



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Beleidsevaluaties en politiek vertrouwen: wie houden burgers verantwoordelijk?

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

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Democratie dichterbij

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Blok, L., & van der Brug, W. (2016). Beleidsevaluaties en politiek vertrouwen: wie houden burgers verantwoordelijk? In T. van der Meer, & H. van der Kolk (Eds.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (pp. 70-77). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/>

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.

8

Beleidsevaluaties en politiek vertrouwen: wie houden burgers verantwoordelijk?

Lisanne de Blok en Wouter van der Brug

In dit hoofdstuk laten we zien:

- Naarmate een overheidsniveau meer verantwoordelijkheid heeft, houden burgers de betreffende overheid gemiddeld gesproken ook meer verantwoordelijk.
- Burgers houden de nationale overheid het meest verantwoordelijk voor alle onderzochte beleidsterreinen, ook wanneer dat feitelijk niet juist is.
- Hoe meer men een overheid verantwoordelijk houdt, des te sterker de samenhang tussen tevredenheid over het gevoerde beleid en het vertrouwen dat men heeft in deze overheid.
- Er zijn grote verschillen tussen de percepties die burgers hebben van beleidsverantwoordelijkheden. Veel burgers hebben nauwelijks een idee wie waarvoor verantwoordelijk is, terwijl (on)tevredenheid over het gevoerde beleid wel doorwerkt in het vertrouwen dat zij stellen in overheden.

8.1 Duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is, is belangrijk in een democratie

Het ligt voor de hand dat het vertrouwen van burgers in de overheid deels afhankelijk is van hun tevredenheid over het gevoerde beleid. Wie zeer ontevreden is over het gevoerde beleid zal vaak weinig vertrouwen hebben in diegenen die voor dat beleid verantwoordelijk zijn. Een probleem hierbij is echter dat het vaak niet duidelijk is wie verantwoordelijkheid draagt voor het gevoerde beleid: de Rijksoverheid, de gemeente, de Europese Unie, of wellicht alle drie of geen van alle. In dit hoofdstuk onderzoeken we welke bestuurslaag burgers verantwoordelijk houden voor verschillende onderdelen van het overheidsbeleid en of die toerekening van verantwoordelijkheid gevolgen heeft voor de mate waarin tevredenheid met beleid leidt tot meer vertrouwen.

Een aantal ontwikkelingen in de afgelopen decennia heeft ertoe geleid dat beleidsverantwoordelijkheden voor burgers steeds lastiger te doorgronden zijn. Zo zijn sinds het einde van de jaren '80 verschillende publieke taken verzelfstandigd, geprivatiseerd, dan wel op afstand van de overheid geplaatst, zoals bijvoorbeeld 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 naar de Europese Unie. 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, zodat deze invloed sterk is verminderd. Ten slotte heeft de nationale overheid meer recentelijk een aantal belangrijke bevoegdheden overgedragen aan gemeenten, vooral op het terrein van de jeugdzorg en de zorg voor ouderen en langdurig zieken. Door deze ontwikkelingen is bij burgers niet altijd helder welke bestuurslaag de eerste verantwoordelijkheid draagt voor welk beleid.

Bovendien geldt voor veel beleidsterreinen dat verantwoordelijkheden voor beleidsontwikkeling en –uitvoering gedeeld worden door verschillende overheden. Zo delen de Europese Unie en de nationale overheden de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de buitengrenzen van 'Schengen' en voor de eerste opvang en 'intake' van asielzoekers. Het aantal asielzoekers dat doorreist naar de verschillende lidstaten wordt deels bepaald door de opstelling van andere nationale overheden. De verantwoordelijkheid voor de opvang ligt grotendeels bij gemeenten, waarbij de staatssecretaris samen met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) regie probeert te voeren en druk uitoefent op gemeenten.

Gegeven deze complexiteit van veranderende en gedeelde verantwoordelijkheden kijken we in deze bijdrage eerst naar het beeld dat burgers hebben van de beleidsverantwoordelijkheid. Daarna gaan we in op de vraag of tevredenheid met beleid invloed heeft op het vertrouwen van burgers in overheden. Tenslotte kijken we of percepties van beleidsverantwoordelijkheid invloed hebben op de relatie tussen tevredenheid met beleid en politiek vertrouwen.

