

De relatie tussen participatie en vertrouwen

Een conceptueel model op basis van een literatuurstudie



Open Universiteit

Saskia Bisschops

22 september 2022

Inhoud

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	2
1.2	Scope, doel en onderzoeksvragen.....	4
1.3	Methode van onderzoek	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Vertrouwen	6
2.1	Waarom is vertrouwen belangrijk?	6
2.2	Wat is vertrouwen?	7
2.3	Vertrouwen is dynamisch.....	8
2.4	Vormen van vertrouwen: interpersoonlijk, sociaal en politiek.....	9
2.5	Politiek vertrouwen en vertrouwen in openbaar bestuur	10
2.6	Samenvattend: factoren die van invloed zijn op vertrouwen	11
3	Vertrouwen in Nederland.....	13
3.1	Nationaal: dalend politiek vertrouwen en maatschappelijk onbehagen	13
3.2	Decentraal: vertrouwen in gemeenten, provincies en waterschappen.....	14
4	Participatie en de relatie met vertrouwen.....	18
4.1	Waarom is participatie belangrijk?	18
4.2	Wat is participatie?.....	19
4.3	Vertrouwen en al dan niet participeren.....	20
4.4	Vertrouwen in de uitvoering en uitkomsten van participatie.....	21
5	Samenvattend: factoren en mechanismen in een conceptueel model	22
5.1	Mechanismen	22
5.2	Factoren.....	23
5.3	Conceptueel model	24
5.4	Nader te onderzoeken inzichten in de relatie tussen participatie en vertrouwen	25

Referenties

Samenstelling kernteam en Leden begeleidingsgroep

Over de auteur

1. Inleiding

Deze literatuurstudie maakt deel uit van een breder onderzoek naar de relatie tussen participatie van burgers bij besluitvorming in de fysieke leefomgeving en het vertrouwen in het openbaar bestuur. Naast het literatuuronderzoek wordt de genoemde relatie ook onderzocht via focusgroepen en worden drie casussen in de provincie Zuid-Holland geanalyseerd. De centrale onderzoeksvraag is *of - en zo ja hoe - het inzetten van participatie zou kunnen bijdragen aan het versterken of herstellen van het vertrouwen in het openbaar bestuur.*

De literatuurstudie laat zien welke factoren en mechanismen van invloed kunnen zijn op de relatie tussen participatie en vertrouwen. Omdat er nog weinig onderzoek beschikbaar is dat zich specifiek op deze relatie richt, geeft de studie voornamelijk een synthese van de inzichten uit de grotendeels afzonderlijke literatuurstromingen over vertrouwen en participatie. Het resultaat wordt gepresenteerd aan de hand van een conceptueel model. Dat model wordt aangescherpt op basis van de focusgroepen, wordt daarna toegepast bij het onderzoek naar de praktijkcasussen en krijgt zijn definitieve vorm in de eindrapportage. Daarin worden concrete aanbevelingen gedaan, zodat participatie – waar mogelijk – een zo goed mogelijke bijdrage kan leveren aan het versterken van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

Het onderzoek is uitgevoerd door de Open Universiteit in opdracht van de provincie Zuid-Holland en in samenwerking met Kennisknooppunt Participatie van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Vertrouwen in de overheid is op verschillende manieren belangrijk. Vertrouwen speelt onder meer een rol bij het waarborgen van de legitimiteit van het politieke systeem (de representatieve democratie), het mogelijk maken van een goede samenwerking, het effectief reageren op een crisis en het succesvol implementeren van beleid (van der Meer & Dekker, 2011; Rousseau et al, 1998; Voogd et al. 2021). Het langjarige onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat het vertrouwen van burgers in de nationale overheid in de afgelopen decennia schommelde tussen de 60% en 40%¹. In de laatste twee jaar is echter – na een forse stijging aan het begin van de COVID-19 pandemie – een scherpe daling van het vertrouwen te zien². Niet alleen het politiek vertrouwen daalt, maar ook de tevredenheid met het functioneren van de rijksoverheid en het gemeentebestuur (SCP, 2021 en 2022). In een recent onderzoek naar de maatschappelijke impact van COVID-19 wordt gesuggereerd dat ondanks de sociaal-economische veerkracht, Nederland op dit moment kenmerken vertoont van een laag-vertrouwen samenleving (Engbertsen et al., 2021). De onderzoekers geven deze kwalificatie omdat het vertrouwen in de overheid laag is én het sociaal vertrouwen – het vertrouwen in mensen die men niet kent – is

¹ In het onderzoek van het SCP (2021) wordt een onderscheid gemaakt tussen vertrouwen in de regering en in de Tweede Kamer, waarbij de Tweede Kamer stevast iets hoger scoort op vertrouwen dan de regering. De percentages geven het gemiddelde weer en er zijn grote verschillen tussen burgers. In 2022 signaleert het SCP een toegenomen politisering van vertrouwen, waarbij burgers die stemmen op coalitiepartijen een groter vertrouwen hebben dan burgers die stemmen op oppositiepartijen of niet stemmen (SCP -Bericht 1, 2022)

² Het politiek vertrouwen van burgers in de nationale overheid in Nederland was in de laatste decennia over het algemeen hoog in vergelijking met andere Europese landen – ook nog na de scherpe daling. Het vertrouwen was al eerder op hetzelfde lage niveau, bijvoorbeeld in 2012 wat gerelateerd werd aan de val van het kabinet-Rutte I (zie onderzoek COB 2013 | 2: 8)

gedaald³. Alhoewel door het SCP (2022) geen daling van sociaal vertrouwen wordt gemeten, lijkt de publieke onvrede over de politiek breder gedeeld dan gemiddeld in de afgelopen tien jaar het geval was. Dat hoeft niet persé problematisch te zijn, omdat een actieve kritische houding van burgers én een grondige evaluatie van overheidsprestaties vanuit een democratisch oogpunt wenselijk zijn (SCP, 2022; De Blok & Brummel, 2022). Tegelijkertijd wordt het lage vertrouwen mede als oorzaak gezien voor een toenemend maatschappelijk onbehagen wat ertoe kan leiden dat burgers afhaken (Van den Berg & Kok, 2019; De Voogd & Cuperus, 2021).

Steeds vaker wordt door overheden, adviesorganen en in de pers het dalende vertrouwen van burgers in de overheid als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) sprak al in 2010 haar zorgen uit over het geleidelijk eroderen van het vertrouwen dat burgers hebben in hun bestuur en de negatieve gevolgen daarvan op het functioneren van de representatieve democratie. In een reader met reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat (ROB, 2020), worden deze zorgen nogmaals onderstreept. Daarin wordt benadrukt dat vertrouwen van burgers in de overheid essentieel is om de overheid met gezag te kunnen laten optreden. De Raad van State heeft vertrouwen als hét thema bestempeld in haar jaarverslag van 2020 en stelt dat juist het wederzijds vertrouwen tussen overheid en burger cruciaal is voor het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat. Deze vertrouwensrelatie is geen vanzelfsprekendheid, maar moet worden onderhouden en, waar nodig, worden versterkt⁴.

