

# Lokale legitimiteit

---

*Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur  
en waar hangt dat oordeel van af?*

Juli 2012

Dr. Marcel Boogers



DEMOS Centrum voor Burgerschap en Beter Bestuur

## Inhoudsopgave

1. Veerkracht, stabiliteit en legitimiteit .....	2
2. Lokale legitimiteit in kaart .....	3
3. Gegevens en analyses .....	4
Onderzoeksgemeenten .....	4
Verkenning en verklaring .....	5
4. Aspecten van lokale legitimiteit .....	6
Van antwoordpatronen naar aspecten .....	6
Aspecten gewogen .....	8
Lokale legitimiteit beoordeeld .....	9
5. Gemeentegegevens .....	10
Operationalisering gemeentekennmerken .....	10
Onderlinge verbanden .....	11
6. Achtergronden van legitimiteit .....	13
Persoonskenmerken .....	13
Geografische gemeentekennmerken .....	14
Politiek-bestuurlijke gemeentekennmerken .....	15
7. Effecten gewogen .....	18
Algemene legitimiteit .....	18
Responsiviteit .....	18
Buurtgerichtheid .....	18
Leefomgeving .....	18
Voorzieningen .....	18
Legitimiteit verklaard .....	19
8. Lokale legitimiteit .....	20
Legitimiteit ontleed .....	20
Achtergronden van lokale legitimiteit .....	21
Besluit: politiek-bestuurlijke opgaven en lokale legitimiteit .....	22
9. Epiloog: naar een local democratic audit. ....	23
Eerder onderzoek .....	23
Doelstellingen .....	23
Lokale democratie geëvalueerd .....	24
Focuspunten .....	25

## 1. Veerkracht, stabiliteit en legitimiteit

De veerkracht en stabiliteit van het lokaal bestuur staan op verschillende manieren ter discussie. Nieuwe bestuurlijke opgaven en de toenemende druk tot bezuinigingen vragen om een krachtig en stabiel gemeentebestuur; terwijl die stabiliteit door de toegenomen politieke versnippering van gemeenteraden onder druk staat. Nieuwe taken en bezuinigingsdruk kunnen in die context juist tot extra instabiliteit leiden. Bezuinigingen brengen lastige keuzes met zich mee waarvoor het nu minder eenvoudig is politieke meerderheden te vinden. Nieuwe bestuurlijke opgaven vergroten de politieke druk om te presteren, terwijl de politieke steun om die opgaven te realiseren minder vanzelfsprekend is.

Er zijn goede redenen om te veronderstellen dat deze ontwikkelingen de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur in gevaar brengen. Als lokale besturen door bezuinigingen en politieke crises minder goed in staat zijn om tegemoet te komen aan de wensen en problemen van inwoners, heeft dat gevolgen voor hun acceptatie van, tevredenheid met en vertrouwen in gemeentebestuurders en hun beleidsprestaties.

Om een beter beeld te kunnen krijgen van de mogelijke gevolgen van deze politiek-bestuurlijke ontwikkelingen voor de legitimiteit van het lokaal bestuur, is het nodig dat er meer inzicht komt in de verschillende aspecten en achtergronden ervan. Dat is waar dit onderzoek zich op richt. Na een kort theoretisch exposé over het begrip legitimiteit wordt uiteengezet hoe de aspecten en achtergronden van lokale legitimiteit zijn onderzocht. Vervolgens zal aan de hand van de oordelen van inwoners over hun gemeentebestuur een beeld worden geschetst van de legitimiteit van het lokaal bestuur. Hierna wordt nagegaan welke demografische en politiek-bestuurlijke gemeentekarakteristieken hierop van invloed zijn. Het rapport sluit af met een korte samenvatting en conclusies.

## 2. Lokale legitimiteit in kaart

Legitimiteit is een complex begrip dat verschillende aspecten en facetten kent. Als legitimiteit wordt ingeperkt tot democratische legitimiteit – de mate waarin de overheid volgens burgers tegemoetkomt aan hun wensen en opvattingen<sup>1</sup> – gaat het om de acceptatie van, de tevredenheid met en het vertrouwen in bestuurders en hun beleidsprestaties.<sup>2</sup> Hiervoor is het van belang dat besturen en bestuurders oor hebben voor de belangen en ideeën van burgers, dat het bestuur betrouwbaar handelt en dat het uiteindelijk resultaten weet te boeken. In de literatuur worden deze facetten van legitimiteit omschreven als *input- throughput-* en *outputlegitimiteit*.<sup>3</sup> In termen van Lincoln's befaamde Gettysburg Address gaat het dan om de vraag of het gemeentebestuur *government by the people, of the people en for the people* is.<sup>4</sup>

- *Input-legitimiteit* – het gaat hier om de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt, om toegankelijkheid en openheid daarvoor, om participatie in het bestuur, om representativiteit van het bestuur. Is er volgens inwoners sprake van *government by the people*?
- *Throughput-legitimiteit* – dit facet heeft betrekking op de mate waarin processen in het bestuur transparant verlopen, waarin zaken en personen eerlijk worden behandeld, al dan niet in lijn met 'beginselen van behoorlijk bestuur'. Vinden inwoners dat er sprake is van *government of the people*?
- *Output-legitimiteit* – dit facet richt zich op de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt en bijdraagt aan maatschappelijke probleemoplossing. Is het gemeentebestuur volgens inwoners *government for the people*?

Om na te kunnen gaan in hoeverre en op welke manier het lokaal bestuur democratische legitimiteit bezit (door inwoners ondersteund wordt), zijn de gegevens van de *benchmark* 'Waarstaatjegemeente' (Wsjg) geanalyseerd. Met dit vergelijkingsinstrument voor gemeenten, dat door KING wordt beheerd, worden een groot aantal burgeronderzoeken samengebracht naar de oordelen van inwoners over verschillende aspecten van het functioneren van gemeenten.<sup>5</sup> Het merendeel van deze onderzoeken wordt door het kennisinstituut PON uitgevoerd. Voor dit onderzoek zijn de gegevens van het PON benut. Deze gegevens bevatten burgeroordelen over de kwaliteit van de lokale democratie, het functioneren van B&W, over het voorzieningspeil, de kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid in de gemeente. Met deze uiteenlopende oordelen over de kwaliteit van het gemeentebestuur kan een omvattend beeld worden gegeven van de legitimiteit ervan.

---

<sup>1</sup> Andere aspecten die betrekking hebben op *rechtstatelijke legitimiteit* komen hier (en dus ook in deze studie) niet aan de orde.

<sup>2</sup> Tyler, T.R. (1990), *Why people obey the law*, New Haven: Yale; Hertogh, M. (2007), *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de democratische legitimiteit van het Justitietoedelen*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

<sup>3</sup> Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>4</sup> Wills, G. (1993) *Lincoln at Gettysburg: The Words That Remade America*, New York: Simon&Schuster.

<sup>5</sup> Zie: [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

### 3. Gegevens en analyses

De gegevens die voor dit onderzoek worden gebruikt hebben betrekking op 133 gemeenten die tussen het voorjaar van 2009 en het najaar van 2011 één of meerdere malen<sup>6</sup> hun inwoners hebben laten enquêteren.<sup>7</sup> Hiertoe hebben deze gemeenten iedere keer een steekproef van 1.200 inwoners laten benaderen met een vragenlijst, die steeds door ongeveer eenderde van de steekproef is ingevuld en geretourneerd. In totaal zijn in de genoemde periode 86.683 ingevulde enquêtes verwerkt. De enquêteresultaten zijn gewogen naar leeftijd en geslacht, zodat voor iedere gemeente een op deze punten representatief beeld kan worden gegeven van de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur.

#### Onderzoeksgemeenten

Omdat dit onderzoek zich niet richt op individuele gemeenten, maar op de aspecten en achtergronden van de legitimiteit van alle Nederlandse gemeenten, is het van belang dat de onderzoeksgemeenten een getrouw beeld hiervan kunnen geven. De 133 onderzoeksgemeenten dienen daarom goed verdeeld zijn over de verschillende provincies en gemeentegrootteklassen.

**Tabel 1: Onderzoeksgemeenten naar provincie**

Provincie	Aantal onderzoeksgemeenten (aantal NL gemeenten)
Drenthe	6 (12)
Flevoland	2 (6)
Friesland	6 (27)
Gelderland	22 (56)
Groningen	6 (23)
Limburg	6 (33)
Noord-Brabant	31 (67)
Noord-Holland	18 (55)
Zuid-Holland	23 (72)
Overijssel	6 (25)
Utrecht	4 (26)
Zeeland	3 (13)
TOTAAL	133 (415)

Gemeenten uit de provincies Drenthe, Friesland, Gelderland en Noord-Brabant zijn enigszins oververtegenwoordigd, die uit Limburg, Utrecht en Zeeland zijn wat ondervertegenwoordigd. Nadere analyses laten zien dat dit geen invloed heeft op de onderzoeksresultaten. Dat geldt wel voor de ondervertegenwoordiging van grotere gemeenten. De gegevens kennen hierdoor een lichte vertekening. Aangezien de analyses zich minder richten op beschrijving en meer op verkenning en verklaring, is dat geen groot probleem. Er kunnen voor alle Nederlandse gemeenten daarom nog steeds betekenisvolle conclusies worden verbonden aan de bestudeerde onderzoeksgegevens.