We kijken hierbij naar zes heel verschillende beleidsterreinen:

1) de bijstand, 2) de zorg voor jongeren, langdurig zieken en ouderen (kortweg 'de zorg'), 3) het pensioenstelsel,

4) de bestrijding van criminaliteit (kortweg 'veiligheid'), 5) personenvervoer over het spoor (kortweg 'spoorwegen') en 6) het toelaten van vluchtelingen/asielzoekers (kortweg 'vluchtelingen'). De formele bevoegdheden op deze terreinen zijn sterk verschillend. Bij sommige terreinen ligt de bevoegdheid primair bij het lokale bestuur. Bij andere terreinen ligt die verantwoordelijkheid primair nationaal of Europees. Zien burgers die verschillen ook?

8.2 Men houdt vooral de nationale overheid verantwoordelijk voor overheidsbeleid

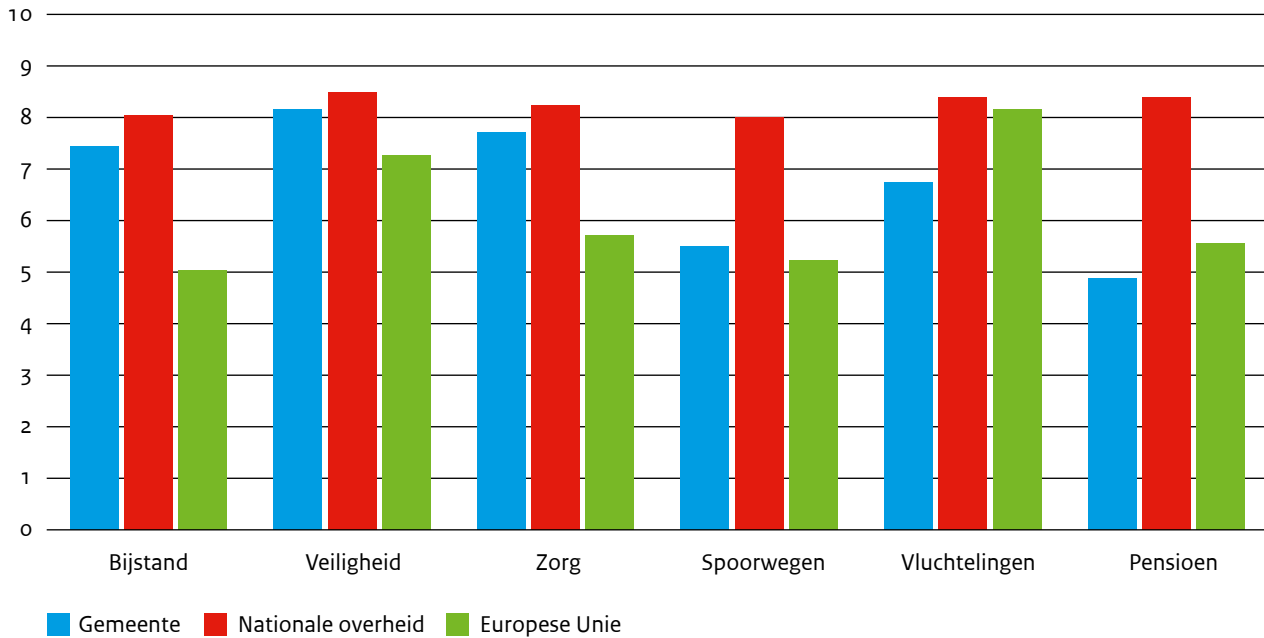
Figuur 8.1 laat zien in welke mate Nederlanders de gemeente, de nationale overheid en/of de EU verantwoordelijk houden voor de verschillende beleidsterreinen. Hier werd aan respondenten gevraagd voor alle zes onderwerpen aan te geven in hoeverre zij elk overheidsniveau verantwoordelijk hielden op een schaal van 1 tot 10 waar 10 'heel erg verantwoordelijk' betekent.

