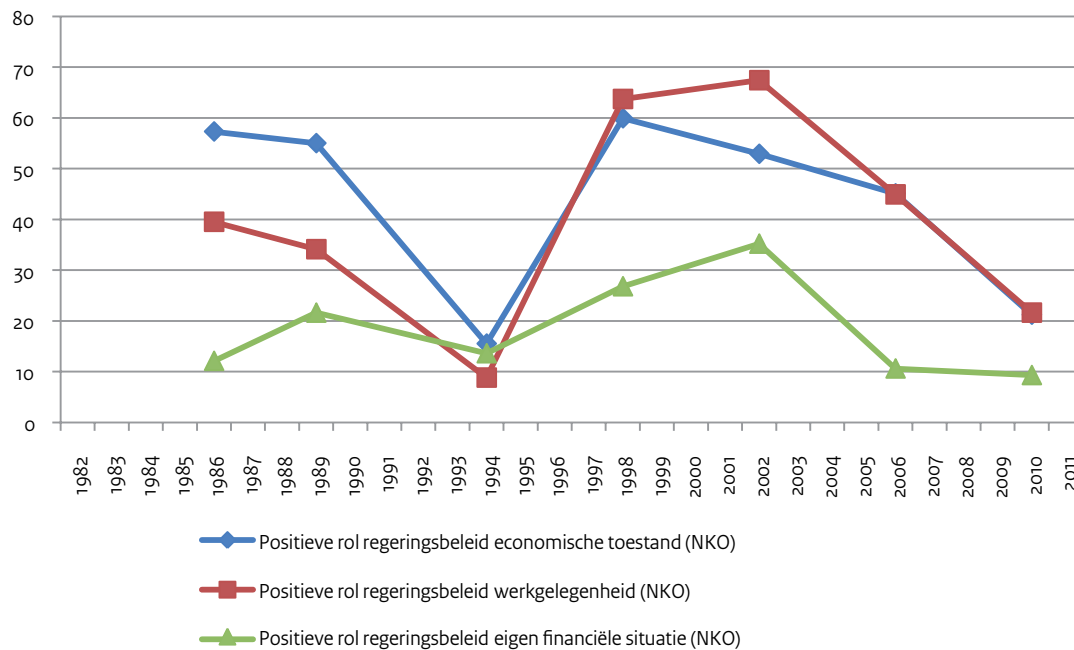
<sup>32</sup> 'Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Economisch beleid (EB).

### 3.2 | Bread & butter: ruime voldoende beleid <sup>33</sup>

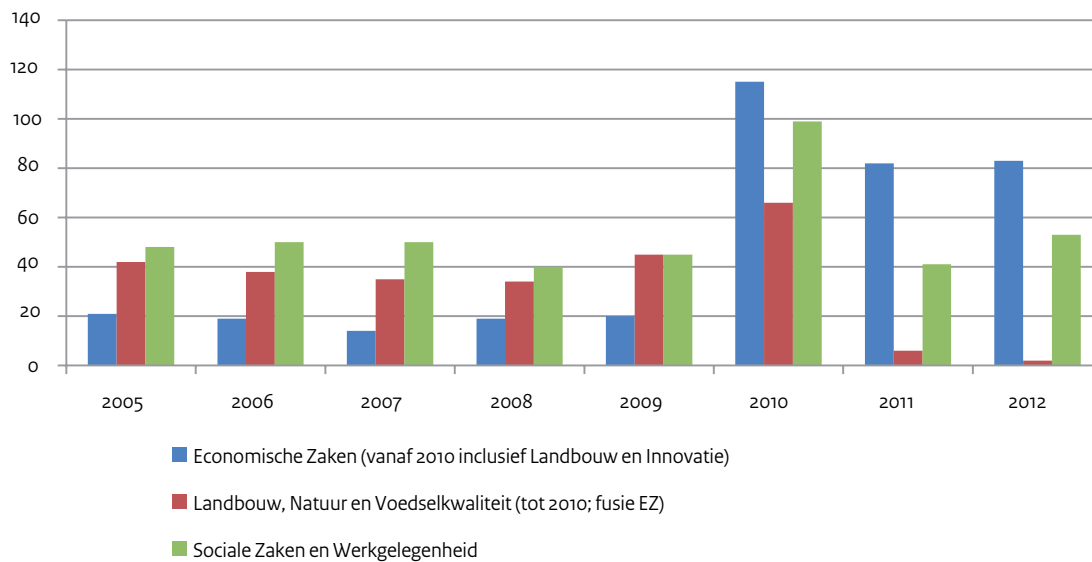


<sup>33</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een schaal van 0 tot 10 (SCP). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? Werkgelegenheid en staatsschuld.' De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).

### 3.3 | Bread & butter: positieve rol regeringsbeleid <sup>34</sup>



### 3.4 | Klachten Ombudsman



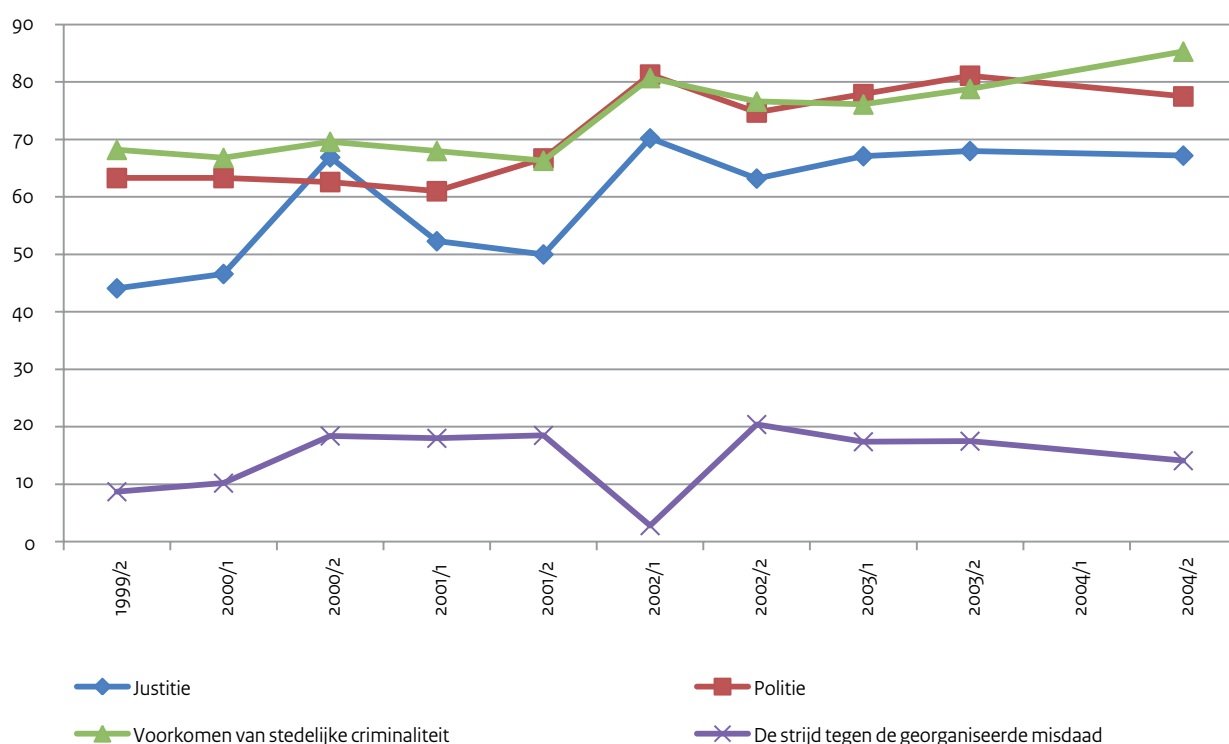
<sup>34</sup> De NKO vraag/vragen luiden: 'Ik wil nu een paar vragen stellen over wat u vindt van het beleid dat de afgelopen 4 jaar door de regering gevoerd is. Allereerst de (economische toestand van Nederland / werkgelegenheid / uw persoonlijke financiële situatie): denkt u dat [deze] door het gevoerde regeringsbeleid gunstig, ongunstig, of niet gunstig maar ook niet ongunstig is beïnvloed?' (NKO).

### Law & order: ordehandhaving, politie, justitie, misdaadbestrijding

Hoe goed of hoe slecht zijn burgers te spreken over het beleid gericht op het bewaken van 'law & order' in het land? Hoeveel waarde hecht men nog aan nationaal beleid op dit brede terrein?

Een minderheid meent dat de strijd tegen de georganiseerde misdaad met nationaal beleid moet worden aangepakt (Figuur 3.5). De Nederlandse overheid biedt het geijkte kader voor de stedelijke criminaliteitspreventie en het politiebeleid meer in het algemeen, meent een zeer ruime en groeiende meerderheid. De Europese besluitvormingskaders hebben op het terrein van 'law & order' kennelijk minder draagvlak dan op het terrein van het economisch beleid (zie hiervoor).

#### 3.5 | Voorkeur voor nationaal beleid betreffende politie en justitie<sup>35</sup>



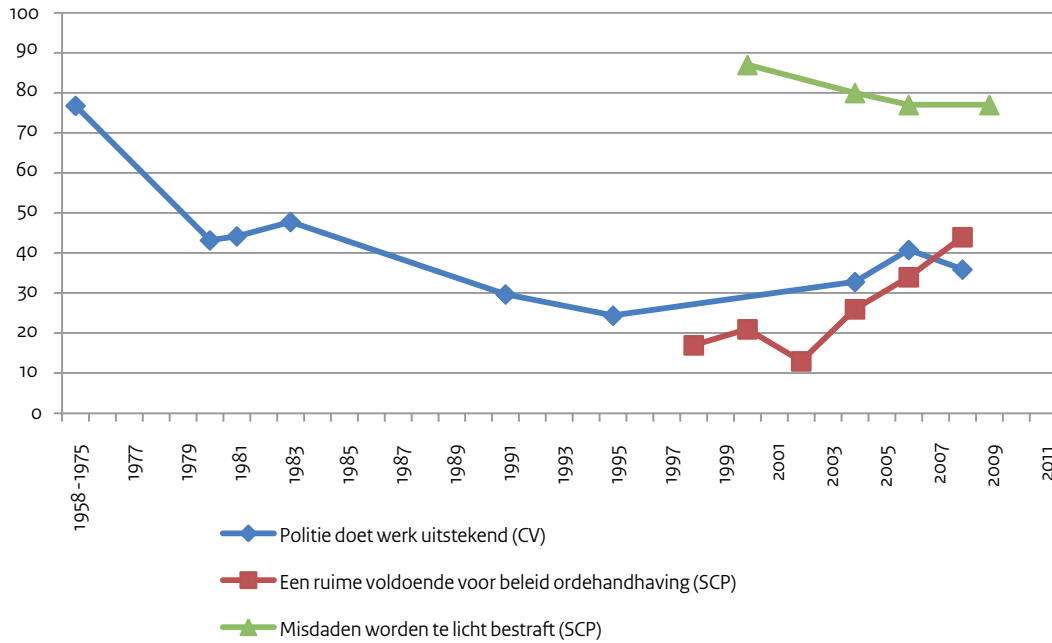
Eerder zagen we dat het algemene vertrouwen in de politie als institutie relatief hoog is (zie Figuur 2.17). Gaat dat samen met een hoge tevredenheid met de beleidsprestaties? De statistieken geven geen eenduidig beeld. Het percentage respondenten dat het (zeer) eens is met de stelling 'de politie doet haar werk uitstekend' vertoont tot 1995 een decennialange, neerwaartse trend. Nadien noteren de waarderingcijfers bij dit item weer wat hoger, hoewel het laatstbekende cijfer een lichte daling laat zien. Een groeiend aantal respondenten geeft ruime voldoende (7 of meer) voor 'de ordehandhaving, zoals politie en rechtspraak'. Tegelijk vindt een grote, hoewel wat dalende, meerderheid dat misdaden te licht worden bestraft (Figuur 3.6).

De klachten die de Ombudsman voor 'Justitie' ontvangt zijn in 2007, 2008 en 2009 (dus vlak vóór de samentrekking van 'Veiligheid en Justitie') talrijker dan in 2004, 2005 en 2006. De klachten over de Immigratie- en naturalisatiedienst nemen sterk af, en die op het terrein van het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incassobureau blijven ongeveer gelijk. De klachten die de Ombudsman ontvangt met betrekking tot de Politie nemen sinds 2009 toe (Figuur 3.7).

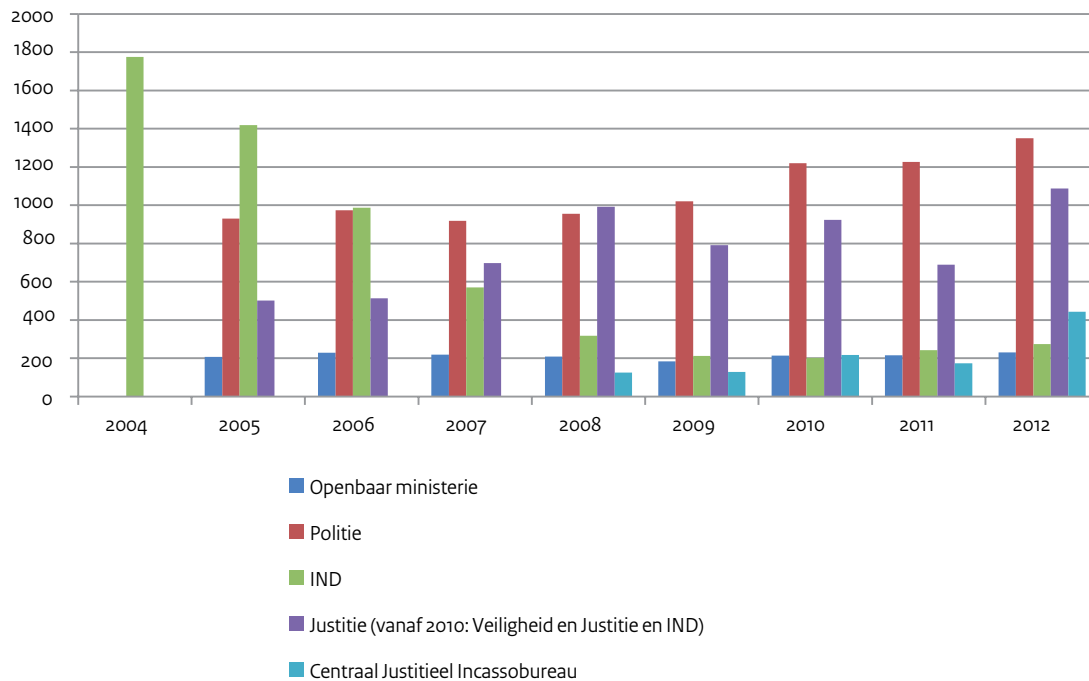
<sup>35</sup> 'Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Justitie' (EB).



### 3.6 | Law and order: waardering beleid <sup>36</sup>



### 3.7 | Klachten Ombudsman



<sup>36</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal. De CV stelling luidt 'De politie doet haar werk uitstekend'. De SCP stellingen luiden 'Beoordeling van beleidsterreinen met een ruime voldoende: beleid ordehandhaving' en 'misdaden worden in Nederland te licht bestraft'.

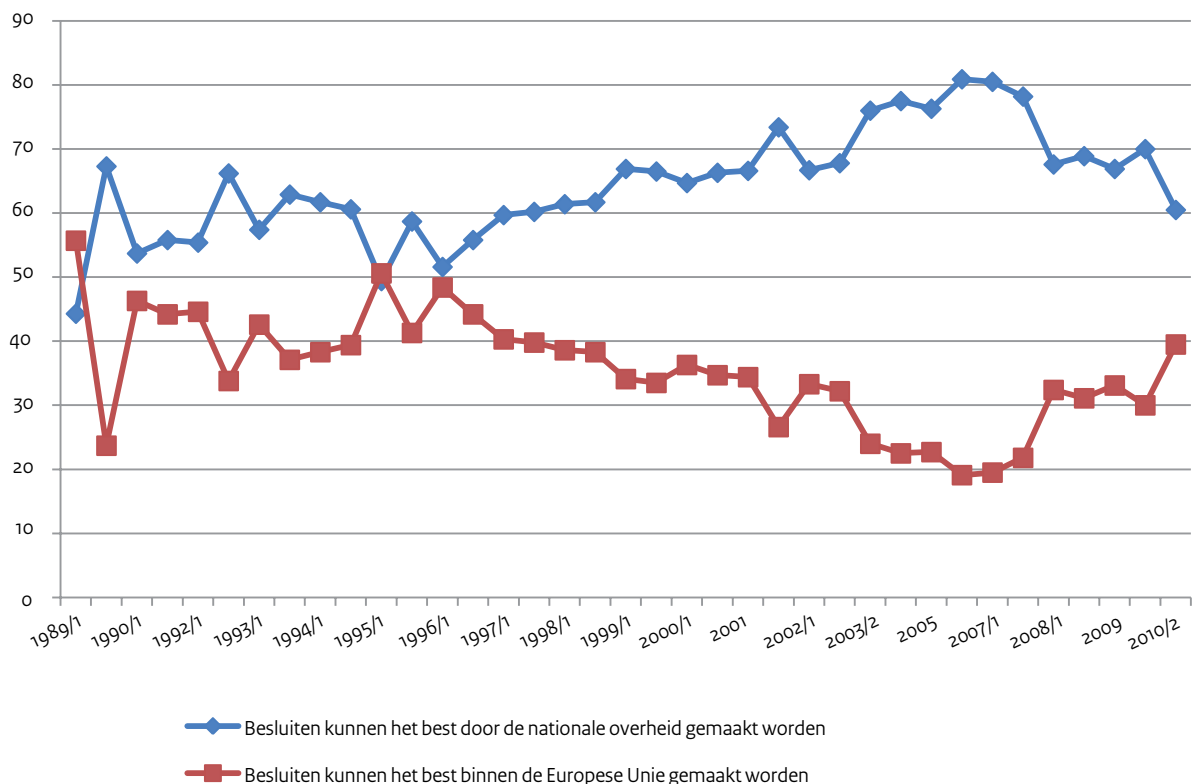
### Care & cure: beleid gezondheidszorg, verpleging, verzorging jong en oud

Welke waarderings- en rapportcijfers geven burgers voor het op 'care & cure' gerichte deel van de verzorgingsstaat? Hoeveel waarde hecht men aan nationaal beleid op dit vlak?

Een ruime meerderheid vindt dat gezondheidszorgbeleid een nationale aangelegenheid moet zijn (Figuur 3.8). Het Nederlandse zorgbeleid (waaronder bejaardenhulp, bejaardenoorden en ziekenhuizen) krijgt echter relatief weinig ruime voldoende van de Nederlanders: in de vergelijking van beleidsterreinen van het SCP staat dit terrein onderaan. Sinds 2004 beweegt de blauwe lijn in Figuur 3.9 wel omhoog. Hetzelfde geldt voor de rode lijn, maar dan op een hoger niveau: over de opvang van de allerjongsten (beleid kinderopvang) zijn de respondenten kennelijk beter te spreken dan over het zorgbeleid voor oudere Nederlanders. In 2012 vindt 65% dat de landelijke politiek meer geld aan (gezondheids)zorg zou moeten besteden, een daling van 9 procentpunten ten opzichte van de twee jaren daarvoor.

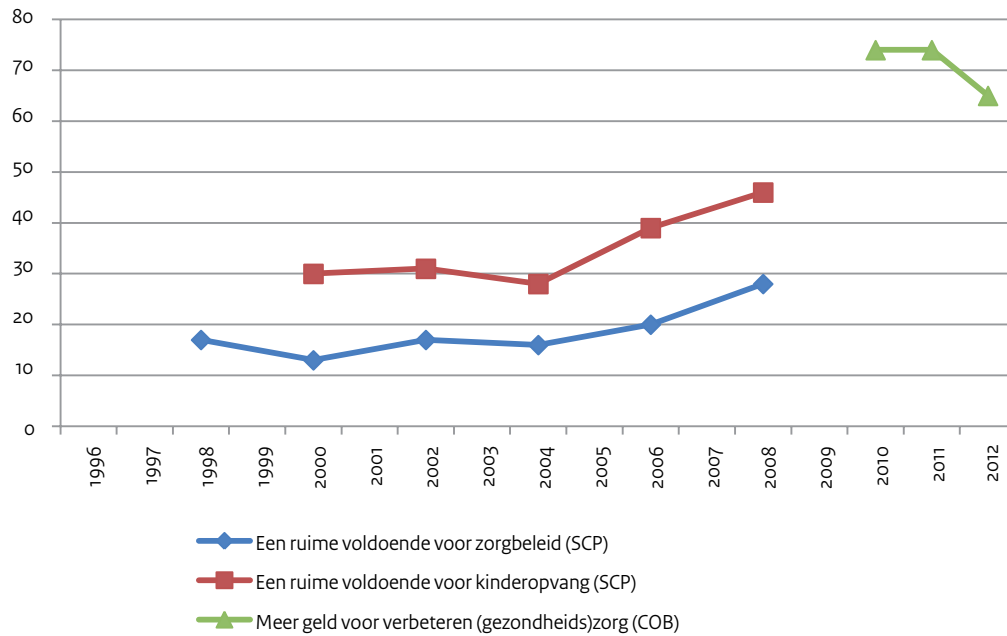
De klachten die de Ombudsman krijgt over het College voor Zorgverzekeringen en de verzamelde Bureaus Jeugdzorg nemen toe. De klachten voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het onderdeel Volksgezondheid nemen niet toe (Figuur 3.10).

#### 3.8 | Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: gezondheidszorg<sup>37</sup>

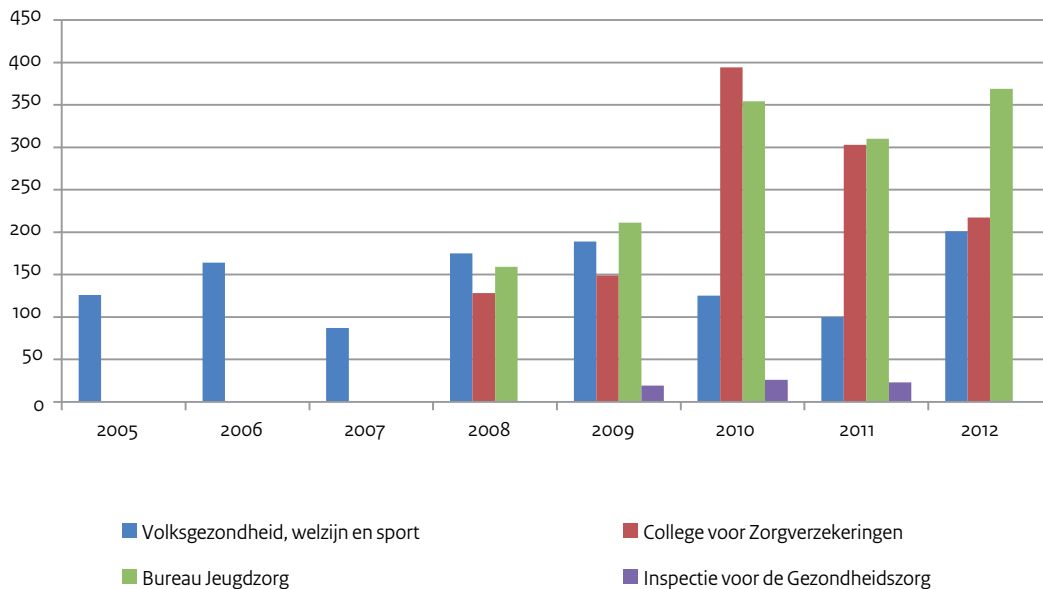


<sup>37</sup> 'Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de Nederlandse regering, of binnen de Europese Unie? Gezondheidszorg' (tot 2008 'Gezondheid en sociale zekerheid' (EB).

### 3.9 | Ruime voldoende voor beleid: care and cure<sup>38</sup>



### 3.10 | Klachten Ombudsman



<sup>38</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal (SCP). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? (gezondheids)zorg.' De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).