<sup>6</sup> Er waren 6 meetmomenten: voor- en najaar 2009, voor- en najaar 2010 en voor- en najaar 2011. Van gemeenten die meerdere metingen hebben laten verrichten zijn de laatste metingen geanalyseerd, met een maximum van 3.

<sup>7</sup> Du Long, K, Stultjens (2012) *Waarstaatjegemeente.nl – Burgerrollen, najaar 2011*, Tilburg: PON/Deloitte.

**Tabel 2: Onderzoeksgemeenten naar gemeentegrootteklasse**

Gemeentegrootteklasse	Aantal onderzoeksgemeenten (aantal NL gemeenten)
<20.000	51 (153)
20-50.000	64 (193)
50-100.000	16 (43)
>100.000	2 (26)
TOTAAL	133 (415)

### Verkenning en verklaring

Zoals gezegd richt de analyse zich niet op een precieze beschrijving van de mate van legitimiteit van Nederlandse gemeentebesturen. Het onderzoek naar de legitimiteit van het lokaal bestuur heeft in plaats daarvan vooral een verkennend en verklarend karakter. De *verkennende analyses* zijn gericht op het ontdekken van bepaalde patronen in de oordelen van inwoners over het politieke en bestuurlijke functioneren van hun gemeente. Welke aspecten onderscheiden inwoners als zij het functioneren van gemeenten beoordelen? Of anders gezegd: als inwoners de kwaliteit van hun gemeentebestuur beoordelen, waar letten ze dan vooral op? Ten tweede zullen *verklarende analyses* worden uitgevoerd. Op die manier kan achterhaald worden welke politieke en geografische gemeentekennmerken van invloed zijn op de ervaren kwaliteit van gemeentebesturen. Oordelen inwoners in kleinere gemeenten anders over hun bestuur dan in grotere gemeenten? Maakt het uit of een gemeente uit meerdere kernen bestaat? Als een gemeente pas is geherindeeld, heeft dat dan invloed op de oordelen van inwoners over het functioneren van hun gemeente? En: wat is de impact van politieke crises? Ten behoeve van deze verklarende analyses zijn de gegevens van Wsjg verrijkt met gemeentelijke data over:

- demografische gemeentegegevens: inwonertal, meerkernigheid;
- het herindelingsverleden van de gemeente;
- de samenstelling van het college: aantal vertegenwoordigde partijen;
- de samenstelling van de gemeenteraad: de mate van politieke fragmentatie;
- het optreden van bestuurscrises.

Aan de hand van deze gegevens zal worden nagegaan welke factoren van invloed zijn op de ervaren kwaliteit van gemeentebesturen.

## 4. Aspecten van lokale legitimiteit

De Wsjg-enquête naar de oordelen van inwoners over het functioneren van hun gemeentebestuur kent een groot aantal onderdelen.<sup>8</sup> In de eerste plaats is gevraagd naar de oordelen over de lokale politiek: de mate waarin men zich vertegenwoordigd voelt door de gemeenteraad en men vindt dat politici en bestuurders hun beloften nakomen. Verder zijn er vragen gesteld over de interacties tussen inwoners en hun gemeentebestuur. Daarbij gaat het niet alleen om de kwaliteit van de gemeentelijke informatievoorziening aan inwoners, maar ook over de vraag of het gemeentebestuur luistert naar hun wensen en opvattingen, dan wel adequaat reageert op hun meldingen, klachten en bezwaren. Tot slot besteedt de Wsjg-enquête aandacht aan gemeentelijke beleidsprestaties: het oordeel van inwoners over leefbaarheid en veiligheid, het voorzieningspeil en de kwaliteit van de openbare ruimte.<sup>9</sup>

### Van antwoordpatronen naar aspecten

Met behulp van statistische analyses kan worden nagegaan of er in de antwoorden op de enquêtes vaste patronen te ontdekken zijn, die duiden op verschillende aspecten die de respondenten onderscheiden als zij het gemeentelijke functioneren beoordelen. De resultaten van deze analyses<sup>10</sup> laten zien dat de kwaliteit – en daarmee dus ook de legitimiteit – van het gemeentebestuur voor inwoners in vier afzonderlijke aspecten uiteenvalt.

- a) **RESPONSIVITEIT** - het eerste aspect dat inwoners onderscheiden is responsiviteit. Het gaat hierbij niet alleen om de mate waarin het gemeentebestuur inwoners in staat stelt opvattingen en oordelen over het beleid te vormen en naar voren te brengen, maar ook over de mate waarin het gemeentebestuur deze signalen ook serieus neemt. Een bijzonder onderdeel van dit aspect is de kwaliteit van de gemeentelijke regelgeving. Dit lijkt erop te duiden dat de ervaren openheid van de gemeentelijke overheid voor inwoners nauw verbonden is met eenduidige, handhaafbare en gehandhaafde (spel-) regels.
- b) **BUURTGERICHTHEID** - het tweede aspect ligt inhoudelijk wat in het verlengde van het eerste responsiviteits-aspect, maar wordt toch als een apart aspect onderscheiden: de mate waarin de gemeente aandacht heeft voor leefbaarheid en veiligheid in de buurt, de buurt bij de aanpak ervan betreft en adequaat reageert als er hierover klachten of meldingen zijn.
- c) **KWALITEIT LEEFOMGEVING** - het derde aspect betreft de gemeentelijke beleidsprestaties op het gebied van de openbare ruimte: de kwaliteit van wegen, pleinen en openbaar groen, de bereikbaarheid van de gemeente en de buurt met de auto, de parkeergelegenheid en (verkeers-) veiligheid.
- d) **KWALITEIT VOORZIENINGEN** – net als bij het vorige aspect heeft ook dit aspect betrekking op gemeentelijke beleidsprestaties. Het gaat hier om de vraag of het gemeentebestuur het

---

<sup>8</sup> Voor de complete vragenlijst: zie bijlage A. De vragenlijsten en onderzoeksrapportages van Waarstaatjegemeente ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)) onderscheiden 4 burgerrollen: de burger als kiezer, als klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Deze indeling is voor dit onderzoek niet gevolgd.

<sup>9</sup> De Wsjg-onderzoeken besteden ook aandacht aan burgeroordelen over de gemeentelijke dienstverlening. Omdat dit gebeurt in afzonderlijke enquêtes onder bezoekers van gemeentehuizen en stadskantoren en dus geen vergelijking met andere burgeroordelen mogelijk is, is dit onderdeel hier buiten beschouwing gelaten. Gezien de beperkte omvang van klantcontacten met gemeentelijke baliemedewerkers, blijft hierdoor slechts een gering deel van de aspecten en achtergronden van de legitimiteit van het gemeentebestuur onderbelicht.

<sup>10</sup> Meer precies: principale componentenanalyse.

algemene voorzieningenniveau weet te handhaven of te versterken. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan het aanbod aan winkels en uitgaansgelegenheden, maar ook aan voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur, welzijn en gezondheid.

**Tabel 3: Factorladingen burgeroordelen**

Burgeroordelen	Aspect 1: <i>responsiviteit</i>	Aspect 2: <i>buurt- gerichtheid</i>	Aspect 3: <i>kwaliteit leefomgeving</i>	Aspect 4: <i>kwaliteit voorzieningen</i>
Als kiezer heb ik invloed op wat er in de gemeente gebeurt	0.628			
Ik voel mij vertegenwoordigd door de gemeenteraad	0.657			
Ik heb vertrouwen in B&W	0.706			
B&W maken hun beloften waar	0.692			
Burgers worden voldoende betrokken bij beleidsontwikkeling	0.713			
Burgers worden voldoende betrokken bij beleidsuitvoering	0.703			
De gemeente is geïnteresseerd in de mening van haar burgers	0.727			
Burgers hebben voldoende invloed op wat de gemeente doet	0.735			
Er zijn in de gemeente voldoende inspraakmogelijkheden	0.723			
De gemeente geeft duidelijke informatie	0.677			
Ik kan gemakkelijk aan informatie komen	0.649			
De gemeentelijke informatie via lokale kranten is goed	0.596			
De informatie op de gemeentelijke website is goed	0.573			
De gemeente heeft duidelijke regels en verordeningen	0.565			
De gemeente controleert en handhaaft deze regels goed	0.524			
Gemeentelijke regels zijn niet tegenstrijdig	0.365			
Genoeg aandacht voor leefbaarheid en veiligheid in de buurt		0.574		
Genoeg informatie over aanpak leefbaarheid en veiligheid buurt		0.625		
Gemeente betreft de buurt bij aanpak leefbaarheid en veiligheid		0.628		
Bereikbaarheid gemeente voor klachten over onveiligheid buurt		0.485		
Reactie gemeente op klachten over onveiligheid buurt		0.555		
Gemeente komt belofte na over leefbaarh. en veiligh. buurt		0.582		
Tevreden over bereikbaarheid buurt met auto			0.497	
Tevreden over parkeergelegenheid buurt			0.526	
Tevreden over parkeergelegenheid gemeente			0.518	
Tevreden over verkeersveiligheid buurt			0.586	
Tevreden over verkeersveiligheid gemeente			0.545	
In de buurt zijn wegen, paden en pleintjes goed onderhouden			0.635	
Tevredenheid over onderhoud wegen en fietspaden			0.548	
In de buurt zijn plantsoenen en parken goed onderhouden			0.570	
In de buurt zijn goede speelplekken voor kinderen			0.377	
In de buurt is het buiten goed verlicht			0.431	
Tevredenheid over afvalinzameling			0.352	
Tevredenheid over schoonhouden buurt			0.592	
Tevredenheid over veiligheid buurt			0.538	
Tevredenheid over winkels voor dagelijkse boodschappen				0.458
Tevredenheid over totale winkelaanbod				0.608
Tevredenheid over basisonderwijs				0.424
Tevredenheid over onderwijs in het algemeen				0.589
Tevredenheid over openbaar vervoer				0.462
In de buurt zijn voldoende voorzieningen voor jongeren				0.343
Tevredenheid over horeca en uitgaansgelegenheden				0.634
Tevredenheid over aanbod culturele voorzieningen				0.657
Tevredenheid over aanbod verenigingen, clubs, etc.				0.704
Tevredenheid over sportvoorzieningen				0.638
Tevredenheid over gezondheidsvoorzieningen in het algemeen				0.526
Tevredenheid over welzijnsvoorzieningen in het algemeen				0.514
Principale componenten analyse met varimax-rotatie. Bepaling aantal factoren op basis van toegevoegde verklaarde variantie. Totale verklaarde variantie: 43,5%				