Wat opvalt is dat voor alle onderwerpen de nationale overheid (met een gemiddelde score van 8,3) meer verantwoordelijk wordt gehouden dan de gemeente en de EU. Zelfs voor gebieden die geprivatiseerd zijn en waar de nationale overheid dus slechts beperkte sturingsmogelijkheden heeft (zoals de spoorwegen) vindt men dat de nationale overheid nog in hoge mate verantwoordelijk is. Ook voor de zorg voor langdurig zieken en ouderen, een taak die begin 2015 gedecentraliseerd is naar de gemeenten, wordt de nationale overheid nog het meest verantwoordelijk gehouden. Daarnaast zien we meer variatie in de mate waarin de gemeente en de EU verantwoordelijk gehouden worden voor de verschillende onderwerpen. De gemeente wordt zeer verantwoordelijk gehouden voor de veiligheid, bijna net zoveel als de nationale overheid (score 8,2 om 8,5). Daarnaast wordt de gemeente vooral verantwoordelijk geacht voor de zorg voor langdurig zieken en ouderen (score 7,7) en de bijstand (score 7,4), twee taken die gedecentraliseerd zijn en waarbij de feitelijke verantwoordelijkheid dus ook bij de gemeente ligt. Daarentegen houdt men de gemeente veel minder verantwoordelijk voor het pensioenbeleid en het personenvervoer over het spoor. Ook voor het vluchtelingenbeleid wordt de gemeente in vergelijking met de EU en de nationale overheid het minst verantwoordelijk gehouden.

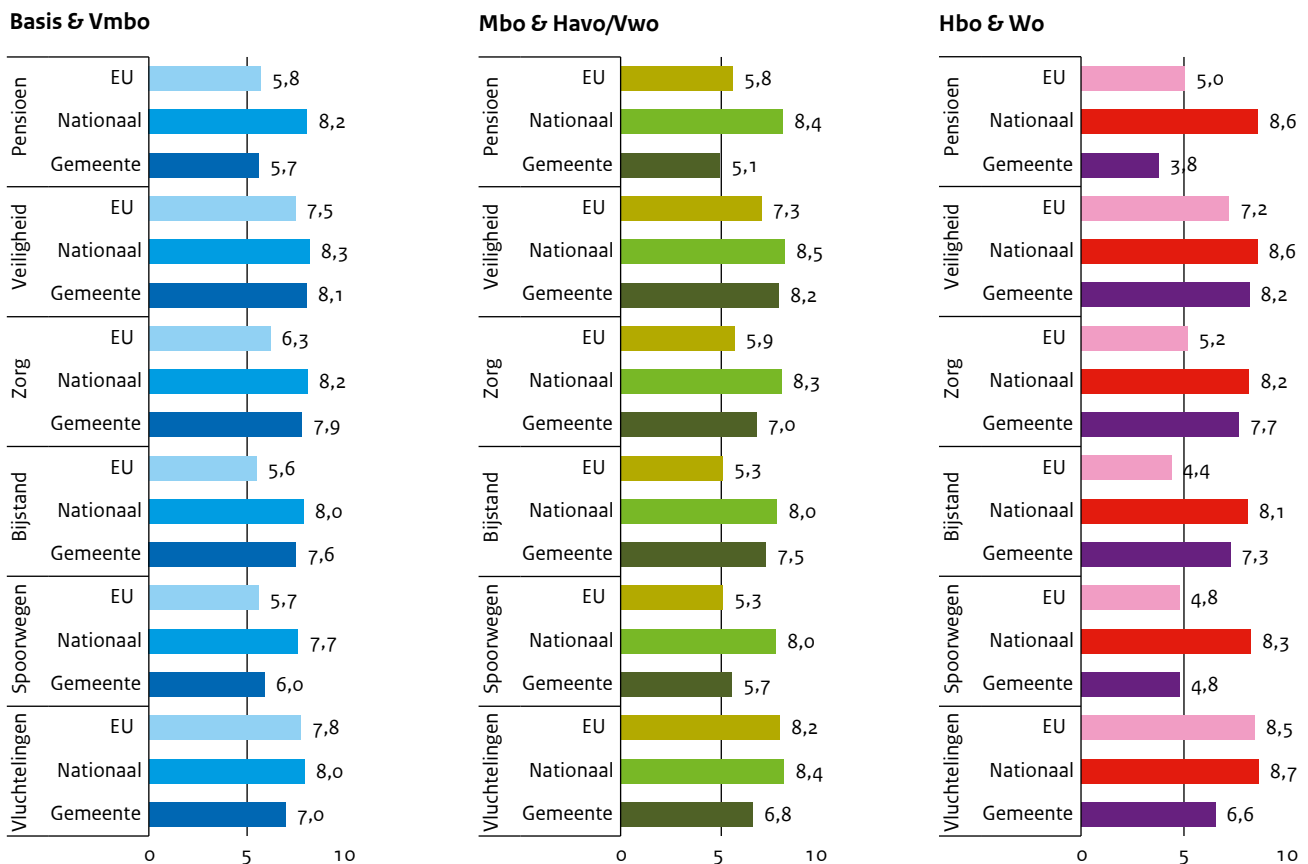
8.3 Hoger opgeleiden maken meer onderscheid tussen overheden; lager opgeleiden houden gemeenten vaker verantwoordelijk