Het is dan ook niet verrassend dat overheden vertrouwen veelvuldig aan de orde stellen. De regering Rutte IV spreekt in haar coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' de ambitie uit om het vertrouwen tussen burgers en overheid te herstellen. Dit moet onder meer bereikt worden door het versterken van uitvoeringsorganisaties van de overheid (waarbij een relatie wordt gelegd met de verbetering en versnelling van afhandeling van de schade van de gedupeerden van de toeslagenaffaire en de aardbevingsschade in Groningen). Daarnaast moet de toegang tot het recht verbeterd worden en de invloed van burgers op het beleid vergroot. Tenslotte wordt in het akkoord een directe link gelegd tussen het herstellen van vertrouwen en het op lokaal niveau stimuleren van mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven⁵.

Decentrale overheden spreken ook regelmatig de ambitie uit om het vertrouwen in het openbaar bestuur te versterken door in te zetten op meer participatie van burgers, zoals recent blijkt uit de nieuwe coalitieakkoorden van diverse gemeenten⁶. Deze tendens geldt zeker wanneer het gaat om

³ Het vertrouwen in 'mensen in het algemeen' neemt landelijk over de hele periode heel langzaam af: in april 2020 had 51 procent van de respondenten (veel) vertrouwen in 'mensen in het algemeen', in november 2021 is dat nog 44 procent.

⁴ Uit de lezing van vicepresident Thom de Graaf over het jaarverslag van de Raad van State 2020 voor de Academie voor Wetgeving in Den Haag op 24 juni 2021.

⁵ In het coalitieakkoord staat: 'We stimuleren op lokaal niveau mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven, zoals een uitdaagrecht waarbij mensen de mogelijkheid hebben om publieke taken over te nemen van de gemeenten, met de publieke middelen die hiervoor nodig zijn' (p 5). Dit wordt verder niet geconcretiseerd.

⁶ Zie bijvoorbeeld de gemeente Capelle aan den IJssel in haar coalitieakkoord (2022): "[...] we gaan aan de slag om dat vertrouwen terug te winnen en doen dat met een brede inzet op participatie die een referendumverordening, buurtpeilingen, de participatieverordening, verkennen van nieuwe vormen als een burgerberaad. We bepleiten Verordening Burgerinitiatief, nieuwe initiatieven om de betrokkenheid van de jeugd bij de gemeente te vergroten (naast bestaande instrumenten als het Kindercollege, de Jongerenraad, Klas in de raad en het gemeenteraadsspel) en het 'Right to Challenge'."

vraagstukken in de fysieke leefomgeving. In de nieuwe Omgevingswet wordt veel nadruk gelegd op het beter betrekken van burgers bij besluitvorming en aan het geven van ruimte aan maatschappelijk initiatief (Bisschops et al., 2022). Hóe burgers betrokken worden kan sterk variëren en de term participatie wordt dan ook gebruikt voor een breed scala aan doelen, benaderingen en instrumenten. Voorbeelden zijn het overnemen van overheidstaken door burgers op basis van het principe ‘right to challenge’, meer invloed van burgers op de verbetering van de leefbaarheid van wijken (door o.m. wijkbegrotingen), en het vergroten van draagvlak voor (klimaat)beleid door burgerraden of burgerfora (zoals de G1000).

Participatie wordt frequent genoemd als mogelijkheid om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen of te versterken. Er is echter nog onvoldoende bekend over de relatie tussen participatie en vertrouwen in de overheid om vast te kunnen stellen of – en zo ja, hoe – participatie zou kunnen bijdragen aan het herstellen of versterken van het vertrouwen in de overheid en welke factoren en mechanismen hierbij een rol spelen. De Raad van State (2020) waarschuwt in haar advies over de Wet versterking participatie op decentraal niveau voor onrealistische verwachtingen over burgerparticipatie en benadrukt dat er aandacht zou moeten zijn voor de kansen én de risico’s. De raad stelt: “Gebeurt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de doelen niet worden bereikt en de maatschappelijke onvrede bij bepaalde groepen burgers niet afneemt maar juist toeneemt. Burgers krijgen dan minder vertrouwen in de overheid en zijn daardoor juist minder geneigd te participeren, in welke vorm dan ook” (Raad van State, 2020, p 5). Deze literatuurstudie draagt bij aan het creëren van een realistisch beeld van de bijdrage die participatie zou kunnen leveren aan het versterken of herstellen van het vertrouwen van burgers in de overheid.

1.2 Scope, doel en onderzoeksvragen

De focus van de literatuurstudie ligt op de mogelijke rol die participatie van burgers in besluitvorming in de fysieke leefomgeving kan spelen bij het versterken of herstellen van het vertrouwen in het openbaar bestuur. Dit is wat anders dan het vertrouwen dat burgers hebben in het politieke systeem als geheel of de tevredenheid over de manier waarop de democratie functioneert. In deze studie wordt het openbaar bestuur gezien als het geheel van de bestuurlijke, ambtelijke en vertegenwoordigende organisaties van een overheid op een bepaald schaalniveau. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de nationale overheid (het Rijk), regionale overheden (provincies en waterschappen) en lokale overheden (gemeentes). Het onderzoek is niet gericht op het vertrouwen in specifieke personen. Alhoewel de primaire aandacht uitgaat naar provincie, gemeenten en waterschappen, speelt de landelijke overheid wel degelijk een rol als factor die medebepalend is voor het vertrouwen in deze decentrale overheden (Blokstra, 2019; Voogd et al., 2021).

Er is al veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de factoren die van invloed zijn op het vertrouwen in het openbaar bestuur én naar participatie, maar studies naar de samenhang tussen vertrouwen en participatie zijn schaars. Wat wel bekend is, is dat zowel vertrouwen als participatie containerbegrippen zijn en vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. Daarom is het belangrijk allereerst te komen tot een beter inzicht in deze begrippen en ze nauwkeurig te definiëren, voordat

Een ander voorbeeld is de gemeente Leidschendam-Voorburg in het coalitieakkoord Verbinden, vertrouwen, vooruitgang (2022): “Inwoners, ondernemers en andere organisaties weten zelf het beste wat goed is voor hun buurt of wijk. Daarom betrekken we inwoners van Leidschendam, Stompwijk en Voorburg bij alle gemeentelijke besluiten die invloed hebben op onze samenleving. Op deze manier willen we werken aan het herstel van vertrouwen tussen burgers en politiek”.

dieper ingegaan wordt op de mechanismen (causale verbanden tussen participatie en vertrouwen) en factoren (variërend van persoonlijke als opleidingsniveau tot prestaties van overheden en sociaal-economische factoren) die de relatie beïnvloeden. De studie heeft niet de pretentie een volledig overzicht te kunnen geven. Gezien de omvang van de beschikbare wetenschappelijke literatuur en de meer praktijkgerichte onderzoeken (zowel internationaal als gericht op de relatie tussen vertrouwen en participatie in Nederland) én de beschikbare tijd is dat ondoenlijk. De studie heeft dan ook een exploratief karakter.