Deze vier aspecten vallen enigszins samen met de eerdere theoretisch onderscheiden legitimiteitsaspecten, maar niet helemaal. Het eerste kwaliteitsaspect houdt sterk verband met input-



legitimiteit, al heeft het ook wat elementen van throughput-legitimiteit, zeker waar het oordelen over de kwaliteit van regelgeving betreft. Het tweede kwaliteitsaspect dat inwoners onderscheiden spitst zich toe het buurt- en wijkniveau en komt eveneens overeen met input-legitimiteit. De laatste twee kwaliteitsaspecten hebben betrekking op outputlegitimiteit: de zorg van de gemeente voor enerzijds de kwaliteit van de leefomgeving en anderzijds het niveau van maatschappelijke en culturele voorzieningen. Hoewel vooral de hoogte van het voorzieningenniveau niet geheel kan worden teruggevoerd op de beleidsinspanningen van het gemeentebestuur (de vestiging of het vertrek van een winkel of horecagelegenheid is immers een verantwoordelijkheid van private ondernemingen), kan de gemeente hier wel in voorwaardenscheppende sfeer een belangrijke rol vervullen.

### Aspecten gewogen

Naast oordelen over verschillende aspecten van het gemeentelijke functioneren, is inwoners ook gevraagd te reageren op de stelling 'mijn gemeente wordt goed bestuurd'. Door na te gaan hoe de scores voor de vier verschillende kwaliteitsaspecten samenhangen met dit algemene kwaliteitsoordeel, kan een beeld worden gegeven van het relatieve belang dat men aan deze kwaliteitsaspecten toekent.

**Tabel 4: Correlatie legitimiteitsaspecten met algemene legitimiteit<sup>11</sup>**

Kwaliteitsaspect	Correlatie met algemene kwaliteit
1. Responsiviteit	0.701
2. Buurtgerichtheid	0.472
3. Kwaliteit leefomgeving	0.395
4. Kwaliteit voorzieningen	0.313

Zoals tabel 4 laat zien, hangt de score voor responsiviteit veruit het sterkst samen met de algemene tevredenheid met het gemeentebestuur. Dat wil zeggen dat bij de beoordeling van het gemeentebestuur vooral wordt gelet op de responsiviteit ervan: de mate waarin het gemeentebestuur open staat voor signalen uit de samenleving en deze serieus neemt. Hierna volgen de andere kwaliteitsaspecten, met de kwaliteit van maatschappelijke en culturele voorzieningen als hekkensluiter.

Interessant is dat deze volgorde een weerspiegeling is van de rechtstreeks invloed die het gemeentebestuur op deze kwaliteitsaspecten heeft. Waar responsiviteit een zaak is van het gemeentebestuur, zijn gemeenten voor de mate van buurtgerichtheid enigszins afhankelijk van de samenwerking met woningbouwcorporaties en welzijnsinstellingen. Die afhankelijkheid geldt ook voor de zorg voor de leefomgeving (waar bijvoorbeeld ook de provincie een rol speelt), en het meest voor het voorzieningenniveau in de gemeente (die sterk afhankelijk is van private ondernemingen). In hun oordelen over de verschillende kwaliteitsaspecten van het gemeentebestuur, blijken inwoners dus rekening te houden met de mate waarin het gemeentebestuur hiervoor zelf verantwoordelijk is.

<sup>11</sup> Pearsons productmomentcorrelatiecoëfficiënten. Alle correlatiecoëfficiënten zijn significant op 0.01-niveau.

## Lokale legitimiteit beoordeeld

Om een indruk te krijgen van de algemene legitimiteit van het gemeentebestuur en van de verschillende aspecten hiervan, zijn de antwoorden op alle vragen die hierop betrekking hebben omgerekend tot rapportcijfers.<sup>12</sup> Afgaand op deze rapportcijfers, blijkt het gemeentebestuur over het algemeen enige legitimiteit te bezitten. Inwoners geven ongeveer een 6 voor de algemene kwaliteit van hun gemeentebestuur, wat wil zeggen dat de algemene legitimiteit net voldoende is. Voor de kwaliteitsaspecten responsiviteit en buurtgerichtheid zijn de rapportcijfers ongeveer even hoog. De kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van voorzieningen worden met veel hogere cijfers beoordeeld. Maar zoals hierboven al bleek: voor burgeroordelen over het gemeentebestuur zijn deze kwaliteitsaspecten minder van belang. Hoewel de outputlegitimiteit van het gemeentebestuur betrekkelijk sterk is, wordt hier door inwoners wat minder gewicht aan toegekend.

**Tabel 5: Gemiddelde rapportcijfers (1-10) lokale legitimiteit en legitimiteitsaspecten, in rapportcijfers**

Legitimiteit (-aspect)	Gem. rapportcijfer
Algemene kwaliteit	6.1
1. responsiviteit	6.3
2. buurtgerichtheid	6.1
3. kwaliteit leefomgeving	6.9
4. kwaliteit voorzieningen	7.0

---

<sup>12</sup> De betrouwbaarheid van deze schalen is erg hoog. Uitgedrukt in Cronbach's alpha bedragen deze voor responsiviteit 0.92, voor buurtgerichtheid 0.90, voor kwaliteit openbare ruimte 0.82 en voor kwaliteit voorzieningen 0.81.

## 5. Gemeentegegevens

Het ligt voor de hand te verwachten dat de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur – in dit onderzoek gedefinieerd als de kwaliteitsoordelen van inwoners over het functioneren ervan – samenhangt met verschillende kenmerken van gemeenten. In bestuurskundige onderzoeken let men daarbij doorgaans vooral op schaalgrootte<sup>13</sup>, maar ook andere geografische kenmerken kunnen van belang zijn. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de meerkernigheid van gemeenten. Behalve dat deze geografische pluriformiteit bijzondere eisen stelt aan het gemeentelijke beleid, kan het ook invloed hebben op de lokale politieke constellatie. In beide gevallen zou dit van betekenis kunnen zijn voor het functioneren van de gemeente en de beoordeling daarvan. Dat geldt ook voor andere kenmerken, zoals de breedte van het college of de politieke fragmentatie van de gemeenteraad. Aan de ene kant zou dit de inputlegitimiteit van het gemeentebestuur ten goede kunnen komen (de ervaren nabijheid van het gemeentebestuur en de mate waarin men zich vertegenwoordigd voelt neemt dan toe met het aantal partijen in raad en college), aan de andere kant zou het ten koste kunnen gaan van de besluitvaardigheid van het gemeentebestuur, en daarmee van de outputlegitimiteit. Tot slot mag van politieke en bestuurlijke veranderingen worden verwacht dat zij van invloed zijn op het functioneren van het gemeentebestuur en de oordelen hierover. Bij gemeentelijke herindelingen spelen – zeker op korte termijn – de reacties die dit bij inwoners teweeg heeft gebracht en de mate waarin politiek en bestuur succesvol tot één nieuw geheel zijn gesmeed. Bij politieke crises gaat het om de invloed hiervan op de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de gemeente en de beeldvorming hierover.

### Operationalisering gemeentekenmerken

De bovengenoemde gemeentekenmerken zijn als volgt geoperationaliseerd.