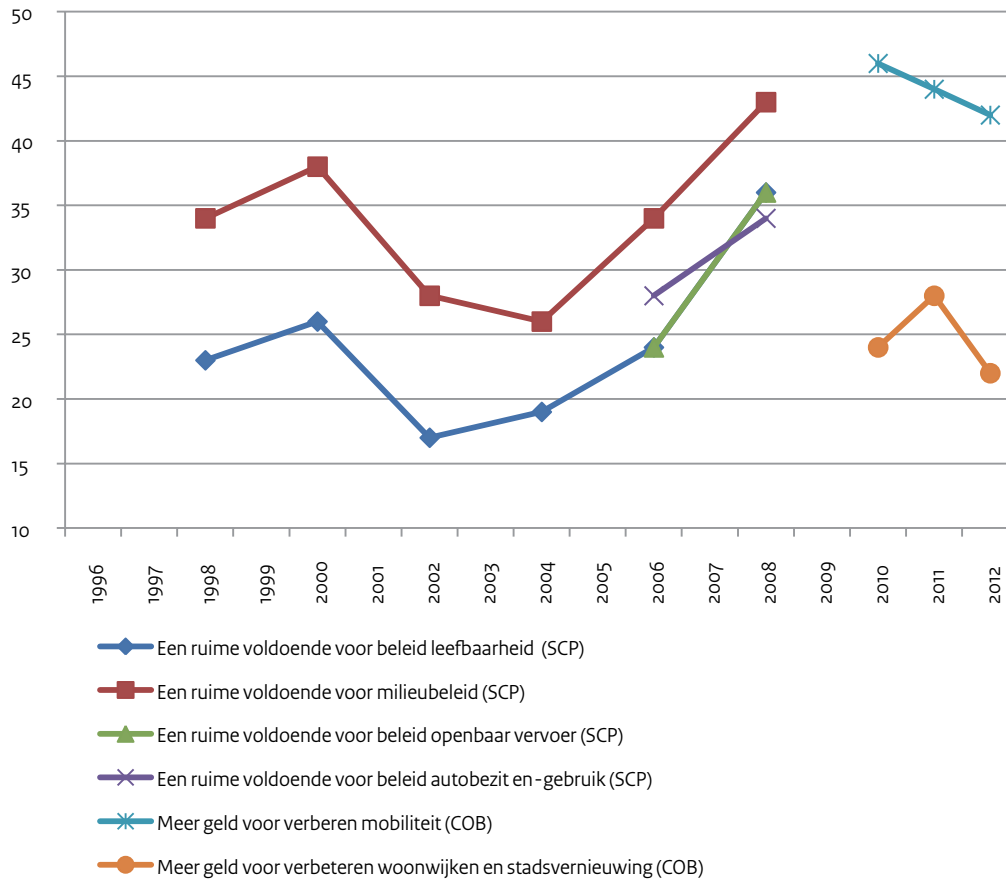
### Leefbaarheid: beleid ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer en vervoer

Hoe tevreden zijn burgers met het beleid ten aanzien van de 'grondgebonden materies', cruciaal als die zijn voor de leefbaarheid van stad en land? Welke beoordelings- en rapportcijfers deelt men uit op relevante onderdelen? Welke ontwikkelingen zijn hierin te zien?

Voor het beleid ten aanzien van het openbaar vervoer en het autobezit- en gebruik zijn slechts twee metingen voorhanden, die zich vooralsnog redelijk lijken te voegen in het al langer geturfde oordeel over het beleid voor de leefbaarheid: pas na 2006 worden daarvoor weer meer ruime voldoende gegeven dan eind jaren '90 (Figuur 3.11). De ruime voldoende voor het milieubeleid vallen in 2002 en 2004 wat terug ten opzichte van de voorgaande periode, maar door de bank genomen scoort milieubeleid toch vaker ruime voldoende dan de eerdergenoemde beleidsterreinen. Komt de relatief hoge score voor 2008 voort uit verhoogd milieubewustzijn of uit eigen ervaringen met het Nederlandse milieubeleid? Om die vraag te kunnen beantwoorden zou dieper in dit beleidsterrein moeten worden gegraven. Een dalende minderheid van 42 en 22% vindt dat er respectievelijk meer geld moet naar het verbeteren van de mobiliteit en het verbeteren van woonwijken en stadsvernieuwing.

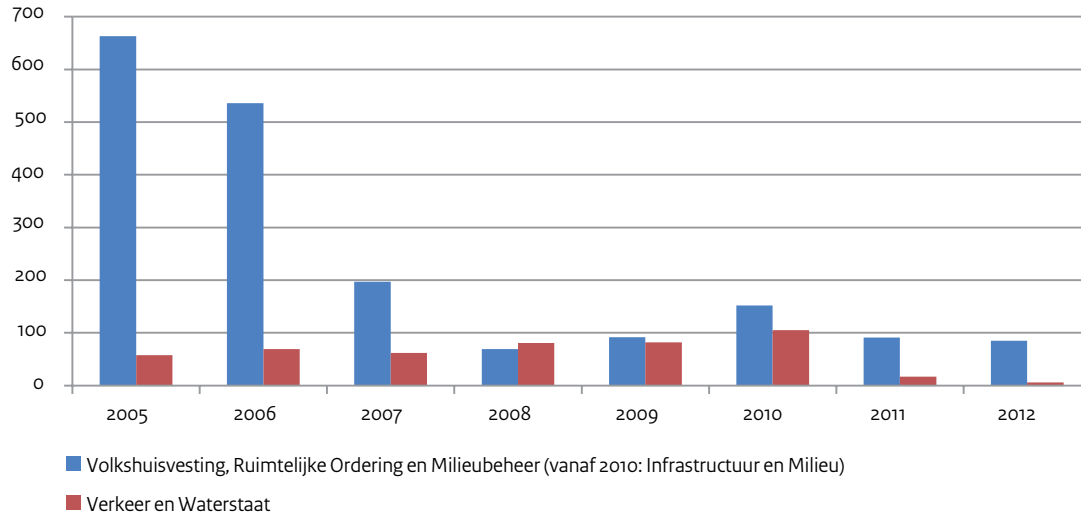
De klachten die de Ombudsman krijgt op het terrein van Verkeer en Waterstaat nemen een weinig toe, terwijl die op het terrein van het voormalig ministerie van VROM spectaculair afnemen tot 2009, en in 2010 met de vorming van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu slechts licht stijgen (Figuur 3.12).

### 3.11 | Ruime voldoende voor beleid: leefbaarheid <sup>39</sup>



<sup>39</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal (SCP). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? Verbeteren mobiliteit (openbaar vervoer en wegen) en verbeteren van woonwijken en stadsvernieuwing'. De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).

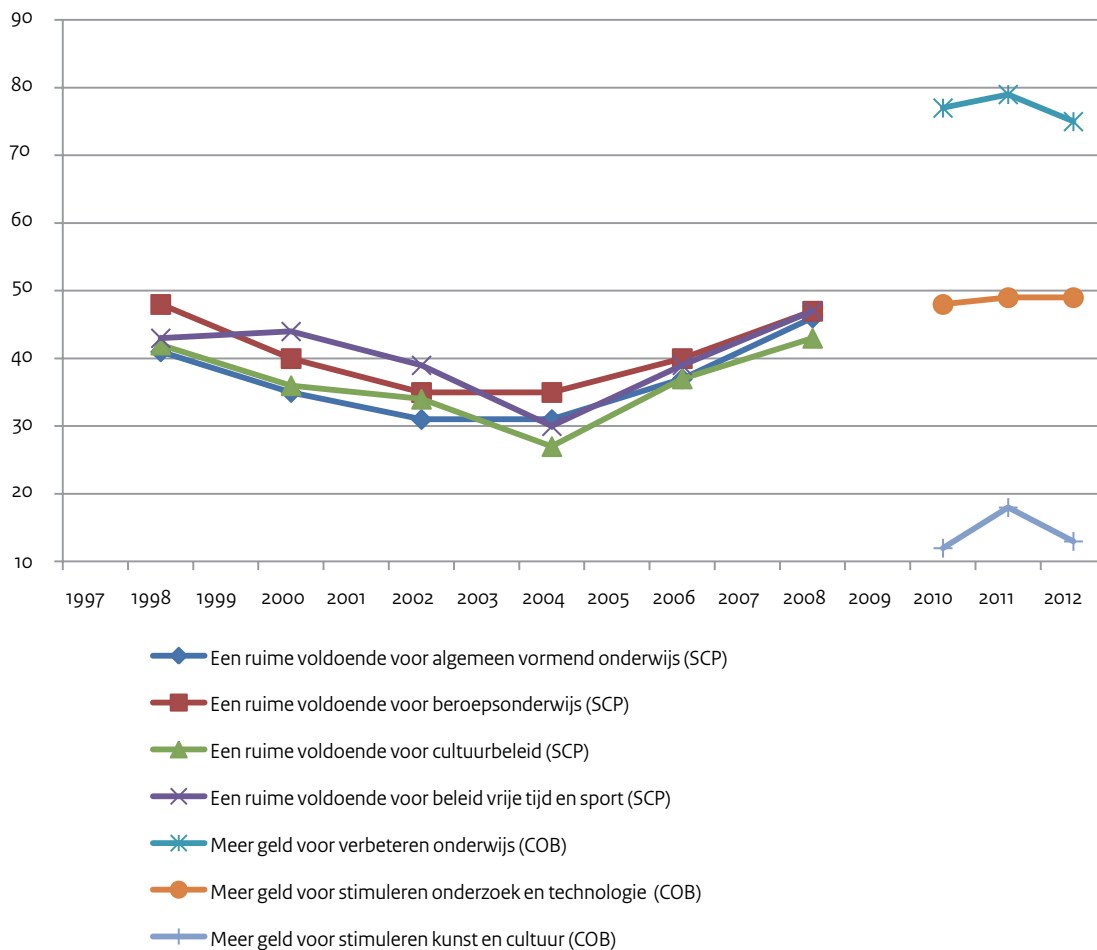
### 3.12 | Klachten Ombudsman



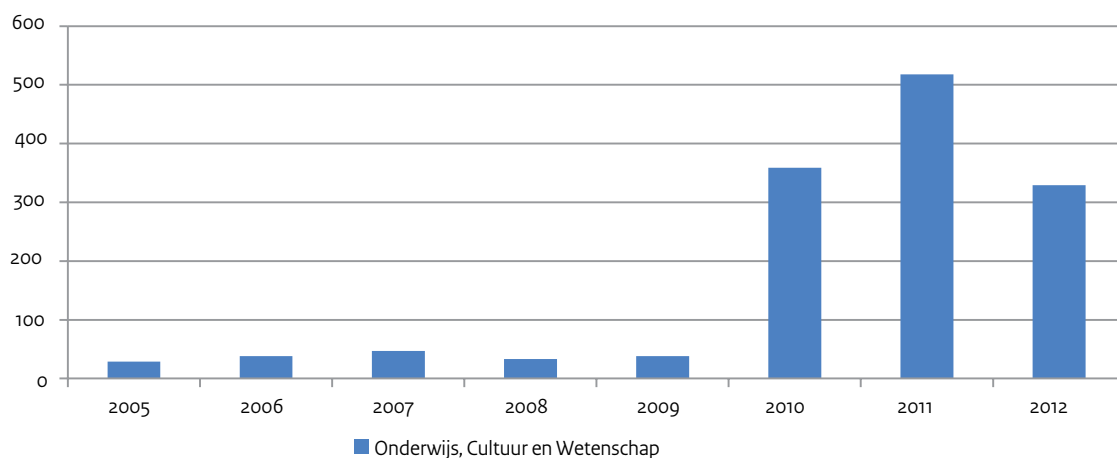
### Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

Hoe tevreden zijn burgers met het beleid ten aanzien van de 'persoonsgebonden materies', cruciaal als die zijn voor de vorming van human capital in het algemeen en jonge mensen in het bijzonder? En welke waarde hecht men aan zoiets als nationaal onderwijsbeleid?

### 3.13 | Ruime voldoende voor beleid: vorming<sup>40</sup>

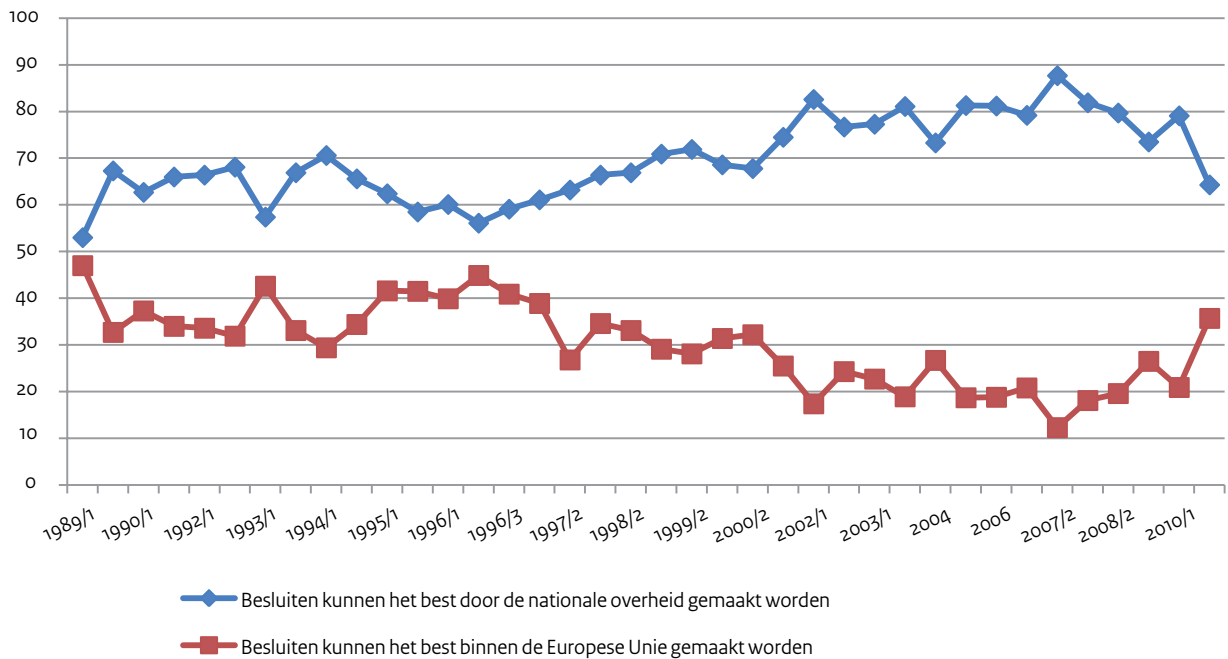


### 3.14 | Klachten Ombudsman



<sup>40</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal (SCP). 'Wilt u dat de landelijke politiek aan de volgende doeleinden meer of minder geld gaat besteden? Verbeteren van het onderwijs, stimuleren onderzoek en technologie, kunst en cultuur. De categorieën: Meer geld en veel meer geld zijn gecombineerd (ongewogen cijfers) (COB).

### 3.15 | Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: onderwijs<sup>41</sup>



Een ruime, groeiende meerderheid vindt dat onderwijsbeleid een nationale verantwoordelijkheid moet blijven; voor Europees beleid op dit terrein is minder steun (Figuur 3.15).

Beleid voor vrije tijd en sport, beleid voor beroepsonderwijs en beleid voor algemeen vormend onderwijs staan in 2008 bovenaan het lijstje met beleidsterreinen die een rapportcijfer 7 of hoger hebben gescoord: bijna de helft van de ondervraagden geeft voor deze terreinen een (ruime) voldoende. In 2002 en 2004 is de score wat minder, maar bijna nergens onder de 30% en telkens boven het gemiddelde van alle beleidsterreinen. Cultuurbeleid vertoont een vergelijkbaar patroon, alleen op een net iets lager niveau (Figuur 3.13).

Als wordt gevraagd of er naar verschillende beleidsterreinen meer of minder geld moet, worden prioriteiten van de ondervraagden duidelijk. Meer geld voor het verbeteren van onderwijs wordt door ruim driekwart onderschreven, meer geld voor het stimuleren van onderzoek en technologie zit net onder de 50% en meer geld voor het stimuleren van kunst en cultuur kan op de steun van minder dan 20% van de ondervraagden rekenen.

Het aantal klachten dat de Ombudsman ontvangt op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap neemt tussen 2005 en 2009 nauwelijks toe, en maakt vervolgens in 2010 een enorme sprong (Figuur 3.14). Een Legitimiteitsmonitor als deze kan helpen om een dergelijke ontwikkeling te detecteren, waarna verdiepend vervolgonderzoek zich op achterliggende verklaringen zou moeten richten.

<sup>41</sup> For each of the following areas, do you think that decisions should be made by the Dutch government, or made jointly within the European Union? Education (EB).





### 3 LDB 2013 - belangrijkste bevindingen

Een monitor als deze kan het debat over de legitimiteit van het democratisch bestuur niet ultiem beslissen, maar kan wel inzichten en overzichten bijeen brengen waarmee het debat beter kan worden gevoerd. De LDB is op zijn minst een waarschuwingssysteem voor ontwikkelingen die de nodige alertheid lijken te vereisen; en een signaleringssysteem voor vragen die door het beschikbare materiaal wel worden opgeroepen maar nog niet beantwoord.

Wat zijn vanuit dit oogpunt de belangrijkste bevindingen? Wat zijn de 'grote lijnen' waar we op het moment van rapporteren - in 2013 - bij moetenilstaan?

- Ten aanzien van de **stelsystemlegitimiteit (deel I)** valt allereerst op dat het algemene principe van democratie als regeervorm in Nederland, ondanks licht dalende tendensen, op grote en tamelijk stabiele steun kan rekenen; meer dan 90% is nog steeds positief over een democratisch systeem, en vindt het ondanks problemen de beste regeervorm. De nieuwste cijfers van het LISS laten weliswaar een lichte daling zien maar die is relatief: de ruime meerderheid die haar vertrouwen in de democratie uitdrukt met een rapportcijfer 6 of hoger daalt van 76% in 2008 tot 68% in 2012 en 2013 (Figuur 1.1).
- Saillant is dat de idee van autonome 'sterke leiders' toenemende steun verwerft sinds de millenniumwisseling (Figuur 1.2). Tussen 2000 en 2004 springt de voorkeur voor 'minder wetten en instellingen en meer moedige en toegewijde leiders' naar een significant hoger niveau - zo'n 55% opteert hiervoor -, dat inmiddels in vier metingen overeind is gebleven. Met de uitspraak "het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders" is 37% het eens in 2010 en 2012, opvallenderwijs jaren waarin parlementsverkiezingen worden gehouden. Democratie kan op zich heel goed samengaan met (democratisch) leiderschap, maar de in Figuur 1.2 vermelde survey-items zijn niet zo sterk in die geest geformuleerd.
- De tevredenheid met de feitelijke (uit)werking van de democratie in Nederland is volgens Eurobarometerstatistieken sinds de jaren '70 trendmatig gegroeid. Naast de vele 'ups' manifesteren zich ook opvallende 'downs'. De grootste daling - 20,2 procentpunten in een luttele drie jaar - treedt op tussen 2000 en 2003; kort daarna treedt tussen 2007 en 2011 een bijna even grote daling op (Figuur 1.3). De volatiliteit is aanzienlijk.
- Voor wat betreft de tevredenheid met de bestaande democratie doet Nederland het internationaal-vergelijkend niet slecht, hoewel het er van afhangt op welk moment men met welke landen vergelijkt, en van welke databestanden men gebruik maakt. In het 'Europese klasje' gepresenteerd in Figuur 1.4 doen de Nederlanders in 2008 niet met de besten mee, terwijl ze in Figuur 1.5 en 1.6 wel bij de bij 'the best of their class' horen.
- De hang naar democratische werkvormen waarin de Nederlandse overlegdemocratie vanouds niet voorziet zijn substantieel en structureel (Figuur 1.7). Forse meerderheden dringen aan op meer 'stemmingendemocratie' - via directe volksstemmingen en rechtstreeks om de kiezersgunst dingende bestuurders. Vooralsnog lijkt men eerder op aanvulling dan op vervanging van de overlegdemocratie uit te zijn, want in 2013 vindt nog 60% het een 'goede zaak dat in de politiek compromissen worden gesloten'.
- Items die de disconnectie met de vertegenwoordigende democratie meten, laten geen beeld van hoogoplopend cynisme zien (Figuur 1.8). Het is wel zo dat substantiële delen van de onderzochte populaties (weinig) belang stellen in de politiek; en veronderstellen dat de politiek ook weinig belang stelt in hen.

- De 'koninklijke wegen' - de rechtsgangen-en regels - van de democratische rechtstaat worden volop gebruikt en in aanzienlijke mate gerespecteerd (Figuren 1.9, 1.10). Beschikbaar onderzoek naar degenen die kiezen voor intimidatie, agressie en geweld laat zien dat dit verontrustend vaker dan incidenteel voorkomt. Met uitzondering van enkele sectoren is dit ongewenst gedrag jegens functionarissen en professionals in het publieke domein wel iets afgenomen (Figuur 1.11).
- Ten aanzien van de **actorlegitimiteit (deel II)** valt op dat nogal wat autoriteiten en instanties vergelijkbare cijferbewegingen vertonen: wat in statistieken uit elkaar wordt gepeld is voor veel respondenten 'allemaal Den Haag'.
- Het vertrouwen in zowel de regering als het parlement is eind jaren '90 relatief hoog te noemen. Hierop volgt een relatief sterke vertrouwensdaling (de veelbesproken 'Dutch drop' van 2002-2005), waarna een sterk volatiele periode intreedt, met drie sterke pieken omhoog, gevolgd door drie sterke bewegingen omlaag. Bij de ons laatst bekende metingen van 2012 bevindt het vertrouwen in zowel regering als parlement zich wederom in een relatief laagtij (Figuur, 2.1, 2.3, 2.11).
- Vergelijkt men Nederland met zes andere Europese landen voor wat betreft het vertrouwen in het parlement (dat zoals gezegd sterk overeenkomt met het vertrouwen in de regering) dan valt op: dat Nederland meestentijds hoger scoort dan Duitsland, België en vooral Frankrijk; dat Nederland na 2002 vaak in de buurt zit van de Oostenrijkse scores en meestentijds lager scoort dan Denemarken en Finland. Bovenal valt op dat de toppositie die het land tot en met 2001 bezat vervangen is door een wat meer bescheiden klassering in de subtop.
- Het vertrouwen in politieke partijen is structureel wat lager dan het vertrouwen in regering en parlement; de politieke partijen profiteren nauwelijks van de 'vertrouwensstijging' van 2010 die de regering en het parlement ten deel vallen (Figuur 2.7, 2.11). Politieke partijen in het algemeen, en gevestigde regeringspartijen in het bijzonder hebben mettertijd steeds minder aanhang gekregen (Figuur 2.8, 2.10).
- De gevestigde orde is bij de verkiezingen in 2012 weer iets opgekrabbeld. De uittrekkende coalitie - de combinatie VVD-CDA - loopt zelfs een heel klein beetje in op de voorgaande verkiezingsuitslag, iets wat sinds Kok I en daarvoor Den Uyl niet meer was gebeurd. De gecombineerde verkiezingsresultaten van nieuwe partijen zijn in 2010 en 2012 ook gematigder dan in 2002 en 2006 (Figuur 2.10).
- Een forse minderheid (ongeveer een derde) meent dat Kamerleden niet geïnteresseerd zijn in de mening van de burger; na 2002 lijkt deze minderheid wel wat kleiner geworden dan de jaren ervoor. Een na 2002 ook wat geslonken, maar nog steeds forse meerderheid (ongeveer twee derde) meent dat Kamerleden het contact snel verliezen met de mensen in het land snel. Allengs gegroeide meerderheden laten zich enigszins cynisch uit over Kamerleden die te veel op het belang van enkele machtige groepen, in plaats van op het algemeen belang, zouden letten (Figuur 2.6). Niettemin is en blijft de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen relatief hoog, waar de opkomstpercentages bij andere algemene verkiezingen dalende tendensen vertonen (Figuur 2.9).
- Ten aanzien van politici meer in het algemeen zien we een redelijk stabiel smaldeel van rond de 50% verklaren dat politici arrogant zijn en dat ze net als de politieke partijen waarvan ze deel uitmaken alleen in de stem van burgers geïnteresseerd zijn en niet in hun mening of inbreng. Zo'n 70% voelt zich de laatste jaren 'geen aanhanger' van een bepaalde politieke partij (Figuur 2.8).
- De tevredenheid met het functioneren van de overheid, de operationalisatie van de executieve macht, ontwikkelt zich van relatief hoog eind jaren '90 (boven de 60%), tot een stuk lager rondom de jaren 2002-2005 (omtrent de 35%), tot opnieuw hoger dan 50% en een enkele keer 60%. De relatief hoge waarderingscijfers voor de plaatselijke overheden – veelal de meest zichtbare 'eerstelijns-overheden' – vertonen een rustig en stabiel beeld (Figuur 2.12, 2.13).