Hoewel een zekere mate van subjectiviteit een rol zal spelen in de beantwoording van vragen naar verantwoordelijkheid, zal deze voor een belangrijk deel afhangen van de feitelijke kennis van

Figuur 8.1
Gemiddelde verantwoordelijkheidsscores per onderwerp



Figuur 8.2
Gemiddelde verantwoordelijkheidsscores naar opleidingsniveau



respondenten van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat hoger opgeleiden meer politieke kennis hebben dan lager opgeleiden en we kunnen dus verwachten dat deze verschillen doorwerken in de percepties van verantwoordelijkheden. Daarom onderzoeken we de relatie tussen opleidingsniveau en de bestuurslaag die men verantwoordelijk houdt. Figuur 8.2 toont de percepties van beleidsverantwoordelijkheid, uitgesplitst naar drie opleidingsgroepen: 1) basis onderwijs en vmbo; 2) mbo, havo en vwo; 3) hbo en wo.

Tussen de verschillende opleidingsniveaus zien we dezelfde patronen: alle groepen houden de nationale overheid het meest verantwoordelijk en ook is er weinig verschil tussen de gemiddelde scores toegekend aan de verschillende niveaus. Toch zien we ook verschillen. Hoger opgeleiden differentiëren sterker tussen de verschillende overheden terwijl lager opgeleiden de gemeenten (en de EU) relatief veel verantwoordelijkheid toekennen op alle gebieden. Hoewel de verschillen relatief klein zijn, lijken de percepties van de hoogst opgeleiden iets realistischer. Hoewel de gemeente geen feitelijke verantwoordelijkheid draagt voor het pensioenstelsel, kennen veel lager opgeleiden toch nog vrij veel verantwoordelijk toe aan de gemeente (gemiddelde score 5,6). Onder de hoogst opgeleiden komt dit minder vaak voor (gemiddelde score 3,7). Hetzelfde zien we bij de bijstand en de EU. Weliswaar draagt de Europese regering weinig feitelijke verantwoordelijkheid, maar desondanks kennen lager opgeleiden nog redelijk wat verantwoordelijkheid toe aan de EU (gemiddelde score 5,7), iets meer dan hoger opgeleiden (gemiddelde score 4,4).⁴⁷ Dat wil niet zeggen dat de percepties van laagopgeleiden altijd afwijken van de feitelijke verantwoordelijkheden. Het tegenovergestelde zien we namelijk bij de zorg, een typische taak van de gemeente. Hier kennen lager opgeleiden het meeste verantwoordelijkheid toe aan de gemeente in vergelijking tot de midden- en hoger opgeleiden.

