



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Percepties van verantwoordelijkheid in de multilevel democratie

de Blok, L.; van der Brug, W.

**DOI**

[10.5553/Bw/016571942017071003006](https://doi.org/10.5553/Bw/016571942017071003006)

**Publication date**

2017

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Bestuurswetenschappen

**License**

Other

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

de Blok, L., & van der Brug, W. (2017). Percepties van verantwoordelijkheid in de multilevel democratie. *Bestuurswetenschappen*, 71(3), 67-83.  
<https://doi.org/10.5553/Bw/016571942017071003006>

**General rights**

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

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Percepties van verantwoordelijkheid in de multilevel democratie

Lisanne de Blok & Wouter van der Brug

*De toegenomen complexiteit van multilevel democratieën maakt het evalueren van de prestaties van de overheid een lastige taak voor burgers. Multilevel governance brengt informatiekosten met zich mee, waardoor het voor burgers moeilijker is om duidelijke verantwoordelijkheid voor overheidstaken toe te kennen aan de correcte bestuurslaag. Dit artikel bevat de eerste studie die zich richt op de verantwoordelijkheidspercepties binnen Nederland. De auteurs kijken daarbij niet alleen naar wie men verantwoordelijk houdt voor bepaalde overheidstaken, maar ook naar de consequenties van deze verantwoordelijkheidspercepties voor het afrekenmechanisme. Hoe tevreden men is met het beleid op een bepaald gebied zou alleen invloed moeten hebben op de politieke steun voor de bestuurslaag die men verantwoordelijk acht. Uit het onderzoek blijkt dat er in overeenstemming met dit perspectief een sterkere samenhang is tussen tevredenheid over het gevoerde beleid en het vertrouwen dat men heeft in deze overheid naarmate men een bestuurslaag meer verantwoordelijk houdt. Daar staat tegenover dat er grote verschillen zijn tussen burgers, die samenhangen met hun opleidingsniveau. Er zijn dus grote groepen burgers voor wie het niet mogelijk is overheden verantwoordelijk te houden voor het gevoerde beleid, omdat ze simpelweg niet weten welke overheid verantwoordelijk is.*

## 1 Introductie

Publieke verantwoording is een van de hoekstenen van democratische vertegenwoordiging. Zij voorziet zowel kiezers als vertegenwoordigers van 'cruciale informatie over het functioneren van bestuurders en zorgt ervoor dat de *checks and balances* van de rechtstaat in evenwicht blijven' (Bovens & Schillemans, 2011: 439). Verantwoordelijkheden en publieke verantwoording zijn twee zijden van dezelfde medaille. Verantwoordelijkheid heeft betrekking op de taken en bevoegdheden die bestuurders hebben. Verantwoording is het toelichten van de ondernomen activiteiten, zodat de uitvoering van taken kan worden beoordeeld. Wanneer het democratisch proces goed verloopt, krijgen gekozen bestuurders publieke verantwoordelijkheden, leggen zij over de uitvoering daarvan verantwoording af, beoordelen burgers op basis hiervan het functioneren van de bestuurders, en laten burgers dit oordeel meewegen in hun stemkeuze.

In de literatuur wordt vaak aangenomen dat de politieke steun van burgers deels het gevolg is van hun evaluaties van het gevoerde beleid. Wie tevreden is over het gevoerde beleid zal over het algemeen meer politieke steun geven aan diegenen die voor dat beleid verantwoordelijk zijn dan degenen die ontevreden zijn. Dit afrekenmechanisme, kenmerkend voor publieke verantwoording, komt in gevaar

Lisanne de Blok & Wouter van der Brug

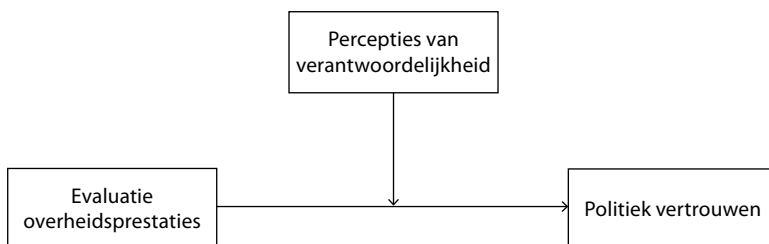
wanneer de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn: als burgers niet weten wie verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid, kunnen ze niemand verantwoordelijk houden. Het is daarom een belangrijke empirische vraag of burgers weten welke bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid en hoe dit doorwerkt in hun politieke steun.

In Nederland zijn anno 2016 de overheidstaken verdeeld over de Europese Unie (EU), de rijksoverheid, de provincies, de gemeenten en de (semi)private sector. Sinds het einde van de jaren tachtig zijn verschillende publieke taken verzelfstandigd, geprivatiseerd, dan wel op afstand van de overheid geplaatst, zoals de post, telefoon, spoorwegen en woningbouwcoöperaties. Hierdoor is de invloed van overheden op het functioneren van deze diensten sterk gereduceerd. Verder zijn veel bevoegdheden deels of volledig overgedragen van de rijksoverheid naar de EU. Dit betekent niet dat de nationale overheid er geen invloed meer op heeft, maar die invloed moet worden gedeeld met (nu nog) 27 andere lidstaten. Ten slotte heeft de nationale overheid recentelijk een aantal belangrijke bevoegdheden overgedragen aan gemeenten, vooral op het terrein van de zorg voor ouderen en langdurig zieken. Het resultaat van deze ontwikkelingen is een complexe verdeling van verantwoordelijkheden over diverse bestuurslagen en soms verzelfstandigde en/of private partijen.

De toegenomen complexiteit van multilevel democratieën maakt het evalueren van overheidsprestaties een lastige taak voor burgers. Multilevel governance brengt informatiekosten met zich mee, waardoor het voor burgers moeilijker is om duidelijke verantwoordelijkheid voor overheidstaken toe te kennen aan de correcte bestuurslaag (Cutler, 2004; 2008; Anderson, 2006; Hobolt & Tilley, 2014). Dat wil niet zeggen dat burgers helemaal niet meer in staat zijn om de verantwoordelijkheden voor overheidstaken op een eenduidige manier toe te rekenen. Hoewel burgers geen ‘verantwoordelijkheidsexperts’ zijn, maken velen wel degelijk een afweging tussen bestuurslagen wanneer ze overheidsprestaties beoordelen (Arceneaux, 2006). Daarbij worden er nog wel eens fouten gemaakt: verantwoordelijkheden worden bijvoorbeeld toegeschreven aan bestuurslagen die deze verantwoordelijkheden niet (meer) hebben. Het punt is echter dat de meeste burgers wel differentiëren in wie ze verantwoordelijk houden voor welke overheidstaak, los van de feitelijke correctheid van deze verdeling van verantwoordelijkheden.