De literatuurstudie heeft als doel een synthese te geven van de huidige inzichten in de mogelijke relatie tussen participatie van burgers in besluitvorming in de fysieke leefomgeving en het vertrouwen van burgers in de overheid. Deze synthese wordt gepresenteerd als een conceptueel model.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Welke opvattingen bestaan er over de begrippen vertrouwen en participatie?
2. Welke factoren en mechanismen kunnen van invloed zijn op het vertrouwen in het openbaar bestuur?
3. Welke rol zou participatie kunnen spelen bij deze factoren en mechanismen die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur?

1.3 Methode van onderzoek

De studie omvat de analyse van (internationale) wetenschappelijke literatuur en publicaties over participatie en vertrouwen in de Nederlandse context. De literatuurstudie is – gezien de omvangrijke beschikbare kennis – selectief van aard en heeft een iteratief karakter. De focus is gelegd op onderzoeken gericht op vertrouwen of participatie en het beperkter aantal studies dat ingaat op de relatie. In de initiële selectie van documenten zijn bij voorkeur studies gekozen die gaan over:

- Vertrouwen en participatie in omgevingsbeleid en besluitvorming in de fysieke leefomgeving.
- Politiek vertrouwen en de factoren en mechanismen die dat vertrouwen verklaren.
- De relatie tussen politiek vertrouwen en interpersoonlijk en sociaal vertrouwen .
- De oorzaken en consequenties van dalend vertrouwen, gebrek aan vertrouwen of wantrouwen en factoren die kunnen bijdragen aan versterking of herstel van het vertrouwen.
- Vertrouwen en maatschappelijk onbehagen in Nederland op verschillende schaalniveaus.
- De evaluatie van participatieprocessen en de keerzijden van participatie.

Gedurende het onderzoek is de selectie aangevuld op basis van aanbevelingen van de begeleidingscommissie, de uitkomsten van de focusgroepen en adviezen van experts.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: In het eerstvolgende hoofdstuk worden een aantal belangrijke inzichten in het begrip vertrouwen beschreven. Daarna wordt in het derde hoofdstuk een korte duiding gegeven van hoe het met het vertrouwen in Nederland is gesteld. In hoofdstuk 4 wordt na een inleiding in het begrip participatie uiteengezet welke inzichten er zijn in de relatie tussen participatie en vertrouwen en in het laatste hoofdstuk wordt e.e.a. samengevat in een conceptueel model.

2 Vertrouwen

2.1 Waarom is vertrouwen belangrijk?

Vertrouwen in de overheid – of het gebrek daaraan – lijkt bijna wekelijks in het nieuws te zijn⁷. Die aandacht komt mede voort uit het idee dat het openbaar bestuur niet goed kan functioneren zonder vertrouwen. De zorgen over het dalende vertrouwen zijn dan ook onderwerp van een veelvoud aan onderzoeken, publicaties en beleidsdocumenten (zie o.m. Korsten & de Goede, 2006; Bovens & Wille, 2008a; ROB, 2010; Newton & Zmerli, 2011; CBS, 2020, van den Berg & Kok, 2021; Engbertsen et al., 2021; Coalitieakkoord, 2021). De vraag waarom vertrouwen belangrijk is, wordt op verschillende manieren beantwoord. Vertrouwen wordt zowel gekoppeld aan legitimiteit van het politieke of democratische systeem als geheel als aan de specifieke instituties die er deel van uitmaken (van der Meer & Dekker, 2011; Verweij-Jonker Instituut, 2020, Van der Voogd et al., 2021). Van der Meer en Dekker (2011, p. 1.) beschrijven vertrouwen als ‘de lijm’ die het systeem bij elkaar houdt en ‘de olie in de machine’ die zorgt dat beleid effectief is. Legitimiteit wordt – zeker in COVID-19-tijd – soms uitgelegd als de bereidheid van burgers om zich te voegen naar de aanwijzingen van de overheid op landelijk, regionaal of lokaal niveau (Verweij-Jonker Instituut, 2020). Dat suggereert dat vertrouwen kan bijdragen aan een betere implementatie van beleid. Daarnaast wordt aangegeven dat vertrouwen een randvoorwaarde is voor het durven aangaan van risico’s (Voogd et al., 2021) en bevorderlijk is voor een goede samenwerking (Rousseau, 1998). Omgekeerd kan een gebrek aan vertrouwen of wantrouwen zorgen dat burgers afhaken en de democratische rechtsstaat de rug toekeren (Bovens & Wille, 2008; Zmerli & van der Meer, 2017; van den Berg & Kok, 2021).

Ook in het domein van de fysieke leefomgeving wordt een gebrek aan vertrouwen als een probleem gezien (van Ark, 2005; Swain & Tait, 2007; Laurian, 2009). Niet alleen omdat het deel uitmaakt van het grotere politieke systeem, maar juist ook omdat in omgevingsbeleid een cruciale rol is weggelegd voor de overheid in het afwegen van belangen in de fysieke leefomgeving. Dergelijke afwegingen zijn vaak niet makkelijk te maken, omdat belangen en probleemdefinities uiteenlopen of conflicteren en de ruimteconcurrentie groeit⁸. Al decennialang wordt gestreefd om burgers en andere betrokkenen beter te betrekken bij besluitvorming (Healey, 1997). De hoop is daardoor het vertrouwen te herstellen in zowel de expertise van professionals als in de instituties waarvan ze deel uitmaken (Laurian, 2009).

Het bovenstaande laat zien dat het vertrouwen in de overheid een veelbesproken onderwerp is. Het laat ook al iets zien over de verschillende facetten van vertrouwen, dat het kan veranderen in de loop van de tijd en dat er wordt gezocht naar mogelijkheden om het te beïnvloeden. Het vertrouwen in de overheid als democratisch systeem is iets heel anders dan vertrouwen op het vakmanschap van een expert op het gebied van omgevingsbeleid. Daarom wordt in de volgende paragraaf eerst dieper

⁷ Zie bijvoorbeeld het FD ‘[Vertrouwen in de overheid historisch laag](#)’, Trouw: ‘[Hoe krijgt de gemeente het vertrouwen van de kiezer terug](#)’, en De Correspondent ‘[Zolang de uitvoering hapert blijft het zoeken naar vertrouwen](#)’

⁸ In het rapport van PBL ‘[Grote opgaven in een beperkte ruimte](#)’ wordt gerefereerd aan de grote woningbouwopgave en ruimtelijke consequenties van energietransitie en de beperkte draagkracht van water en bodem. De mogelijke risico’s van de roep voor een sterke overheid met doorzettingsmacht voor participatie van burgers wordt onder meer beschreven door Bisschops, Hollemans en Beunen op Omgevingsweb met het artikel [Omgevingswet en participatie](#). Ook rondom stikstof wordt het ruimtegebrek benadrukt in het eindadvies ‘[Niet alles kan overal](#)’, van het Adviescollege stikstofproblematiek in 2020

ingegaan op het begrip vertrouwen, voordat participatie en de relatie tussen participatie en vertrouwen nader toegelicht wordt.