8.4 Over het meeste beleid is men gemiddeld behoorlijk tevreden

Nu duidelijk is wie men verantwoordelijk houdt voor de verschillende onderwerpen is de vraag: hoe vindt men eigenlijk dat het gaat? Figuur 8.3 beschrijft hoe Nederlanders het beleid beoordelen binnen de zes beleidsterreinen op een schaal van 0 (zeer ontevreden) tot 10 (zeer tevreden).

Begin 2016 zijn Nederlanders overwegend negatief over alle beleidsterreinen: gemiddeld geven zij een score van 4,9. De verschillende beoordelingen hangen met elkaar samen: een negatievere beoordeling op het ene terrein gaat vaak gepaard met een negatievere beoordeling op de andere terreinen. Dit geldt het sterkst voor de beoordelingen op het gebied van pensioen, bijstand en zorg: mensen die ontevreden zijn met de bijstand of het

pensioenstelsel zijn vaak ook ontevreden met de zorg voor langdurig zieken en ouderen.⁴⁸

Toch zien we ook verschillen tussen beleidsterreinen. Over het algemeen wordt de aanpak van het aantal vluchtelingen dat asiel aanvraagt in Nederland het meest negatief beoordeeld: de gemiddelde score is 4. Ook de prestaties op het gebied van de zorg voor ouderen en langdurig zieken scoort gemiddeld een onvoldoende (4,6). Het minst negatief is men over de criminaliteitsbestrijding (5,4) en het personenvervoer over het spoor (5,4). Figuur 8.4 toont de verdeling van de mate van tevredenheid onder de Nederlanders per beleidsterrein en geeft een genuanceerder beeld van de verschillende beoordelingen. Het valt op dat Nederlanders nogal verschillen in hun tevredenheid met de verschillende onderwerpen. Met name bij het vluchtelingenbeleid variëren mensen erg in hun beoordeling. Hoewel een grote groep aangeeft tevreden te zijn met de huidige stand van zaken (16,6 % geeft een 6 en 12,2% een 7), is er ook een grote groep (13%) die extreem ontevreden is (score 0). Het gemiddelde van 4,4 van het vluchtelingenbeleid betekent dus niet per se dat alle Nederlanders ontevreden zijn.

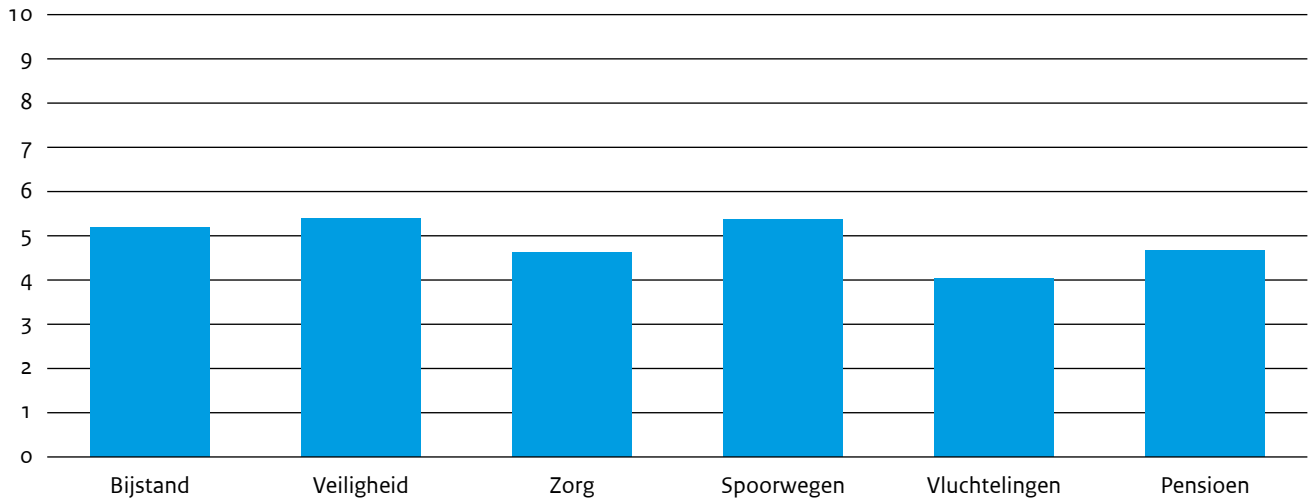
Hetzelfde patroon zien we bij de andere beleidsterreinen: de meerderheid van de respondenten is het wel met elkaar eens en geeft aan redelijk tevreden te zijn. Echter, van de mensen die niet tevreden zijn met het gevoerde beleid (op bijvoorbeeld het gebied van de zorg en het pensioenstelsel), is er een grote groep die de laagste mogelijke tevredenheidsscore aangeeft en dus extreem ontevreden zegt te zijn. Daarmee wordt het gemiddelde aanzienlijk naar beneden getrokken.