Het huidige onderzoek naar de percepties van overheidsverantwoordelijkheden richt zich voornamelijk op de verschillende bestuurslagen binnen de Verenigde Staten en Canada (en een enkele studie in Spanje en Schotland: Léon, 2011; Johns, 2011). Dit artikel bevat de eerste studie die zich richt op de verantwoordelijkheidspercepties binnen Nederland. We kijken daarbij niet alleen naar wie men verantwoordelijk houdt voor bepaalde overheidstaken, er wordt ook gekeken naar de consequenties van deze verantwoordelijkheidspercepties voor het afrekenmechanisme. Hoe tevreden men is met het beleid op een bepaald gebied zou alleen invloed moeten hebben op de politieke steun voor de bestuurslaag die men verantwoordelijk acht. Tenminste, voor zover politieke steun gebaseerd is op een

**Figuur 1** *De voorwaardelijkheid van overheidsprestatiegedreven politieke steun op percepties van verantwoordelijkheid*



afrekenmechanisme. We richten ons daarom op de volgende vragen: *Hoe ervaren Nederlanders de overheidsverantwoordelijkheden van de gemeente, de rijksoverheid en de EU? En wat voor invloed hebben deze verantwoordelijkheidspercepties op de relatie tussen evaluaties van overheidsprestaties en politieke steun voor de verschillende bestuurslagen?*

De kern van de te onderzoeken relaties staat schematisch afgebeeld in figuur 1. Voor het onderzoeken van deze relaties maken we gebruik van het eerste Lokale Kiezersonderzoek (LKO). Het LKO is een enquête onder een representatieve steekproef van volwassen Nederlanders. Het bevat vragen over percepties van verantwoordelijkheden ten aanzien van de beleidsterreinen zorg, transport, immigratie, bijstand, veiligheid en het pensioenstelsel. Daarnaast bevat het evaluaties van het gevoerde beleid op deze terreinen en vragen over het vertrouwen dat men heeft in verschillende bestuurslagen.

## 2 Theorie en hypothesen

Binnen politicologisch onderzoek wordt vaak aangenomen dat politieke steun (deels) gedreven wordt door evaluaties van overheidsprestaties. Het bekendste voorbeeld hiervan is het idee dat politieke steun sterk gerelateerd is aan de staat van de economie (bijv. Dalton, 2004; Taylor, 2000). Onderzoek bevestigt deze relatie echter lang niet altijd. Bewijs dat de staat van de economie, gemeten aan de hand van de groei van het bnp en/of werkloosheidscijfers, van invloed is op politiek vertrouwen is weinig overtuigend en soms zelfs tegenstrijdig (zie bijv. Anderson, 2008; Dalton, 2004; Miller & Listhaug, 1999). Er is echter wel een sterke en consistente relatie tussen subjectieve percepties van de economie enerzijds en politieke steun anderzijds (bijv. Citrin & Green, 1986; Hetherington & Rudolph, 2008; Van der Meer & Dekker, 2011). Politieke steun lijkt dus allereerst te worden gedreven door percepties van overheidsprestaties, in plaats van de feitelijke overheidsprestaties.

Politieke steun is ook gerelateerd aan (gepercipieerde) prestaties op andere beleidsterreinen dan de economie (Marsh & Tilley, 2010: 134). Het ligt voor de

hand te verwachten dat de relatie tussen gepercipieerde beleidsprestaties en politieke steun sterker is voor beleidsterreinen als gezondheidszorg en sociale zekerheid, omdat de overheid daar een duidelijkere rol speelt dan op het gebied van de economie (Kumlin, 2011a; 2011b). De economie wordt door vele factoren beïnvloed, hetgeen de daadwerkelijke invloed van de overheid op de economie twijfelachtig maakt. Onderzoek naar de relatie tussen politieke steun en (gepercipieerde) overheidsprestaties op het gebied van bijvoorbeeld gezondheidszorg en sociale zekerheid is echter nog schaars. Deze studies vinden zoals verwacht significante en positieve relaties tussen politieke steun en overheidsprestaties op enkele terreinen. Zo laat Kumlin (2007) zien dat tevredenheid met het functioneren van de democratie afhankelijk is van de prestaties van de verzorgingsstaat (zie Huseby, 2000 en Lühiste, 2014 voor dezelfde resultaten). Met name de evaluaties van publieke diensten waarmee men persoonlijk te maken heeft gehad, hebben een sterkere invloed op politieke steun dan de algehele evaluatie van de economie (Kumlin, 2007: 112).

Hoewel in Nederland politieke steun vaak gerelateerd wordt aan de staat van de economie (zie bijvoorbeeld het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau), is er minder bekend over de relatie tussen politieke steun en de evaluaties van burgers van andere beleidsterreinen. Dit artikel onderzoekt allereerst in hoeverre de politieke steun van Nederlandse burgers afhankelijk is van hun evaluaties van onder andere de bijstand, het vluchtelingenbeleid en de gezondheidszorg. Daarbij gaan we uit van de volgende hypothese:

*Evaluaties van overheidsprestaties hebben een positieve invloed op politieke steun (H1).*

Op basis van bestaand onderzoek kan worden verwacht dat politieke steun vooral gedreven wordt door gepercipieerde beleidsprestaties op het gebied van gezondheidszorg en sociale zekerheid, omdat de overheid daar een duidelijkere rol speelt dan op het gebied van de economie. Of dit echter inderdaad het geval is, is afhankelijk van de vraag of burgers dit ook werkelijk zo waarnemen. Daarom zullen we nu deze percepties bespreken.

### *2.1 Percepties van verantwoordelijkheid*

Als gevolg van decentralisering, europeanisering en privatisering zijn overheidstaken verplaatst naar de lokale en Europese overheid en de private sector. Deze complexe verdeling van taken tussen verschillende bestuurslagen en private actoren maakt het voor burgers moeilijk inzicht te krijgen in wie nu precies verantwoordelijk is voor wat (Cutler, 2004; 2008; Anderson, 2006; Hobolt & Tilley, 2014). Door de complexiteit van het multilevel bestuur is het lang niet altijd duidelijk bij wie precies de verantwoordelijkheden liggen voor een overheidstaak. Het feit dat overheidslagen ook verantwoordelijkheden kunnen delen, maakt het nog lastiger om de verantwoordelijke bestuurslaag aan te wijzen. De vraag is hoe burgers omgaan met deze complexiteit.