- Autoriteiten bekleed met bijzondere monopolies en verantwoordelijkheden binnen de democratische rechtstaat – ambtenarenapparaat, belastingdienst, leger, politie, justitie, rechterlijke macht – lijken te kunnen bogen op een substantiële en redelijk stabiele mate van vertrouwen (Figuur 2.14 t/m 2.19). ‘Het gevoel met belastingen bij te dragen’ is in 2010 echter wel een stuk omlaag gegaan; in 2012 heeft een minderheid van 42% dat gevoel, tegen een meerderheid van 58% in 2009 (Figuur 2.15).
- Ten aanzien van de **beleidslegitimiteit (deel III)** valt allereerst op dat het aantal nieuwe cijfers op dit vlak veel schaarser is dan op het vlak van de systeemlegitimiteit (deel I) en actorlegitimiteit (deel II). Op basis van de beschikbare cijfers kunnen we op dit vlak weinig andere conclusies trekken dan we in de Legitimiteitsmonitor 2011 trokken.
- De belangrijkste constatering is (wederom) dat de meerderheid van de respondenten ‘gematigd tevreden’ lijkt te zijn met het beleidsfunctioneren over een reeks van beleidsterreinen. Van de 15 beleidsterreinen waarvoor het SCP rapportcijfers verzamelt scoren er 10 een gemiddeld rapportcijfer tussen de 6,0 en 6,3; vijf beleidsterreinen scoren tussen de 5,7 en 5,9 (vgl. Dekker & De Ridder, 2011: 46).
- Daarnaast valt op dat de meerjarige rapportcijfers voor verschillende beleidssectoren in het domein van de economie, de leefbaarheid en de vorming eenzelfde V-curve laten zien (Figuur 3.2, 3.11, 3.13) als we zagen bij de tevredenheidscijfers voor het functioneren van de overheid in het algemeen (Figuur 2.12).
- De klachten die de Ombudsman voor de verschillende beleidsterreinen ontvangt vertonen door de jaren heen per saldo een redelijk stabiel patroon. Bij VROM en de IND bewegen de staafdiagrammen omlaag, bij OCW en Bureau Jeugdzorg omhoog. Pieken in 2010 worden in menig geval verklaard door de samenvoeging van departementsonderdelen in dat jaar (Figuur, 3.4, 3.7, 3.10, 3.12).
- Het is saillant dat in de jaren waarin Europese beleid steeds belangrijker wordt, de hang naar nationale beleidsvorming ook duidelijker naar voren treedt (Figuur 3.1, 3.5, 3.8). Op het terrein van de gezondheidszorg is de hang naar nationaal beleid evident (zij het sinds 2008 enigszins afgenomen) evenals op het terrein van politie en justitie. Op economisch terrein geeft een groeiende minderheid de voorkeur aan nationaal beleid, een minderheid die sinds de Eurocrisis van 2008 eerst afneemt en vervolgens weer toeneemt. De cijfers suggereren twijfel over de vraag of de crisis nu juist wel of niet meer Europees beleid vereist.
- Bij de meer recente cijfers betreffende begrotingsvoorkeuren valt op dat mensen vaker meer geld over hebben voor het verbeteren van de mobiliteit, de zorg en de werkgelegenheid, dan voor het verminderen van de staatschuld of het intensiveren van de stadsvernieuwing (Figuur 3.2, 3.9, 3.11). In tijden van crisis is ‘bread & butter’ in bijzonder een punt van zorg. In 2010 vindt, net als in 2006, niet meer dan 10% dat het regeringsbeleid een gunstige rol speelt met betrekking tot de eigen financiële situatie; voor wat het werkgelegenheidsbeleid zakt het percentage met niet minder dan 25 procentpunten naar omstreeks 20% (Figuur 3.3).

In elk van de drie delen zijn wel aandachtvragende, zorgbehoevende ontwikkelingen te signaleren, hoewel deel II daarin iets voorop lijkt te lopen op deel I en deel III.

- In deel I vraagt de hang naar autonome, ‘sterke leiders’ en democratische hervormingen in de richting van ‘stemmingendemocratie’ om aandacht.
- In deel II dringen de zorgpunten zich wat meer op. Deze bevinden zich meer bij de politiek dan bij het bestuur, en bovenal lijken ze te zitten bij de politieke partijen. Het is ook een serieus signaal dat ‘het gevoel met belastingen bij te dragen’ met ongeveer een derde is afgenomen tussen 2009 en 2012.
- In deel III moet vooral de discrepantie tussen de hang naar ‘Den Haag’ en de macht van ‘Brussel’ op een aantal terreinen worden gesignaleerd.

Duiden de cijfers op legitimiteitsproblemen, of wellicht zelfs een ‘legitimiteitscrisis’?

- Als de ‘problemen der democratie’ (vgl. Bongers, 1934) zo ernstig zijn dat de situatie (bijna) niet meer houdbaar is spreekt men van een legitimiteitscrisis. Daarvoor is in de statistieken, zoals we ook eerder al constateerden (Hendriks et al., 2011), niet veel evidentie te vinden. Maar dat wil niet zeggen dat er geen specifieke legitimiteitsproblemen zijn, die om serieuze aandacht vragen.
- De specifieke legitimiteitsproblemen zijn meer gelegen op het vlak van de responsiviteit van de Nederlandse democratie (in Lincolns befaamde definitie van democratie: ‘government by the people’, bestuur dat dóór de burgers is ingegeven) dan op het vlak van de effectiviteit van de democratie (in Lincolns definitie: ‘government for the people’, bestuur dat vóór de burgers publieke werken verricht).
- Nederlanders geven op verschillende punten aan het democratisch bestuur op een wat andere manier te willen ‘aansturen’ en ‘aanvuren’: wat meer direct en wat meer via krachtige personen; en dus wat minder exclusief via de gevestigde partijpolitiek. De voorkeur lijkt uit te gaan naar aanvulling van de gevestigde instituties van de representatieve democratie, die hier en daar wel wat draagvlak verliezen, maar volgens de statistieken niet op een dramatische wijze.

## Thematische uitbreiding: Lokale schaal en burgerbetrokkenheid

De Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur kan naar behoefte thematisch worden uitgebreid. Dit keer is er voor gekozen om rondom het thema 'gemeentelijke schaal en burgers nabijheid' nader onderzoek te verrichten; de monitor wordt op dit punt als het ware 'uitgeklapt'. Een aanleiding vormt de aanhoudende discussie over de gemeentelijke schaalvergroting. In Nederland is de schaal waarop de gemeente opereert gestaag groter geworden, en ook voor de nabije toekomst worden verdere fusies en herindelingen voorzien. Bestuurlijk worden hiervan bepaalde schaalvoordelen verwacht (het kunnen aantrekken van beter personeel, het kunnen combineren van anders verspreide hulpbronnen en dergelijke), die hier verder niet worden onderzocht.

Hier staat - net als bij de hoofdmonitor - het burgerperspectief centraal. Wat weten we, op grond van longitudinaal en vergelijkend onderzoek, eigenlijk van de voorkeuren en oordelen van burgers ten aanzien van het niveau van lokaal bestuur, de schaal waarop dat functioneert en de veranderingen die daarin plaatsvinden? Hieronder plaatsen we ontwikkelingen in Nederland in breder, internationaal perspectief. Hiervoor zijn in eerste instantie zeven buitenlandse spiegelcases geselecteerd. Voor zover de beschikbare data het toelaten wordt Nederland in het navolgende gespiegeld aan:

- België;
- Duitsland;
- Verenigd Koninkrijk;
- Zwitserland;
- Estland;
- Denemarken;
- Noorwegen.

Ook hier moeten we qua data roeien met de riemen die er zijn. In het bestek van dit onderzoek moeten we gebruik maken van secundaire, door vele andere instituten en personen geaggregeerde data. Wij brengen ze hier op een nieuwe en overzichtelijke manier bijeen. Op sommige punten kan Nederland dan 'maar' met vier, vijf of zes van de genoemde spiegelcases worden vergeleken, op andere punten met alle zeven. Op weer andere punten zijn de data zo ruim voorhanden dat met een veel grotere groep van Europese landen kan worden vergeleken. Zo presenteren we soms vergelijkende figuren voor alle 27 EU-landen plus Noorwegen en Zwitserland.<sup>42</sup>

Grootschalig survey-onderzoek is zelden direct gericht op de gemeentelijke schaalkwestie, maar af en toe wel op gerelateerde kwesties (gehechtheid aan en identificatie met het lokale; tevredenheid met en vertrouwen in lokaal bestuur). Door het net wat ruimer uit te gooien hebben we gepoogd om gerelateerde items zoveel mogelijk op te vissen. Daarnaast hebben we geput uit het kennisfonds van de vergelijkende bestuurskunde om ontwikkelingen omtrent gemeentelijk bestuur, schaal en schaalvergroting daarvan, zo goed mogelijk in kaart te brengen en te duiden.

Vanuit die benadering behandelen we hierna de volgende punten:

- 1) gemeentelijke schaal in verband met bevolkingsomvang
- 2) gemeentelijk gewicht in verband met uitgaven
- 3) lokale politiek: presentie en opkomst bij verkiezingen
- 4) lokaal bestuur: tevredenheid en vertrouwen
- 5) gehechtheid aan en identificatie met het lokale

Voor het thema lokale schaal en burgerbetrokkenheid zijn het eerste en laatste punt vanzelfsprekend van betekenis, maar voor het bredere plaatje zijn de tussenliggende punten zeker ook relevant.

<sup>42</sup> Kroatië is inmiddels de 28e lidstaat van de EU, maar de dataverzameling waarvan we hier gebruik konden maken 'beperken' zich nog tot de 27 landen die op het moment van schrijven lidstaat waren.

### Box 1: contextualisering van spiegelcases

Hoewel er op elke selectie van spiegelcases wat af te dingen valt, is er voor de zeven genoemde spiegelcases wel degelijk wat te zeggen. Nederland is met zijn gedecentraliseerde eenheidsstaat (met een lange federale voorgeschiedenis) en dominante consensusdemocratie stevig geworteld in de Rijnlandse traditie. Het is dus niet onlogisch dat drie van de zeven spiegelcases - Duitsland, Zwitserland, België - in diezelfde staatstraditie zijn geworteld, elk met eigen bijzonderheden. Zwitserland en Duitsland zijn al langer sterk gefederaliseerd en geregionaliseerd. België heeft zich met een serie van staatsvormingen later in een vergelijkbaar patroon van 'coöperatief federalisme' gevoegd. Voordien stond België net als Nederland te boek als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, evenzeer gekenmerkt door de typisch Rijnlandse, sterke mate van bestuursvervlochtening.

De Angelsaksische traditie - met haar relatief gecentraliseerde eenheidsstaat en majoritaire democratie - wordt doorgaans als typologische tegenhanger van de Rijnlandse traditie gezien. Hoewel het lokaal bestuur vanouds een stevig eigen werkingsgebied heeft is dit met zijn veronderstelde 'low politics' scherp afgescheiden van de veronderstelde 'high politics' van de nationale overheid. Tussen deze twee compartimenten van de 'Dual Polity' - zoals het in het VK heet - zit vergeleken met het Rijnland weinig middenbestuur en ook weinig medebestuur. Voor de contrastwerking, en omdat het nu eenmaal een grote en invloedrijke buur is waarmee vaak een vergelijking wordt getrokken, is het Verenigd Koninkrijk toegevoegd aan de 'shortlist' van spiegelcases.

Denemarken en Noorwegen zijn geworteld in de Scandinavische traditie, die in een aantal opzichten tussen de Rijnlandse en de Angelsaksische traditie gepositioneerd kan worden. De consensusdemocratie laat weliswaar haar sporen na, maar toch wat minder dan in het Rijnland. Middenbestuur en medebestuur zijn vanouds ook minder sterk ontwikkeld in de Scandinavische eenheidsstaten, die nationaal en lokaal bestuur op quasi-Angelsaksische wijze uiteenhaken, zij het met een relatief sterke nadruk op lokale autonomie op gespecificeerde terreinen.

Estland is als 'unusual suspect' - een kleine, relatief gecentraliseerde eenheidsstaat en nieuwe democratie uit het Oosten van de EU - aan de vergelijking toegevoegd.

#### Direct gekozen burgemeester

Direct gekozen burgemeester	Door raad gekozen burgemeester	Benoemde burgemeester
Duitsland, Zwitserland	Denemarken, Estland, Verenigd Koninkrijk (*)	Nederland, België, Noorwegen

#### Lokaal referendum

Volksinitiatief en bindend referendum veelgebruikt en geïnstitutionaliseerd	Raadgevend/ raadplegend referendum vrij gebruikelijk	Lokaal referendum recent en schaars verschijnsel
Zwitserland, Duitsland	Nederland, België, Noorwegen, Denemarken	Verenigd Koninkrijk, Estland

(\*) met uitzondering van een twaalfstal gemeenten die via referenda voor een gekozen burgemeester hebben geopteerd.

Het gemeentebestuur van de genoemde landen functioneert dus binnen nogal verschillende contexten, die op sommige punten ook weer overeenkomsten vertonen. Bij de Rijnlandse traditie past bijvoorbeeld een open huishouding en een collegiaal bestuursmodel, waarbij wethouders (of vergelijkbare politieke portefeuillehouders) van verschillende partijen met elkaar in coalitieverband samenwerken. De burgemeester kan daarbij zowel direct gekozen (Duitsland, Zwitserland) of formeel benoemd (Nederland, België) zijn. In België is het overigens usance geworden dat de lijstrekker van de grootste, winnende (coalitie)partij bij de laatste lokale verkiezingen wordt benoemd als burgemeester. Ook in Nederland wordt de burgemeestersbenoeming tegenwoordig dermate intensief voorbereid in de lokale democratie dat de positie in de tabel de facto (doch niet de jure) ergens tussen de tweede en derde kolom terecht is gekomen. De burgemeester wordt door de raad gekozen in Estland en het Verenigd Koninkrijk (met enkele uitzonderingen (\*)). De Scandinavische landen kennen zeer veel overeenkomsten, maar de benoeming van de burgemeester geschiedt in Denemarken en Noorwegen toch net iets anders.

Een aardige indicatie van de mate waarin de gemeente bestuurscentrisch opereert is de wijze waarop het lokaal referendum in de verschillende landen is geïnstitutionaliseerd. Binnen de set van spiegelcases (en overigens ook binnen de bredere verzameling van Europese landen) zijn Zwitserland en Duitsland koploper respectievelijk 'runner up' in de institutionalisering van bindende referenda (waarvan de uitslag door het bestuur moet worden gehonoreerd) en volksinitiatieven (die bij voldoende handtekeningen in bindende referenda moeten worden omgezet).

Het laatste moet niet worden verward met het Nederlandse 'burgerinitiatief', dat twee dingen kan betekenen: burgers kunnen met voldoende handtekeningen een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad krijgen (die er vervolgens mee kan doen wat het wil); of burgers kunnen eigen initiatief ontplooiën, met of zonder de medewerking van lokale overheden. In Nederland heeft het lokale referendum ook wel een bescheiden ontwikkeling doorgemaakt, maar het gaat hier in de regel om raadgevende (niet bindende) en doorgaans ook raadplegende referenda (in ongeveer tweederde van de gevallen ligt het initiatief bij de overheid). In België, Noorwegen en Denemarken is het beeld min of meer gelijk, terwijl in Estland en het Verenigd Koninkrijk referenda nog wat minder gewoon zijn (in het VK biedt nationale wetgeving uit 2000 en 2003 wat meer faciliteiten op dit vlak, maar die worden relatief heel weinig gebruikt).

## 1. Gemeentelijke schaal in verband met bevolkingsomvang

De tabellen en grafieken die onder deze noemer bijeen zijn gebracht laten enkele interessante zaken zien.

Anders dan weleens wordt gedacht opereren Nederlandse gemeenten Europees vergeleken niet op kleine schaal (Figuur 1.1, 1.2). In de lijst van 29 Europese landen (27 EU landen plus Noorwegen en Zwitserland) staat Nederland op de 5e plaats voor wat betreft het gemiddeld aantal inwoners per gemeente.

Met uitzondering van Denemarken (sinds de grote bestuurshervorming van 2007) hebben alle Scandinavische en Rijnlandse staten een kleinschaliger lokaal bestuur, evenals heel Zuid- en Oost-Europa, met uitzondering van Litouwen.

Behalve achter Denemarken en Litouwen, bevindt de Nederlandse gemeente zich qua schaalgrootte nipt achter Ierland en ruim achter het Verenigd Koninkrijk. We moeten wel opmerken dat de laatstgenoemde landen vanouds in een andere, Anglo-Amerikaanse staatstraditie opereren, die een heldere, elkaar wederzijds uitsluitende scheidslijn cultiveert tussen een stevig lokaal bestuur enerzijds en een krachtig nationaal bestuur anderzijds (Loughlin & Peters, 1997).

Vergeleken met de kleinere subset van spiegelcases staat de Nederlandse gemeente qua schaalgrootte duidelijk boven België, Zwitserland, Estland en Noorwegen; Nederland staat (zeer) ruim boven de grote EU-landen Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen zijn de gemeenten gemiddeld wel weer wat groter dan in Nederland.

Voor de volledigheid hebben we in Figuur 1.3 ook de gemiddelde gemeentegrootte in termen van gebiedsgrootte weergegeven. Hoewel dit voor het complexiteitsniveau van het gemeentelijk handelen een minder sterke indicator is dan de gemiddelde bevolkingsomvang, is gebiedsgrootte voor het burgeroordeel niet irrelevant. In het bijzondere geval van Zweden bleek zelfs dat de kwaliteit van 'political support' (een combinatie van onder meer opkomst bij verkiezingen, politiek vertrouwen en politieke interesse) nog meer afhangt van het verschil in oppervlakte dan van het aantal inwoners per gemeente (Denk, 2012).

Met gemiddeld zo'n 94 vierkante kilometer grondgebied behoort de Nederlandse gemeente niet bij de omvangrijkste gemeenten, zoals we die bijvoorbeeld in Scandinavië en op de Britse eilanden aantreffen; voor een in oppervlakte klein land is dat niet zo vreemd. Toch moeten we ook opmerken dat veel vergelijkbare en grotere landen gemiddeld kleinere gemeenten kennen dan Nederland: zie onder meer België, Oostenrijk, Zwitserland, maar ook Duitsland, Frankrijk, Italië.

Voor de complexiteitschaal van het bestuurlijk handelen is, zoals gezegd, vooral relevant hoe intensief de vierkante kilometers gemeentegrond worden gebruikt. Figuur 1.4 laat zien dat de gemiddelde vierkante kilometer gemeentegrond in Nederland relatief dichtbevolkt is (alleen het atypische ministaatje Malta gaat Nederland voor). De hoge bevolkingsdichtheid gaat samen met intensief sociaal, economisch en fysiek verkeer, op een schaal die ongekend is voor de veel omvangrijkere gemeenten van bijvoorbeeld Zweden of Finland.



### De politiek van schaalvergroting

Figuur 1.5 en Figuur 1.6 geven vergelijkende informatie over veranderingen in het aantal gemeenten en het gemiddeld aantal inwoners per gemeente. Voor Nederland zien we dat het aantal gemeenten door de jaren heen vermindert naar een absoluut aantal dat niet ver afwijkt van de absolute aantallen die we aantreffen bij veel van onze spiegelcases; dat geldt niet voor Zwitserland en Spanje (en trouwens ook het niet afgebeelde Frankrijk), die ook in absolute aantallen in een andere categorie zitten (Figuur 1.5).

Figuur 1.6 laat de ontwikkeling van de gemiddelde gemeentelijke bevolkingsomvang zien, en daarin onderscheidt Nederland zich veel sterker. Over een reeks van jaren groeit Nederland op dit punt gestaag boven alle in Figuur 1.6 vermelde spiegelcases uit, met uitzondering van Denemarken, dat recentelijk een abrupte sprong voorwaarts (althans in termen van gemiddelde gemeentebevolkingsomvang) heeft gemaakt. Ook België vertoont een meer abrupt ('punctuated') patroon van schaalvergroting, terwijl de drie andere spiegelcases veel meer gradueel toegroeien naar (iets) bevolkingsrijkere gemeenten. Nederland bevindt zich wat dit betreft tussen extremen, met een schaalvergroting die gradueel én ingrijpend tegelijk genoemd kan worden. Gradueel, omdat het (in vergelijking met bijvoorbeeld Denemarken) weinig abrupte sprongen vertoont (geen 'big bang' schaalvergrotingen), maar toch ook ingrijpend, omdat de gemiddelde Nederlandse gemeente stap voor stap getransformeerd is tot een relatief grootschalige gemeente, inmiddels vijfde op een Europese lijst van 29 (zie Figuur 1.1).

Over wat de ideale schaal voor gemeenten is, lopen de meningen uiteen. De ietwat teleurstellende conclusie van veel wetenschappers die zich met de kwestie beziggehouden is dat de ideale schaal niet bestaat (veel onderzoek is hierbij schatplichtig aan Dahl & Tufte, 1973). Er bestaan grofweg twee kampen, die allebei menen dat de gemeentegrootte wel degelijk uitmaakt, maar dat in verschillende richtingen uitwerken en dat ook menen te kunnen ondersteunen met empirisch onderzoek (Denters, Mouritzen & Rose, 2012). Het ene kamp bevat proponenten van kleinschalig lokaal bestuur ('small is beautiful'). Op kleinere schaal, zo betogen ze, zitten burgers dichterbij de besluitvormers, zien ze meer resultaat van hun inspanning en is de politiek minder abstract. Daartegenover staan proponenten van grootschalig lokaal bestuur ('large is lovely'). Volgens hen leiden grotere gemeenten juist tot meer voordelen voor diezelfde burgers, omdat gemeenten dan meer zelfstandig kunnen opereren, beter in staat zijn om grotere vraagstukken op te pakken (en zo burgers beter te bedienen) en door de grotere schaal verschillende efficiëntievoordelen kunnen behalen (Dreyer Lassen & Serritzlew, 2011).

Uit een recente studie met data voor Nederland, Noorwegen, Denemarken en Zwitserland blijkt dat (grotere) omvang nauwelijks van invloed is op de kwaliteit van de lokale democratie. Waar wel een (zwakke) relatie bestaat, is het effect eerder negatief dan positief, wat te maken kan hebben met de manier waarop 'kwaliteit van lokale democratie' is gemeten, voornamelijk via burgeroordelen rondom functioneren van de lokale democratie (Denters, Mouritzen & Rose, 2012). Anderzijds zijn er geen indicaties dat een grote schaal een negatief effect heeft op de efficiëntie van lokale dienstverlening. Of een kleine schaal wel een nadelig effect heeft op de dienstverlening hangt heel erg af van het type dienstverlening, een absoluut minimum is daarom niet gegeven (Council of Europe, 1995).

### Box 2: Schaalvergroting in Denemarken

Een interessante casus in dit verband is Denemarken, waar in 2007 een tamelijk abrupte hervorming van (de schaal van) het lokaal bestuur plaats vond. Het aantal Deense gemeenten werd in één klap gereduceerd van 271 naar 98, als volgt verdeeld over grootteklassen:

*Deense gemeenten voor en na de hervorming, in procenten (Blom-Hansen, 2009)*

Aantal inwoners	2005	2007
<999	0	0
1.000 – 5.0000	5,9	3,1
5.001 – 10.000	41,7	1,0
10.001 – 50.000	46,1	61,2
50.001 – 100.000	4,8	28,6
>100.000	1,5	6,1
<b>Totaal aantal gemeenten</b>	<b>271</b>	<b>98</b>

Hoe heeft de Deense schaalvergroting uitgepakt voor het oordeel van burgers over het functioneren van het (lokaal) bestuur? Hoewel nog lang niet alle stof is neer gedwarreld zijn op deelniveau inmiddels de eerste wetenschappelijke evaluaties verschenen. Zo constateren Dreyer Lassen en Serritzlew (2011: 255) dat de schaalvergroting van Deense gemeenten een nadelig causaal effect heeft gehad op het eigen geloof van burgers dat ze competent genoeg zijn om politiek te begrijpen en er effectief aan deel te nemen.

Hoewel ook wel wordt beweerd dat kleinere gemeenten door de mogelijkheid van maatwerk even efficiënt of efficiënter zijn dan grote gemeenten, is het in Denemarken gehanteerde argument voor schaalvergroting vooral dat grotere gemeenten kostenefficiënter zouden kunnen werken (Blom-Hansen, 2012). Blom-Hansen laat mede op basis van verschillende onderzoeken zien dat tot 2009 in alle Deense gemeenten de administratieve kosten toenemen. In heringedeelde gemeenten is die toename iets kleiner dan bij niet heringedeelde gemeenten. Na 2010 dalen overal de administratieve kosten, wat waarschijnlijk vooral met de financiële crisis te maken heeft. De auteur concludeert dat het verschil tussen heringedeelde en niet heringedeelde gemeenten 'een indicatie is dat herindelen inderdaad enkele efficiëntiewinsten mogelijk maakt' (Blom-Hansen, 2012: 67, gebaseerd op onderzoek van Krevi, 2011 en Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2012).