8.5 Beleidsevaluaties, percepties van verantwoordelijkheid en vertrouwen

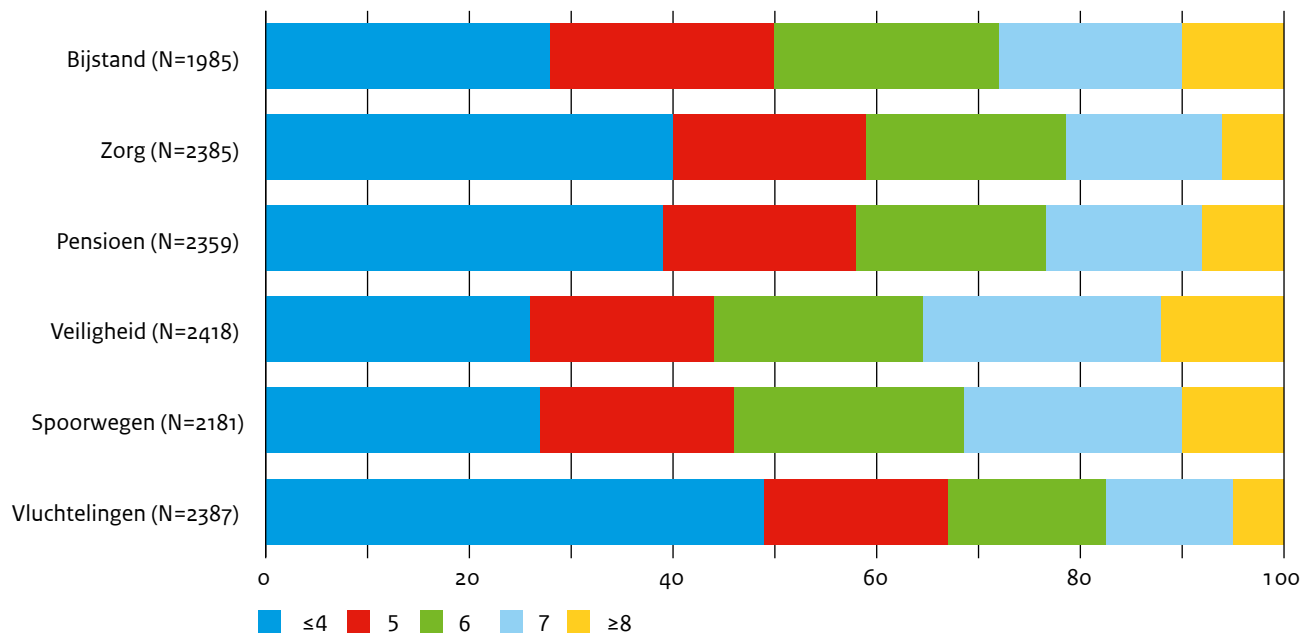
Tot slot richten we ons op de vraag of de hierboven beschreven percepties van verantwoordelijkheden en evaluaties van beleid ertoe doen. Wat voor gevolgen heeft de (on)tevredenheid over het beleid voor het vertrouwen in overheden? En is die relatie sterker als men een bepaalde bestuurslaag er ook verantwoordelijk voor houdt?