Onderzoek laat zien dat de meeste burgers weinig kennis hebben van politiek en openbaar bestuur (Carpini & Keeter, 1997; Van Slyke & Roch, 2004). Opleidingsniveau speelt daarbij een belangrijke rol. Hogeropgeleiden hebben over het algemeen meer politieke kennis en politieke interesse (Norris, 2011). Politieke kennis heeft invloed op de verdeling en correctheid van de percepties van verantwoordelijkheid. Zo laten Gomez en Wilson (2001; 2006) zien dat Amerikaanse burgers met weinig politieke kennis geneigd zijn verantwoordelijkheden relatief simpel voor te stellen. Zij hebben de neiging verantwoordelijkheid disproportioneel toe te kennen aan de meest zichtbare actoren (bijvoorbeeld de president), en om daarbij minder te differentiëren. Burgers met hogere politieke kennis kennen verantwoordelijkheid vaker toe aan minder zichtbare actoren, zoals lokale overheden. Daarnaast toont Cutler (2008) aan dat hogeropgeleiden vaker ‘correctere’ percepties van verantwoordelijkheden hebben. Dit leidt ons tot het stellen van de tweede hypothese:

*Opleidingsniveau heeft invloed op de verdeling van verantwoordelijkheidspercepties, waarbij lageropgeleiden relatief minder differentiëren tussen overheden en meer verantwoordelijkheid toekennen aan de nationale overheid dan hogeropgeleiden (H2).*

Percepties van verantwoordelijkheid spelen een cruciale rol in de relatie tussen overheidsprestaties en politieke steun. Deze percepties interveniëren tussen de twee variabelen (Hobolt & Tilley, 2014). Voor zover politieke steun gedreven wordt door gepercipieerde overheidsprestaties, functioneert dit afrekenmechanisme alleen voor beleidsterreinen waarvoor een overheid verantwoordelijk wordt gehouden. In andere woorden: politieke steun voor de lokale overheid, bijvoorbeeld, kan alleen worden gedreven door overheidsprestaties binnen de gezondheidszorg als men ook de lokale overheid verantwoordelijk acht voor de gezondheidszorg. Studies over het effect van gepercipieerde beleidsprestaties op politiek vertrouwen hebben zelden rekening gehouden met de percepties van verantwoordelijkheid. Als het gaat om stemgedrag is er echter wel bewijs dat de relatie tussen stemkeuze en evaluaties van overheidsprestaties gemodereerd wordt door percepties van verantwoordelijkheid (zie bijvoorbeeld Marsh & Tilley, 2010; Rudolph & Grant, 2002; Hobolt & Tilley, 2014). We verwachten dat stemgedrag verwant is aan politieke steun en dat we eenzelfde soort relaties zullen vinden. Op basis hiervan luidt de laatste hypothese:

*De relatie tussen gepercipieerde beleidsevaluaties en politiek vertrouwen is sterker naarmate een bestuurslaag meer verantwoordelijk wordt gehouden voor het betreffende beleidsterrein (H3).*

Lisanne de Blok & Wouter van der Brug

### 3 Methode

Om de hypothesen te toetsen hebben we data nodig over politieke steun (de afhankelijke variabele in dit onderzoek), evaluaties van overheidsprestaties op diverse terreinen, percepties van verantwoordelijkheid en opleiding.

*Politieke steun* wordt gemeten op basis van de vraag ‘In hoeverre bent u over het algemeen genomen tevreden over de manier waarop de democratie in Europa/Nederland/de gemeente functioneert?’ Men kon antwoorden op een schaal van 1 tot en met 4. De antwoorden zijn gehercodeerd naar een binaire variabele, waarbij ‘helemaal niet tevreden’ en ‘niet erg tevreden’ samen de categorie ‘ontevreden’ vormen (0) en ‘tamelijk tevreden’ en ‘zeer tevreden’ de categorie ‘tevreden’ (1). ‘Weet niet’ is gecodeerd als missende waarde.

*Evaluaties van overheidsprestaties* is gemeten met vragen over de tevredenheid van respondenten met zes onderwerpen: de aanpak van het aantal vluchtelingen dat asiël aanvraagt in Nederland, personenvervoer over het spoor, de bestrijding van criminaliteit, het pensioenstelsel, de zorg voor jongeren, langdurig zieken en ouderen, en de bijstand. Respondenten konden antwoorden op een schaal van 0 (zeer ontevreden) tot 10 (zeer tevreden). ‘Weet niet’ is gecodeerd als missende waarde.

De *percepties van verantwoordelijkheid* zijn gemeten door voor elk van de zes bovengenoemde beleidsterreinen te vragen in hoeverre de lokale overheid (de gemeente), de nationale overheid (de regering) en de EU ervoor verantwoordelijk zijn. Men kon antwoorden op een schaal van 0 (geheel niet verantwoordelijk) tot 10 (zeer verantwoordelijk). ‘Weet niet’ is gecodeerd als missende waarde.

*Opleidingsniveau* is verdeeld in drie niveaus volgens een door het CBS gehanteerde indeling; daarbij zijn basisonderwijs, vmbo, mbo 1 en avo onderbouw geclassificeerd als ‘laag’, havo, vwo, mbo 2, 3 en 4 als ‘midden’ en hbo en wo als ‘hoog’.

In de analyses wordt ook gecontroleerd voor factoren die door eerder onderzoek als alternatieve verklaringen voor politieke steun zijn voorgelegd: leeftijd, geslacht en links-rechtsideologie (zie voor een overzicht: Zmerli & Van der Meer, 2017).

We maken gebruik van verschillende technieken in onze analyses, waaronder binaire logistische regressie (eerste deel) en OLS-regressie (tweede deel). Voor het derde deel, dat kijkt naar de mogelijke interactie tussen percepties van verantwoordelijkheid en overheidsprestaties, is het databestand omgezet in een lang formaat met achttien antwoorden per individu voor elke mogelijke combinatie tussen bestuurslaag en beleidsterrein. Daardoor ontstaat er een multilevel dataset, waar antwoorden genest zijn binnen individuen. Vervolgens controleren we voor de bestuurslaag en het beleidsterrein door middel van dummyvariabelen. We gebruiken OLS-regressie om de interacties te toetsen. Onze afhankelijke variabele heeft vier categorieën, daarom zou ordinale logistische regressie formeel beter zijn. De resultaten van een dergelijke analyse zijn echter veel moeilijker te inter-

preteren, zeker wanneer het interacties betreft. We rapporteren robuuste standaardfouten en wegen de data met een factor gebaseerd op opkomst bij landelijke en gemeentelijke verkiezingen, geslacht, geboortejaar, stedelijkheid en opleidingsniveau om de representativiteit te vergroten.