- *Gemeentegrootte*: aantal inwoners gemeente op het moment van de meting. De kleinste gemeente heeft ruim 6.500 inwoners, de grootste bijna 120.000.
- *Meerkernigheid*: hierbij is de relatieve meerkernigheid gemeten op basis van het aantal kernen en hun relatieve omvang; de rekenformule die hierbij is gehanteerd is dezelfde als die voor de berekening van het effectief aantal politieke partijen (zie onder). Deze maat drukt het aantal kernen van gelijke grootte uit. Als een gemeente uit twee kernen van 8000 en 2000 inwoners bestaat, bedraagt de meerkernigheid 1.47. Tegenover gemeenten met een meerkernigheidsindex van 1 staan gemeenten met meer dan 10 kernen van ongeveer gelijke grootte.
- *Gemeentelijke herindeling*: de tijdsafstand tussen Wsjg-meting en de meest recente (mits minder dan 15 jaar geleden) gemeentelijke herindeling; scores: 0: geen herindeling; 1: >10 jaar voor meting; 2: 7-10 jaar voor meting; 3: 3-6 jaar voor meting; 4: <3 jaar voor meting.
- *Politieke fragmentatie*: hierbij is de maat voor het effectief aantal politieke partijen als uitgangspunt genomen, die wordt berekend door het getal 1 te delen door de som van het gekwadrateerde aandeel van iedere partij in de gemeenteraad.<sup>14</sup> De uitkomst van deze

<sup>13</sup> Zie o.a.: Abma, K, (2012), *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen: WLP.

<sup>14</sup> Laakso, M., R. Taagepera (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies* 12:1, pp. 3-27.

berekening drukt het aantal politieke partijen van gelijke grootte uit. Als een gemeenteraad uit twee partijen bestaat die 80% en 20% van de raadszetels bezetten, bedraagt de maat voor politieke fragmentatie 1.47. De geringste politieke fragmentatie is te vinden bij gemeenten met 2.6 partijen van gelijke grootte, de sterkste versnippering in gemeenten met ruim 8 partijen van gelijke omvang.

- *Breedte college*: het aantal partijen dat vertegenwoordigd is in het college. Het minimum bedraagt 2 partijen, het maximum in de onderzochte gemeenten bedraagt 5.
- *Politieke crisis*: de tijdsafstand tussen de Wsjg-meting en het optreden van de meest recente politieke crisis (het onvrijwillig vertrek van één of meer collegeleden); scores: 0: geen crisis; 1: >2 jaar voor meting; 2: 1-2 jaar voor meting; 3: <1 jaar voor meting, 4: kort na wsjg-meting.

### Onderlinge verbanden

Om het effect van deze gemeentekennmerken op de oordelen van inwoners beter te kunnen begrijpen, is het van belang na te gaan hoe deze zich tot elkaar verhouden. Hebben meerkernige gemeenten een breder samengesteld college en een grotere versnippering in de gemeenteraad? Is gemeentelijke herindeling hierop ook van invloed? Zijn breed samengestelde colleges en versnipperde gemeenteraden gevoeliger voor politieke crises? Hoewel veel van deze verbanden heel plausibel zijn, blijken ze in de praktijk zwak of zelfs afwezig.

- Geherindeelde gemeenten bestaan zoals verwacht vaker uit meerdere kernen. In grotere gemeenten is de politieke versnippering van de gemeenteraad groter en de samenstelling van het college breder.
- Politiek versnipperde gemeenteraden kennen vaker een breed samengesteld college.
- Opvallend is het effect dat de meerkernigheid van gemeenten op politieke versnippering heeft. Hoewel verwacht zou mogen worden dat geografische pluriformiteit leidt tot meer politieke pluriformiteit in de raad (bijvoorbeeld door de vertegenwoordiging van dorpslijsten),<sup>15</sup> laten de gegevens juist zien dat het omgekeerde het geval is: naarmate gemeenten meer kernen hebben is de politieke fragmentatie in de raad en de breedte van het college er juist beduidend geringer. Dit lijkt erop te duiden dat de aanwezigheid van potentiële middelpuntvliedende krachten in meerkernige gemeenten ertoe leidt dat de politieke eenheid hier met extra kracht wordt bewaakt en bewaard.
- Het optreden van politieke crises blijkt tenslotte geen verband te houden met alle eerdergenoemde gemeentekennmerken. Breed samengestelde colleges of politiek gefragmenteerde gemeenteraden lijken een goede voedingsbodem te zijn voor politieke crises<sup>16</sup>, maar analyses laten zien dat dit in de praktijk niet het geval is. Ook meerkernigheid, een recente herindeling of de omvang van een gemeente heeft geen enkele invloed op het voorkomen van crises.

---

<sup>15</sup> Boogers, M., J.J.C. van Ostaaijen (2011), 'Lokale kiezers, lokale keuzes? - Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', in: *Bestuurswetenschappen*, 65(6), pg. 17-39.

<sup>16</sup> Schoemaker, M., (2011) *Bestuurlijk gedonder*: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010, Nijmegen: WLP.

**Tabel 6: Verbanden tussen gemeentekennmerken<sup>17</sup>**

	meerkernigheid	herindeling (1=ja, 0=nee)	politieke fragmentatie	breedte college	politieke crises (1 ja, 0=nee)
gemeentegrootte	-0.135	0.166	<b>0.464</b>	<b>0.408</b>	0.005
meerkernigheid		<b>0.344</b>	<b>-0.273</b>	<b>-0.313</b>	0.051
herindeling (1=ja, 0=nee)			0.050	-0.007	-0.057
politieke fragmentatie				<b>0.605</b>	0.057
breedte college					-0.047

---

<sup>17</sup> Pearsons productmomentcorrelatiecoëfficiënten. Alle vet gedrukte correlatiecoëfficiënten zijn significant op 0.01-niveau.

## 6. Achtergronden van legitimiteit

Nu duidelijk is welke aspecten inwoners aan het legitimiteitsbegrip onderscheiden en nu de kenmerken van gemeenten en hun onderlinge samenhang zijn belicht, kan worden nagegaan op welke wijze gemeentekennmerken van invloed zijn op de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur. Daarvoor zal in dit hoofdstuk het verband in beeld worden gebracht tussen de algemene legitimiteits-scores en de scores voor legitimiteitsaspecten enerzijds, en de onderscheiden geografische en politiek- bestuurlijke gemeentekennmerken anderzijds.

### Persoonskenmerken

Voordat het effect van gemeentekennmerken in kaart wordt gebracht, is eerst nagegaan in welke mate persoonskenmerken van invloed zijn op de opinies en oordelen over het lokaal bestuur. Zoals uit veel andere studies blijkt,<sup>18</sup> is er ook hier een duidelijk onderscheid tussen mannen en vrouwen. Vrouwen oordelen gemiddeld genomen wat positiever over de verschillende aspecten van het gemeentebestuur, behalve waar het de zorg voor de leefomgeving betreft (veiligheid, bereikbaarheid, parkeervoorzieningen, onderhoud openbaar groen, pleinen en wegen), hier zijn mannen juist wat positiever over. De gevonden verschillen zijn weliswaar significant,<sup>19</sup> maar betrekkelijk klein. Het geslacht van inwoners is daarmee dus geen erg belangrijke verklarende factor voor democratische legitimiteit van het gemeentebestuur. Dat geldt ook voor de factor leeftijd. Naarmate inwoners ouder worden zijn ze iets meer tevreden over de responsiviteit en buurtgerichtheid van hun gemeentebestuur, terwijl ze dan juist negatiever oordelen over hun leefomgeving en het voorzieningenniveau in de gemeente, maar ook hier is er sprake van een zwak verband.

**Tabel 7. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, mannen en vrouwen**

	Mannen	Vrouwen
1. responsiviteit	6.21	6.29
2. buurtgerichtheid	6.04	6.15
3. leefomgeving	6.86	6.83
4. voorzieningen	6.95	7.00
algemene kwaliteit	6.06	6.14

**Tabel 8. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, correlatie met leeftijd**

	Leeftijd
1. responsiviteit	0.11
2. buurtgerichtheid	0.53
3. leefomgeving	-0.24
4. voorzieningen	-0.49
algemene kwaliteit	0.05 (ns) <sup>20</sup>

<sup>18</sup> Pratto, F., L.M. Stallworth, J. Sidanius (1997), 'The gender gap: Differences in political attitudes and social dominance orientation', in: *British Journal of social Psychology* (1997), 36, pp 49-68.

<sup>19</sup> Significant wil zeggen: de verschillen zijn groter dan op grond van meetfouten en toevalsfactoren verwacht mag worden.

<sup>20</sup> ns=niet significant, zie noot 17.

## Geografische gemeentekennmerken

In bestuurskundig en politicologisch onderzoek naar het gemeentelijke functioneren, wordt veel aandacht besteed aan de mogelijke invloed van bestuurlijke schaal. Het bestuur in kleinere gemeenten zou meer toegankelijk zijn voor de wensen en opvattingen van hun inwoners, maar minder bestuurskrachtig om uiteindelijk ook aan die wensen en opvattingen tegemoet te komen. Voor het bestuur in grotere gemeenten zou het omgekeerde gelden. Omdat dit evenwicht tussen de voor- en nadelen van grootschaligheid per bestuurlijke taak verschilt en ook nog afhankelijk is van gehanteerde kwaliteitsmaatstaven, is het lastig om eenduidige conclusies te trekken over de betekenis van schaalomvang.<sup>21</sup>

Net zoals veel andere onderzoeken laat ook dit onderzoek zien dat er geen duidelijk lineair verband is tussen de omvang van gemeenten en de tevredenheid van inwoners met de verschillende aspecten van het bestuur ervan. Als het gaat om de responsiviteit van het gemeentebestuur is er zelfs helemaal geen verband. De tevredenheid met de buurtgerichtheid van het bestuur (de mate waarin aandacht is voor leefbaarheid en veiligheid van de woonomgeving) is in de grootste én kleinste gemeenten wat lager. Het oordeel over de kwaliteit van de leefomgeving is in grotere gemeenten iets minder positief, terwijl het omgekeerde geldt voor de tevredenheid met het voorzieningenniveau. De algemene kwaliteit van het gemeentebestuur wordt het best beoordeeld in middelgrote gemeenten: in de kleinste én de grootste gemeenten is men hier gemiddeld genomen minder tevreden over. Dat wil zeggen dat de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur hier het meest onder druk staat.