Verderop zullen we zien dat het vertrouwen in lokale en regionale autoriteiten in Denemarken op een redelijk stabiel hoog niveau ligt (zie Figuur 4.2). Helaas maakt het betreffende Eurobarometerbestand geen onderscheid tussen lokaal en regionaal, en biedt het voor dit item ook geen cijfers vóór 2008; we kunnen dus niet zeggen dat het vertrouwen in lokaal bestuur gelijk is gebleven of is gewijzigd na de schaalprong. Wat we wel kunnen vaststellen (zie Figuur 3.5) is dat de opkomst bij lokale verkiezingen in 2009 - de eerste lokale verkiezingen na de eerste ervaringen met de schaalprong - een stuk lager ligt dan in voorheen. Op grond van EVS signaleren we in paragraaf 5 dat het percentage Denen dat zich primair lokaal identificeert in 2008 een stuk lager ligt (41,4 procent) dan bij de vorige EVS-meting in 1999 (55,8), terwijl Eurobarometer laat zien dat de gehechtheid aan stad, plaats of dorp niet minder wordt (zie Figuur 5.2).

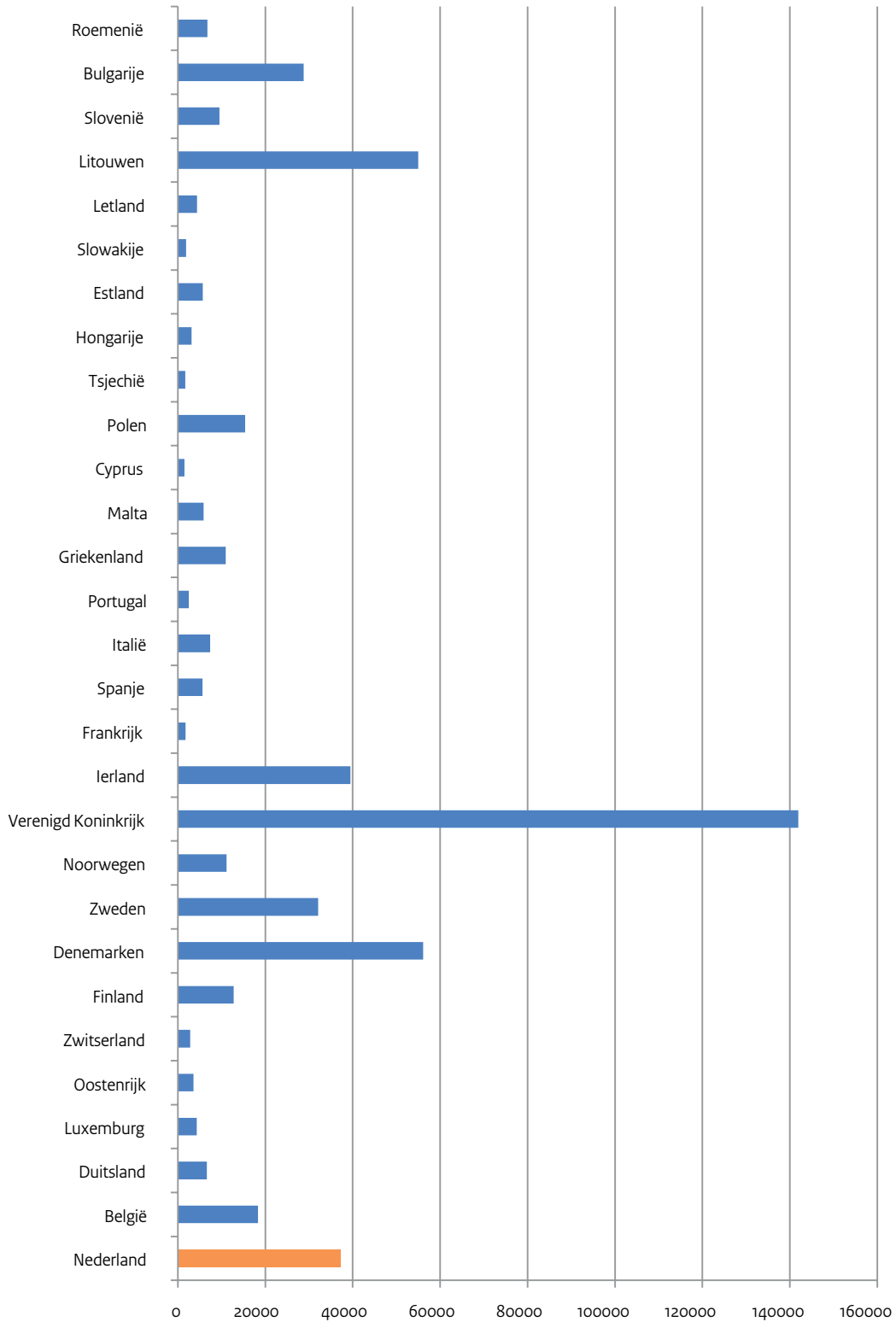
Zoals we verderop ook onderstrepen: volgtijdelijkheid is nog geen causaliteit, en het vereist anderssoortig onderzoek om specifieke causale hypothesen afdoende te kunnen toetsen.

Figuur 1.1 | Inwoneraantallen en aantallen gemeenten<sup>43</sup>

Landen	Totale populatie	Aantal gemeenten	Gemiddeld inwoneraantal per gemeente	Rangorde (1 t/m 29)
Nederland	16.500.000	443	37.246	5
België	10.800.000	589	18.336	8
Vlaanderen	6.306.638	308	20.476	-
Duitsland	82.000.000	12.312	6.660	16
Nordrhein-Westfalen	17.841.956	396	45.055	-
Luxemburg	500.000	116	4.310	21
Oostenrijk	8.400.000	2.357	3.564	22
Zwitserland	7.700.000	2.740	2.810	24
Finland	5.300.000	416	12.740	10
Denemarken	5.500.000	98	56.122	2
Zweden	9.300.000	290	32.069	6
Noorwegen	4.800.000	430	11.163	11
Verenigd Koninkrijk	61.600.000	434	141.935	1
Engeland	53.012.456	351	151.033	-
Ierland	4.500.000	114	39.474	4
Frankrijk	64.400.000	36.683	1.756	27
Spanje	45.800.000	8.111	5.647	19
Italië	60.000.000	8.101	7.406	14
Portugal	10.600.000	4.251	2.494	25
Griekenland	11.300.000	1.034	10.928	12
Malta	400.000	68	5.882	17
Cyprus	800.000	524	1.527	29
Polen	38.100.000	2.478	15.375	9
Tsjechië	10.500.000	6.249	1.680	28
Hongarije	10.000.000	3.175	3.150	23
Estland	1.300.000	227	5.727	18
Slowakije	5.400.000	2.891	1.868	26
Letland	2.300.000	527	4.364	20
Litouwen	3.300.000	60	55.000	3
Slovenië	2.000.000	210	9.524	13
Bulgarije	7.600.000	264	28.788	7
Roemenië	21.500.000	3.173	6.776	15

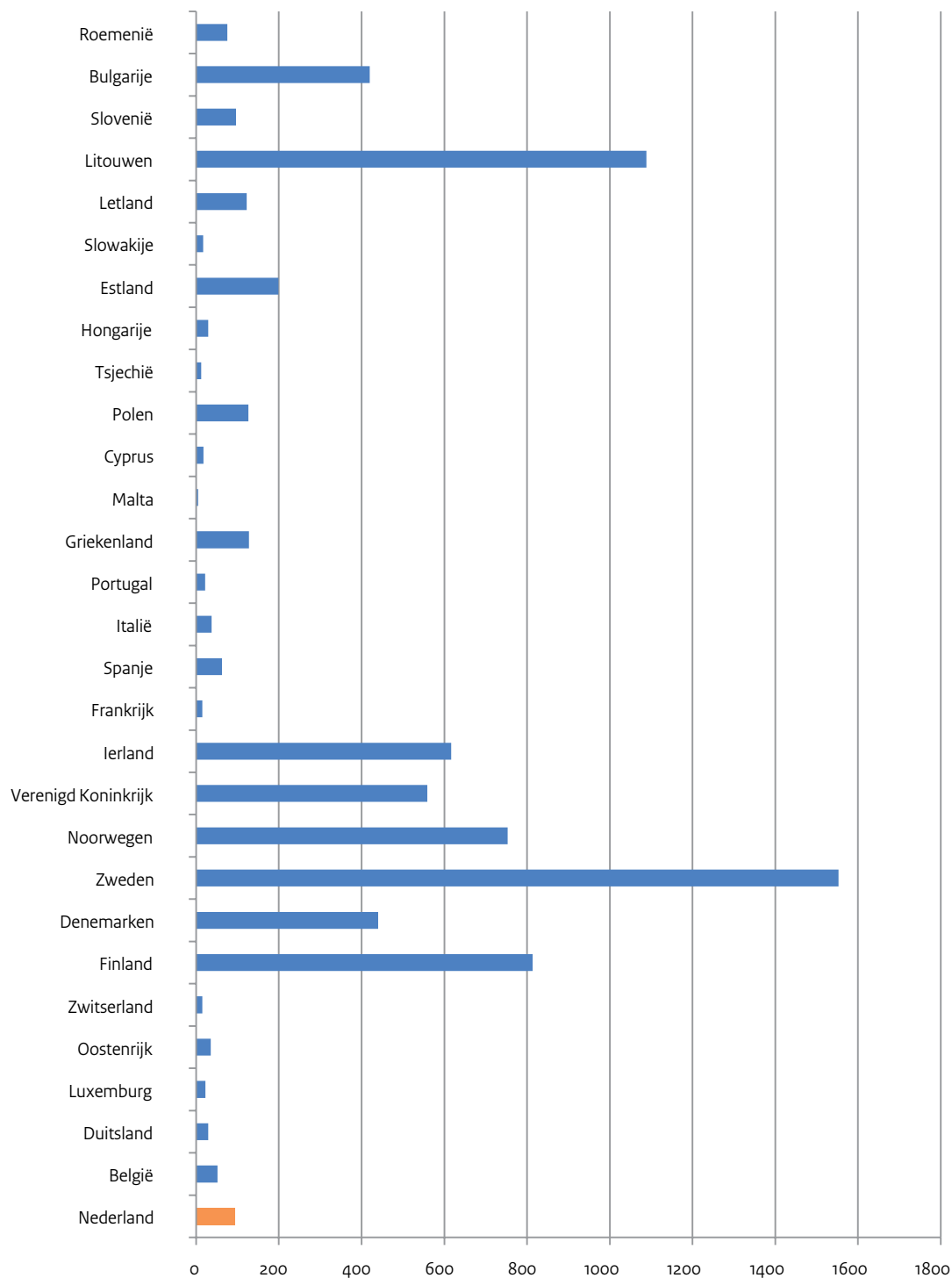
<sup>43</sup> Gebaseerd op Loughlin, Hendriks & Lidström (2011), pp. 743-744 eigen bewerking. Gegevens over het aantal inwoners zijn afkomstig van Eurostat. Het gaat om het afgeronde aantal inwoners in 2009. Data over het aantal gemeenten is afkomstig van Dexia, 2008.

Figuur 1.2 | Gemiddeld aantal inwoners per gemeente<sup>44</sup>



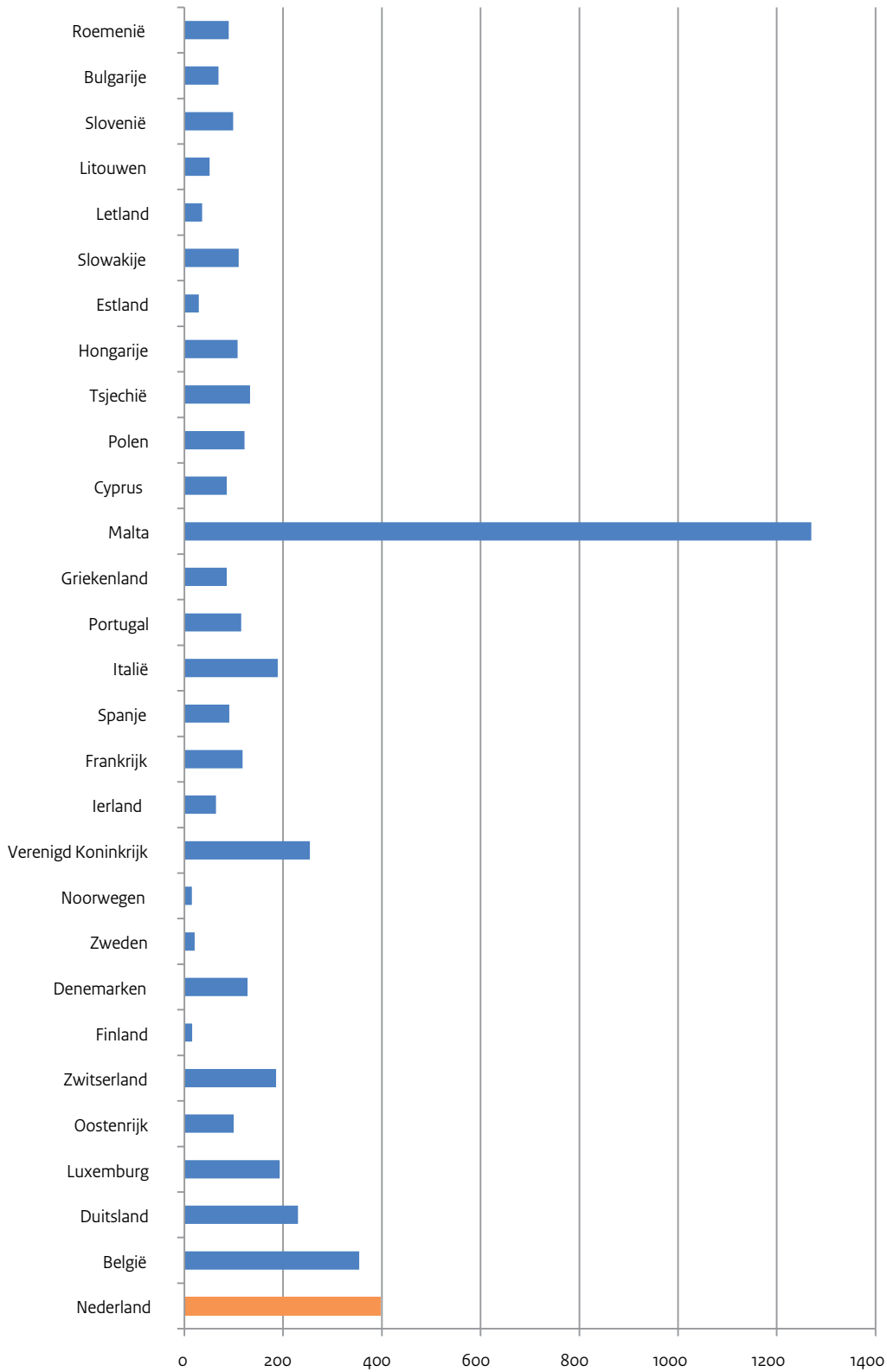
<sup>44</sup> Gebaseerd op Loughlin, Hendriks & Lidström (2011), eigen bewerking. Gegevens over het aantal inwoners zijn afkomstig van Eurostat. Het gaat om het afgeronde aantal inwoners in 2009. Data over het aantal gemeenten is afkomstig van Dexia, 2008.

Figuur 1.3 | Gemiddelde oppervlakte per gemeente (in km<sup>2</sup>)<sup>45</sup>



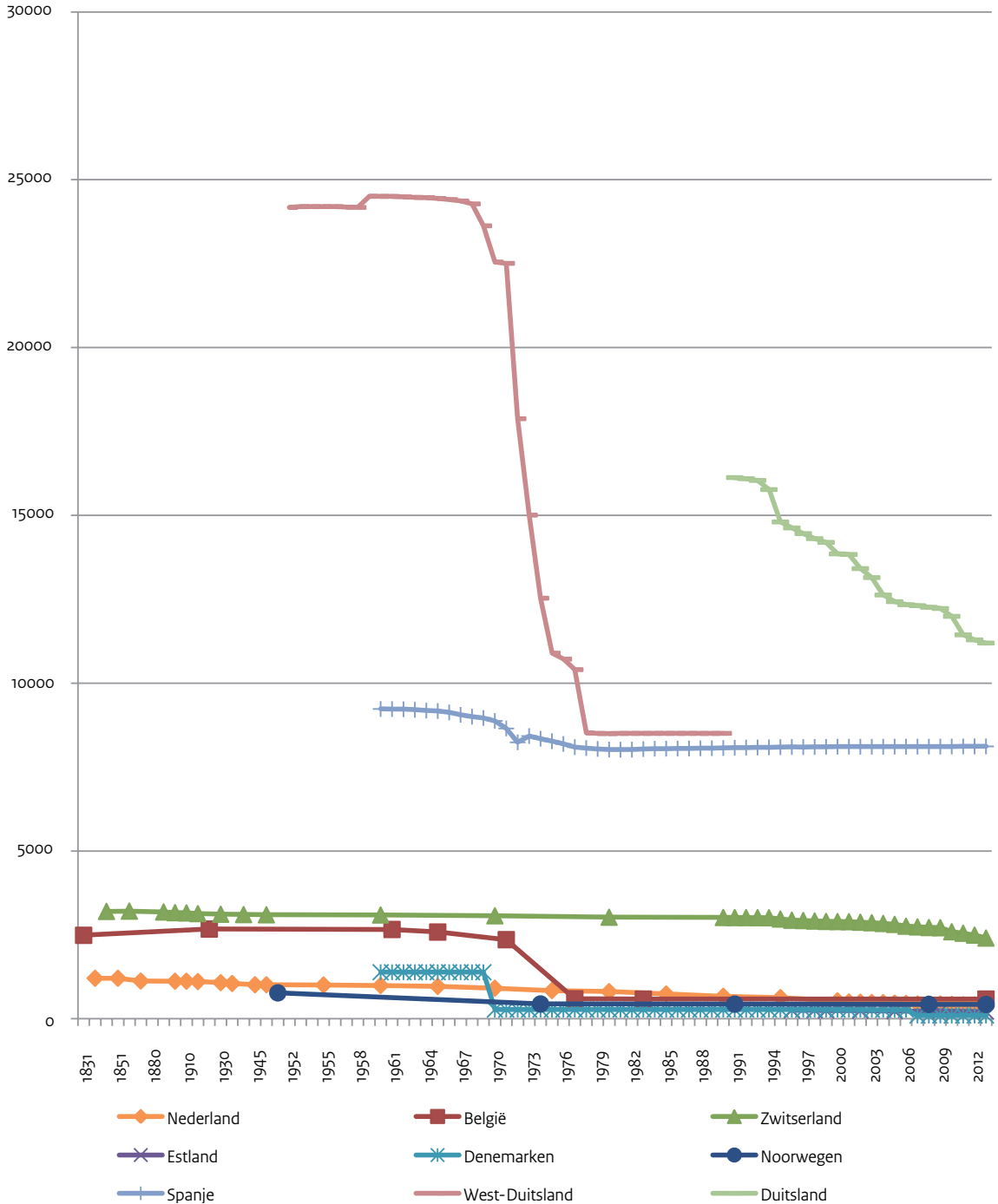
<sup>45</sup> Gebaseerd op Loughlin, Hendriks & Lidström (2011), eigen bewerking.

Figuur 1.4 | Bevolkingsdichtheid<sup>46</sup>



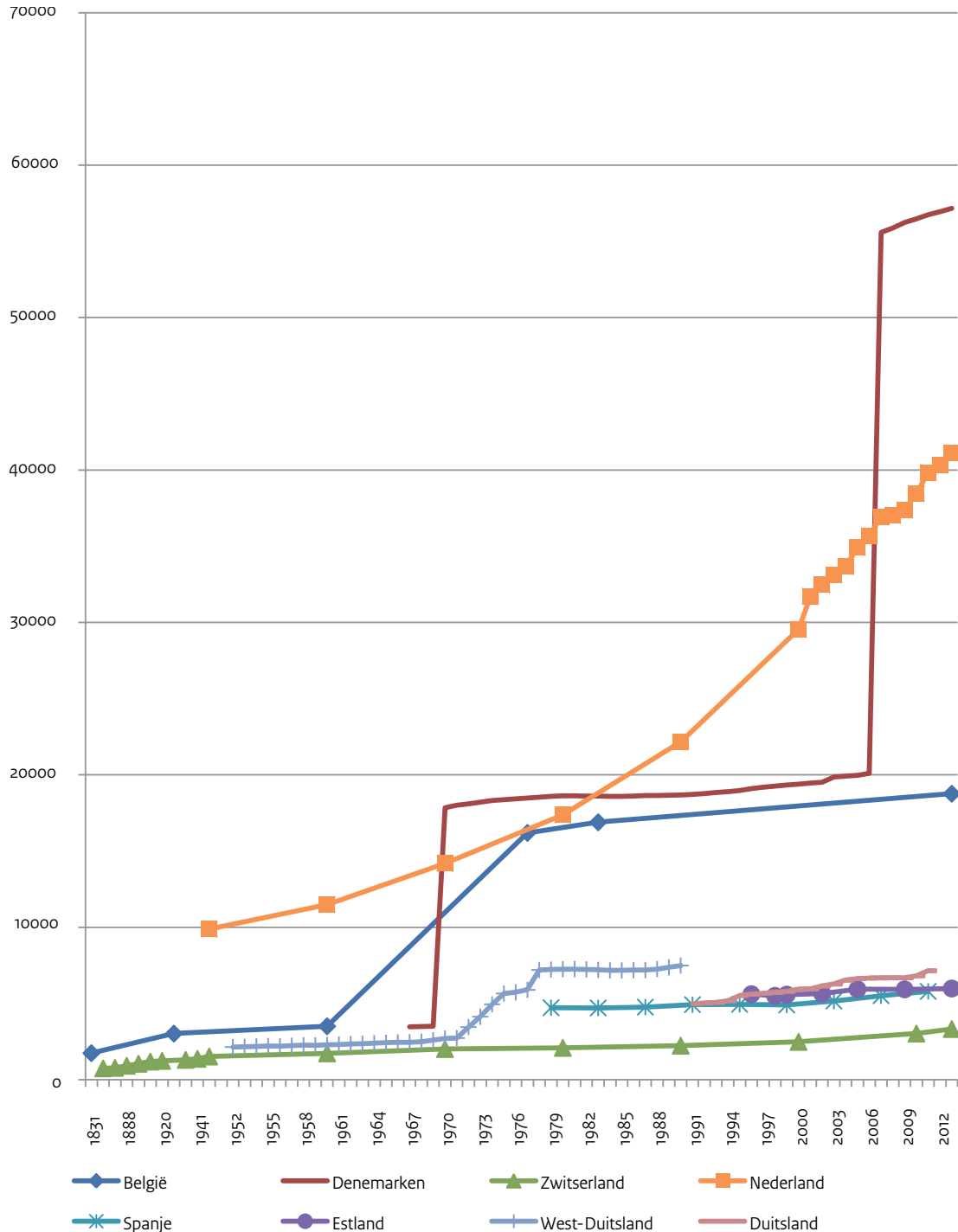
<sup>46</sup> Gebaseerd op Loughlin, Hendriks & Lidström (2011), eigen bewerking.

Figuur 1.5 | Ontwikkeling aantal gemeenten <sup>47</sup>



<sup>47</sup> Bronnen: persoonlijke correspondentie Kristof Steyvers en Filip de Rynck 10 april 2013; correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 25 april 2013; Statbel (België). Persoonlijke correspondentie Jens Blom-Hansen 9 april 2013 (Denemarken). Persoonlijke correspondentie Andreas Ladner 18 april 2013; correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 14 mei 2013; Admin.ch Statistik (Zwitserland). Baldersheim & Rose (2010); Regjeringa.no (Noorwegen). CBS Statline; VNG.nl; Boedeltje & Denters (2010); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012); Schaap & Van den Dool (2013) (Nederland). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 31 mei 2013 (Spanje). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 6 juni 2013; Statistics Estonia (Estland); Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland, aantallen gemeenten per 1 januari vanaf het jaar 1982, daarvoor aantallen gemeenten per 30 juni van de betreffende jaren ((West-)Duitsland).

Figuur 1.6 | Ontwikkeling gemiddeld aantal inwoners per gemeente<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Bronnen: correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 25 april 2013 (België). Statistiekbanken, eigen bewerking; persoonlijke correspondentie Jens Blom-Hansen 9 april 2013; Blom-Hansen (2012); Local Government Denmark (2009) (Denemarken). Persoonlijke communicatie Andreas Ladner 18 april 2013; correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 14 mei 2013 (Zwitserland). CBS Statline, eigen bewerking (Nederland). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 31 mei 2013 (Spanje). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 6 juni 2013 (Estland). Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland; Destatis Statistisches Bundesamt, eigen bewerking (West-)Duitsland).



## 2. Gemeentelijke schaal in verband met uitgaven

De gemeentelijke uitgaven zijn een aardige aanvullende indicator van de schaal waarop gemeenten in een land opereren, van het formaat waarmee zij zich manifesteren, van het gewicht dat zij in de schaal leggen. Een land als Ierland heeft grotere gemeenten dan Nederland, zowel qua gemiddelde gemeentepopulatie als gemiddelde gemeenteomvang, maar de Ierse gemeenten hebben financieel wel een stuk minder in de pap te brokkelen dan de Nederlandse gemeenten.