2.2 Wat is vertrouwen?

Vertrouwen kan gezien worden als een relatie tussen degene die vertrouwen geeft en degene (of de institutie, maar daarover later meer) die het krijgt: A vertrouwt B om C te doen (Rousseau et al., 1998; Fisher et al., 2010; Van der Meer & Quatarra, 2019; Voogd et al., 2021). Dit gaat over het algemeen samen met een bepaalde mate van afhankelijkheid van de beslissingen of acties van de ander en de risico's die het schenken van vertrouwen met zich meebrengt. Ligt het in de lijn der verwachtingen dat de ander zal handelen met de beste bedoelingen en dat het plaatsen van vertrouwen geen negatieve gevolgen zal hebben? Het schenken van vertrouwen is een min of meer bewuste afweging, die meestal gemaakt moet worden op basis van onvolledige informatie. Dat gaat verder dan alleen het maken van rationele afwegingen en wordt daarom ook wel beschreven als een "leap of faith" (Luhmann, 1988; Laurian, 2009). Bij het maken van afwegingen kunnen drie componenten worden onderscheiden (Lewicki et al. 2006; Fisher et al., 2010):

- *Cognitief*: het maken van rationele afwegingen van risico's, of de institutie over de juiste expertise en kennis beschikt en of er sprake is van gedeelde belangen.
- *Moreel*: het beoordelen of er sprake van een gedeeld wereldbeeld en/of waarden en of er een schending van vertrouwen op de loer ligt.
- *Gedrag*: handelen vanuit vertrouwen wekt vertrouwen op bij de ander (reciprociteit in vertrouwen).

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat de termen vertrouwen, wantrouwen en bijvoorbeeld maatschappelijk onbehagen in verschillende onderzoeken en publicaties door elkaar heen worden gebruikt. De definities zijn niet altijd helder en soms overlappen de termen elkaar. Op het verschil met maatschappelijk onbehagen wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan, maar eerst wordt het verschil tussen vertrouwen en wantrouwen geduid.

Vertrouwen is namelijk niet simpelweg het tegenovergestelde van wantrouwen. De begrippen hebben een verschillende betekenis. Er is vertrouwen wanneer de inschatting wordt gemaakt dat de ander betrouwbaar is, terwijl er bij wantrouwen twijfel is over goede bedoelingen of zelfs een vermoeden van kwalijke intenties. Vertrouwen en wantrouwen kunnen naast elkaar bestaan. Een mooi voorbeeld wordt gegeven in Lewicki en anderen (2006: p 1002), waarin – vrij vertaald – het volgende geschetst wordt: "Op een boerderij staat een kraam met lokale producten te koop, waarvoor een koper zelf het gevraagde bedrag in een kistje moet doen (vertrouwen), maar het kistje zelf is wel afgesloten en vastgemaakt aan de kraam zodat het niet leeggehaald of meegenomen kan worden (wantrouwen)".

Daarnaast kunnen vertrouwen én wantrouwen verschillen in de mate waarin het aanwezig is. Een groot vertrouwen leidt tot een hogere mate van actiebereidheid, terwijl een klein vertrouwen veelal gekenmerkt wordt door passiviteit. Bij wantrouwen speelt achterdocht en cynisme een rol en is er meer behoefte aan controlemechanismen of zelfs sprake van paranoia.

Door vertrouwen en wantrouwen op verschillende assen te plaatsen, kan een onderscheid worden gemaakt in vier kwadranten in figuur 1.

	Laag wantrouwen	Groot wantrouwen
Groot vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen angst/scepsis/cynisme, weinig controle-drang, niet waakzaam 	<ul style="list-style-type: none"> • Angst, scepsis, cynisme, achterdocht, oplettendheid, waakzaamheid
Klein vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Geloof, Hoop, overtuiging, zekerheid, initiatief • Hoge congruentie in waarden • Kansen zien en pakken • Initiatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen, maar verifiëren • Gesegmenteerde en begrensde relaties • Aanneمة: oneerlijke of schadelijke intenties • Paranoia
Klein vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen geloof/hoop/overtuiging, aarzeling, passiviteit • Professionele relatie • Beleefd, protocol, zakelijke afspraken 	

Figuur 1: Vertrouwen en wantrouwen conform model (Lewicki et al., 2006)

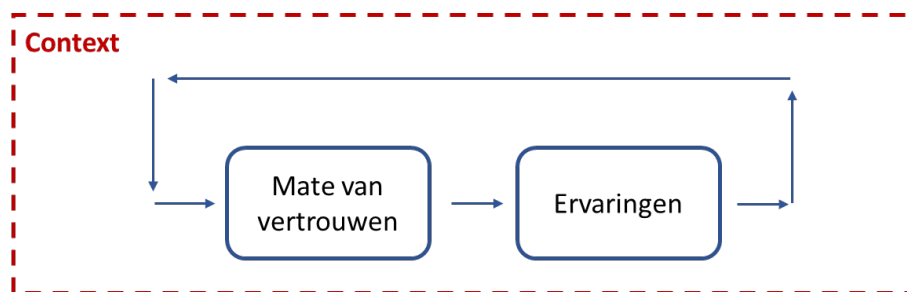
De figuur maakt bijvoorbeeld ook duidelijk dat een verwachting over het ontbreken van negatieve intenties niet hetzelfde is als aannemen dat er positieve intenties zijn (zie het kwadrant linksonder). Dit verschil is ook in eerdere studies benadrukt (zoals in Rousseau et al., 1998).

Deze interpretatie van vertrouwen – en het verschil met wantrouwen – is anders dan het onderscheid dat in het Engels tussen ‘trust’ en ‘confidence’ wordt gemaakt. In het Nederlands heeft ‘confidence’ geen eigen vertaling, maar wordt het ook vertrouwen genoemd. De term ‘confidence’ wordt gebruikt voor het aanduiden van situaties waarbij niet bewust nagedacht wordt over alternatieve handelingsmogelijkheden, maar geacteerd wordt op basis van een diepere onbewuste laag van algemeen geaccepteerde vuistregels en gedeelde aannames over de werking van het grotere systeem (Luhmann, 1988). Van Ark (2005: p 131) geeft als voorbeeld dat het onmogelijk is deel te nemen aan het verkeer als er niet een basaal vertrouwen (in de zin van ‘confidence’) is dat de meeste bestuurders zich aan de verkeersregels zullen houden. Hij merkt daarbij terecht op dat het onderscheid tussen ‘confidence’ en ‘trust’ vooral analytisch van aard is, dat de verhouding tussen beide kan verschuiven en afhankelijk is van de situatie en de percepties van degene die vertrouwen geeft.

2.3 Vertrouwen is dynamisch

De mate van vertrouwen van burgers kan veranderen in de loop van de tijd (Lewicki et al., 2006; Newton & Zmerli, 2011; Schoon & Cheng, 2011; Van der Meer & Quatarra, 2019). Het basisvertrouwen van mensen wordt gevormd door vroege levenservaringen, bijvoorbeeld met school. Het is afhankelijk van de omstandigheden van de ouders en de situatie waarin men opgroeit én van karaktereigenschappen, die maken dat iemand over het algemeen goed van vertrouwen is of niet. Dit basisvertrouwen kan veranderen op basis van latere persoonlijke ervaringen én veranderingen in de bredere context, zoals sociaal-economische veranderingen, impactvolle maatschappelijke gebeurtenissen en berichtgeving via (social) media of veranderingen van de publieke opinie (Lewicki et al., 2006; Newton & Zmerli, 2011; Schoon & Cheng, 2011; Van der Meer & Quatarra, 2019).