## 4 Resultaten

De resultaten van de analyses presenteren we in drie delen. Het eerste deel bespreekt op verschillende beleidsterreinen de relatie tussen de tevredenheid met het functioneren van de democratie op het lokale, nationale en internationale niveau en de evaluaties van overheidsprestaties. We verwachten dat evaluaties van overheidsprestaties een positieve invloed hebben op politieke steun. Het tweede deel verdiept zich in de percepties van verantwoordelijkheid en onderzoekt welke invloed opleidingsniveau hierop heeft. We verwachten dat lageropgeleiden relatief minder differentiëren in hun verantwoordelijkheidspercepties en relatief meer verantwoordelijkheid toekennen aan de nationale overheid in vergelijking met hogeropgeleiden. In het derde deel kijken we naar de invloed van percepties van verantwoordelijkheid op de relatie tussen de tevredenheid met overheidsprestaties en politieke steun. Hier verwachten we dat gepercipieerde overheidsprestaties een sterkere invloed hebben op de politieke steun voor een bestuurslaag wanneer de betreffende bestuurslaag meer als verantwoordelijk wordt beschouwd.

### 4.1 Relatie tevredenheid overheidsprestaties en politieke steun

Tabel 1 laat het effect zien van de evaluaties van deze zes beleidsterreinen op tevredenheid met het functioneren van de democratie op drie bestuurslagen. We zien dat de politieke steun voor lokale, nationale en internationale overheid positief correleert met evaluaties van verschillende beleidsterreinen. In realiteit verschillen de feitelijke verantwoordelijkheden van de drie bestuurslagen nogal op de verschillende beleidsterreinen. Zo is de verantwoordelijkheid van de spoorwegen grotendeels geprivatiseerd en zijn taken betreffende de zorg gedecentraliseerd. Het feit dat formeel de verantwoordelijkheden verdeeld zijn, betekent echter niet dat burgers dit ook per se zo ervaren. Onze analyses tonen aan dat de tevredenheid met het functioneren van de democratie op het lokale niveau gerelateerd is aan de evaluaties van de bijstand en het bestrijden van criminaliteit (zie model 1). Voor de nationale en transnationale overheid (de EU) spelen juist de evaluaties van de zorg en van het vluchtelingenbeleid een rol (zie model 2 en 3). Ook zien we dat de evaluatie van de economische situatie in Nederland sterk correleert met de tevredenheid met de manier waarop de democratie functioneert op alle drie de niveaus. Kortom, we zien bewijs voor onze eerste hypothese, die stelt dat positieve evaluaties van overheidsprestaties een positieve relatie hebben met politieke steun.



Uit de analyses blijkt evenwel dat er grote verschillen zijn tussen de beleidsterreinen in de mate waarin beoordelingen van overheidsprestaties invloed hebben op politieke steun. Zo heeft de economie een sterke positieve invloed op politieke steun voor alle drie de bestuurslagen, terwijl tevredenheid met het pensioenstelsel en het functioneren van de spoorwegen nergens significant bijdraagt aan steun. Omdat alle evaluaties op een schaal van 0 tot 10 gemeten zijn, kunnen we ook de grootte van de effecten vergelijken. Hierdoor zien we dat het effect van de evaluatie van de economie op politieke steun groter is dan het effect van de evaluatie van de zorg of de bijstand. Behalve bij de politieke steun voor de EU, hier hebben evaluaties van de zorg en het vluchtelingenbeleid een iets sterker effect.<sup>1</sup>

#### 4.2 *Verschillen in percepties van verantwoordelijkheid*

De politieke steun voor de verschillende overheidsniveaus wordt (deels) bepaald door de evaluaties van verschillende beleidsterreinen. Daarbij kwamen forse verschillen aan het licht, niet alleen tussen de beleidsterreinen, maar ook tussen de bestuurslagen. Zo wordt tevredenheid over de gemeente sterk beïnvloed door evaluaties van de bijstand en veiligheid, terwijl nationale politieke steun gedreven wordt door evaluaties van de zorg, het vluchtelingenbeleid en vooral de economie. Dit suggereert dat men de feitelijke verantwoordelijkheden van de bestuurslagen in acht neemt bij het bepalen van de politieke steun. Om hier meer inzicht in te krijgen kijken we naar de percepties van verantwoordelijkheden: wie men verantwoordelijk houdt voor de verschillende beleidsterreinen.

Figuur 2 toont de verdeling van de percepties van verantwoordelijkheden per beleidsterrein. Over het algemeen houdt iedereen de nationale overheid het meeste verantwoordelijk voor alle beleidsterreinen, gemiddeld met een 8,3 op een 10-puntsschaal. Dit is niet heel vreemd, omdat de rijksoverheid ook bij gedecentraliseerde en verzelfstandigde taken een formele (eind)verantwoordelijkheid behoudt. Zij kan immers ook de decentralisatie weer terugdraaien of zich als enig aandeelhouder sterker bemoeien met het functioneren van de NS. De mate waarin de EU en de gemeente verantwoordelijk worden gehouden, verschilt sterk per beleidsterrein. Zo zien we dat de gemeente met name voor de bijstand, de veiligheid en de zorg verantwoordelijk wordt gehouden. De EU wordt vooral verantwoordelijk gehouden voor het vluchtelingenbeleid en de veiligheid. Op hoofdlijnen komen deze percepties van burgers overeen met de feitelijke verdeling van overheidsverantwoordelijkheden, alhoewel men zou kunnen twisten over de

1 Om te controleren voor multicollineariteit hebben we allereerst gekeken naar de onderlinge correlaties van de zes beleidsterreinen. Hieruit blijken de evaluaties gerelateerd te zijn, maar elkaar verre van volledig te verklaren (Pearson's  $r$  tussen 0,38 en 0,60). De hoogste correlaties werden gevonden tussen de evaluaties van de bijstand en die van de zorg ( $r = 0,57$ ) en tussen de evaluaties van het pensioenstelsel en die van de zorg ( $r = 0,60$ ). We hebben vervolgens ook gekeken naar de Variance Inflation Factor (VIF). De VIF drukt uit met welke factor de varianties van de andere variabelen toenemen door opname van de betreffende variabele in je model. Deze was niet hoger dan 2,01 (VIF voor de zorg), en pas bij een VIF-waarde hoger dan 4 is er mogelijk sprake van multicollineariteit.