Tabel 8.1 toont de relatie tussen evaluatie of tevredenheid met verschillende onderwerpen enerzijds en politiek vertrouwen anderzijds. Daarbij betekent 0 geen samenhang en 1 een perfecte samenhang. Er wordt onderscheid gemaakt tussen politiek vertrouwen in de gemeente, de nationale overheid en de EU. Uit de tabellen zien we dat er een positieve samenhang bestaat tussen de evaluaties en het vertrouwen. Positievare evaluaties van een bepaald beleidsterrein gaan veelal samen met meer politiek vertrouwen. De samenhang is echter niet bijzonder sterk. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat ook andere factoren de mate van politiek vertrouwen beïnvloeden (zie ook hoofdstuk 1).

Figuur 8.3
Gemiddelde tevredenheidsscores per beleidsterrein



Figuur 8.4
Tevredenheid met beleidsterreinen (in % van mensen met een oordeel)



Tabel 8.1
Samenhang evaluatie en politiek vertrouwen⁴⁹

	Gemeente	Nationaal	EU
Bijstand	0,41	0,46	0,36
Zorg	0,37	0,46	0,42
Pensioen	0,35	0,47	0,38
Veiligheid	0,45	0,47	0,37
Spoorwegen	0,38	0,40	0,33
Vluchtelingen	0,35	0,47	0,48

Tabel toont correlatiecoëfficiënten.

Hoewel de samenhang tussen de verschillende attitudes over het algemeen niet heel sterk is, zien we wel dat de mate van samenhang verschilt per beleidsterrein en per overheidsniveau. Zo is de relatie tussen beleidsevaluaties en politiek vertrouwen het sterkst voor het nationale niveau en zwakker voor het Europese en lokale niveau. Dit lijkt aan te sluiten op de hierboven beschreven percepties van verantwoordelijkheden: Nederlanders houden de nationale overheid het meest verantwoordelijk voor het gevoerde beleid. Bij de nationale bestuurslaag is de relatie tussen tevredenheid en vertrouwen het sterkst.

De relaties tussen tevredenheid en vertrouwen verschillen per beleidsterrein. En die verschillen hangen op hun beurt weer samen met de mate waarin men verantwoordelijkheid toekent aan een bepaalde bestuurslaag. Zo is de samenhang tussen beleidsevaluatie en politiek vertrouwen in de gemeente het sterkst op het gebied van veiligheid ($r=0,45$). En voor veiligheid wordt de gemeente ook

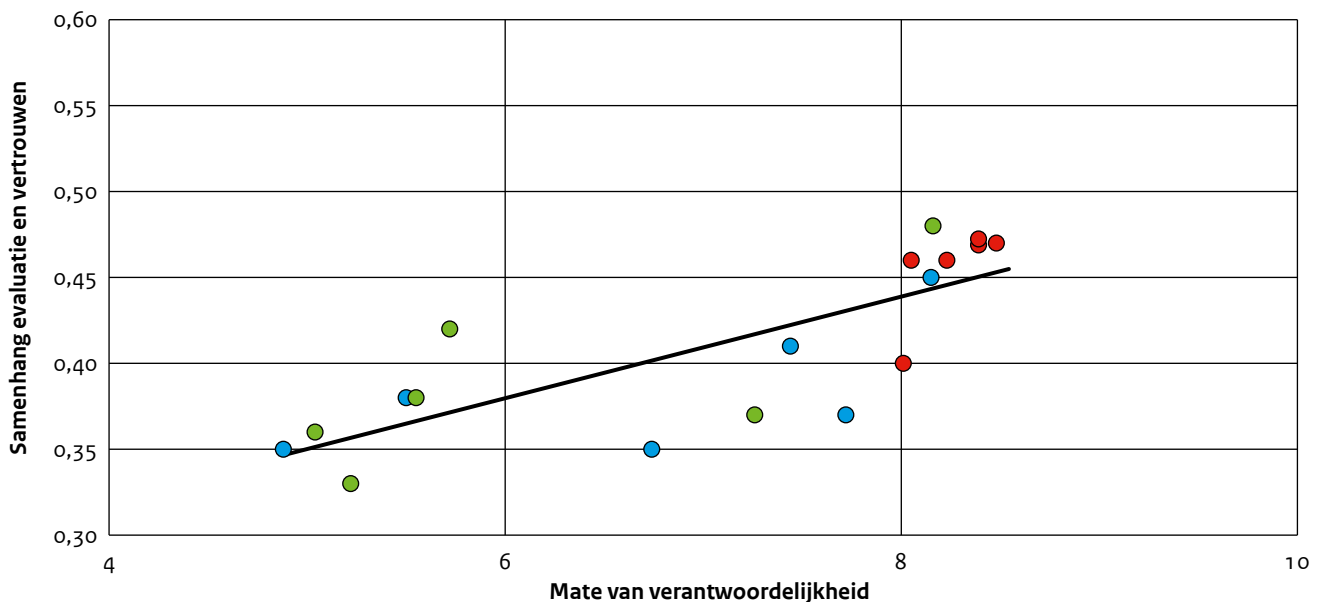
het meest verantwoordelijk gehouden (ongeveer evenveel als de nationale overheid). Tegelijkertijd is de relatie tussen beleidsevaluatie en vertrouwen in de gemeente voor het pensioenbeleid en voor de spoorwegen (twee gebieden waar de gemeente het minst verantwoordelijk voor wordt gehouden) veel lager.