Directe ervaringen met instituties, die kunnen variëren in frequentie, intensiteit en duur, kunnen het vertrouwen bekrachtigen of juist laten wankelen (zie figuur 2). Evaluaties over het functioneren van de overheid kunnen gaan over beleidsuitkomsten en te maken hebben met de tevredenheid met de besluitvormings- en uitvoeringsprocessen. Uit onderzoek blijkt dat ondermaatse overheidsprestaties tot een laag politiek vertrouwen leiden en dat de tevredenheid met het proces daarin een belangrijkere rol lijkt te hebben dan de tevredenheid met de uitkomsten (De Blok & Brummel, 2022). Participatie kan gezien worden als één van de ervaringen. Daarnaast is bekend dat de sociaal-economische situatie in een land sterke invloed heeft op het vertrouwen van burgers in de overheid (Van der Meer & Quatarra, 2019). Over het algemeen geldt hoe beter de economie draait, hoe hoger het vertrouwen. Andere gebeurtenissen, zoals de COVID-19 Pandemie, hebben ook een groot effect op vertrouwen. In Nederland was het vertrouwen van burgers in de overheid erg hoog in de eerste maanden⁹ om daarna hard te dalen naar een dieptepunt in september 2021 (Engbertsen et al., 2020). De verwachtingen en oordelen van burgers die maken dat ze vertrouwen hebben in een specifieke situatie zijn dan ook niet los te zien van geaggregeerde beeld over het vertrouwen in de overheid.

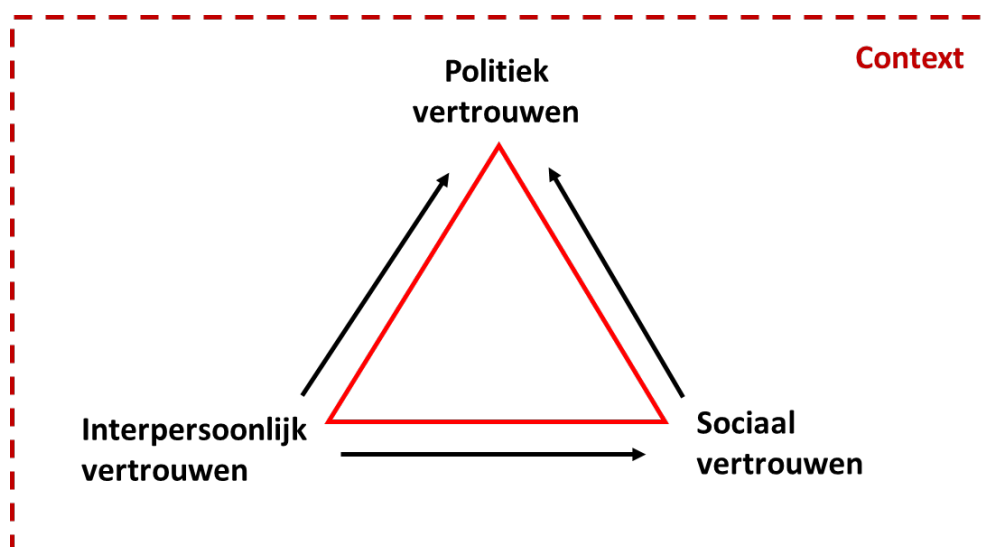


Figuur 2. De mate van vertrouwen in de tijd

2.4 Vormen van vertrouwen: interpersoonlijk, sociaal en politiek

Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende vormen van vertrouwen (Newton & Zmerli, 2011). Interpersoonlijk vertrouwen gaat over het vertrouwen dat er is in de relatief kleine kring van familie, vrienden en andere mensen die men persoonlijk kent. Dit speelt in samenwerkingen een belangrijke rol als personen elkaar beter leren kennen. Sociaal vertrouwen heeft te maken met het vertrouwen in mensen in het algemeen. Dat kan gaan over mensen die men voor het eerst ontmoet en over mensen met een ander geloof of met een andere nationaliteit. Tenslotte gaat politiek vertrouwen over het vertrouwen van burgers in de overheid. Deze term wordt zowel gebruikt om een generiek vertrouwen in het politieke systeem aan te duiden als voor vertrouwen in afzonderlijke instituties. In paragraaf 2.5 wordt dieper op dit belangrijke verschil ingegaan. Figuur 3 geeft de samenhang tussen de verschillende vormen van vertrouwen weer.

⁹ Dit is een bekend fenomeen dat ook wel het 'rally around the flag' principe wordt genoemd en dat eerder optrad in 2008/2009 tijdens de financiële crisis (SCP, 2021)



Figuur 3: De relaties tussen de verschillende vormen van vertrouwen: politiek, interpersoonlijk en sociaal

De belangrijkste conclusies over de relaties zijn dat zonder interpersoonlijk vertrouwen het nagenoeg onmogelijk is om generiek sociaal vertrouwen op te bouwen en dat dit generieke vertrouwen een randvoorwaarde is voor generiek politiek vertrouwen. Het is echter niet de enige verklarende factor en de context waarin de verschillende vormen van vertrouwen op elkaar inwerken is ook hier van groot belang. In West-Europese landen met stabiele democratieën, weinig corruptie, onafhankelijke rechtspraak en goede sociale voorzieningen is de kans dat de drie vormen in een hoge mate samen voorkomen groter dan elders (Newton & Zmerli, 2011). Daarnaast is het vertrouwen in anderen sterk afhankelijk van sociaal-economische factoren en is het vertrouwen vaak lager als er grote verschillen zijn of ervaren worden (Uslaner & Brown, 2005).

2.5 Politiek vertrouwen en vertrouwen in openbaar bestuur

Politiek vertrouwen is een veelomvattende term die kan slaan op het vertrouwen in het politieke systeem als geheel, op het vertrouwen in afzonderlijke instituties die deel uit maken van de representatieve democratie of op vertrouwen in politieke vertegenwoordigers. Bovens & Wille (2008b) geven terecht aan dat dit één van de redenen is waarom de vergelijkbaarheid van de vele onderzoeken naar politiek vertrouwen lastig is. Politiek vertrouwen is een containerbegrip waarachter verschillende fenomenen kunnen schuilgaan. Ook burgers zelf kunnen verschillende ideeën hebben over wat politiek vertrouwen inhoudt bij het beantwoorden van vragen hierover (ibid). Dit onderstreept het belang van een heldere afbakening.

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- *Generiek politiek vertrouwen*: het vertrouwen van burgers in het politieke systeem als geheel. Kenmerkend voor deze vorm van vertrouwen is de hoge mate van abstractie. Het gaat immers om vertrouwen in het functioneren van de democratie: van wetgeving en vertegenwoordiging (representativiteit van regering en parlement, verlopen verkiezingen eerlijk, heeft het parlement voldoende controlemechanismen) tot rechterlijke macht (onafhankelijke rechtspraak) en uitvoering (gelijke behandeling en handhaving van regels).
- *Vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur*: het vertrouwen in afzonderlijke instituties zoals het rijk, een provincie, een waterschap of een gemeente. Naast het vertrouwen in de

institutie als geheel, kunnen daarbinnen ook de bestuurlijke, ambtelijke en vertegenwoordigende componenten onderscheiden worden.