**Tabel 1** *Binaire logistische regressieanalyse van gepercipieerde overheidsprestaties op verschillende beleidsterreinen op politieke steun voor het lokale, nationale en Europese bestuur (gewogen)<sup>a</sup>*

	<b>Model 1</b>	<b>Model 2</b>	<b>Model 3</b>
	<b>Tevredenheid lokaal</b>	<b>Tevredenheid nationaal</b>	<b>Tevredenheid EU</b>
Bijstand	<b>1,16**</b> (0,06)	1,05 (0,05)	1,06 (0,06)
Zorg	1,04 (0,05)	<b>1,16***</b> (0,05)	<b>1,20**</b> (0,07)
Pensioenstelsel	1,01 (0,04)	0,99 (0,04)	1,01 (0,05)
Veiligheid	<b>1,16**</b> (0,05)	1,09 (0,05)	1,00 (0,07)
Spoorwegen	1,08 (0,05)	1,06 (0,05)	1,07 (0,06)
Vluchtelingen	1,03 (0,04)	<b>1,13**</b> (0,04)	<b>1,21***</b> (0,05)
Economie	<b>1,36***</b> (0,07)	<b>1,62***</b> (0,10)	<b>1,18*</b> (0,08)
Constant	<b>0,06***</b> (0,02)	<b>0,02***</b> (0,01)	<b>0,02***</b> (0,01)
N	1.628	1.666	1.604

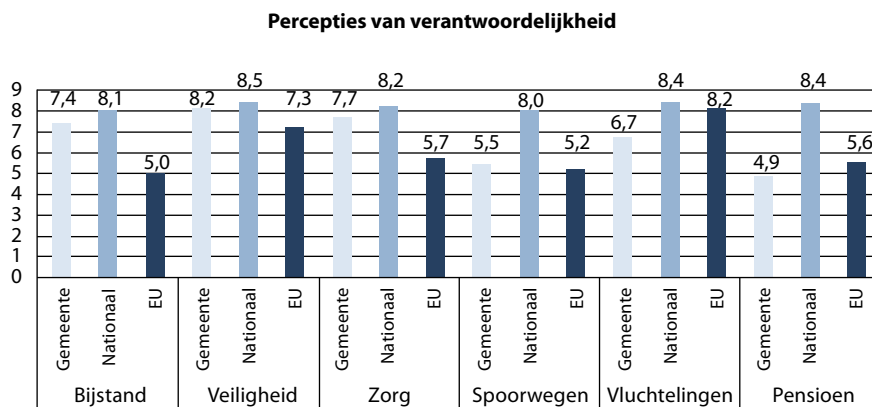
<sup>a</sup> De tabel toont odds ratio's uit een binaire logistische regressie met weegfactor. De afhankelijke variabelen zijn gecodeerd tot binaire variabelen, waar 1 voor 'tevreden' staat en 0 voor 'ontevreden'. Resultaten zijn gecontroleerd voor geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Bron: LKO 2016.

vraag hoe accuraat het is om de nationale overheid de meeste verantwoordelijkheid toe te kennen voor alle beleidsterreinen.

We verwachten dat de percepties van verantwoordelijkheden samenhangen met opleiding. We verwachten bijvoorbeeld dat hogeropgeleiden beter in staat zijn onderscheid te maken tussen de verschillende bestuursniveaus. Tabel 2 toont de verschillen in percepties per opleidingsniveau. 'Lager opgeleid' is de referentie-categorie voor opleidingsniveau. Model 4 toont in hoeverre lager- en hogeropgeleiden verschillen in de spreiding van hun verantwoordelijkheidspercepties, gemeten op basis van de standaarddeviaties van de verantwoordelijkheidspercepties per beleidsterrein.<sup>2</sup> Middelbaar en hogeropgeleiden variëren meer in hun percep-

- 2 Per beleidsterrein is de standaarddeviatie gecreëerd op basis van de gepercipieerde verantwoordelijkheid van het lokale, nationale en Europese bestuur. Dit resulteerde in zes standaarddeviaties (één per beleidsterrein); hiervan is het gemiddelde genomen om de uiteindelijke maat voor spreiding te vormen. Gemiddelde van deze variabele is 1,67, min. 0, max. 5,59.

Lisanne de Blok &amp; Wouter van der Brug

**Figuur 2** Gemiddelde verantwoordelijkheidscores per onderwerp

Bron: LKO 2016.

ties van verantwoordelijkheid dan lageropgeleiden, ook als men controleert voor geslacht en leeftijd. Onze controlevariabelen laten zien dat vrouwen minder onderscheid maken tussen de verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen dan mannen.

In model 5 verklaren we de mate waarin individuen gemiddeld over de zes beleidsterreinen het nationale niveau verantwoordelijk houden. We verwachten dat lageropgeleiden gemiddeld meer verantwoordelijkheid toekennen aan het nationale niveau omdat dit de meest zichtbare bestuurslaag is. Uit de analyses blijkt echter dat hogeropgeleiden weliswaar meer variëren in hun percepties van verantwoordelijkheid, maar dat zij in vergelijking met lageropgeleiden ook méér verantwoordelijkheid toekennen aan het nationale niveau.<sup>3</sup> Daarmee vinden we geen bewijs voor de tweede hypothese, die voorspelt dat lageropgeleiden relatief meer verantwoordelijkheid toekennen aan de nationale overheid. Onze bevindingen laten zien dat lageropgeleiden eerder geneigd zijn voor de verschillende onderwerpen alle bestuurslagen ongeveer evenveel verantwoordelijk te houden (met relatief weinig variatie).

3 Wanneer we een relatieve maat van gepercipieerde verantwoordelijkheid nemen (i.e. score verantwoordelijkheid nationale overheid minus de gemiddelde toegekende verantwoordelijkheid voor dat specifieke beleidsterrein over alle drie de bestuurslagen per respondent), komen we tot dezelfde conclusie: hogeropgeleiden kennen relatief meer verantwoordelijkheid toe aan de nationale overheid in vergelijking met lageropgeleiden. De mate waarin zij dat doen, verschilt wel per beleidsterrein (soms veel meer, soms maar een beetje meer).