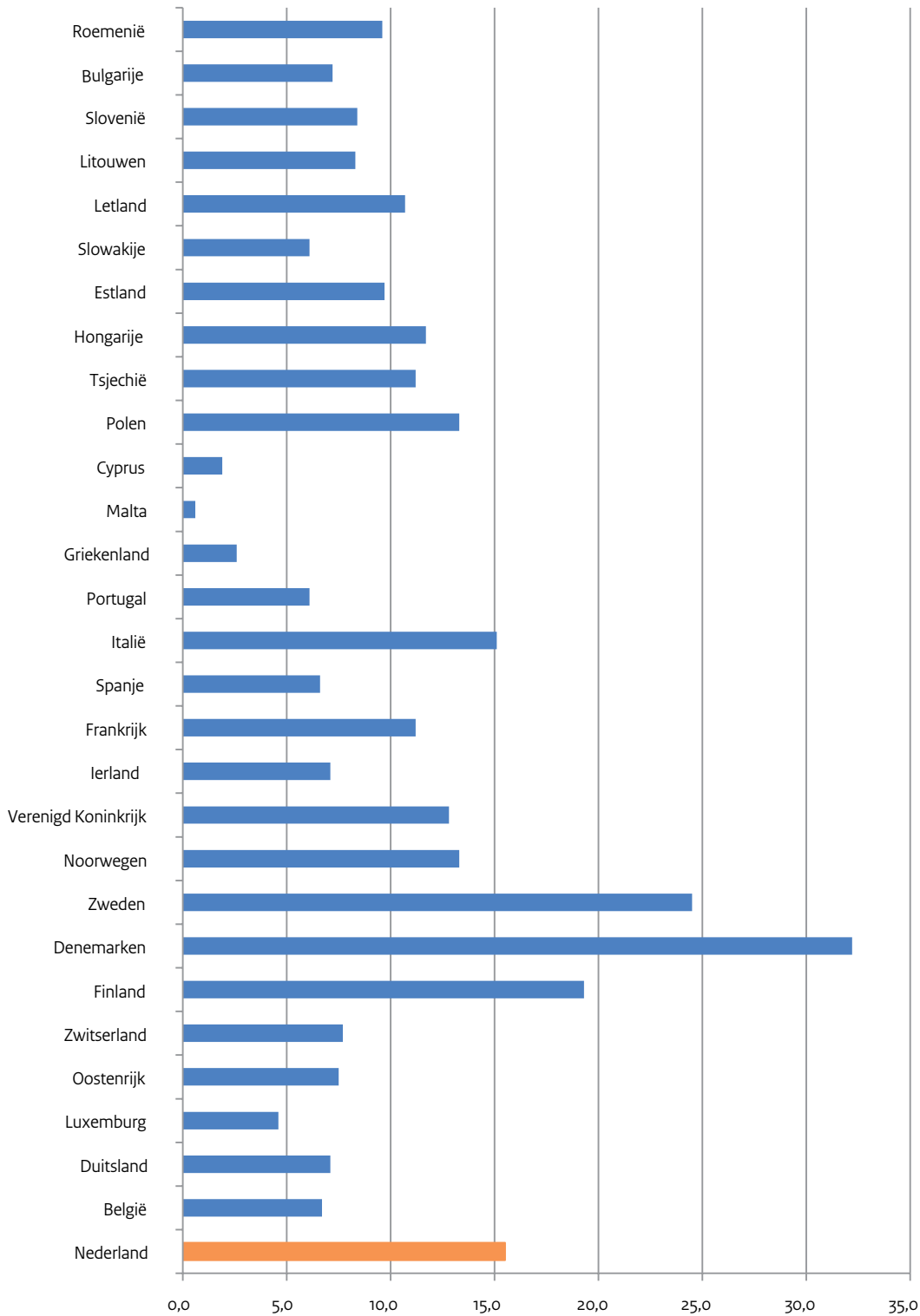
In het algemeen kunnen we constateren dat Nederlandse gemeenten ook qua uitgaven niet op geringe schaal opereren. Europees vergelijkend staan we wederom vrij hoog.

Kijken we naar de totale lokale uitgaven als percentage van het BBP (Figuur 2.1) dan blijkt het Nederlands lokaal bestuur in de lijst van 29 Europese landen een vierde plek in te nemen, na Denemarken, Zweden en Finland, die geheel in lijn met de Scandinavische staatstraditie vanouds een groot deel van de beleidsuitvoering in hun landen voor hun rekening nemen (vgl. Loughlin & Peters, 1997).

OECD-cijfers maken het mogelijk om de vergelijking ook longitudinaal te bekijken voor onze set van spiegelcases, waarbinnen Nederland - overigens ruim na Denemarken - relatief hoog scoort (Figuur 2.2). Wel valt op dat Nederland sinds midden jaren '90 een stabiel patroon vertoont, terwijl landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk juist groeien voor wat betreft de geconsolideerde uitgaven als percentage van het BBP.

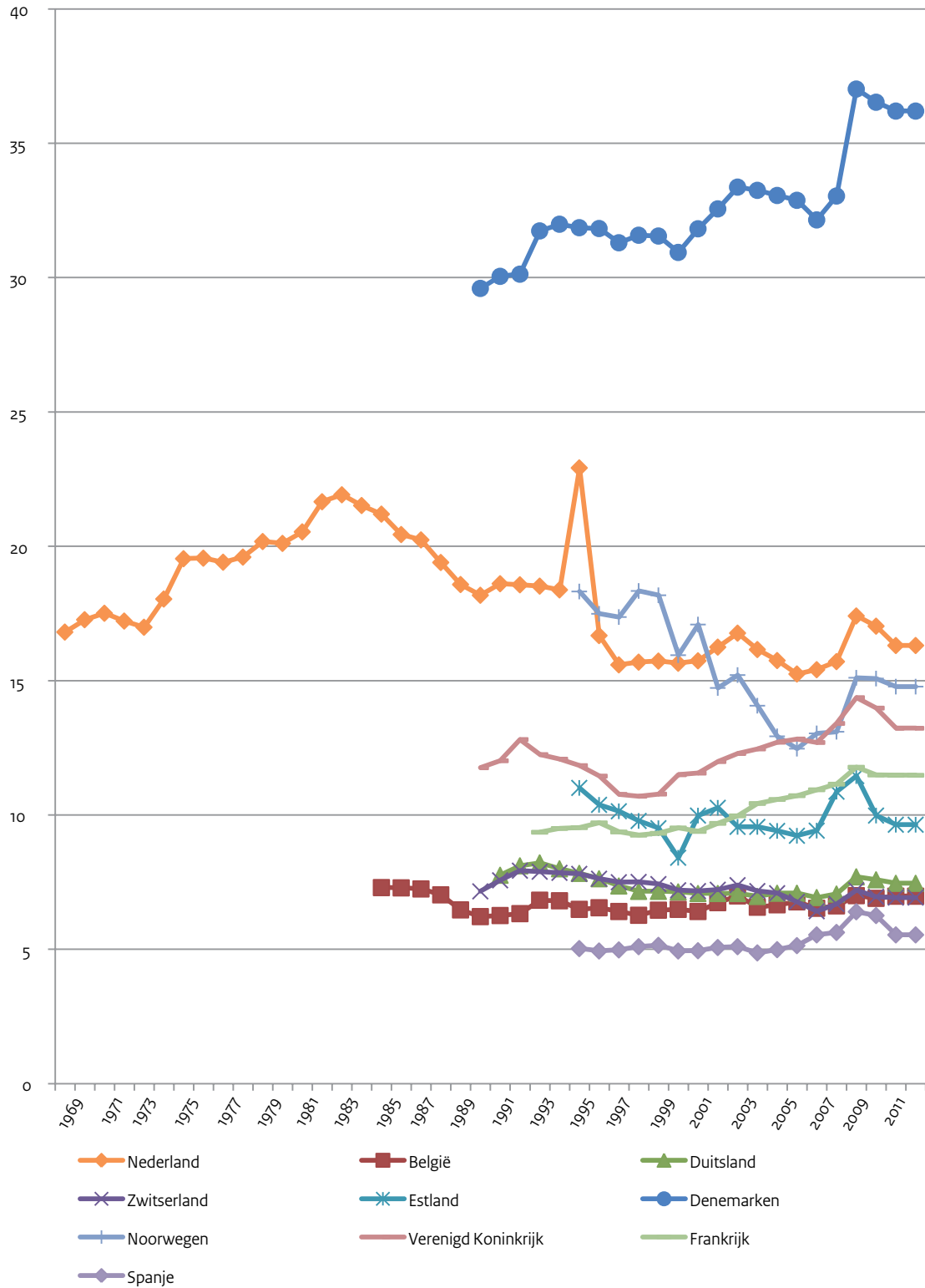
Voor de volledigheid hebben we de ruimere subnationale uitgaven (van gemeenten én andere subnationale autoriteiten) als percentage van de totale publieke uitgaven bekeken (Figuur 2.3), om een beeld te krijgen van het (financiële) gewicht dat landen in het algemeen toekennen aan niet-nationaal bestuur. Nederland staat dan 7e op de lijst van 29 Europese landen, na dezelfde drie Scandinavische landen, en na in dit geval ook België en Duitsland. In het samenwerkingsfederalisme van beide laatstgenoemde landen speelt subnationaal bestuur in het algemeen een belangrijke rol.

Figuur 2.1 | Lokale uitgaven als percentage van BBP<sup>49</sup>



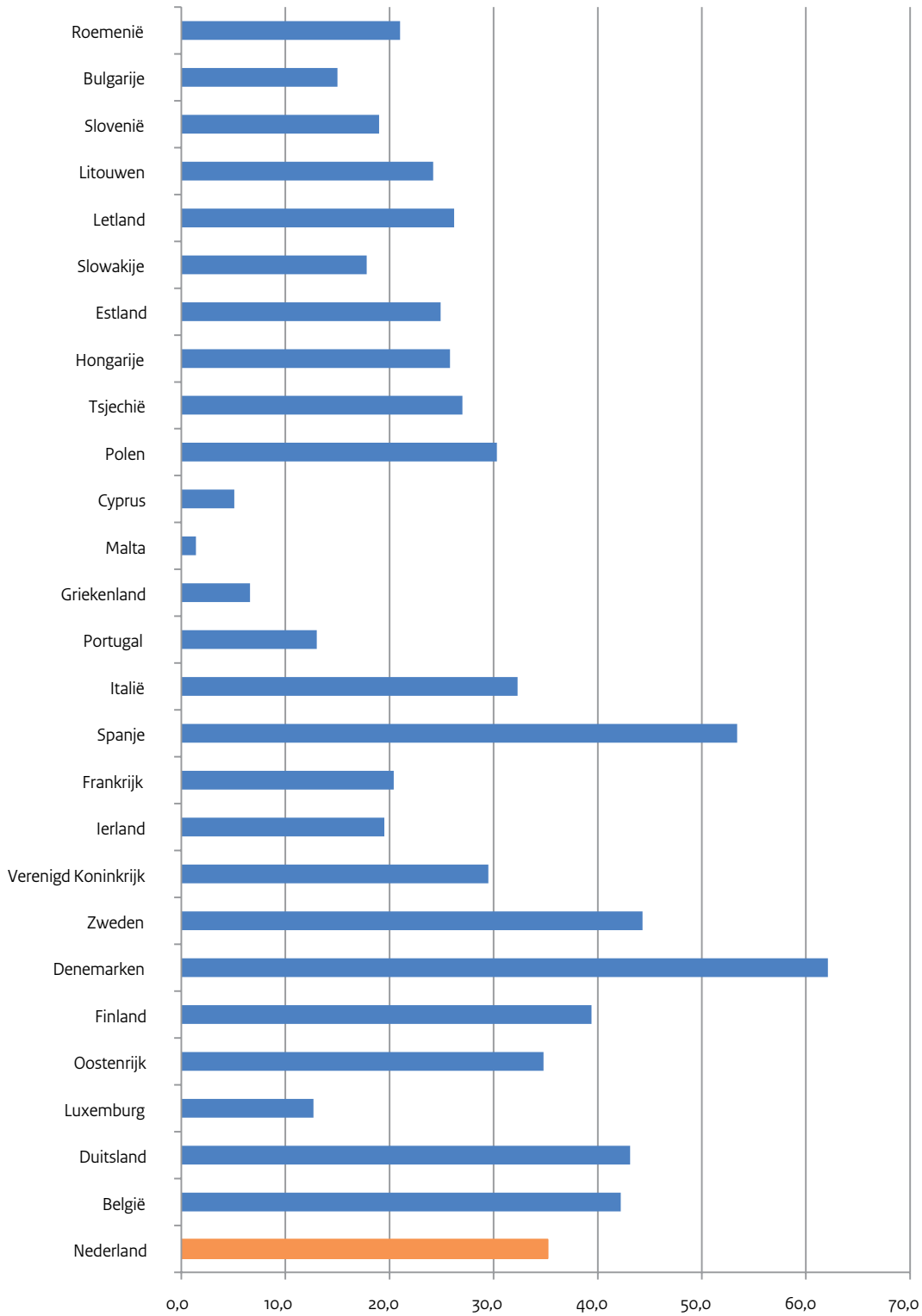
<sup>49</sup> Gebaseerd op Loughlin, Hendriks & Lidström 2011. Totale uitgaven van het lokaal bestuur als percentage van het BBP (jaar 2007). Gegevens oorspronkelijk afkomstig van Eurostat.

Figuur 2.2 | Geconsolideerde uitgaven lokale overheid als percentage BBP<sup>50</sup>



<sup>50</sup> Bron: OECD Fiscal Federalism Network. De geconsolideerde overheidsuitgaven zijn hier gedefinieerd als de totale uitgaven minus de intergouvernementele overdrachten van het betreffende overheidsniveau. Het gaat hier om de totale uitgaven van het lokaal bestuur uitgedrukt als percentage van het BBP.

Figuur 2.3 | Subnationale uitgaven als percentage van publieke uitgaven<sup>51</sup>



<sup>51</sup> Bronnen: Loughlin, Hendriks & Lidström (2011). Subnationale deel van de totale publieke uitgaven in procenten (jaar 2005). Gegevens oorspronkelijk afkomstig van Dexia, 2008.

### 3. Lokale politiek: presentie en opkomst bij verkiezingen

In de discussie over (verlaging van) het aantal gemeenten gaat het vaak ook over (verlaging van) het aantal gemeentelijke politici. Als het aantal gemeenten kleiner wordt, de bevolking niet krimpt, en het aantal politieke functies per gemeente niet sterk verandert, neemt het aantal burgers dat een gemiddelde lokale politicus te 'bedienen' heeft gewoonlijk toe. Figuur 3.1 laat zien dat dit voor Nederland in toenemende mate geldt. Voor Denemarken geldt dit sinds de grote schaalvergrotingsoperatie van 2007 nog sterker: per lokale politicus worden daar meer dan twee keer zoveel mensen bediend als voorheen. Voor Vlaanderen, Spanje en Estland geldt dat duidelijk minder: lokale politici hebben daar gemiddeld minder burgers te bedienen, en dat aantal neemt ook minder duidelijk toe over de jaren heen.

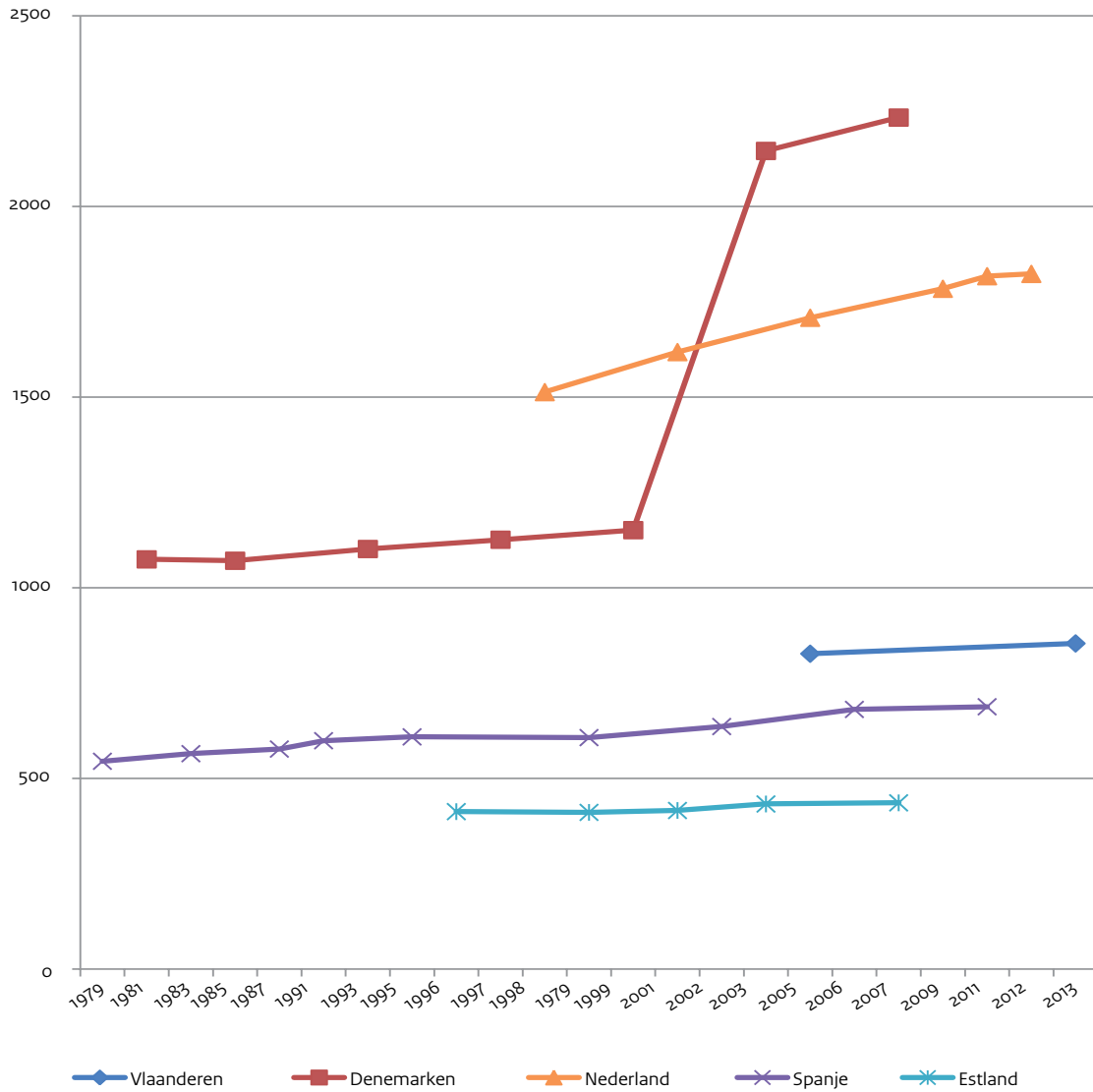
Figuur 3.2 geeft duidelijk aan waarom in Spanje de gemiddelde lokale politicus relatief weinig mensen bedient: er is een groot aantal lokale politici aanwezig om de niet geringe Spaanse burgerij op lokaal niveau te kunnen bedienen. In absolute aantallen lokale politici ontlopen Nederland en Vlaanderen elkaar niet veel. Het totaal aantal raadsleden en wethouders is de afgelopen veertien jaar stevig afgenomen in Nederland (Figuur 3.3a en 3.3b). Het totaal aantal inwoners is in die periode niet sterk veranderd, maar onder invloed van verschillende decentralisatieimpulsen zijn de gemeentelijke taken en bevoegdheden in die periode wel toegenomen. Figuur 3.4 laat daarnaast zien dat het afnemend aantal raadsleden en wethouders en het hogere aantal inwoners dat een lokale politicus gemiddeld bedient in Nederland gepaard gaan met een lichte daling van het aantal mensen dat het nut van het contact met een lokaal politicus (raadslid of collegelid) inziet: zie de rode en blauwe lijnen in vergelijking met de andere.

Figuur 3.5 geeft een vergelijkend beeld van de opkomst bij lokale verkiezingen in verschillende landen. Men kan twisten over de plek waar dit item behandeld zou moeten worden. Sommigen lezen in de opkomstcijfers bij verkiezingen signalen over vertrouwen in, tevredenheid met of betrokkenheid bij lokaal bestuur. Wij behandelen het hier simpelweg in de buurt van degenen die bij lokale verkiezingen worden beoordeeld: degenen die de lokale politiek gezicht, vorm en inhoud geven.

De opkomst bij lokale verkiezingen vertoont in verschillende door ons onderzochte landen een dalende trend, ook in een land als België waar formeel nog een opkomstplicht bestaat. In Noorwegen is die trend bij de laatste twee verkiezingen doorbroken, en vooral ook Estland valt op met een opvallend 'sprong' omhoog. Het is interessant om te onderzoeken hoe dit verklaard kan worden. Hetzelfde geldt voor de sterke daling van de opkomst bij de eerste lokale verkiezingen na de radicale schaalvergroting in Denemarken, waarbij een voor de hand liggende werkhypothese is dat het een met het ander samenhangt.

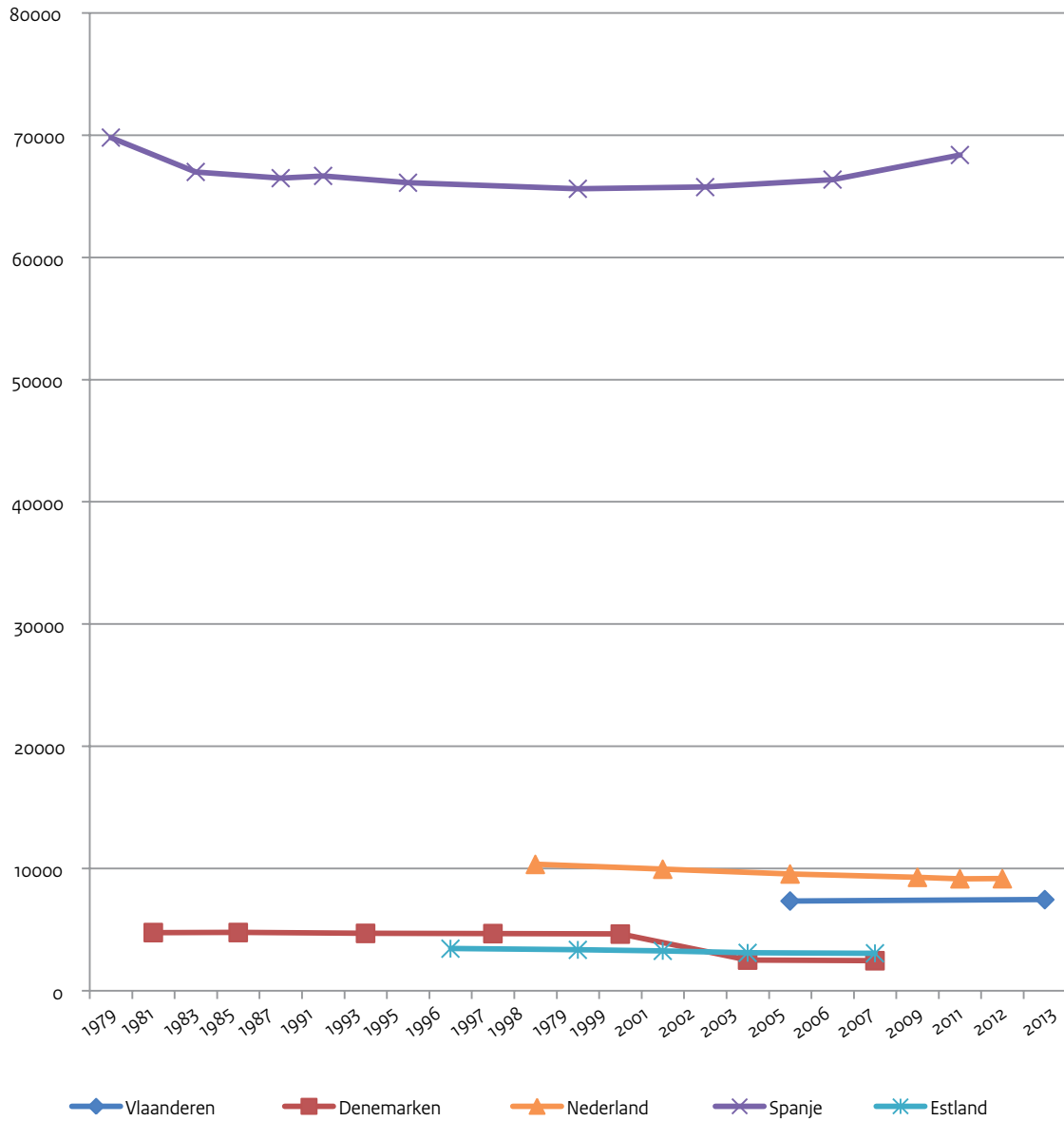
In Nederland schommelt de opkomst bij lokale verkiezingen, maar is de trend over langere periode bezien dalend, net als in landen als Noorwegen en Zwitserland. In het laatstgenoemde land is de opkomst bij lokale verkiezingen traditioneel laag, en desondanks zelden aanleiding tot sombere beschouwingen. In het zeer brede palet aan mogelijkheden voor burgers om het democratisch bestuur te beïnvloeden wordt een lokale verkiezing in Zwitserland gezien als één van de mogelijkheden, waar burgers om hen moverende redenen wel of niet gebruik van kunnen maken.