In dit onderzoek staat het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur op decentraal niveau centraal. Het vertrouwen van burgers in een provincie, waterschap of gemeente gaat dan over de verwachting dat die institutie het publieke belang bewaakt en collectieve vraagstukken oplost in het besef dat dat een risico met zich meebrengt. De institutie en het functioneren daarvan is namelijk nooit geheel te voorzien of te overzien voor burgers.

Het vele onderzoek naar het vertrouwen naar het politiek systeem als geheel en in vertrouwen in het openbaar bestuur op landelijk niveau¹⁰ laat zien dat beide vormen van vertrouwen sterk samenhangen met het politieke vertrouwen in afzonderlijke instituties op decentraal niveau (zie bijvoorbeeld Voogd et al., 2021). Over hoe het vertrouwen in decentrale instituties onderling samenhangt is minder bekend (zie toelichting in Hoofdstuk 3).

2.6 Samenvattend: factoren die van invloed zijn op vertrouwen

De studie maakt duidelijk dat het politiek vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur afhankelijk is van een groot aantal factoren. Deze factoren kunnen op veel verschillende manieren gecategoriseerd worden (Mayer et al., 1995; Dietz & den Hartog, 2006; Laurian, 2009; Blokstra, 2019; Voogd et al., 2021). In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen contextuele factoren, (inter)persoonlijke factoren en institutionele factoren in het besef dat deze factoren in de praktijk vaak onderling samenhangen (Dietz & den Hartog, 2006; van der Meer & Quatarra, 2019).

Contextuele factoren (nationaal, regionaal en lokaal)

- Sociaal-economisch en cultureel (w.o. sociale cohesie, diversiteit van inwoners, sociaal vangnet, onafhankelijke rechtspraak, stabiele democratie en economische groei).
- Aanwezigheid van risico's (w.o. klimaat, migratie, globalisering en werkeloosheid).
- Generiek politiek vertrouwen (werking van het politieke systeem als geheel).
- Beeldvorming, publieke opinie en (sociale) media.

(Inter)persoonlijke factoren

- Sociaal-economische positie en demografische kenmerken (w.o. opleidingsniveau, inkomen, leeftijd en woonplaats).
- Persoonlijke risico afwegingen en belangen.
- Sociaal vertrouwen (generieke perceptie over betrouwbaarheid van anderen).
- Politieke participatie (w.o. stemgedrag, politieke interesse, participatie in besluitvorming).
- Beschikbare kennis en mediagebruik.

¹⁰ In Nederland wordt het vertrouwen bijvoorbeeld langjarig gemeten in het Nationaal Kiezersonderzoek, door [CBS](#) en [SCP burgerperspectieven](#). In meerdere Europese landen wordt politiek vertrouwen onderzocht met de [Eurobarometer](#) (in opdracht van de Europese Commissie). Daarnaast wordt er ook wereldwijd via de [World Values Survey](#) al tientallen jaren onderzoek naar diverse soorten vertrouwen gedaan.

Levi & Stoker (2000) geven in het veel geciteerde artikel 'Political trust and trustworthiness' een overzicht over internationaal survey-onderzoek: zij combineren micro en macro determinanten van vertrouwen.

Zmerli & van der Meer geven in hun handboek uit 2017 een recenter overzicht van 50 jaar wereldwijd onderzoek naar politiek vertrouwen.

Institutionele factoren

- Competentie (w.o. kennis, expertise, capaciteiten, voldoet aan verplichtingen, besluitvaardigheid).
- Welwillendheid (w.o. goede intenties, handelen in het publieke belang, open voor zorgen en perspectieven van burgers en een cultuur van participatie).
- Integriteit (w.o. rechtvaardigheid, eerlijkheid, voldoende *checks & balances* en vertrouwensbreuken).
- Voorspelbaarheid (transparant en navolgbaar).

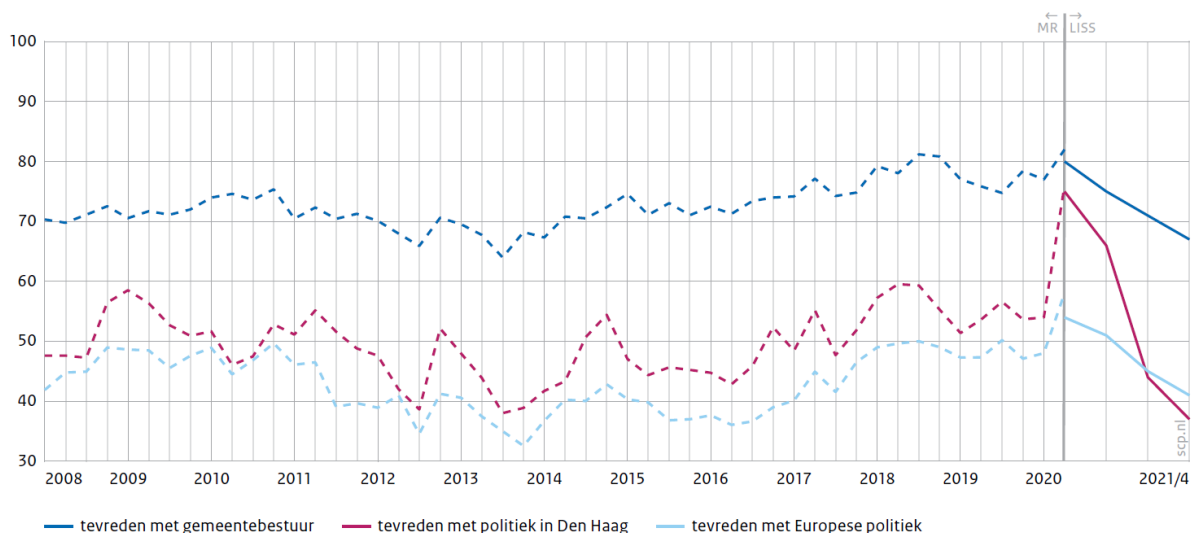
Het is goed om steeds het besef te hebben dat het bij vertrouwen van burgers altijd gaat om percepties die gebaseerd zijn op zowel directe persoonlijke ervaringen als op beeldvorming via indirecte ervaringen. Burgers zullen het functioneren van de overheid op verschillende manieren ervaren en beoordelen.