**Tabel 9. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, gemeentegrootteklassen**

	<20.000 inw. (52 gemeenten)	20-50.000 inw. (64 gemeenten)	50-100.000 inw. (15 gemeenten)	>100.000 inw. (2 gemeenten)
1. responsiviteit	6.24	6.26	6.24	6.24 (ns) <sup>22</sup>
2. buurtgerichtheid	6.04	6.12	6.17	6.05
3. leefomgeving	6.83	6.88	6.75	6.67
4. voorzieningen	6.84	7.02	7.14	7.17
algemene kwaliteit	6.05	6.11	6.18	6.06

De meerkernigheid van gemeenten zou eveneens invloed kunnen hebben op het functioneren van de gemeente. Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, heeft het geen duidelijke gevolgen voor de politiek-bestuurlijke constellatie van de gemeente, maar het is wel mogelijk dat meerkernigheid leidt tot een grotere pluriformiteit van vragen en wensen uit de samenleving, die voor gemeenten bijzondere eisen stelt aan het vermogen hieraan tegemoet te komen. Zoals mocht worden verwacht – vooral omdat niet eenvoudig is voorzieningen goed over de kernen te verdelen – is er sprake van een wat sterker negatief effect van meerkernigheid op de ervaren kwaliteit van voorzieningen, maar voor het overige heeft de meerkernigheid van gemeenten maar een beperkte invloed op de oordelen van inwoners over hun gemeentebestuur. Zoals tabel 10 laat zien, is er maar een klein maar significant negatief verband tussen van meerkernigheid en het algemene oordeel over het

<sup>21</sup> De meest klassieke en nog steeds toonaangevende studie op dit gebied: Dahl, R.A., E.R. Tuftes (1973), *Size and democracy*, Stanford: Stanford University Press.

<sup>22</sup> ns=niet significant, zie noot 17.

gemeentebestuur. Voor de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur heeft de meerkernigheid van gemeenten dus maar een beperkt belang.

**Tabel 10. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, correlatie met meerkernigheid**

	Meerkernigheid
1. responsiviteit	0,010 (ns)
2. buurtgerichtheid	-0,025
3. leefomgeving	0,010
4. voorzieningen	-0,107
algemene kwaliteit	-0.015

### Politiek-bestuurlijke gemeentekennmerken

Gemeentelijke herindelingen hebben doorgaans een grote impact op het politieke en bestuurlijke functioneren van gemeenten. En als een herindeling maatschappelijke, politieke en ambtelijke weerstanden heeft opgeroepen, nog meer. Het overwinnen van deze weerstanden en het te boven komen van de reorganisatiekosten die elke fusie met zich meebrengt, zorgt ervoor dat een herindeling op korte termijn heel andere effecten kan hebben dan op langere termijn.<sup>23</sup> De gegevens van de Wsjg-enquêtes laten ongeveer hetzelfde beeld zien. Opvallend is wel dat inwoners in een recent geherindeelde gemeente wat positiever oordelen dan inwoners van een gemeente die al eerder is geherindeeld. Dat geldt voor alle kwaliteitsaspecten, met uitzondering van de kwaliteit van maatschappelijke voorzieningen. Dit lijkt erop te duiden dat gemeenten kort na een herindeling extra inspanningen plegen om de meerwaarde van de fusie aan inwoners te bewijzen en eventuele negatieve verwachtingen hierover te logenstraffen.<sup>24</sup>

**Tabel 11. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, gemeentelijke herindeling**

	Geen herindeling (100 gemeenten)	≤6 jaar voor meting (8 gemeenten)	7-9 jaar voor meting (7 gemeenten)	≥10 jaar v. meting (19 gemeenten)
1. responsiviteit	6.27	6.30	6.25	6.18
2. buurtgerichtheid	6.11	6.13	6.05	5.99
3. leefomgeving	6.85	6.93	6.92	6.74
4. voorzieningen	7.00	6.89	6.96	6.86
algemene kwaliteit	6.13	6.19	6.06	5.91

De mate van politieke fragmentatie kan verschillende gevolgen hebben voor de oordelen over het functioneren van het gemeentebestuur. Aan de ene kant kan met een politiek versnipperde gemeenteraad goed tegemoet worden gekomen aan de pluriformiteit van wensen en opvattingen in de samenleving; aan de andere kant zou de politieke complexiteit die dat oplevert ertoe kunnen leiden dat raadsleden meer met elkaar bezig zijn dan met de vragen en problemen van de samenleving, waardoor besluitvorming moeilijk van de grond komt. Volgens de onderzoeksgegevens lijkt het laatste het geval te zijn. Hoe meer partijen in de gemeenteraad, hoe minder inwoners tevreden zijn over de responsiviteit van het gemeentebestuur, de kwaliteit van de leefomgeving en de algemene kwaliteit van het gemeentebestuur. Vreemd genoeg is er op het eerste gezicht een

<sup>23</sup> Beerepoot, R., R. Fraanje, M. Herweijer (2009), *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan den Rijn: Kluwer; Eshuis, J., M. Herweijer (1994), *Samenvoegen van gemeenten*, Deventer: Kluwer; Toonen, T., M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh (1998), *Gemeenten in ontwikkeling: Herindeling en kwaliteit*, Assen: Van Gorcum.

<sup>24</sup> 'Lijkt erop te duiden', want uitspraken kunnen hier pas over worden door geherindeelde gemeente een flink aantal jaren te monitoren.



positief verband tussen politieke versnippering en tevredenheid over het voorzieningenniveau. Nadere inspectie leert dat dit vooral te maken heeft met het indirecte effect van schaalgrootte. Als hiervoor gecontroleerd wordt, verdwijnt dit verband.<sup>25</sup> Samengevat heeft politieke versnippering een negatief effect op de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur.

**Tabel 12. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, correlatie met politieke fragmentatie gemeenteraad.**

	Politieke fragmentatie
1. responsiviteit	-0.029
2. buurtgerichtheid	0.002 (ns)
3. leefomgeving	-0.032
4. voorzieningen	0.047
algemene kwaliteit	-0.011

Van de breedte van het college (het aantal partijen dat deel uitmaakt van B&W) kunnen ongeveer dezelfde effecten worden verwacht dan van de fragmentatie van de gemeenteraad. Toch is dat niet het geval. Zoals de onderzoeksgegevens aangeven, heeft de breedte van het college juist een positief effect op de tevredenheid van inwoners met de kwaliteit van hun gemeentebestuur. De enige uitzondering hierop is de tevredenheid met de kwaliteit van de leefomgeving (die in breed samengestelde colleges juist wat geringer is), maar na controle voor het effect van gemeentegrootte, verdwijnt dit verband. Voor de ervaren responsiviteit van het gemeentebestuur heeft de breedte van het college geen betekenis. Al met al laten de gegevens zien dat de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur toeneemt naarmate het college van B&W breder is samengesteld.

**Tabel 13. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, breedte college**

	2 partijen (27 gemeenten)	3 partijen (82 gemeenten)	≥ 4 partijen (25 gemeenten)
1. responsiviteit	6.26	6.26	6.23 (ns)
2. buurtgerichtheid	6.02	6.09	6.15
3. leefomgeving	6.85	6.86	6.83
4. voorzieningen	6.84	6.98	7.06
algemene kwaliteit	6.06	6.10	6.13

Het optreden van politieke crises kan op verschillende manieren effecten hebben op de oordelen over het functioneren van het gemeentebestuur. Behalve dat politieke crises veel negatieve publiciteit met zich meebrengen, hebben ze ook gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming en de uitkomsten ervan.<sup>26</sup> Volgens de uitkomsten van de Wsjg-enquêtes wordt dat door inwoners ook zo gezien: in gemeenten waar zich geen crises hebben voorgedaan oordelen inwoners op nagenoeg alle punten positiever dan in gemeenten die wel een of meerdere crises hebben meegemaakt. Opvallend is dat het effect van politieke crises zich het duidelijkst lijkt te openbaren in de periode vóór de crisis. Hoewel het maar om een klein aantal gemeenten gaat en bij het trekken van conclusies dus enige zorgvuldigheid geboden is, zijn de burgeroordelen over het gemeentelijke functioneren het meest negatief in gemeenten waar kort voor het gedwongen vertrek van

<sup>25</sup> Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, hebben grotere gemeenten een meer divers samengestelde gemeenteraad. Het gemeten effect van politieke versnippering zou dus voor een deel op het conto kunnen komen van het effect van schaalgrootte. Daarom zijn als extra test ook partiële correlaties – waar het effect van schaalgrootte is uitgesloten – berekend.