Figuur 3.1 | Ratio burgers/politici in gemeenten <sup>52</sup>



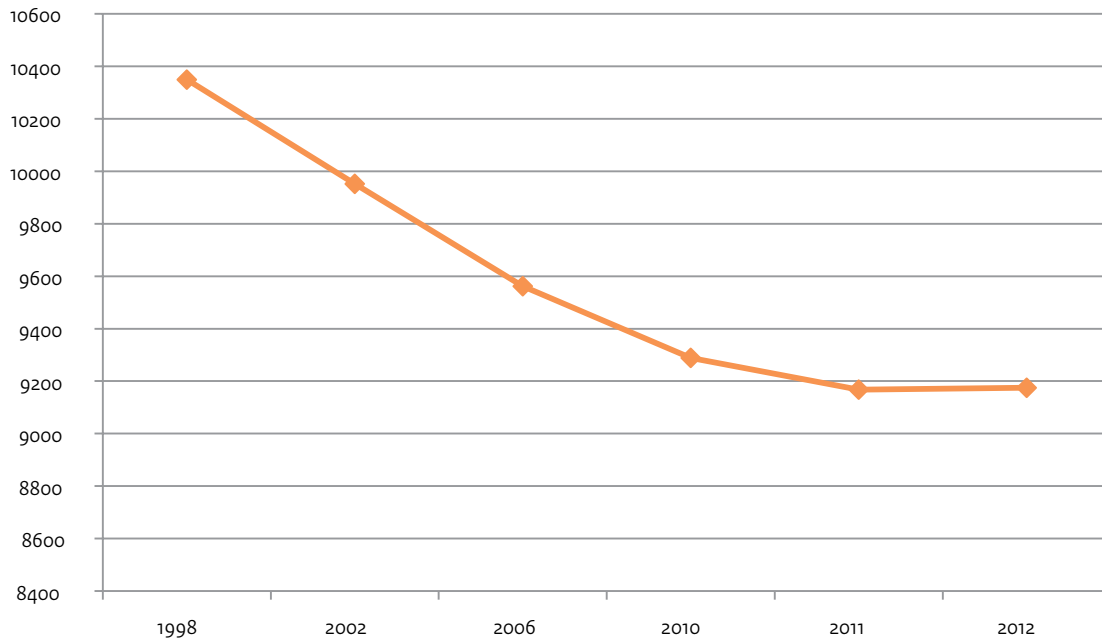
<sup>52</sup> Gebaseerd op correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 25 april 2013; Statbel; Algemene Directie Instellingen en Bevolking, eigen bewerking (België). Statistiekbanken, eigen bewerking (Denemarken). CBS Statline; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010; 2012), eigen bewerking (Nederland). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 31 mei 2013 (Spanje). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 6 juni 2013 (Estland).

Figuur 3.2 | Aantallen lokale politici<sup>53</sup>

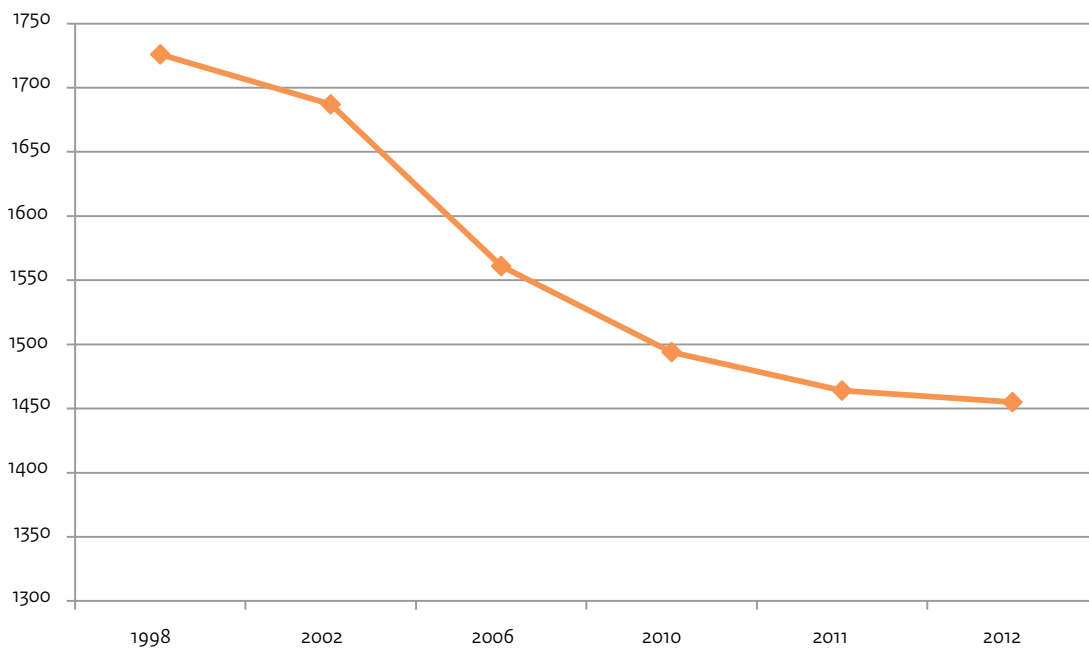


<sup>53</sup> Gebaseerd op correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 25 april 2013 (België). Statistiekbanken (Denemarken). 'Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010; 2012) (Nederland). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 31 mei 2013 (Spanje). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 6 juni 2013 (Estland).

Figuur 3.3a | Ontwikkeling aantal raadsleden in Nederland <sup>54</sup>



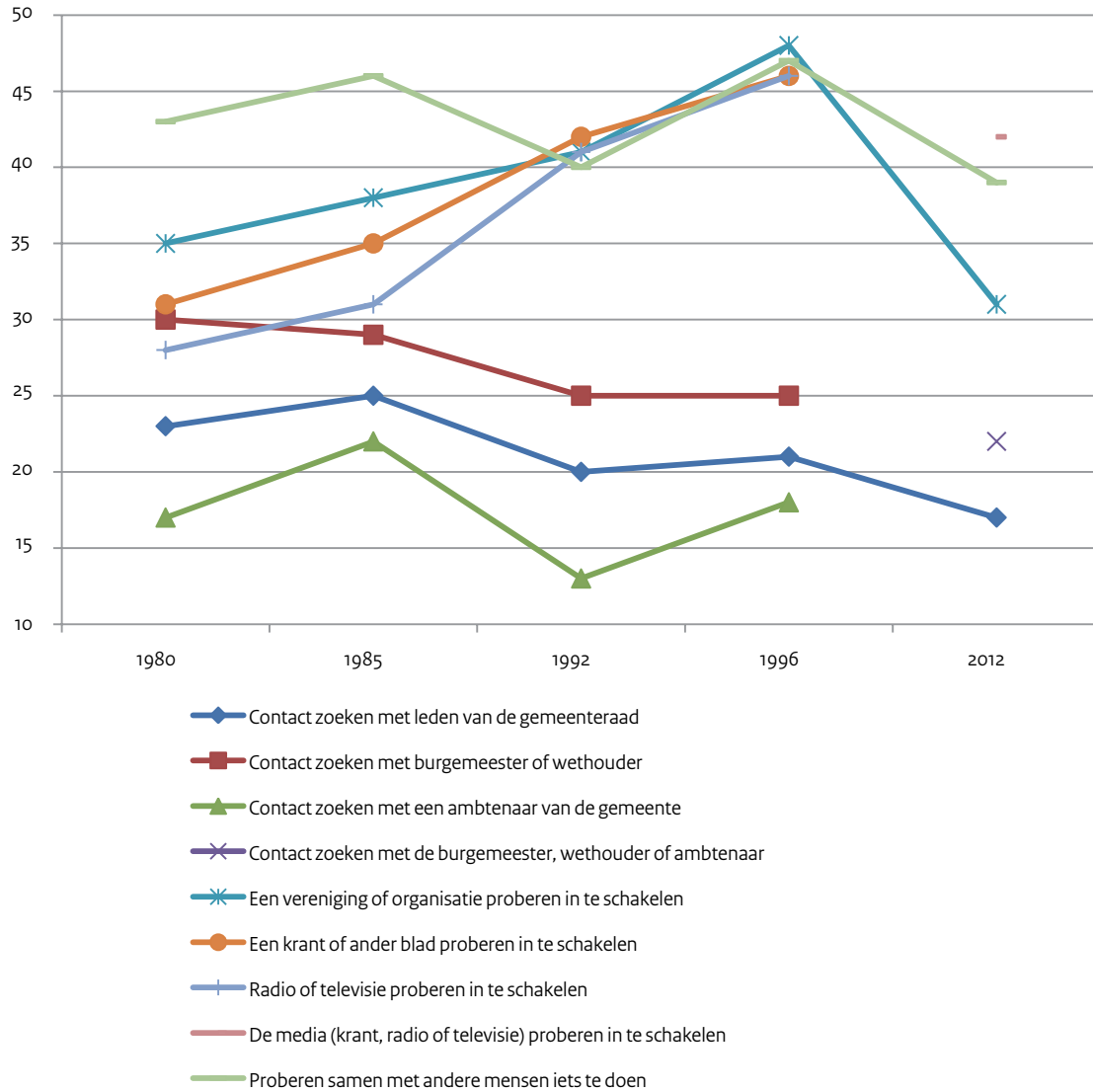
Figuur 3.3b | Ontwikkeling aantal wethouders in Nederland <sup>54</sup>



<sup>54</sup> Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), p. 21. Het gaat hier om het aantal personen en dus niet om het aantal FTE's.

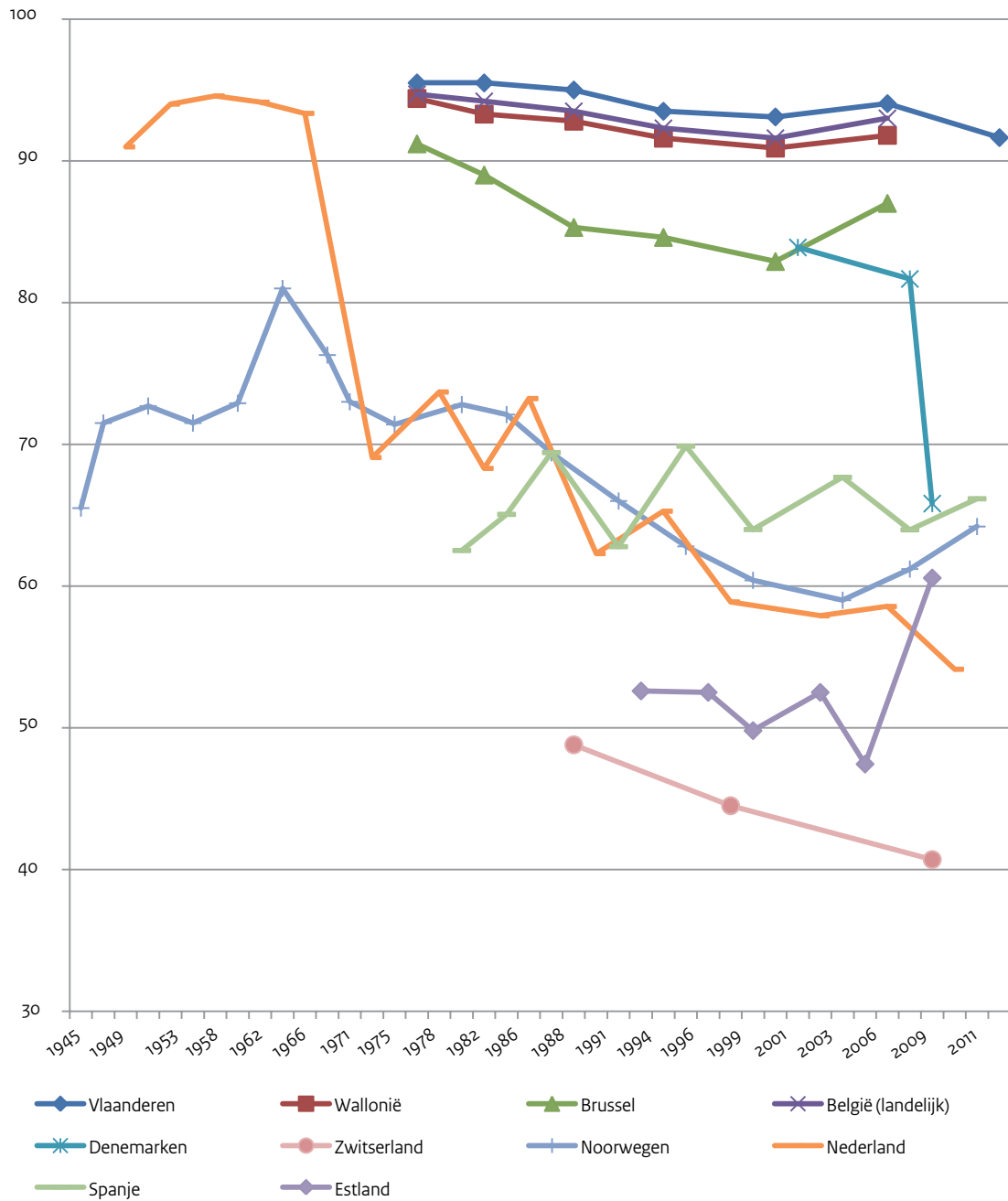


Figuur 3.4 | Percentage Nederlanders dat veel nut verwacht van de volgende politieke strategieën <sup>55</sup>



<sup>55</sup> Bron: Sociaal en Cultureel Rapport (2012). In 2012 is de vraagstelling veranderd ten opzichte van eerdere jaren: 'Contact zoeken met burgemeester of wethouder' en 'contact zoeken met een ambtenaar van de gemeente' zijn nu samen één groep. Ook 'een krant of ander blad proberen in te schakelen' en 'radio of televisie proberen in te schakelen' zijn in 2012 samen één groep.

Figuur 3.5 | Opkomst lokale verkiezingen<sup>56</sup>



<sup>56</sup> Gebaseerd op correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 25 april 2013; Ackaert et al. (2007) (België). Persoonlijke correspondentie Andreas Ladner 18 april 2013 (Zwitserland). Den Dankse Valgdatabase, eigen bewerking (Denemarken). Persoonlijke correspondentie Andreas Ladner 18 april 2013 (Zwitserland). Statistics Norway; correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 7 juni 2013 (Noorwegen). Kiesraad; Derksen & Schaap (2010) (Nederland). Ministerio del Interior (Spanje). Correspondentie steunpunt Raad van Europa via BZK 6 juni 2013; Estonian National Electoral Committee (Estland).

#### 4. Lokaal bestuur: tevredenheid en vertrouwen

In longitudinaal, vergelijkend surveyonderzoek onder burgers wordt aanmerkelijk minder ruim gekeken naar tevredenheid met en vertrouwen in lokaal bestuur dan in nationaal bestuur. Voor wat betreft het nationaal bestuur komt men bij wijze van spreken om in dergelijk onderzoek; voor wat betreft het lokaal bestuur gaat het meer met stukjes en beetjes. Toch zijn er wel enkele interessante bronnen van informatie vermeldenswaard.

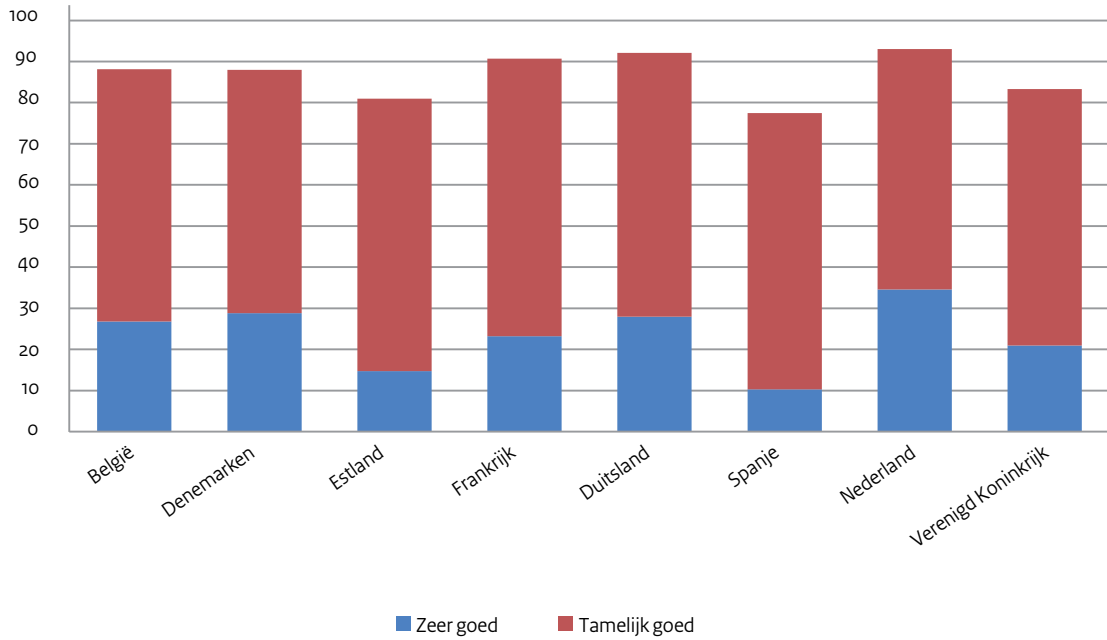
Eurobarometer vraagt bijvoorbeeld aan de inwoners van Europese landen in welke mate ze hun directe leefomgeving (per definitie plaatselijk) kunnen waarderen. Voor wat betreft 'zeer goede' beoordelingen komt Nederland dan als eerste uit de vergelijking met spiegelcases (Figuur 4.1). Als de 'tamelijk goede' beoordelingen hierbij worden opgeteld staat Nederland nog steeds bovenaan, met meer dan 90% positieve beoordelingen. Duitsland, Frankrijk, Denemarken en België komen hierbij in de buurt. Het moge duidelijk zijn dat bij dit survey-item de plaatselijke leefomgeving wordt geëvalueerd en niet (direct) het plaatselijk bestuur; maar het plaatselijk bestuur heeft altijd wel een belangrijke verantwoordelijkheid voor de leefomgeving.

Eurobarometer vraagt ook naar het vertrouwen in lokale of regionale publieke autoriteiten, helaas zonder hierin onderscheid te maken (Figuur 4.2). In onze selectie van landen bevindt Nederland zich in de middenmoot met een serie andere landen die vrij consequent rond de 60% (veel) vertrouwen rapporteren omtrent het lokaal/regionaal bestuur; Duitsland stond in eerdere jaren iets hoger, maar 'zakt' de laatste drie metingen terug naar het peloton. Onderaan in de selectie van landen staat Spanje, waar lokale/regionale bestuur tussen 2008 en 2012 steeds minder vertrouwen krijgt toebedeeld, jaren waarin de economische crisis hard toeslaat in de Spaanse gemeenten en regio's. Het Verenigd Koninkrijk - dat formeel nauwelijks regionaal bestuur kent, en subnationaal bestuur vanouds verdeelt over een 'two-tier local government system' van grote gemeenten en nog grotere counties - scoort hier ook relatief laag.

Met louter deze statistiek in de hand is het echter niet mogelijk om vertrouwen in lokaal/regionaal bestuur causaal te koppelen aan de grootschaligheid ervan. Denemarken staat sinds de bestuurshervorming van 2007 tweede op de ranglijst van grootschalig lokaal bestuur (Figuur 1.1.), maar scoort in deze vertrouwensstatistiek (Figuur 4.2) juist weer consequent als hoogste. Is dit een reflectie van de manier waarop het lokaal/regionaal bestuur is georganiseerd, of een reflectie van het algemene sociale, politieke en democratische vertrouwen in Denemarken (zie Figuur 1.4, 1.6, 2.5)? Het vereist ander, veel dieper op Denemarken inzoomend onderzoek om die vraag goed te kunnen beantwoorden.

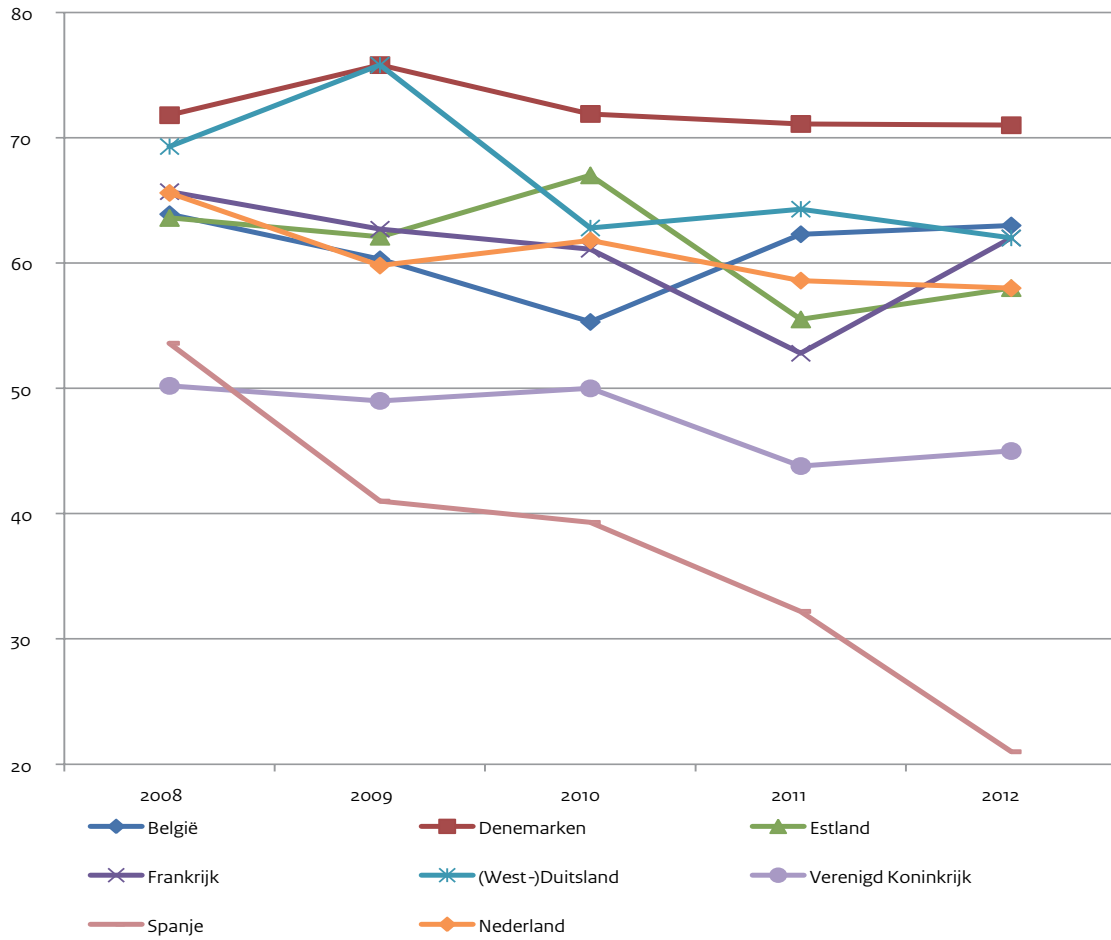
BMC heeft voor een reeks van jaren iets dieper ingezoomd op de tevredenheid met het lokaal bestuur in Nederland. Als men de categorie 'matig tevreden' opvat als 'een beetje tevreden' en voegt bij de andere tevreden categorieën, dan kan men stellen dat de overgrote meerderheid der respondenten min of meer tevreden is met het lokaal bestuur. In 2010 lijkt die meerderheid wat geslonken, maar al met al nog steeds omvangrijk.