3 Vertrouwen in Nederland

3.1 Nationaal: dalend politiek vertrouwen en maatschappelijk onbehagen

Van oudsher was het generieke politieke vertrouwen in Nederland hoog en stonden we internationaal bekend als een land met een ‘hoog vertrouwen samenleving’, waar eind vorige eeuw twee derde van de bevolking vond dat de overheid goed functioneerde (Bovens & Wille, 2008b). Ook over de periode 2012 – 2018 wordt een stabiele mate van vertrouwen gerapporteerd, zowel als het gaat om sociaal vertrouwen (het vertrouwen in de medemens), het politiek vertrouwen (door CBS gedefinieerd als vertrouwen in het publieke domein) als in het private domein (het bedrijfsleven) (CBS, 2020). Dit wordt in grote lijnen bevestigd door het onderzoek van het SCP (2021) naar het vertrouwen in – en de tevredenheid met – de politiek en het bestuur. Hoewel tevredenheid een mogelijke en logische voorspeller lijkt voor vertrouwen, is het niet hetzelfde. De tevredenheid met politiek en bestuur laat wat meer schommelingen zien over dezelfde periode en vanaf 2020 is een scherpe daling zichtbaar (zie figuur 4). Met name geldt dit voor de Haagse politiek, maar het geldt ook voor de Europese politiek en het gemeentebestuur.

Figuur 1.4 Tevredenheid met Haagse en Europese politiek en gemeentebestuur, bevolking van 18+, 2008-2021/4 (in procenten)^a



a Weergegeven is het aandeel dat een score 6-10 geeft op een schaal van 1-10 voor tevredenheid.

Bron: COB 2008/1-2021/4

Figuur 4: Tevredenheid met politiek en bestuur (bron COB in het SCP onderzoek Burgerperspectieven, 2021 Q4)

Ondanks dat er verschillen zijn in de manier waarop vertrouwen gemeten wordt in de hier genoemde onderzoeken, past het beeld dat ze laten zien in een vaker geschetste trend dat het politieke vertrouwen in algemene zin in Nederland – en ook wereldwijd – aan het dalen is in de afgelopen jaren (Bovens & Wille, 2008b; Zmerli & van der Meer, 2017). Als oorzaken van de scherpe daling in vertrouwen in Nederland worden naast de COVID-19-pandemie ook de toeslagenaffaire en de trage kabinetsformatie genoemd. Daarnaast speelt onzekerheid over de eigen toekomst en/of de toekomst van de samenleving een rol (zie bijvoorbeeld Bovens & Wille, 2008a; Van Hal et al., 2020; Engbertsen et. al., 2021). Burgers maken zich niet alleen zorgen om de sociaal-economische situatie, maar bijvoorbeeld ook over de toenemende polarisering (SCP, 2021).

Er zijn grote verschillen tussen Nederlandse burgers in hun mate van vertrouwen. Om deze verschillen te verklaren wordt vaak een relatie gelegd met individuele kenmerken als opleidingsniveau en inkomen (theoretisch geschoolden hebben over het algemeen een groter vertrouwen dan praktisch geschoolden)¹¹ of stemgedrag (stemmers van politieke middenpartijen hebben vaak een hoger vertrouwen dan stemmers op partijen op de linker- of rechterflank en met name stemmers op rechts-populistische partijen hebben een laag politiek vertrouwen)¹².

Regionale verschillen zijn er ook. In hun studie naar regionaal maatschappelijk onbehagen concluderen Van den Berg en Kok (2021, p 7) dat maatschappelijk onbehagen meer voorkomt in de perifere gebieden. Maatschappelijk onbehagen wordt in hun onderzoek aangeduid als onvrede samenhangend met (a) de persoonlijke situatie, (b) een collectieve situatie, en (c) de samenleving en de politiek. Als belangrijke verklaring voor regionale verschillen wordt de specifieke maatschappelijke problematiek van landelijke gebieden genoemd, die onvoldoende doordringt tot de nationale politieke en beleidsarena. Daarnaast leven er hardnekkige gevoelens van ‘er niet toe doen’, van verwaarlozing en als minderwaardig beschouwd worden, wat ertoe leidt dat mensen weinig vertrouwen hebben in instituties en in de overheid.

Tenslotte wordt in onderzoek een samenhang aangetoond tussen het zien van sociale media als primaire informatiebron en een laag vertrouwen in de Nederlandse overheid (Engbertsen et. al., 2021). Het polariserende effect dat media kunnen hebben wordt breed herkend en media worden soms ook gezien als oorzaak van de groeiende maatschappelijke tegenstellingen (SCP, 2021).

In de langjarige metingen van het vertrouwen van burgers in de nationale overheid wordt zelden gerefereerd aan het onderwerp participatie. Waar dat gebeurt, blijft het bij algemene veronderstellingen dat bijvoorbeeld een bepaalde mate van scepsis zou kunnen leiden tot meer politieke deelname (SCP, 2022) of dat participatie – in de zin van zelfredzaamheid van burgers en de participatiesamenleving – het maatschappelijk onbehagen eerder heeft versterkt dan dat het daardoor is afgenomen (Van de Berg & Kok, 2021).

3.2 Decentraal: vertrouwen in gemeenten, provincies en waterschappen

Er wordt de laatste jaren meer onderzoek gedaan naar vertrouwen van burgers in decentrale overheden, maar nog steeds in veel mindere mate dan naar vertrouwen in de nationale overheid (Blokstra, 2019). Diverse studies bevestigen dat zowel de sociaal-economische situatie, als het generieke politieke vertrouwen en het vertrouwen van in de nationale overheid, van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in decentrale overheden (SCP, 2021; Voogd et al., 2021). Of er ook een omgekeerde relatie – het effect van het vertrouwen in decentrale overheden op de nationale overheid of het generieke vertrouwen in het politieke systeem – is niet bekend. De onderzoeken naar decentrale overheden richten zich voornamelijk op de afzonderlijke instituties en niet op de

¹¹ CBS (2020): Het verschil in sociaal vertrouwen tussen de laagst opgeleiden in 2018 is 4,2 en dit loopt op tot 8,4 bij de hoogst opgeleiden. De verschillen zijn minder groot bij het vertrouwen in instituties van het publieke domein: van 5,1 tot 6,2. Ook inkomen is onderscheidend. Het vertrouwen in de medemens loopt met het inkomen op van 5,3 bij de laagste tot 7,4 bij de hoogste inkomensgroep, en bij het vertrouwen in het publieke domein van 5,5 tot 5,9.

¹² SCP (2021) De verschillen in het vertrouwen in de regering tussen mensen met een verschillende partijvoorkeur zijn groot. Onder aanhangers van de VVD gaf 70% de regering in oktober een voldoende, onder aanhangers van D66, CDA/CU en PvdA/GL lag dat aandeel lager (resp. 57%, 56% en 52%), terwijl onder aanhangers van PVV/FvD/Ja21 slechts 14% de regering een voldoende gaf.

onderlinge relaties in de mate vertrouwen. In deze paragraaf ligt de focus op de (inter)persoonlijke en institutionele factoren die het vertrouwen in de gemeente, waterschappen en provincie bepalen.