**Tabel 2** *OLS regressie van spreiding van percepties van verantwoordelijkheid en gemiddeld gepercipieerde verantwoordelijkheid aan nationale overheid (gewogen)<sup>a</sup>*

	<b>Model 4</b> <b>Spreiding in percepties</b> <b>van verantwoordelijkheid</b>	<b>Model 5</b> <b>Gemiddelde</b> <b>verantwoordelijkheid</b> <b>nationaal</b>
Opleidingsniveau (laag = ref.)		
– middelbaar	<b>0,28***</b> (0,07)	<b>0,44**</b> (0,14)
– hoger	<b>0,72***</b> (0,07)	<b>0,60***</b> (0,13)
Leeftijd	0,01 (0,04)	<b>0,44***</b> (0,07)
Geslacht	<b>-0,47***</b> (0,06)	0,02 (0,09)
Constant	<b>1.46***</b> (0,13)	<b>6.94***</b> (0,23)
N	2.418	2.421
R <sup>2</sup>	0,11	0,04

<sup>a</sup> De tabel toont regressiecoëfficiënten, gecorrigeerd met weegfactor. Model 4 heeft de individuele gemiddelde standaarddeviatie in verantwoordelijkheidspercepties per beleidsterrein als afhankelijke variabele. Model 5 heeft de individuele gemiddelde nationale verantwoordelijkheid per beleidsterrein als afhankelijke variabele.

#### 4.3 *Het effect van percepties van verantwoordelijkheid op de relatie tussen tevredenheid en steun*

Als politieke steun (deels) gedreven wordt door een afrekenmechanisme, verwachten we dat dit alleen plaatsvindt op de beleidsterreinen waarvoor een bestuurslaag verantwoordelijk wordt gehouden. Wanneer een bestuurslaag verantwoordelijk wordt gehouden voor een beleidsterrein zou de relatie tussen de evaluatie van het beleidsterrein en de politieke steun sterker moeten zijn. Tabel 3 toont in hoeverre dit ook daadwerkelijk zo is.<sup>4</sup>

Model 6 rapporteert de directe effecten van de evaluaties van overheidsprestaties en percepties van verantwoordelijkheid op politieke steun. We zien dat zowel evaluaties van overheidsprestaties als percepties van verantwoordelijkheid een significant positief effect hebben op politieke steun. Hogere evaluaties en meer toege-

4 We hebben hier te maken met een getransformeerde dataset, waardoor de antwoorden van respondenten op de betreffende variabelen onder elkaar staan. Dat betekent dat we nu één variabele hebben die de tevredenheid met het functioneren van de democratie meet over alle drie de bestuurslagen. De dummyvariabelen voor de bestuurslagen geven wel aan dat tevredenheid met het democratisch functioneren relatief hoger is in de gemeente en de nationale overheid dan in de EU. De maat voor verantwoordelijkheidspercepties is gecentreerd naar het respondentengemiddelde.

Lisanne de Blok &amp; Wouter van der Brug

kende verantwoordelijkheid leiden tot meer politieke steun (gecontroleerd voor leeftijd, opleidingsniveau en geslacht).

Model 7 laat zien dat de interactie tussen evaluaties van overheidsprestaties en percepties van verantwoordelijkheid ook significant en positief is. Dit betekent dat beleidsterreinen waar een bestuurslaag relatief meer verantwoordelijk voor wordt gehouden een sterkere invloed hebben op de politieke steun voor de bestuurslaag in kwestie dan beleidsterreinen waarvoor die bestuurslaag niet verantwoordelijk wordt gehouden. Om deze conditionele relatie beter weer te geven hebben we in figuur 3 het effect weergegeven van de mate waarin een bestuurslaag verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald beleidsterrein (x-as) op de relatie tussen evaluaties van overheidsprestaties en politieke steun (y-as). De waarden op de x-as zijn gecentreerd naar respondentgemiddelde. Een waarde boven 0 betekent dus dat de bestuurslaag door een respondent relatief meer dan het gemiddelde verantwoordelijk wordt gehouden. Een waarde onder 0 betekent dat een bestuurslaag relatief minder verantwoordelijk wordt gehouden. We zien een duidelijke lineaire relatie: relatief meer toegekende verantwoordelijkheid leidt tot een sterker effect van evaluaties van overheidsprestaties op politieke steun. Dit ondersteunt onze derde hypothese.

**Tabel 3** *OLS-regressie van de relatie tussen de evaluatie van overheidsprestaties op de beleidsterreinen en de politieke steun (gewogen)*

	<b>Model 6</b> <b>Tevredenheid</b> <b>democratie</b> <b>(directe effecten)</b>	<b>Model 7</b> <b>Tevredenheid</b> <b>democratie</b> <b>(met interactie-</b> <b>effecten)</b>
Evaluatie prestaties	<b>0,10***</b> (0,00)	<b>0,10***</b> (0,00)
Perceptie verantwoordelijkheid (gecentreerd)	<b>0,02***</b> (0,00)	<b>0,00</b> (0,00)
Dummy WN	-0,08	-0,08
Verantwoordelijkheid	(0,05)	(0,09)
Evaluatie*Verantwoordelijkheid		<b>0,00***</b> (0,00)
Evaluatie*Dummy WN		-0,00 (0,02)
Opleidingsniveau (laag = ref.)		
– midden	0,04 (0,03)	0,04 (0,03)
– hoog	<b>0,12***</b> (0,03)	<b>0,12***</b> (0,03)
Politieke interesse	<b>0,07**</b> (0,03)	<b>0,07**</b> (0,03)

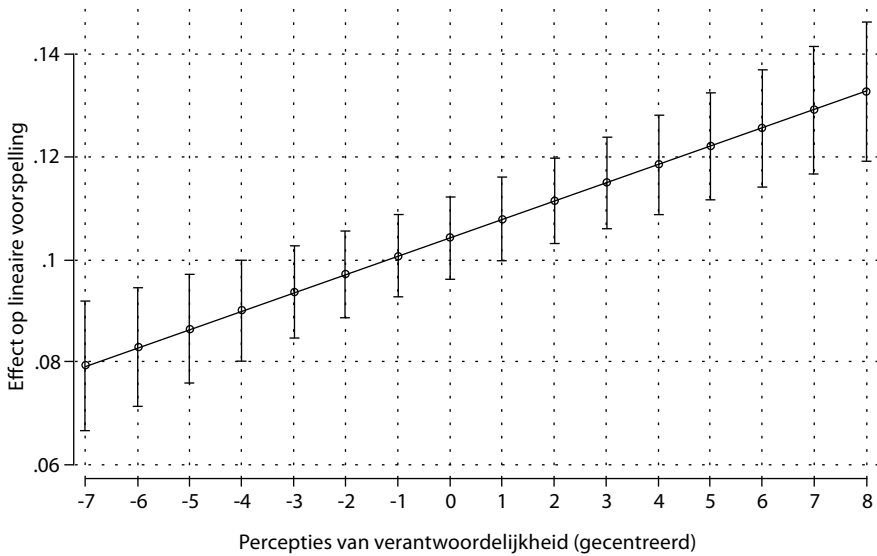
Tabel 3 (Vervolg)