<sup>26</sup> Schoenmaker, M., (2011) *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010*, Nijmegen: WLP.

wethouders een Wsjg-meting is gehouden. Dit lijkt erop te duiden dat de politieke spanningen die aan crises vooraf gaan, door inwoners worden herkend en vertaald in een negatief oordeel over het gemeentebestuur. Of de crisis zich kort vóór of wat eerder voor de meting heeft voltrokken, blijkt ook van belang, maar op een nogal onverwachte manier. Hoewel het aannemelijk is dat de gevolgen van een politieke crisis na verloop van tijd wat wegebben, wijzen de onderzoeksgegevens in een andere richting: gemeenten scoren op nagenoeg alle kwaliteitsaspecten juist lager als een crisis wat verder in het verleden ligt. Samengevat hebben politieke crises duidelijke gevolgen voor de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur: in gemeenten zonder politieke problemen is de legitimiteit aanzienlijk groter dan in gemeenten waar deze problemen zich wel voor hebben gedaan.

**Tabel 14. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, politieke crises**

	Geen crises (96 gemeenten)	Kort na meting (4 gemeenten)	≤ 2 jaar v. meting (17 gemeenten)	>2 jaar v. meting (17 gemeenten)
1. responsiviteit	6.28	6.11	6.25	6.15
2. buurtgerichtheid	6.12	5.93	6.07	6.01
3. leefomgeving	6.86	6.71	6.82	6.84
4. voorzieningen	6.97	6.96	7.00	6.98
algemene kwaliteit	6.15	5.79	6.13	5.89

## 7. Effecten gewogen

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende verklarende factoren voor de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur afzonderlijk besproken. Als al deze verklarende factoren met elkaar in verband worden gebracht, wordt duidelijk wat het afzonderlijk effect is van elke verklarende factor en wat het relatieve belang hiervan is. Hiertoe is voor elk legitimiteits-aspect een regressie-analyse uitgevoerd.<sup>27</sup>

### Algemene legitimiteit

De belangrijkste verklarende factoren voor de algemene legitimiteit van het gemeentebestuur, zijn de persoonskenmerken geslacht en leeftijd, het optreden van crises en de politieke fragmentatie van de gemeenteraad te zijn. Andere geografische en politiek-bestuurlijke gemeentekennmerken die in het vorige hoofdstuk enige invloed leken te hebben, blijken als ze in samenhang met alle andere factoren worden beschouwd geen significante rol meer te spelen.

### Responsiviteit

Het responsiviteits-aspect van de lokale bestuurlijke legitimiteit blijkt vooral te worden verklaard door de het geslacht en de leeftijd van de inwoners, alsmede door de fragmentatie van de gemeenteraad en het optreden van politieke crises. Als er sprake is van een grote politieke versnippering of als er een politieke crisis zich aandient of zich pas heeft voltrokken, staat dit legitimiteitsaspect meer onder druk. Ook hier geldt dat alle andere factoren geen rol van betekenis spelen.

### Buurtgerichtheid

Voor het buurtgerichtheids-aspect van legitimiteit is naast het geslacht van de respondent vooral de leeftijd van de inwoner van belang. Verder heeft de fragmentatie van de gemeenteraad een duidelijk negatief effect en de breedte van het college juist een positief effect. En ook hier laat het optreden van politieke crises zijn invloed gelden.

### Leefomgeving

Het derde legitimiteitsaspect dat in hoofdstuk 4 is onderscheiden, is de ervaren kwaliteit van de leefomgeving. De belangrijkste verklarende factoren hiervoor blijken het geslacht van inwoners en de fragmentatie van de gemeenteraad te zijn. In tegenstelling tot bij alle andere legitimiteitsaspecten het geval was, heeft de omvang van de gemeenten hier een negatieve invloed. Naarmate gemeenteraden sterker politiek versnipperd zijn en gemeente groter zijn, is de legitimiteit van het gemeentebestuur op dit punt geringer.

### Voorzieningen

De kwaliteit van maatschappelijke en andere voorzieningen is het laatste aspect dat inwoners toekennen aan de legitimiteit van het gemeentebestuur. Hiervoor blijken alleen geografische gemeentekennmerken van belang: meerkernigheid heeft een negatief effect, terwijl de grootschaligheid van de gemeenten hierop juist een positief effect heeft.

---

<sup>27</sup> Regressie-analyses berekenen de relatieve causale samenhang tussen een afhankelijke en meerdere onafhankelijke variabelen.

**Tabel 15. Verklarende factoren algemene kwaliteit, responsiviteit, buurtgerichtheid, kwaliteit leefomgeving en kwaliteit voorzieningen, standaard regressiecoëfficiënten (bèta's)<sup>28</sup>**

Legitimizeitsaspecten	algemene kwaliteit	responsiviteit	buurtgerichtheid	leefomgeving	voorzieningen
<b>Verklarende factoren</b>					
<i>geslacht (1=vrouw, 2=man)</i>	-0.414	-0.388	-0.343	-0.435	(-0.113)
<i>leeftijd</i>	-0.236	-0.250	(-0.133)	(-0.113)	(0.128)
<i>gemeentegrootte</i>	(-0.042)	(-0.081)	(0.099)	-0.202	0.302
<i>meerkernigheid</i>	(0.072)	(0.086)	(-0.004)	(0.114)	-0.289
<i>gemeentelijke herindeling</i>	(-0.034)	(-0.008)	(-0.067)	(-0.037)	(-0.099)
<i>politieke fragmentatie raad</i>	-0.234	-0.301	-0.290	-0.269	(-0.127)
<i>breedte college B&amp;W</i>	(0.092)	(0.084)	0.198	(0.148)	(0.114)
<i>politieke crises</i>	-0.266	-0.243	-0.176	(-0.075)	(-0.007)
verklaarde variantie ( $R^{2\text{adj.}}$ )	0.146	0.130	0.149	0.135	0.232

### Legitimiteit verklaard

Alle genoemde achtergrondfactoren blijken de mate van lokale legitimiteit maar in beperkte mate te kunnen verklaren. De verklaarde variantie (uitgedrukt in  $R^2$ ) is gering, wat wil zeggen dat vooral andere factoren de legitimiteit van het lokaal bestuur kunnen verklaren. Welke dat zijn, zal later moeten worden onderzocht. Met behulp van dit onderzoek kunnen wel uitspraken worden gedaan over het relatieve belang van de onderzochte achtergrondfactoren. Als de verklarende factoren van alle legitimizeitsaspecten worden beschouwd, blijken vooral *persoonskenmerken* van belang: voor veel legitimizeitsaspecten blijkt het uit te maken of iemand man of vrouw, dan wel jong of oud is. Daarnaast valt de grote invloed van *politiek-bestuurlijke gemeentekenmerken* op. Politieke crises en een sterke versnippering van de gemeenteraad vertalen zich in een negatiever oordeel van inwoners over het functioneren van het gemeentebestuur, wat de democratische legitimiteit ervan onder druk zet. Verder heeft de breedte van het college voor een enkel legitimizeitsaspect een duidelijk positief effect. Gemeentelijke herindelingen hebben daarentegen geen duidelijke betekenis voor de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur. De invloed van *geografische gemeentekenmerken* is tot slot veel geringer: alleen bij het voorzieningen-aspect zijn de meerkernigheid en de omvang van gemeenten een belangrijke verklarende factor.

<sup>28</sup> Regressie-analyses op 136 metingen in 133 gemeenten. Omdat het onderzoek zich vooral richt op de verklarende kracht van gemeentekenmerken, zijn de Wsjg-data voor deze analyses geaggregeerd op gemeenteniveau. De regressiecoëfficiënten die niet significant zijn (op 0.05-niveau) zijn tussen haakjes weergegeven.

## 8. Lokale legitimiteit

BZK wenst voor de rapportage 'De staat van het bestuur' inzicht te krijgen in de stabiliteit en veerkracht van het lokaal bestuur. Een belangrijk aspect hiervan is de democratische legitimiteit van het gemeentelijke functioneren en de factoren die dat beïnvloeden. Het gaat daarbij om de acceptatie van, de tevredenheid met en het vertrouwen van inwoners in bestuurders en hun beleidsprestaties.

Om na te kunnen gaan in hoeverre en op welke manier het lokaal bestuur in de ogen van inwoners legitimiteit bezit (door inwoners ondersteund wordt), zijn de gegevens van de benchmark 'Waarstaatjegemeente' (Wsjg) geanalyseerd. Deze gegevens hebben betrekking op 133 gemeenten die tussen het voorjaar van 2009 en het najaar van 2011 één of meerdere malen hun inwoners hebben laten enquêteren naar hun oordeel over de kwaliteit van de lokale democratie, het functioneren van B&W, over het voorzieningspeil, de kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid in de gemeente.

### Legitimiteit ontleed

Met behulp van statistische analyses is eerst nagegaan of er in de antwoorden op de enquêtes vaste patronen te ontdekken zijn, die duiden op verschillende aspecten die de respondenten onderscheiden als zij het functioneren van het gemeentebestuur beoordelen. De resultaten van deze analyses laten zien dat de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur voor inwoners in vier verschillende aspecten uiteenvalt.