Om dit patroon systematischer in kaart te brengen laat figuur 8.5 zien hoe de samenhang tussen beleidsevaluatie van een bepaald beleidsterrein en politiek vertrouwen in een bepaalde bestuurslaag samenhangt met de mate waarin burgers de bestuurslaag verantwoordelijk houden voor het beleid op dat terrein. Op de horizontale as staat de mate waarin burgers een bestuurslaag verantwoordelijk houden voor het gevoerde beleid. Op de verticale as staat de samenhang (correlatie) tussen tevredenheid over het beleid en de mate van vertrouwen in die bestuurslaag. De figuur laat duidelijk zien dat hoe meer een overheidsniveau verantwoordelijk wordt gehouden voor een beleidsterrein, hoe sterker de relatie is tussen de evaluatie van dit beleidsterrein op het vertrouwen in die overheid.

8.6 Conclusie

De afgelopen decennia heeft de Rijksoverheid bevoegdheden voor beleidsontwikkeling uit handen gegeven aan de EU, aan gemeenten, aan verzelfstandigde organen en aan private marktpartijen. Hierdoor is de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid deels diffuus geworden en voor burgers lastiger te doorgronden. In deze bijdrage is nagegaan hoe burgers het gevoerde beleid op een aantal terreinen beoordelen, wie ze ervoor verantwoordelijk houden en hoe dit vervolgens doorwerkt in het vertrouwen dat ze hebben in verschillende overheden.

Figuur 8.5
Samenhang evaluatie en vertrouwen afhankelijk van de gepercipieerde mate van verantwoordelijkheid



○ 6 beleidsterreinen, 3 bestuurslagen ● Gemeente ● Nationale overheid ● Europese Unie / Lineaire regressielijn

Op een geaggregeerd niveau laten de resultaten een redelijk rooskleurig beeld zien. Naarmate een overheidsniveau (min of meer 'objectief' gezien) meer verantwoordelijkheid heeft, houden burgers de betreffende overheid gemiddeld gesproken ook meer verantwoordelijk. En hoe meer men een overheid 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 een democratie hoort te functioneren. Daar staat echter tegenover dat er grote verschillen zijn tussen burgers. 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. Het glas is dus ofwel half leeg ofwel half vol.

Opvallend is dat er weinig verschillen zijn tussen groepen burgers met verschillende opleidingsniveaus in percepties van verantwoordelijkheden. Een optimist zou zeggen dat zelfs de laagst opgeleide burgers als groep beschouwd een redelijk accuraat beeld hebben van de mate waarin verschillende overheidslagen verantwoordelijk zijn. Een pessimist zou kunnen zeggen dat zelfs de hoogst opgeleiden er vaak niet veel van snappen.