	<b>Model 6</b> <b>Tevredenheid</b> <b>democratie</b> <b>(directe effecten)</b>	<b>Model 7</b> <b>Tevredenheid</b> <b>democratie</b> <b>(met interactie-</b> <b>effecten)</b>
Politieke kennis	0,04 (0,03)	0,04 (0,03)
Links-rechts	-0,00 (0,01)	-0,00 (0,01)
Leeftijd	<b>-0,00***</b> (0,00)	<b>-0,00***</b> (0,00)
Geslacht (man = ref.)	<b>0,10***</b> (0,02)	<b>0,10***</b> (0,02)
Beleidssterrein (bijstand = ref.)		
– criminaliteitsbestrijding	<b>-0,03***</b> (0,01)	<b>-0,03***</b> (0,01)
– zorg	<b>0,08***</b> (0,01)	<b>0,08***</b> (0,01)
– pensioenstelsel	<b>0,08***</b> (0,01)	<b>0,08***</b> (0,01)
– spoorwegen	<b>0,02*</b> (0,01)	<b>0,02**</b> (0,01)
– vluchtelingen	<b>0,12***</b> (0,01)	<b>0,12***</b> (0,01)
Bestuurslaag (EU = ref.)		
– gemeente	<b>0,70***</b> (0,02)	<b>0,70***</b> (0,02)
– Rijksoverheid	<b>0,64***</b> (0,02)	<b>0,64***</b> (0,02)
Constant	<b>0,51***</b> (0,06)	<b>0,51***</b> (0,06)
N	38.784	38.784
R <sup>2</sup>	0,31	0,31

## 5 Discussie en conclusie

Voor een vitale democratie is een goede werking van de publieke verantwoording essentieel. Publieke verantwoording is alleen mogelijk als burgers op de hoogte zijn van het functioneren van bestuurders, als zij deze prestaties beoordelen en vervolgens de bestuurders ervoor belonen of erop afrekenen. Deze afrekening

Lisanne de Blok &amp; Wouter van der Brug

**Figuur 3** *Marginale effecten van overheidsprestaties op tevredenheid democratie*

Bron: LKO 2016.

vindt bijvoorbeeld plaats wanneer burgers hun stem uitbrengen bij verkiezingen. Een soortgelijk afrekenmechanisme zou ook bestaan als het gaat om politieke steun. Zo betoogt men dat politieke steun (deels) gedreven is door de beoordeling van overheidsprestaties. Bestaand onderzoek laat zien dat politieke steun gerelateerd is aan subjectieve evaluaties van taken, of in andere woorden: hoe burgers zelf de uitvoering van de overheidstaken ervaren (Curtis, 2014; Nannestad & Paldam, 2000).

Het voor publieke verantwoording kenmerkende afrekenmechanisme komt echter in gevaar wanneer de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn. Westerse democratieën, waaronder Nederland, ondergaan processen van politieke integratie, decentralisering en privatisering. Hierdoor zijn overheidstaken verdeeld over de lokale, nationale en internationale overheid en de private sector. De complexiteit van 'multilevel governance' maakt het voor burgers lastig te beoordelen welke actoren precies verantwoordelijk zijn voor welke taken.

In onze studie is onderzocht welke bestuurslaag Nederlanders verantwoordelijk houden voor verschillende beleidsterreinen: de gemeente, de regering of de EU? Daarnaast is nagegaan in hoeverre deze verantwoordelijkheidspercepties uitmaken. In het bijzonder wat voor invloed de percepties van verantwoordelijkheid hebben op de relatie tussen overheidsprestaties en politieke steun.

In overeenstemming met onze eerste hypothese tonen we aan dat politieke steun inderdaad (deels) gedreven wordt door subjectieve evaluaties van beleidsprestaties. Niet alleen de economie speelt hierin een rol. Voor elke bestuurslaag lijken andere beleidsterreinen een rol te spelen. Politieke steun in de gemeente is bijvoorbeeld gerelateerd aan tevredenheid met de bijstand en de bestrijding van criminaliteit. Politieke steun voor de EU hangt daarentegen sterk samen met evaluaties van de zorg en het vluchtelingenbeleid. Deze variëteit wijst erop dat burgers de feitelijke verantwoordelijkheden in acht nemen wanneer zij een bestuurslaag beoordelen.

Om inzicht te krijgen in de percepties van verantwoordelijkheid hebben we allereerst gekeken naar de verdeling in het algemeen. Nederlanders houden over het algemeen de nationale overheid het meest verantwoordelijk op alle beleidsterreinen. De mate waarin de gemeente en de EU verantwoordelijk worden gehouden, verschilt per onderwerp. Opleidingsniveau blijkt een sterke invloed te hebben op percepties van verantwoordelijkheid. Hogeropgeleiden differentiëren meer in hun percepties van verantwoordelijkheid, terwijl lageropgeleiden meer geneigd zijn alle bestuurslagen ongeveer evenveel verantwoordelijk te houden. In tegenstelling tot onze tweede hypothese zien we dat hogeropgeleiden de nationale overheid gemiddeld meer verantwoordelijk houden dan lageropgeleiden. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat hogeropgeleiden bewuster verantwoordelijkheden toekennen aan bestuurslagen. Wanneer ze denken dat de nationale overheid verantwoordelijk is, kennen ze met meer zekerheid verantwoordelijkheid toe aan de nationale overheid (in vergelijking met lageropgeleiden), wat zich uit in hogere verantwoordelijkheidspercepties.

Wie men verantwoordelijk houdt, is relevant voor de relatie tussen overheidsprestaties en politieke steun. Onze analyses laten zien dat de tevredenheid over het overheidsbeleid op beleidsterreinen waarvoor een overheid verantwoordelijk wordt gehouden, een sterkere invloed heeft op de politieke steun voor de desbetreffende overheid dan tevredenheid over het overheidsbeleid op beleidsterreinen waarvoor een overheid niet verantwoordelijk wordt gehouden. Dit bevestigt onze derde hypothese.