1. *responsiviteit* - het eerste aspect dat inwoners onderscheiden is responsiviteit. Het gaat hierbij niet alleen om de mate waarin het gemeentebestuur inwoners in staat stelt opvattingen en oordelen over het beleid te vormen en naar voren te brengen, maar ook over de mate waarin het gemeentebestuur deze signalen ook serieus neemt.
2. *buurtgerichtheid* - het tweede aspect ligt inhoudelijk wat in het verlengde van het eerste responsiviteits-aspect, maar wordt toch als een apart aspect onderscheiden: de mate waarin de gemeente aandacht heeft voor leefbaarheid en veiligheid in de buurt, de buurt bij de aanpak ervan betreft en adequaat reageert als er hierover klachten of meldingen zijn.
3. *kwaliteit leefomgeving* - het derde aspect betreft de gemeentelijke beleidsprestaties op het gebied van de openbare ruimte: de kwaliteit van wegen, pleinen en openbaar groen, de bereikbaarheid van de gemeente en de buurt met de auto, de parkeergelegenheid en (verkeers-) veiligheid.
4. *kwaliteit voorzieningen* –ook dit aspect heeft betrekking op gemeentelijke beleidsprestaties, nu op het gebied van maatschappelijke en culturele voorzieningen. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan het aanbod aan winkels en uitgaansgelegenheden, maar ook aan voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur, welzijn en gezondheid.

Inwoners kennen aan de responsiviteit van het gemeentebestuur het meeste belang toe: de legitimiteit van het gemeentebestuur is voor hen vooral hiervan afhankelijk. Hierna volgen de aspecten buurtgerichtheid en kwaliteit van de leefomgeving, met de kwaliteit van maatschappelijke en culturele voorzieningen als hekkensluiter. Interessant is dat deze volgorde een weerspiegeling is van de rechtstreekse invloed die het gemeentebestuur op deze aspecten heeft. In hun oordelen over de verschillende kwaliteitsaspecten van het gemeentebestuur, blijken inwoners dus rekening te houden met de mate waarin het gemeentebestuur hiervoor zelf verantwoordelijk is.

### Achtergronden van lokale legitimiteit

Onderzoek naar de verschillende achtergronden van lokale legitimiteit – de factoren die van invloed zijn op de genoemde legitimiteitsaspecten – laat zien dat vooral *persoonskenmerken* van belang zijn. Voor veel legitimiteitsaspecten blijkt het uit te maken of iemand man of vrouw, dan wel jong of oud is.

- Vrouwen oordelen gemiddeld genomen wat positiever over de verschillende aspecten van het gemeentebestuur.
- Naarmate inwoners ouder worden zijn ze iets meer tevreden over de responsiviteit en buurtgerichtheid van hun gemeentebestuur, terwijl ze dan juist negatiever oordelen over hun leefomgeving en het voorzieningenniveau in de gemeente.

Hierna blijken vooral *politiek-bestuurlijke gemeentekennmerken* van belang te zijn.

- Daarbij geldt vooral de invloed van politieke crises: in gemeenten waar zich geen crises hebben voorgedaan is de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur op nagenoeg alle punten sterker dan in gemeenten die wel een of meerdere crises hebben meegemaakt.
- Verder heeft de politieke versnippering van de gemeenteraad een duidelijk negatief effect op democratische legitimiteit. De breedte van het college heeft voor een enkel legitimiteitsaspect juist een positief effect.
- Het effect van herindelingen is beperkt en niet significant. Opvallend is wel dat inwoners in een recent geherindeelde gemeente wat positiever oordelen dan inwoners van een gemeente die al eerder is geherindeeld. Dit lijkt erop te duiden dat gemeenten kort na een herindeling extra inspanningen plegen om de meerwaarde van de fusie aan inwoners te bewijzen en eventuele negatieve verwachtingen hierover te logenstraffen.

De invloed van de *geografische gemeentekennmerken* (schaal en meerkernigheid gemeente) is tot slot veel geringer.

- Er is geen duidelijk lineair verband is tussen de omvang van gemeenten en de democratische legitimiteit ervan. De democratische legitimiteit van het gemeentebestuur is op bijna alle punten het sterkst in middelgrote gemeenten: in de kleinste én de grootste gemeenten is deze het meest betwist. Als de schaal van gemeenten in samenhang met alle andere gemeentekennmerken wordt beschouwd, blijkt deze geen duidelijk effect meer te hebben.
- Zoals mocht worden verwacht – vooral omdat niet eenvoudig is voorzieningen goed over de kernen te verdelen – is er sprake van een negatief effect van meerkernigheid op de ervaren kwaliteit van voorzieningen, maar voor het overige heeft de meerkernigheid van gemeenten geen significante invloed op de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur.

### **Besluit: politiek-bestuurlijke opgaven en lokale legitimiteit**

Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen een aantal tentatieve uitspraken worden gedaan over de gevolgen van actuele politiek-bestuurlijke ontwikkelingen voor de legitimiteit van het lokaal bestuur. Tentatieve uitspraken die vragen om meer verdiepend onderzoek, maar die nu alvast enkele eerste indicaties geven. Wat de onderzoeksresultaten in de eerste plaats aangeven, is dat lokale bezuinigingsopgaven de legitimiteit van gemeentebesturen niet meteen in gevaar hoeven te brengen. De kwaliteit van de leefomgeving en de hoogte van het voorzieningenpeil zijn immers minder van belang voor democratische legitimiteit; inwoners letten veel meer op de mate waarin het gemeentebestuur hun wensen en problemen serieus neemt (responsiviteit) en aandacht heeft voor de leefbaarheid en veiligheid van buurten en wijken (buurtgerichtheid). Ander gezegd: als gemeenten investeren in de kwaliteit van de lokale democratie en in hun wijk- of gebiedsaanpak, hoeven bezuinigen op de zorg voor de leefomgeving en het voorzieningenpeil geen gevaar op te leveren voor de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur. Een tweede relevante conclusie heeft betrekking op de huidige politieke constellatie. De grote politieke versnippering van gemeenteraden heeft duidelijke negatieve gevolgen voor de democratische legitimiteit van gemeentebesturen. Hoewel kan worden betoogd dat een grote democratische pluriformiteit ertoe leidt dat inwoners zich beter vertegenwoordigd voelen in de lokale politiek, blijkt het omgekeerde het geval. Inwoners kunnen de grote veelheid aan vertegenwoordigde partijen maar moeilijk relateren aan lokale thema's.<sup>29</sup> Inwoners onderkennen ook dat politieke fragmentatie de besluitvorming compliceert: verschillende aspecten van de output-legitimiteit zijn eveneens zwakker in gemeenten met een sterk versnipperde gemeenteraad. Maar vooral zijn politieke crises van belang: politiek 'gedoe' rond wethouders doet de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur bepaald geen goed. Tot slot geven de onderzoeksgegevens enkele indicaties over de mogelijke gevolgen van gemeentelijke schaalvergrotingen voor de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur. Aangezien er op dit punt geen noemenswaardige verschillen zijn tussen grote en kleine gemeenten en tussen gemeenten die wel of niet geherindeeld zijn, lijkt een gemeentelijke schaalvergroting niet automatisch negatieve gevolgen te hebben voor de democratische legitimiteit van gemeentebesturen.

---

<sup>29</sup> Zie o.a.: Boogers, M., J.J.C. van Ostaaijen (2011), 'Lokale kiezers, lokale keuzes? - Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', in: *Bestuurswetenschappen*, 65(6), pg. 17-39

## 9. Epiloog: naar een local democratic audit.

Dit onderzoek is te zien als een opmaat naar een meer verdiepende en omvattende studie naar de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur en de kwaliteit van de lokale democratie: de Local Democratic Audit.<sup>30</sup> Het ontbreekt in Nederland namelijk aan een goed beeld van de kwaliteit van het functioneren van de democratie op lokaal niveau. In de recent gepubliceerde eerste Nederlandse Democratic Audit is de aandacht voor het lokaal bestuur beperkt.<sup>31</sup> De Local Democratic Audit is daarom te zien als een lokale uitbreiding van de landelijke Democratic Audit.

### Eerder onderzoek

Het ontbreekt in Nederland nog aan een uitgebreid overzicht van het functioneren en de kwaliteit van de lokale democratie. Er zijn weliswaar omvangrijke of minder omvangrijke studies gedaan naar lokaal stemgedrag en andere aspecten van lokale democratie,<sup>32</sup> maar deze beperkten zich veelal tot één aspect of één tijdsperiode. Anders dan bijvoorbeeld Noorwegen kent Nederland geen gemeentelijke variant op het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO). De enige wat bredere overzichtstudie – gericht op de voorbereiding op en onderbouwing van haar adviezen over de modernisering van de lokale democratie – is die van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (genoemd naar haar voorzitter D.J. Elzinga), maar deze dateert al uit 1999.<sup>33</sup> De Local Democratic Audit treedt in de voetsporen van dit onderzoek, maar wel met andere ambities en pretenties.