Figuur 4.1 | Beoordeling 'gebied waarin u woont' (Eurobarometer 2008)<sup>57</sup>



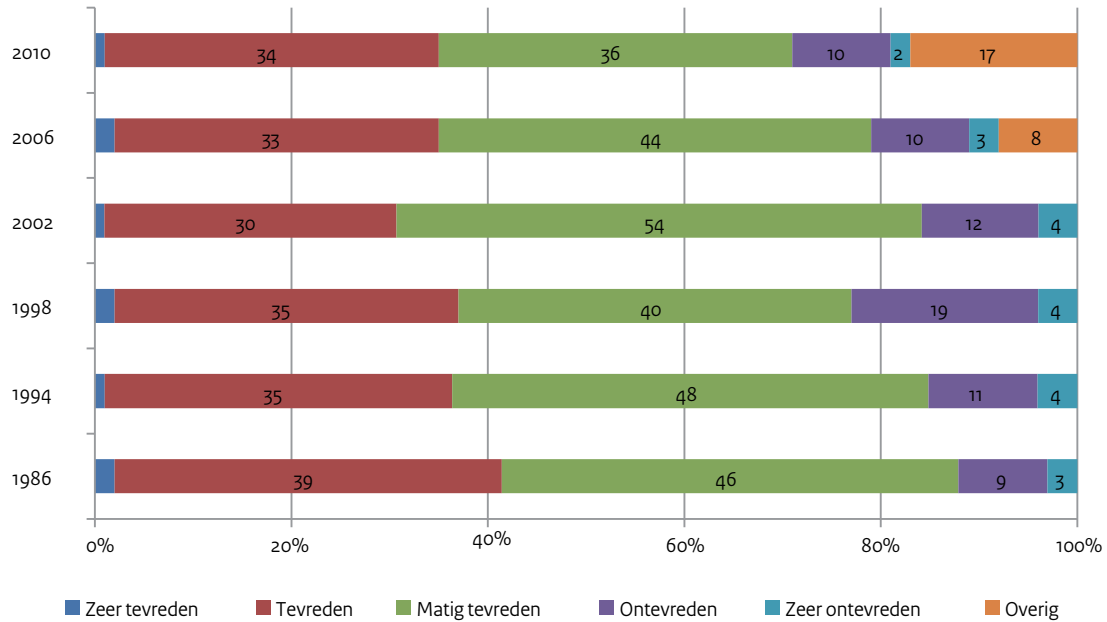
<sup>57</sup> Hoe beoordeelt u de huidige stand van zaken op elk van de volgende gebieden? Het gebied waarin u woont. De categorieën 'zeer goed' en 'tamelijk goed' zijn opgeteld.

Figuur 4.2 | Vertrouwen in lokale of regionale publieke autoriteiten (Eurobarometer) <sup>58</sup>



<sup>58</sup> Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Regionale of lokale overheidsinstellingen. De categorie 'weet niet' is niet opgenomen. Indien er meerdere meetmomenten per jaar zijn, is gekozen voor het eerste moment.

Figuur 4.3 | Tevredenheid met het lokaal bestuur Nederland<sup>59</sup>



<sup>59</sup> De informatie uit deze bron is afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), p. 129. De oorspronkelijke bron van deze figuur is Van den Heuvel e.a. (2010), p. 14. De categorie 'overig' is in twee gevallen toegevoegd.

## 5. Gehechtheid aan en identificatie met het lokale

Uit Eurobarometer en EVS zijn meerdere statistieken te destilleren die op verschillende manieren wat zeggen over de betrokkenheid van burgers bij het lokale. Vaak is het mogelijk om de door burgers gerapporteerde betrokkenheid bij het lokale te vergelijken met hun betrokkenheid bij het bovenlokale. In de regel is vergelijking in de tijd en met meerdere landen mogelijk.

Als we alleen naar Nederland kijken, valt op dat de gevoelde gehechtheid aan het lokale (aan stad/plaats/dorp, zie Figuur 5.1) op een lager niveau ligt dan de gehechtheid aan het land. Bij de laatste twee metingen voelde 87% resp. 86% zich (zeer) gehecht aan het land, terwijl 64% resp. 73% zich gehecht voelde aan het lokale. Sinds 1991 fluctueert de lokale gehechtheid in die bandbreedte, die ook internationaal vergeleken relatief laag lijkt: alle andere spiegelcases in Figuur 5.2 bevinden zich op een hoger niveau. De Spanjaarden vertonen consequent de meeste lokale gehechtheid (terwijl hun vertrouwen in lokale/regionale autoriteiten wel is verminderd, zoals we eerder zagen). De Duitsers scoren op dit punt ook consequent hoog: nooit lager dan 86% en in 2012 wederom tegen de 90%.

Ter vergelijking kijken we in Figuur 5.3 en 5.4 ook naar de gehechtheid aan het regionale en nationale. Nederland scoort dan opnieuw relatief laag; in Figuur 5.4 lijken de Nederlandse scores het meest op die van België, een land dat niet bekend staat om zijn sterke verknochtheid aan het nationale. Of het nu lokaal, regionaal of nationaal is, de territoriale gehechtheid lijkt in Nederland in het algemeen minder sterk ontwikkeld dan in de meeste spiegelcases. Het is wel opvallend dat de gehechtheid aan het land de laatste jaren weer lijkt toe te nemen, naar een niveau waar Spanje en het Verenigd Koninkrijk na een relatieve daling de laatste jaren ook naartoe zijn bewogen.

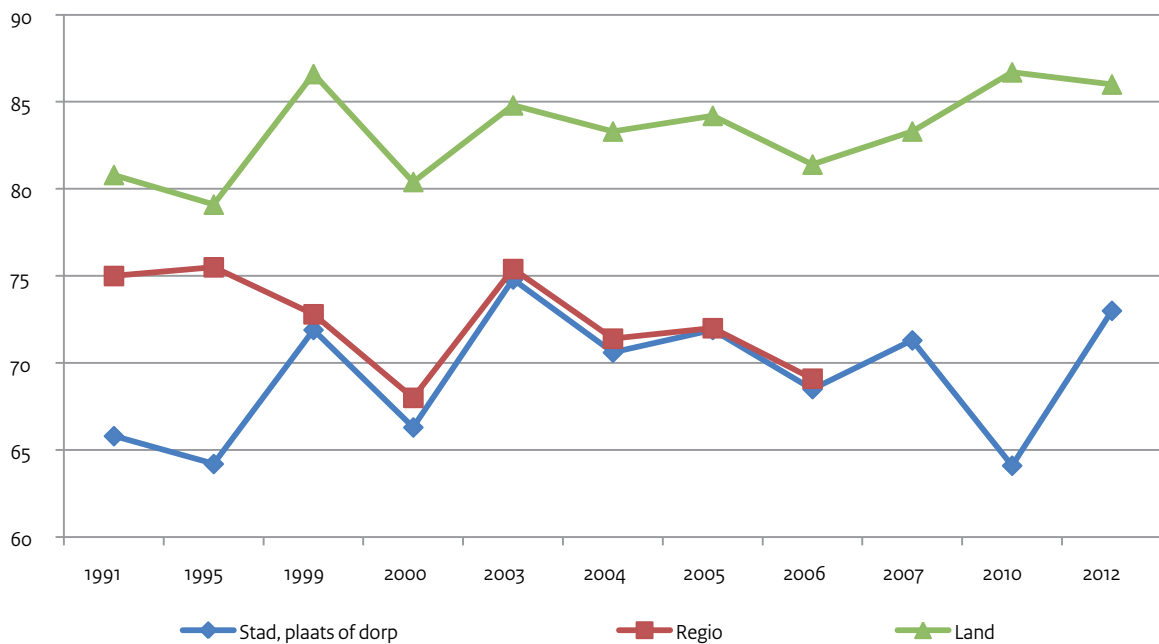
EVS stelt ons in staat het beeld iets verder aan te vullen door het stellen van een iets andere vraag (tot welke eenheid vindt u zich behoren?) en het aanbrengen van een prioriteitsvolgorde (tot welke eenheid vindt u zich in eerste instantie behoren? en tot welke in tweede instantie?). Het is een subtiel verschil maar de vraagstelling is toch net iets anders dan bij het andere item, waarbij wordt gevraagd naar de mate waarin mensen zich (al dan niet sterk) gehecht voelen aan een bepaald territorium. Hier wordt gevraagd naar de primaire en secundaire niveaus van identificatie van mensen. En daaruit volgen dan ook weer net wat andere resultaten.

Als gevraagd wordt of men zich primair identificeert als behorend bij de plaats of stad waar men woont, de landsregio of het land waarin men woont, of wellicht Europa of de hele wereld, dan valt op dat Nederlanders het vaakst de plaats of stad als eerste aanwijzen (Figuur 5.5). De wereld, Europa en ook de provincie waarin ze wonen noemen Nederlanders duidelijk veel minder vaak als eerste. Het land (Nederland in dit geval) wordt bijna even vaak als primaire identificatiebron genoemd, en daarnaast ook het meest als tweede (Figuur 5.6). Dit is consistent met Figuur 5.1, waaruit over het geheel genomen ook een sterkere gehechtheid aan het land spreekt.

Dat Nederlanders de plaats of stad zo vaak als eerste identificatiebron aanwijzen is duidelijk aanvullend op Figuren 5.1 en 5.2, die een relatief lagere gehechtheid aan het lokale laten zien. Telt men de primaire en secundaire identificaties met het lokale bij elkaar op (Figuur 5.7) dan staat Nederland ten opzichte van de spiegelcases niet meer onderaan. Interessant voor de vergelijking is ook de identificatie met de landsregio, in Nederland vertaald met 'provincie'. Die blijkt in Nederland het zwakst ontwikkeld, vooral wat betreft de primaire identificatie maar ook wat betreft de secundaire identificatie. Nederlanders menen veel minder (in eerste en tweede instantie) te behoren bij de regio waar ze wonen dan onder meer de Duitsers, Zwitsers, Belgen en Denen (zie Figuur 5.8). Voor een land waar de schaalvergroting steeds verder voortschrijdt is dat een relevant gegeven.

Als we nog een laatste keer teruggaan naar Denemarken, waar in vergelijkend verband vaak naar wordt gekeken, zeker sinds de daar doorgevoerde schaalvergroting, valt een aantal zaken op. Allereerst is de gehechtheid aan stad, plaats of dorp voor en na de schaalvergroting van 2007 redelijk stabiel en stijgt zelfs licht (Figuur 5.2); hetzelfde geldt voor de gehechtheid aan het land (Figuur 5.4); voor de gehechtheid aan de regio heeft Eurobarometer helaas geen resultaten na 2006. De EVS bestanden bieden echter wel data over de regio. Als we de resultaten uit 2008 op de vraag naar de 'geografische eenheid waartoe u vindt dat u in de eerste plaats behoort' (Figuur 5.5 en 5.6) vergelijken met die uit 1999 (dit staat niet in Figuur 5.5, 5.6) zijn er aanzienlijke verschillen. Het percentage waarvan de primaire identificatie lokaal is, daalt van 55,8 naar 41,4, terwijl het percentage dat zich primair nationaal identificeert stijgt van 18,8 naar 31,7. Het percentage waarvan primaire identificatie regionaal is, blijft nagenoeg gelijk (22,2 en 21,7). Een voor de hand liggende, maar nader te toetsen, hypothese zou kunnen zijn dat de inwoners van Denemarken zich minder direct identificeren met hun gemeente als territoriale entiteit nu deze op een hoger schaalniveau opereert, terwijl ze nog wel ongeveer even gehecht zijn aan stad, plaats of dorp als leefgemeenschap.

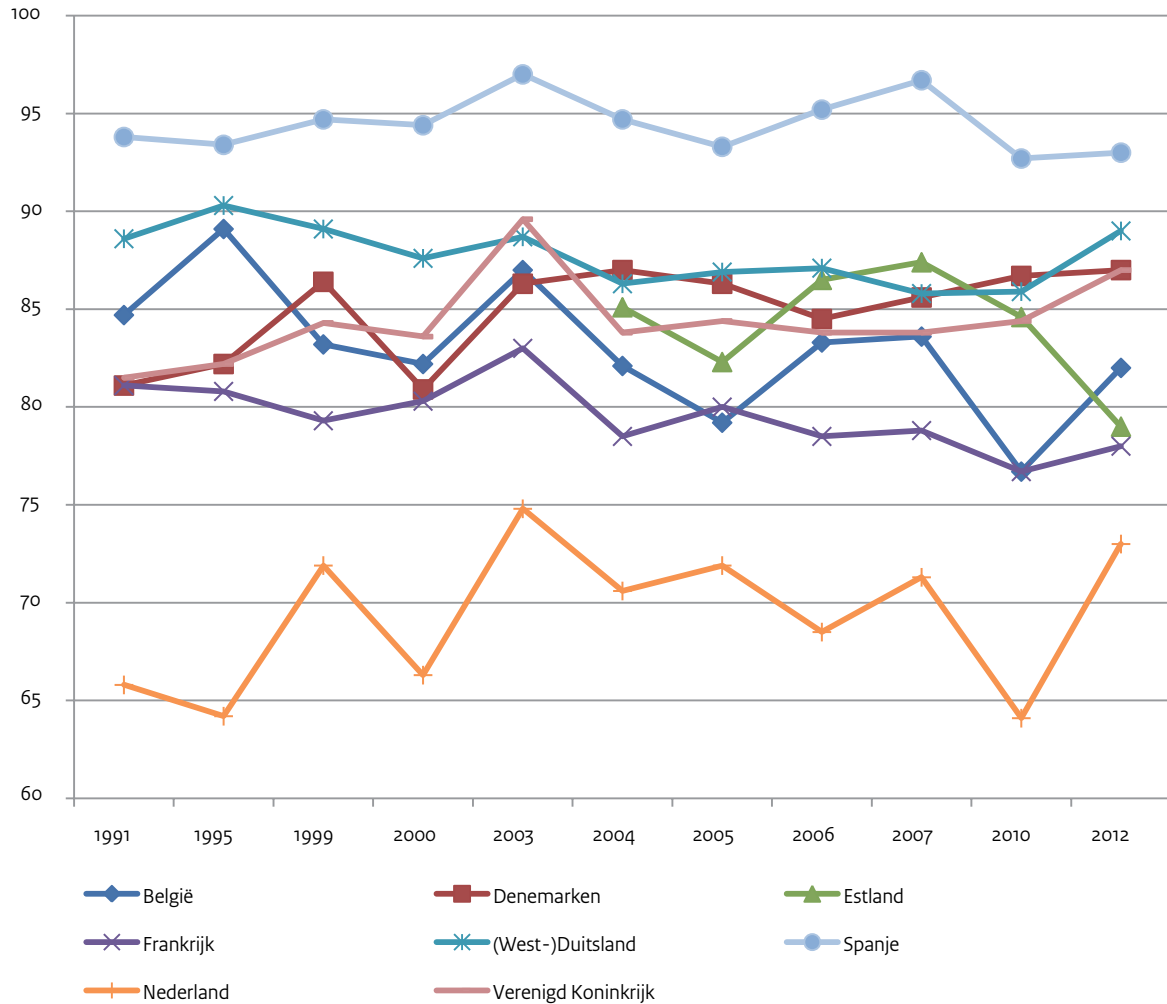
*Figuur 5.1 | Gehechtheid aan lokaal, regionaal en nationaal niveau, Nederland (Eurobarometer)<sup>60</sup>*



<sup>60</sup> De categorieën 'nogal gehecht' en 'sterk gehecht' zijn opgeteld.

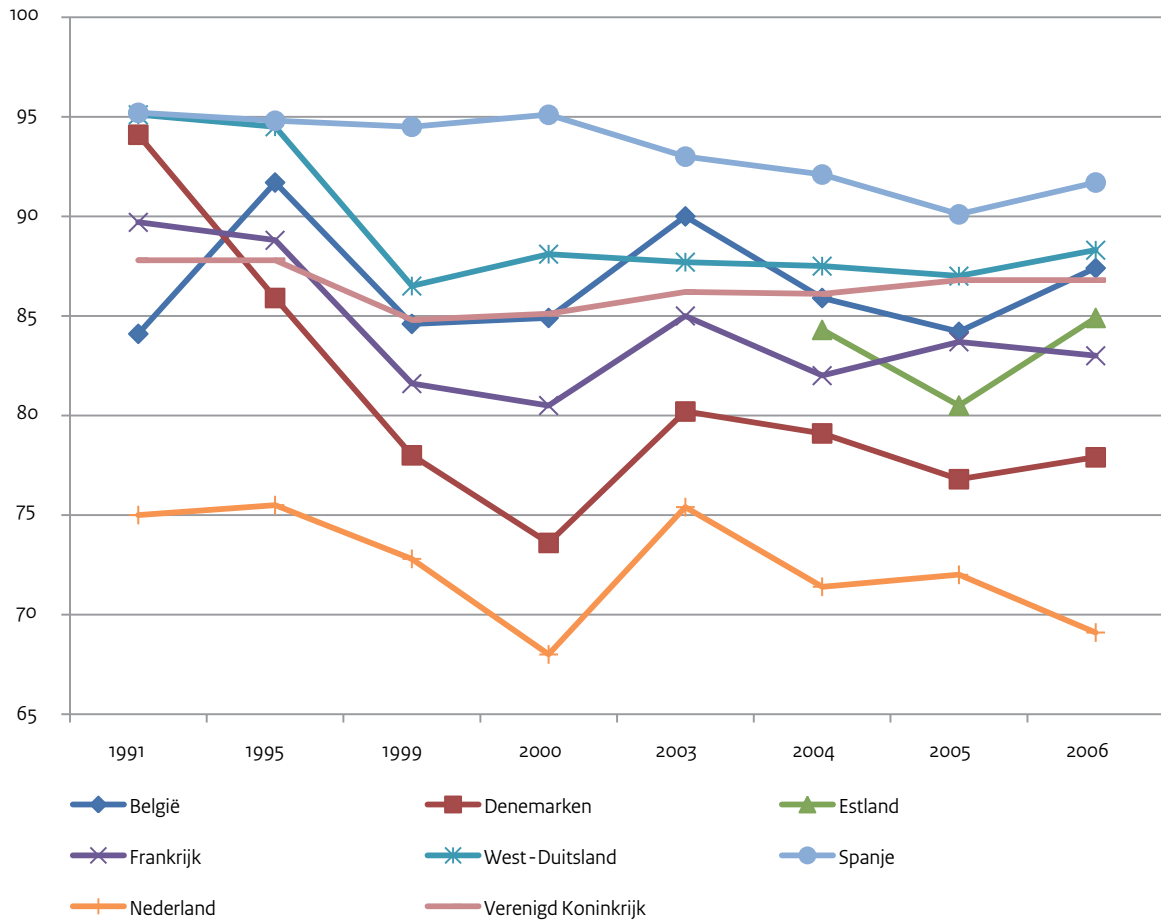


Figuur 5.2 | Gehechtheid aan stad, plaats of dorp (Eurobarometer) <sup>61</sup>



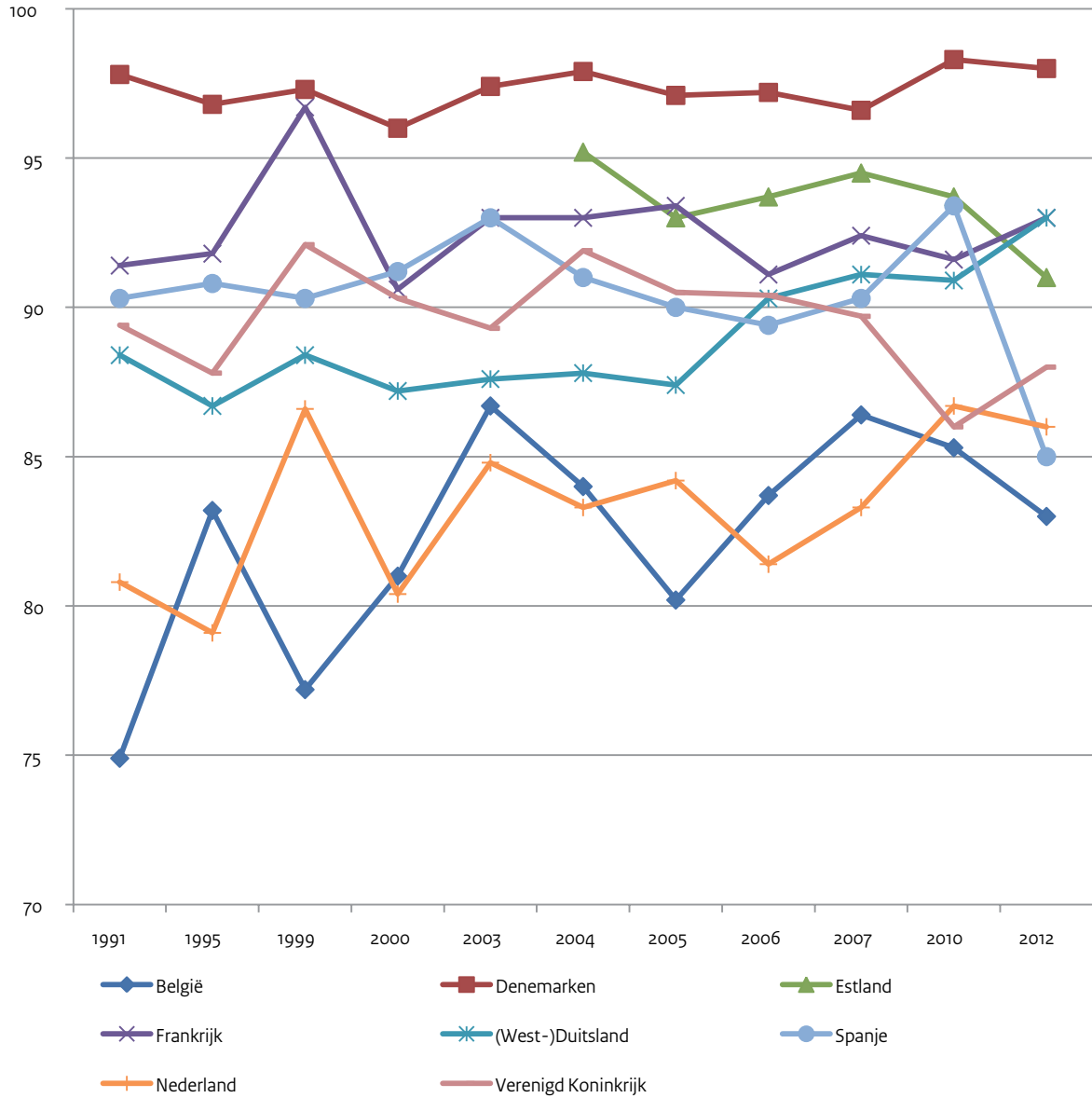
<sup>61</sup> Mensen kunnen zich in meer of mindere mate gehecht voelen aan hun stad of dorp, aan hun land of aan de Europese Unie. In welke mate bent u gehecht aan... uw stad, plaats of dorp. De categorieën 'nogal gehecht en 'sterk gehecht' zijn opgeteld.

Figuur 5.3 | Gehechtheid aan regio (Eurobarometer)<sup>62</sup>



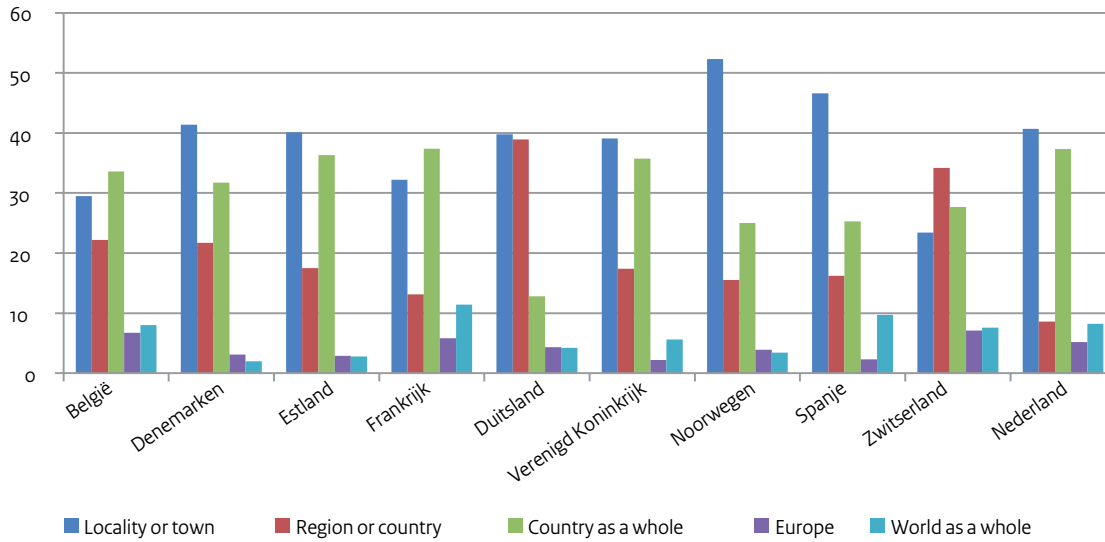
<sup>62</sup> Mensen kunnen zich in meer of mindere mate gehecht voelen aan hun stad of dorp, aan hun land of aan de Europese Unie. In welke mate bent u gehecht aan... uw regio. De categorieën 'nogal gehecht' en 'sterk gehecht' zijn opgeteld.