Wat zegt ons onderzoek nu over de werking van de publieke verantwoording in Nederland? Enerzijds hebben we gezien dat naarmate een overheidsniveau (min of meer 'objectief' gezien) meer verantwoordelijkheid heeft, burgers de betreffende overheid gemiddeld gesproken ook meer verantwoordelijk houden. Hoe meer men een bestuurslaag verantwoordelijk houdt, des te sterker is de samenhang tussen tevredenheid over het gevoerde beleid en het vertrouwen dat men heeft in deze overheid. Kortom, dat is eigenlijk hoe het proces van verantwoording hoort te functioneren. Daar staat echter tegenover dat er grote verschillen zijn tussen burgers. Gemiddeld gesproken kent men verantwoordelijkheden toe waar deze feitelijk liggen, maar veel burgers hebben eigenlijk nauwelijks een idee wie waarvoor verantwoordelijk is, terwijl hun beleidsevaluaties wel degelijk doorwerken in het vertrouwen dat zij stellen in overheden. Dit betekent dus dat er grote groepen burgers zijn voor wie het niet mogelijk is overheden verantwoorde-



Lisanne de Blok & Wouter van der Brug

lijk te houden voor het gevoerde beleid, simpelweg omdat ze niet weten welke overheid verantwoordelijk is. Bij hen verlopen processen van publieke verantwoording en het afleggen van rekenschap, processen die essentieel zijn voor een goed functionerende democratie, dan ook verre van adequaat. Onze resultaten geven dus reden tot enig optimisme, maar ook tot zorg.

## Literatuur

- Anderson, C.D., 'Economic voting and multilevel governance. A comparative individual-level analysis', *American Journal of Political Science*, 2006/2, p. 449-463.
- Anderson, C.D., 'Economic voting, multilevel governance and information in Canada', *Canadian Journal of Political Science*, 2008/2, p. 329-354.
- Arceneaux, K., 'The federal face of voting. Are elected officials held accountable for the functions relevant to their office?', *Political Psychology*, 2006/5, p. 731-754.
- Bovens, M.A.P. & T. Schillemans, 'Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat', R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen (eds.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: 2011, p. 439-455.
- Carpini, M.X.D. & S. Keeter, *What Americans know about politics and why it matters*, New Haven: 1997.
- Citrin, J. & D.P. Green, 'Presidential leadership and the resurgence of trust in government', *British Journal of Political Science*, 1986/4, p. 431-453.
- Curtis, K.A., 'In times of crisis. The conditions of pocketbook effects', *International Interactions*, 2014/3, p. 402-430.
- Cutler, F., 'Government responsibility and electoral accountability in federations', *Publius: The Journal of Federalism*, 2004/2, p. 19-38.
- Cutler, F., 'Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism', *Canadian Journal of Political Science*, 2008/3, p. 627-654.
- Dalton, R.J., *Democratic choices, democratic challenges. The erosion of political support in advanced industrial democracies*, New York: 2004.
- Gomez, B.T. & J.M. Wilson, 'Political sophistication and economic voting in the American electorate. A theory of heterogeneous attribution', *American Journal of Political Science*, 2001/4, p. 899-914.
- Gomez, B.T. & J.M. Wilson, 'Cognitive heterogeneity and economic voting. A comparative analysis of four democratic electorates', *American Journal of Political Science*, 2006/1, p. 127-145.
- Hetherington, M.J. & T.J. Rudolph, 'Priming, performance, and the dynamics of political trust', *The Journal of Politics*, 2008/2, p. 498-512.
- Hobolt, S.B. & J. Tilley, *Blaming Europe? Responsibility without accountability in the European Union*, Oxford: 2014.
- Huseby, B.M., *Government performance and political support*, proefschrift Norwegian University of Technology, Trondheim: 2000.
- Johns, R., 'Credit where it's due? Valence politics, attributions of responsibility, and multi-level elections', *Political Behavior*, 2011/1, p. 53-77.
- Kumlin, S., 'The welfare state. Values, policy preferences, and performance evaluations', R. Dalton & H.D. Klingemann (eds.), *Oxford handbook of political behavior*, Oxford: 2007, p. 362-382.

- Kumlin, S., 'Dissatisfied democrats, policy feedback, and European welfare states, 1976-2001', S. Zmerli & M. Hooghe (eds.), *Political trust: why context matters. Causes and consequences of a relational concept*, Colchester: 2011a, p. 163-180.
- Kumlin, S., 'Claiming blame and giving credit? Unintended effects of how government and opposition frame the Europeanization of welfare', *European Union Politics*, 2011b/4, p. 575-595.
- Léon, S., 'Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states. The case of Spain', *European Journal of Political Research*, 2011/1, p. 80-109.
- Lühiste, K., 'Social protection and satisfaction with democracy. A multi-level analysis', *Political Studies*, 2014/4, p. 784-803.
- Marsh, M. & J. Tilley, 'The attribution of credit and blame to governments and its impact on vote choice', *British Journal of Political Science*, 2010/1, p. 115-134.
- Meer, T.W.G. van der & P. Dekker, 'Trustworthy states, trusting citizens? A multilevel study into objective and subjective determinants of political trust', S. Zmerli & M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*, Colchester: 2011, p. 95-116.
- Miller, A. & O. Listhaug, 'Political performance and institutional trust', P. Norris (ed.), *Critical citizens. Global support for democratic government*, Oxford: 1999, p. 204-216.
- Nannestad, P. & M. Paldam, 'What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990-1993', *Electoral Studies*, 2000/2-3, p. 363-392.
- Norris, P., *Democratic deficit. Critical citizens revisited*, Cambridge: 2011.
- Rudolph, T.J. & J.T. Grant, 'An attribution model of economic voting. Evidence from the 2000 presidential election', *Political Research Quarterly*, 2002/4, p. 805-823.
- Taylor, M.A., 'Channeling frustrations. Institutions, economic fluctuations, and political behavior', *European Journal of Political Research*, 2000/1, p. 95-134.
- Van Slyke, D.M. & C.H. Roch, 'What do they know, and whom do they hold accountable? Citizens in the government-nonprofit contracting relationship', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004/2, p. 191-209.
- Zmerli, S. & T.W.G. van der Meer (eds.), *Handbook on political trust*, Cheltenham: 2017.