### Doelstellingen

De Local Democratic Audit heeft een tweeledige doelstelling. In de eerste plaats beoogt de audit de kwaliteit van het democratisch functioneren van de gemeentebesturen in Nederland in kaart te brengen en inzicht te bieden in de factoren die deze kwaliteit beïnvloeden. In de tweede plaats beoogt de audit op basis hiervan een bijdrage te leveren aan een geïnformeerd debat over de staat van het lokaal bestuur en mogelijke hervormingen van dit bestuur. Bij voorkeur zou deze audit (uiteindelijk) twee typen van vergelijkingen mogelijk maken:

- Vergelijkingen naar plaats: vergelijking tussen diverse gemeenten in Nederland (en voor zover mogelijk op ook vergelijkingen met gemeenten in andere landen met vergelijkbare bestuursstelsel).

---

<sup>30</sup> Denters, S.A.H., M. Boogers (2012), *Naar een Local Democratic Audit: startnotitie voor een breed inventariserend onderzoek naar de kwaliteit van de lokale democratie in Nederland* - Paper politicologenetmaal 2012, Amsterdam.

<sup>31</sup> Andeweg, R., J. Thomassen (red.) (2011), *Democratie Doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.

<sup>32</sup> Brasz, H.A., L. de Jong (1968), *Burger en Gemeente*, Alphen aan den Rijn: Samsom; Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla [e.a.] (1991), *Lokale Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Delft: Eburon; Denters, S.A.H., P.A.Th.M. Geurts (red.) (1998), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum: Coutinho; Boogers, M. (2007) *Lokale politiek: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma; Boogers, M., J.J.C. van Ostaaijen (2011), 'Lokale kiezers, lokale keuzes? - Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', in: *Bestuurswetenschappen*, 65(6), p. 17-39.

<sup>33</sup> Elzinga, D.J. (red.) (1999), *Berichten van de staatscommissie II: rapportage extern onderzoek staatscommissie dualisme en lokale democratie*, 's-Gravenhage: SDU.



- Vergelijkingen door de tijd: teneinde trends in kaart te brengen en bijvoorbeeld ook de effecten van democratische innovaties via systematisch vergelijkend (quasi-experimenteel) onderzoek te kunnen traceren.

De Local Democratic Audit dient uit te monden in twee belangrijke producten:

1. Een PERIODIEKE RAPPORTAGE waarin de belangrijkste ontwikkelingen in de lokale democratie in de Nederlandse gemeenten worden beschreven. Daarbij wordt een breed scala aan maatstaven gehanteerd (én beoordeeld naar hun relevantie in het licht van actuele ontwikkelingen), dat recht doet aan de uiteenlopende opvattingen over democratie en democratische kwaliteit.
2. Een DATABESTAND dat zoveel mogelijk van de basisgegevens – bij voorkeur voor alle gemeenten – en over meerdere jaren vergelijkbaar omvat en ontsluit voor gebruik ten behoeve van de beleidspraktijk en voor wetenschappelijk onderzoek.

Het project zou moeten worden vormgegeven als een gezamenlijk project van de Nederlandse politicologie en bestuurskunde. Daarom ligt afstemming in NIG verband in de rede. Voorts ligt samenwerking voor de hand met andere instellingen waar onderzoek naar lokaal bestuur en lokale democratie wordt verricht en waar relevante gegevensverzameling plaats vindt (onder meer CBS en SCP).

### Lokale democratie geëvalueerd

Een democratic audit is een vorm van evaluatieonderzoek. Dit betekent dat de lokale democratische praktijk wordt getoetst aan criteria die ontleend zijn aan normatieve democratietheorieën. Om meerdere redenen is dat niet eenvoudig. Democratie is immers een *'essentially contested concept'*; er is geen algemeen aanvaarde normatieve theorie waar kwaliteitscriteria aan ontleend kunnen worden.. Wil de audit een bijdrage leveren aan het debat over de staat van de lokale democratie dan dient bij de selectie van de maatstaven eenkennigheid te worden vermeden. Waar mogelijk en relevant – ook omdat lokale democratie zich op een aantal terreinen duidelijk onderscheidt van democratie op andere bestuursniveau's<sup>34</sup> – zullen de beoordelingsmaatstaven zelf ook aan een kritische toets worden onderworpen. De Local Democratic Audit krijgt zo het karakter van een vierde-generatie-evaluatie, waarbij niet alleen praktijken maar ook evaluatiecriteria worden beoordeeld.<sup>35</sup>

Behalve democratie is ook het voorvoegsel 'lokale' voor meerdere uitleg vatbaar. Door urbanisatie, agglomeratievorming, regiovorming en andere schaalvergrotingsprocessen is het niet eenvoudig om de lokale 'demos' en het lokaal bestuur helder te omgrenzen.<sup>36</sup> Ook processen als privatisering, verzelfstandiging en vermaatschappelijking maken het lastig precies te bepalen welke actoren en

<sup>34</sup> Boogers, M. (2007) *Lokale politiek: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma.

<sup>35</sup> Guba, E.G., Y.S. Lincoln (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park: SAGE.

<sup>36</sup> Boogers, M., A. Korsten (2000), 'Een narrenfeest om niets? – de beklemde stad en het regionale gat', in: F. Hendriks, P.W. Tops (red.) *Stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen: Van Gorcum, pg. 163-174.

instituties tot het lokaal bestuur gerekend mogen worden en welke niet.<sup>37</sup> Bij de opzet van de Audit moet hiermee rekening worden gehouden.

### Focuspunten

De evaluatie van de lokale democratie richt zich op twee basisrelaties: a) de relaties van burgers tot het lokaal bestuur en (b) de relaties tussen de diverse actoren die deel uitmaken van dat lokaal bestuur.

Bij de eerste basisrelatie, *burgers – lokaal bestuur* gaat het in de eerste plaats om de vragen rond participatie, burgerschap en vertegenwoordiging. Hoe staat het met de actieve betrokkenheid en houdingen van burgers? Hoe opereren burgers in de lokale politiek, wat zijn hun houdingen en opvattingen ten aanzien hiervan, en waarom? Deze vraag richt zich onder andere op electorale en niet electorale participatie, lokale politieke interesse, kennis, subjectieve competentie, tevredenheid met het lokaal bestuur en vertrouwen in lokale politiek. Het is daarbij ook zaak om aandacht te hebben voor de ingrijpende wijzigingen die het gevolg zijn van de introductie van nieuwe sociale media en de opmars van e-participatie en e-government. Bovendien is het ook zaak om in de audit niet alleen aandacht te schenken aan traditionele vormen van *politieke* burgerparticipatie. Daarbij kan men ook denken aan activiteiten die wel worden aangeduid met de term ‘small democracy’ (participatie in een ouderraad, patiëntenoverleg of cliëntenraad); of aan burgerinitiatieven en andere vormen van civiele burgerparticipatie.<sup>38</sup>

Bij de eerste basisrelatie gaat het in een representatieve democratie ook over het functioneren van de volksvertegenwoordiging. Daarbij gaat het nog niet om de positie van de gemeenteraad in het lokaal bestuur (die komt bij de tweede basisrelatie aan de orde), maar wel om de wijze waarop raadsleden invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende rol en de wijze waarop dat door de vertegenwoordigden wordt gewaardeerd.

In de tweede basisrelatie (verhoudingen tussen de instellingen binnen het lokaal bestuur) gaat het primair om vraagstukken betreffende transparantie, verantwoording en controle en de invloed die de gemeenteraad als democratisch gelegitimeerd orgaan heeft op het functioneren van het lokaal bestuur. In de eerste plaats zijn hierbij de relatie tussen de bestuursorganen binnen het gemeentebestuur van belang. Welke invloed heeft de rechtstreeks gekozen gemeenteraad (via de collegevorming en de procedures rond de benoeming van burgemeesters) op de samenstelling van de colleges en welke invloed hebben de leden van de raad op het functioneren van het gemeentebestuur (college en ambtenarij)? De dualisering van het gemeentebestuur beoogde de positie van de gemeenteraad in dit opzicht te versterken en is de vraag gerechtvaardigd welke ontwikkelingen er zich sinds 2002 hebben voltrokken.

Daarnaast is in de tweede basisrelatie echter ook van belang zicht te krijgen op de vraag welke positie het gemeentebestuur inneemt in de lokale en regionale bestuurlijke netwerken en welke rol zij speelt in de democratische legitimatie van de bestuurlijke processen die zich binnen deze

---

<sup>37</sup> Franzke, J., M. Boogers, J.M. Ruano, L. Schaap (eds.) (2007), *Tensions between local governance and democracy*, The Hague: Reed Business.

<sup>38</sup> Wijdeven, T.M.F. van de, F. Hendriks, M.J. Oude Vrielink (2010), *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis Institute.

netwerken voltrekken. Bekend is in ons land de discussie over het democratische gat op regionaal niveau, waarin de vraag centraal staat of bij allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking de transparantie, controle en verantwoording en de democratische legitimatie voldoende zijn geborgd. Vergelijkbare vragen zijn echter evenzeer aan de orde bij tal van andere samenwerkingsrelaties in het lokaal bestuur.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Boogers, M., B. Denters, R. Reussing (2010), 'Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap', in: *Bestuurswetenschappen* 64 (3), p. 6-28.