Figuur 5.4 | Gehechtheid aan het land (Eurobarometer) <sup>63</sup>

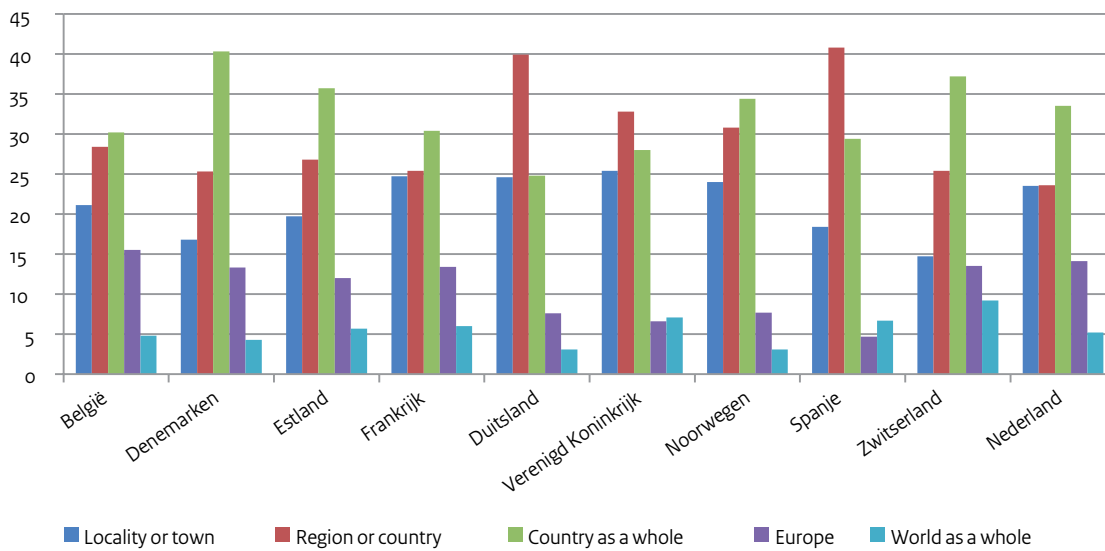


<sup>63</sup> Mensen kunnen zich in meer of mindere mate gehecht voelen aan hun stad of dorp, aan hun land of aan de Europese Unie. In welke mate bent u gehecht aan... uw land. De categorieën 'nogal gehecht' en 'sterk gehecht' zijn opgeteld.

Figuur 5,5 | Primaire identificatie (EVS, 2008) <sup>64</sup>



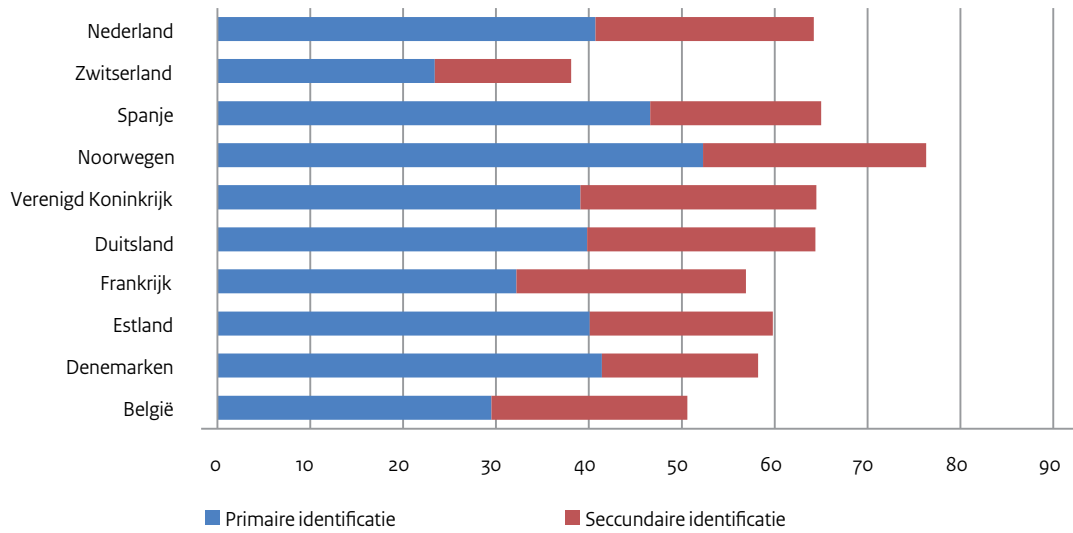
Figuur 5,6 | Secundaire identificatie (EVS, 2008) <sup>65</sup>



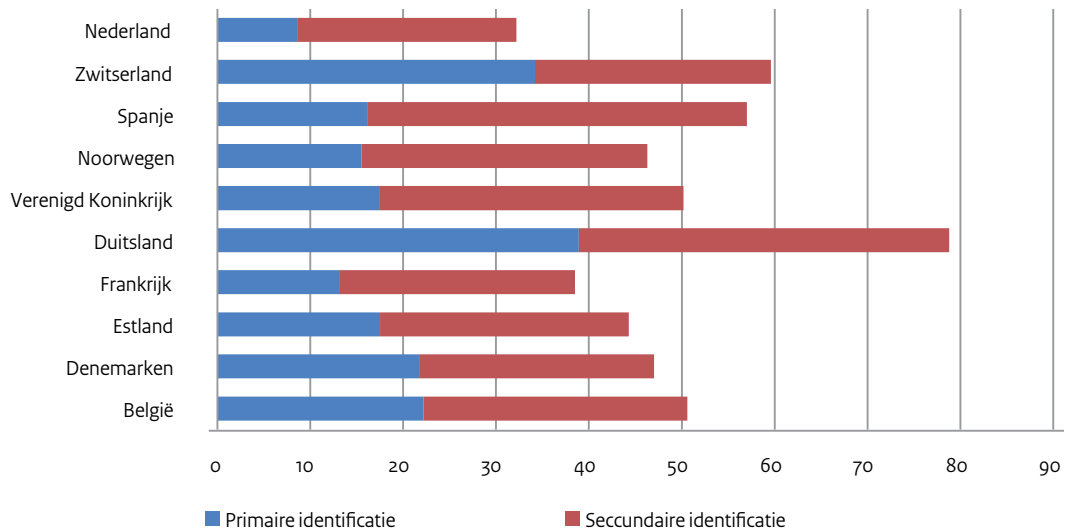
<sup>64</sup> Tot welke van deze geografische eenheden vindt u dat u in de eerste plaats behoort? Plaats of stad waar u woont, Provincie waar u woont, Nederland, Europa, De hele wereld.

<sup>65</sup> Tot welke van deze geografische eenheden vindt u dat u in de tweede plaats behoort? Plaats of stad waar u woont, Provincie waar u woont, Nederland, Europa, De hele wereld.

Figuur 5.7 | Mate van identificatie met plaats of stad (EVS, 2008)<sup>66</sup>



Figuur 5.8 | Mate van identificatie met regio (EVS, 2008)<sup>67</sup>



<sup>66</sup> Tot welke van deze geografische eenheden vindt u dat u in de eerste of tweede plaats behoort? Plaats of stad waar u woont.

<sup>67</sup> Tot welke van deze geografische eenheden vindt u dat u in de eerste of tweede plaats behoort? Provincie waar u woont.

## Schaal en burgerbetrokkenheid: belangrijkste bevindingen

Wat zijn de belangrijkste bevindingen van deze thematische uitbreiding van de Legitimiteitsmonitor?

- Anders dan weleens wordt gedacht opereren Nederlandse gemeenten Europees vergeleken niet op kleine schaal: niet wat betreft gemeentelijke financiën, maar zeker ook niet qua gemiddelde gemeentelijke bevolkingsomvang. Wat betreft het laatste staat Nederland vijfde op een lijst van 29 Europese landen (Figuur 1.1, 1.2). Alle vergelijkbare Rijnlandse landen hebben een kleinschaliger lokaal bestuur, alsook alle Scandinavische landen, met uitzondering van Denemarken (sinds de bestuurs hervorming van 2007).
- Nederland bevindt zich wat betreft de gemeentelijke schaalvergroting tussen de Europese extremen van graduele (voorbeeld Zwitserland) en ingrijpende (voorbeeld Denemarken) schaalvergroting. Met een gestage, stevig voortschrijdende schaalvergroting kan het Nederlandse patroon ingrijpend-gradueel worden genoemd (Figuur 1.5, 1.6).
- Het politieke personeelsbestand van de Nederlandse gemeenten (wethouders, raadsleden) is in een reeks van jaren een stuk kleiner geworden (Figuur 3.3a, 3.3b). Het gemiddeld aantal door lokale politici te bedienen burgers neemt in Nederland relatief sterk toe, hoewel nog niet zo sterk als in het geval van schaalvergrotingskoploper Denemarken (Figuur 3.1). In Denemarken is de opkomst bij lokale verkiezingen het sterkst gedaald, na de grote schaalvergroting van 2007, hetgeen bewijs is van volgtijdelijkheid maar nog niet van causaliteit. Daarvoor is diepgravender onderzoek naar de Deense casus nodig (Box 2).
- Vraagt men naar het oordeel over de directe leefomgeving (per definitie plaatselijk) dan komt Nederland als eerste uit een vergelijking met spiegelcases (Figuur 4.1). Vraagt men naar vertrouwen in lokaal/regionaal bestuur (Eurobarometer maakt helaas geen onderscheid) dan bevindt Nederland zich in de middenmoot met een serie andere landen die vrij consequent (veel) vertrouwen krijgen van rond de 60% van de bevolking (Figuur 4.2).
- Of we nu naar lokale, regionale of nationale gehechtheid kijken: de territoriale gehechtheid lijkt in Nederland in het algemeen minder sterk ontwikkeld dan in de meeste Europese spiegelcases (Figuur 5.1 t/m 5.4). Voor de lokale sfeer wordt het beeld wat anders als mensen wordt gevraagd of ze zich daarmee identificeren: telt men de primaire en secundaire identificaties met het lokale bij elkaar op dan staat Nederland ten opzichte van de spiegelcases niet meer onderaan (Figuur 5.7). Qua identificatie met de regio staat Nederland wel weer onderaan (Figuur 5.8). Voor een land waar lokaal bestuur steeds meer de trekken van regionaal bestuur aanneemt is dat een relevant gegeven.

In het laatste kan een waarschuwing worden gelezen voor gemeentelijke schaalvergroting die al te ver voortschrijdt, zonder omzien naar het afgelegde traject, en zonder oog voor compenserende maatregelen. In theorie heeft de graduele aanpak van de gemeentelijke schaalvergroting in Nederland als voordeel dat in een reeks van relatief kleine stappen geleerd kan worden van ervaringen, en dat nooit in één klap alles onomkeerbaar anders wordt. In de praktijk werkt het zo dat elke afzonderlijke stap niet zo ingrijpend lijkt, en dus niet zo heel veel debat oproept, terwijl de optelsom van stappen wel degelijk ingrijpend is. Sluipenderwijs is het lokaal bestuur naar een nieuwe toestand gegroeid, die langzaam meer de trekken van regionaal bestuur aanneemt (natuurlijk niet op het niveau van de 16 Duitse deelstaten of de 26 Franse hoofdregio's, maar bijvoorbeeld wel op het niveau van de Duitse planningsregio's, of de Franse toerismeregio's).

Dit terwijl de identificatie met regionaal bestuur relatief gering blijkt te zijn. Als dit geldt voor historische regio's waar Nederland uit is voortgekomen (EVS vertaalt 'regio' naar 'provincie' bij het verzamelen van data gebruikt in Figuur 5.5 en 5.6), dan zal dit vermoedelijk ook gelden voor nieuwe, quasi-regionale (fusie)gemeenten van tegen de 100.000 inwoners, of meer (aan dit schaalniveau wordt in discussies over gemeentelijke herindeling regelmatig gerefereerd). Op de huidige ranglijst

van grootschalig lokaal bestuur in Europa (Figuur 1.1) zou Nederland daarmee op de ze plaats komen, met alleen het Verenigd Koninkrijk vóór zich. Nederland zou ruimschoots voorbij gaan aan de huidige nummer twee op de lijst: Denemarken telt gemiddeld 56.122 inwoners per gemeente, na grootscheepse schaalvergroting, waarvan een nieuwe niet wordt voorzien.

In de EVS-ordening van grootschalig naar kleinschalig gaat het van 'wereld' naar 'Europa', naar 'land', naar 'regio' en ten slotte naar de minst globale en meest lokale kring van de 'plaats of stad waar u woont'. Vergeleken met het regionale is de identificatie met het lokale in Nederland een stuk groter, vooral als het gaat om de primaire identificatie (Figuur 5.5). De cijfers van Eurobarometer laten zien dat de veel grotere identificatie met het lokale niet samengaat met een veel grotere hechting aan het lokale (Figuur 5.1, 5.2, 5.3). Nederlanders 'plakken' in het algemeen wat minder aan de plaats of regio waar ze wonen dan andere Europeanen, en de kans dat ze zich blijven hechten aan hun woonplaats is ongeveer even groot als de kans dat ze verbonden blijven met hun regio. Maar als ze dan ergens wonen dan zijn ze kennelijk toch veel eerder geneigd zich te identificeren met het lokale dan met het regionale; het hemd is dan kennelijk toch nader dan de rok. Het is verstandig om hier oog voor te hebben en te houden, juist ook bij voortschrijdende gemeentelijke schaalvergroting. Als dit inhoudt dat politieke en bestuurlijke aanknopingspunten alleen maar regionaler, algemener en grofmaziger worden, dan zou dit weleens tot legitimiteitsproblemen kunnen leiden.

Op de vraag hoe zulke problemen voorkomen kunnen worden kan een monitorstudie als de voorliggende natuurlijk geen stellige uitspraken doen. In Nederland neigt men veelal naar de instelling van wijk-en dorpsraden, die op een meer 'burgernabije schaal' een compenserend effect zouden moeten hebben. Andere Europese landen laten zien dat ook aan andere institutionele vormen kan worden gedacht, bijvoorbeeld aan ruimere mogelijkheden voor lokale referenda - waarmee burgers alternatieve aanknopingspunten voor politieke expressie in beeld zouden kunnen krijgen -, of rechtstreeks gekozen bestuurders - waarmee burgers zich mogelijk wat eerder zouden kunnen identificeren. Gericht evaluatieonderzoek – ex ante of ex post – moet uitwijzen hoe reëel het optreden van hypothetische effecten is, en hoe specifieke contextkenmerken van het bestuur – zowel het lokale als het omvattende bestuursstelsel – daarop van invloed zijn.

## Gebruikte literatuur

- Aarts, K., Kolk, H. van der, & Rosema, M. (2007), *Een verdeeld electoraat: de Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: het Spectrum.
- Ackaert, J., Reynaert, H., De Ceuninck, K., Steyvers, K., & Valcke, T. (2007), De gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. *Res Publica*, 49(2), 413-442.
- Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011), *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 – 2009 – 2011*. Amsterdam: DSP-groep B.V.
- Andeweg, R.B., & Holsteyn, J. van (1996), A hidden confidence gap? The question of nonresponse bias in measuring political interest. *The Netherlands' Journal of Social Sciences*, 1996(32), 127-142.
- Andeweg, R.B., & J.A. Thomassen (2011a), *Van afspiegelen naar afrekenen: de toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Andeweg, R.B., & Thomassen, J.A.,(red.). (2011b), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Baar, D.J. van (2013), Politiek bestel is in orde, nu de politici nog, *Volkskrant*, 26 april 2013.
- Baldersheim, H., & Rose, L.E. (2010), The Staying Power of the Norwegian Periphery. In H. Baldersheim & L.E. Rose (Eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (pp. 80-100). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Blom-Hansen, J. (2012), Local Government in Denmark and the 2007 municipal reform. In A. Moisiu (Ed.), *Rethinking local government: Essays on municipal reform* (pp. 43-63). Helsinki: Edita Prima Oy.
- Blom-Hansen, J. (2009), Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007, *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51-73.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2012), *Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System*. Aarhus: Aarhus University.
- Boedeltje, M., & Denters, B. (2010), Step-by-step: Territorial Choice in the Netherlands. In H. Baldersheim & L.E. Rose (Eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (pp. 118-137). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bonger, W.A. (1934), *Problemen der democratie: Een sociologische en psychologische studie*. Groningen: P. Noordhoff N.V.
- Bovens, M.A.P., & Hendriks, F. (red.). (2008), Themanummer: Bleeft alles anders? Kentering of continuïteit in de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen. *Bestuurskunde*, 17(3), pp. 2-63.
- Council of Europe (1995), *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Strasbourg: Council of Europe.
- Denk, T. (2012), Size and Political Support on the Local Level in Sweden, *Local Government Studies*, 38(6), 777-793.
- Dahl, R., & Tufte, E. (1973), *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.



- Dalton, R. (1999), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker, P., Maas-de Waal, C., & Meer, T. van der (2004), *Vertrouwen in de rechtspraak: theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: SCP.
- Dekker P., & Meer, T. van der (2004), Politiek vertrouwen. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 58(10), 33-35.
- Dekker, P., & Ridder, J. den (red.). (2011) *Stemming onbestemd*. Den Haag: SCP.
- Denters, B., Mouritzen, P.E., & Rose, L.E. (2012), Size and Local Democracy: A Summary of Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands, paper presented at the IPSA conference, Madrid, 8-12 juli 2012.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010), *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.
- Dexia (2008). *EU sub-national governments: 2008 key figures*. Ontleend aan [http://www.ccre.org/docs/nuancier\\_2009\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf) op 25 mei 2013.
- Dreyer Lassen, D., & Serritzlew, S. (2011), Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Hendriks, F. (2009), Contextualizing the Dutch Drop in Political Trust: Connecting Underlying Factors. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 473-492.
- Hendriks, F., Ostaaijen, J.J.C. van, & Boogers, M.J.G.J.A. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk: Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hendriks, F., Brandsen, T., Munckhof, E.D. van den, Soeparman, S.B., Oude Vrielink, M.J., & Kruijven, P.M. (2006), Scanning Good Governance: een handreiking. *Goed Bestuur*, 2006(4), 23-29.
- Hertogh, M. (2007), *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het Justitieoptreden*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Heuvel, A. van den, Jong, M. de, Salome, L., Wajer, S., & Leeuwenburg, R. (2010), *Gemeenteraadsverkiezingen 2010 in Zicht: Opkomst, Interesse en Vertrouwen*. Amersfoort: BMC Onderzoek.
- Hond, M. de (2013), Het electorale bestel dreigt onderuit te gaan, *Volkskrant*, 24 april 2013.
- Korsten A.F.A., & Goede, P.J.M. de (red.). (2007), *Bouwen aan vertrouwen: diagnoses en remedies*, Elsevier Overheid.

Krevi (2011), *Kommunernes administrative ressourceforbrug – udviklingen 2006-2010*. Ontleend aan <http://krevi.dk/publikationer/rapporter/kommunernes-administrative-ressourceforbrug-udviklingen-2006-2010> op 25 juni 2013.

Local Government Denmark (2009). *The Danish Local Government System*. Ontleend aan [http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx), 21 Juni 2013.

Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (Eds.). (2011), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Loughlin, J., & Peters, B.G. (1997), State traditions, administrative reform and regionalization. In M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism* (pp. 41-62). London: Routledge.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), *Staat van het bestuur 2010*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Staat van het bestuur*. Rijswijk: Hega.

Norris, P. (Ed.). (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Ostaaijen, J.J.C. van (2010), *Aversion and Accommodation. Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008*. Delft: Eburon.

Pennings, P., & Keman, H. (Eds.). (2008). The Changing Landscape of Dutch Politics since the 1970s: A Comparative Exploration. *Acta Politica*, 43(2-3), 154-179.

Rossem, M. van (2010), *Waarom is de burger boos? Over hedendaags populisme*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Schaap, L., & Dool, L. van den (2013), *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking: eindrapportage*. Tilburg: Tilburg University.

Sikkema, C. Y., Abraham, M., & Flight, S. (2007), *Ongewenst besproken: ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: DSP-groep B.V.

Thijn, E. van (2010), *De formatie*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.

Thomassen, J. (2010), *De permanente crisis van de democratie, afscheidsrede*, Universiteit Twente.

Tiemeijer, W.L. (2008), *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.

Tiemeijer, W.L. (2010), 't Is maar wat je democratie noemt. In H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 205-240). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Waard, P. de (2013), Nederland is vertrouwen in leiders kwijt: politici en bestuurders van bedrijven worden nog nauwelijks geloofd, in: *De Volkskrant*, 21 januari 2013.

Walle, S. van de, & Bouckaert, G. (2003), Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8/9), 891-913.

Wijdeven, T.M.F. van de, & Ostaaijen, J.J.C. van (2007), Vitaliteit meten, vitaliteit maken: over de ontwikkeling van een buurtmeter in Breda. In E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen, S. Kensen & T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur: legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid* (pp. 133-158). Den Haag: Lemma.

## Onderzoeksteam en ondersteuning

*De Tilburgse School voor Politiek en Bestuur – TSPB* – is een multidisciplinaire onderwijs- en onderzoeksinstelling. In het huidige onderzoeksprogramma van de TSPB staat ‘geloofwaardigheid van politiek en bestuur’ centraal, met daarbij veel aandacht voor verwante begrippen als autoriteit, gezag en legitimiteit. Binnen de TSPB is Demos – Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap – gespecialiseerd in vraagstukken van democratisch bestuur op verschillende schaalniveaus.

*Frank Hendriks* (1966) is hoogleraar vergelijkende bestuurskunde en onderzoeksdirecteur bij de TSPB en Demos. Hij heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar effectiviteit en responsiviteit als grondslagen van een ‘vitale democratie’, zowel op subnationaal als op (inter)nationaal niveau. Verschillende boeken en artikelen zijn hierover verschenen, waaronder recentelijk ‘Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action’ (Oxford University Press, 2010), ‘Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in the European Union’ (Oxford University Press, 2010). Frank Hendriks geeft leiding aan het NICIS Consortium dat zich richt op ‘Good Governance en Vital Democracy in the City’. Hij begeleidt verschillende (promotie)onderzoeken in het kader van het op bestuurlijke legitimiteit en geloofwaardigheid gerichte onderzoeksprogramma van de TSPB.

*Julien van Ostaaijen* (1978) is onderzoeker bij TSPB/Demos. Zijn onderzoek richt zich onder meer op lokaal bestuur, populisme en burgerparticipatie. Hij is betrokken bij het eerder genoemde NICIS consortium over goed bestuur en heeft in het verleden samen met collega’s en ambtenaren van de gemeente Breda een vitaliteitsmonitor ontworpen die de vitaliteit in een buurt meet, onder meer door het combineren van allerhande databestanden (Van de Wijdeven e.a., 2007). In 2010 heeft hij zijn proefschrift ‘Aversion and Accommodation’ afgerond, over hoe veranderingen plaatsvinden in het Nederlands lokaal bestuur en hoe een anti-establishment partij erin is geslaagd om veranderingen door te voeren in een systeem dat gebaseerd is op samenwerking en consensus.

*Koen van der Krieken* (1988) is promovendus en onderzoeker bij TSPB/Demos. In 2011 behaalde hij cum laude zijn master Bestuurskunde, richting democratisch besturen, aan Tilburg University. In 2013 is hij gestart met een proefschrift over goed bestuur in het lokale referendum in Nederland. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het terrein van direct democratische instituties, democratische vernieuwingen en democratievormen.

*Milou Keijzers* (1989) behaalde haar research master diploma aan de faculteit der Sociale en Gedragwetenschappen (Tilburg University). Tijdens haar opleiding en als student assistent heeft ze veel ervaring opgedaan met methoden en technieken van onderzoek. Ze is gespecialiseerd in het vinden en analyseren van grootschalige datasets.

De onderzoeksbegeleidingscommissie vanuit de opdrachtgever bestond uit: Niek Marcelis, Ruud Smeets en Erie Tanja. Het onderzoek is gescherpt door hun inbreng en feedback, alsook die vanuit het veld van (buitenlandse) collega’s en kennisinstituten en het steunpunt Raad van Europa, via BZK. Wij danken in het bijzonder Marc Hertogh (Rijksuniversiteit Groningen), Lawrence Rose en Harald Baldersheim (Universiteit van Oslo, Noorwegen), Andreas Ladner (Institut des hautes études en administration publique, Zwitserland), Jens Blom-Hansen (Aarhus University, Denemarken), César Colino (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Spanje), Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum, Duitsland) en Lars Holtkamp (Fernuniversität Hagen, Duitsland).



Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

ISBN/EAN: 978-90-807334-0-4

September 2013 | B-19520