Gemeente

De tevredenheid van burgers met het gemeentebestuur daalt sinds 2020 (SCP, 2021). Begin 2022 geeft bijna 40 procent van de Nederlanders aan weinig tot zeer weinig vertrouwen te hebben in hun gemeente¹³. Blokstra (2019) heeft onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in de gemeente en maakt daarbij een onderscheid tussen persoonsgebonden antecedenten (sociaal-economische positie en demografische kenmerken) en exogene factoren van de institutie (competentie, welwillendheid, integriteit en voorspelbaarheid). De onderzoeker stelt dat het vertrouwen van burgers in de gemeente voor een groot deel afhangt van hun beoordeling van de betrouwbaarheid van een gemeente. De twee belangrijkste factoren die van invloed zijn op de afwegingen van burgers over deze betrouwbaarheid zijn: responsiviteit en beeldvorming¹⁴. Met responsiviteit wordt bedoeld op de mate waarin een gemeente luistert naar de wensen van burgers en daarnaar handelt (responsiviteit heeft daarom te maken met percepties over de welwillendheid van een institutie). De beeldvorming kan belangrijk zijn, omdat het functioneren van een gemeente vaak te complex is om volledig te doorzien voor burgers. Daardoor is een beoordeling op basis van volledige kennis of directe ervaringen meestal niet mogelijk en speelt de reputatie van een gemeente grote rol. Tegelijkertijd heeft een gemeente meer mogelijkheden om in direct contact te werken aan vertrouwen, waar het beeld van de nationale overheid sterker door beeldvorming in de media wordt bepaald (Gemeente Den Haag, 2022).

Volgens Proszowska en anderen (2021) is het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur voornamelijk afhankelijk van een evaluatie van de prestaties én de mate waarin de wethouder en het college dezelfde partijpolitieke achtergrond hebben. Ook zij noemen responsiviteit als factor en geven aan: Hoe beter politieke vertegenwoordigers de verwachtingen van burgers waarmaken, hoe hoger het politiek vertrouwen. Dit betekent overigens niet dat gemeenten precies zouden moeten doen wat burgers willen, maar vooral dat ambtsdragers zich niet laten leiden door eigen belang, maar handelen in het algemeen belang en duidelijk maken hoe afwegingen gemaakt zijn (Denters & Klok, 2006).

Provincie

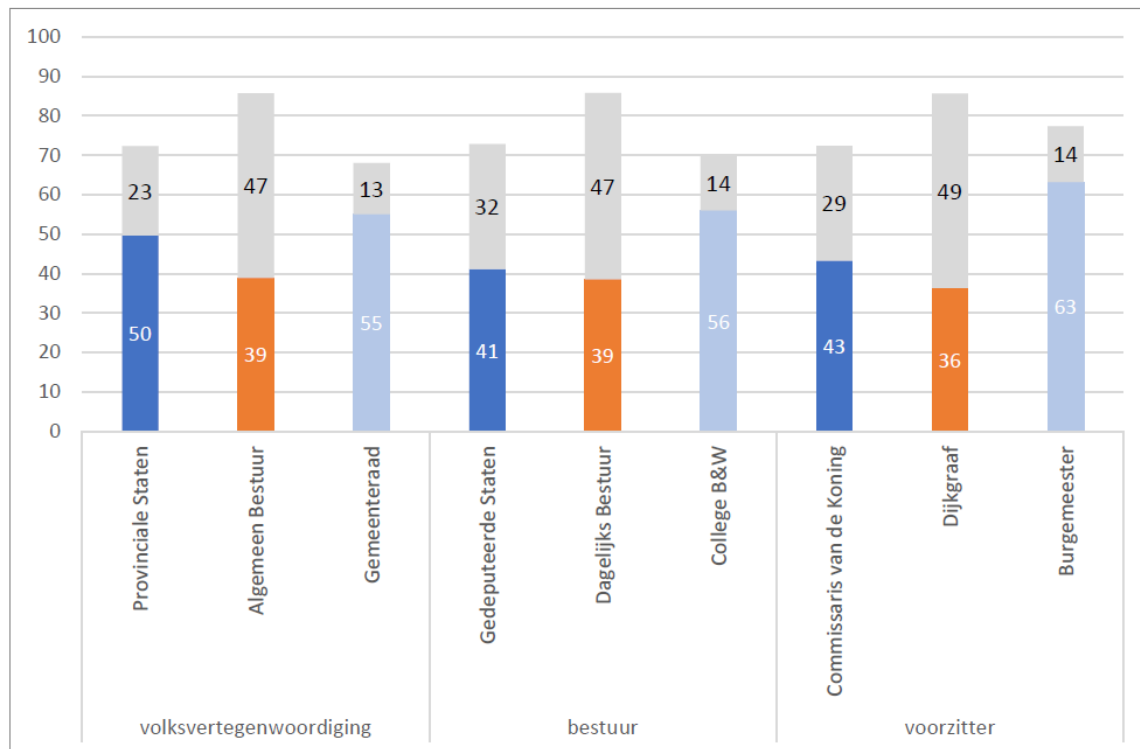
Er is geen langjarig of continu onderzoek dat het vertrouwen van burgers in de provincie in de afgelopen decennia heeft gemeten. Bekend is wel dat dat de opkomst bij provinciale verkiezingen relatief laag is, wat door pers, beleidsmakers en politici soms als zorgelijk wordt gezien (Peters, 2007). In 2020 is voor het eerst grootschalig kiezersonderzoek gedaan naar het zogenaamde middenbestuur, dat zowel provincie als waterschappen omvat (Vollaard et al., 2021). Daaruit blijkt dat burgers veel minder weten van provincies dan van nationale en gemeentelijke politiek en weinig interesse in provinciale politiek hebben. Ongeveer de helft van de burgers heeft wel het idee dat deze bestuurslaag invloed heeft op hun directe leefomgeving. Het vertrouwen van burgers in de

¹³ zie bijvoorbeeld het artikel in [Trouw](#) over onderzoek i.s.m. Kieskompas en hoe deze daling in het lokale vertrouwen zorgde voor veel discussies en zorgen rondom de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in Maart 2022

¹⁴ Deze factoren maken deel uit van een bredere analyse die gebaseerd is op zowel persoonsgebonden antecedenten of exogene factoren van de institutie (competentie, welwillendheid, integriteit en voorspelbaarheid).

provincie is lager dan het vertrouwen in bijvoorbeeld de gemeente (zie figuur 5). In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen vertrouwen in de volksvertegenwoordiging, dat wat hoger is dan het vertrouwen in het bestuur en in de voorzitter. Opvallend is dat er een relatief groot percentage aangeeft geen antwoord te kunnen geven, wat waarschijnlijk komt doordat de taken van de provincie niet erg bekend zijn¹⁵.

Figuur 1.2 Vertrouwen in personen en instellingen in het decentraal bestuur (in %; N=2672)¹⁴



Toelichting: percentages geven aandeel inwoners aan die tamelijk veel en heel veel vertrouwen hebben, alsook in grijs het percentage van inwoners die daarover geen oordeel hebben

Figuur 5. Vertrouwen in het decentraal bestuur (bron: Vollaard et al., 2021)

Wanneer provincies in de pers besproken worden, gaat het vaak over bestuurlijke affaires (Peters, 2007). De relatie tussen integriteitsvraagstukken¹⁶ en vertrouwen is niet specifiek onderzocht, maar het is waarschijnlijk dat de negatieve beeldvorming wel degelijk effect op het vertrouwen van burgers in lijn met andere onderzoeken naar de effecten van media op de nationale overheid en gemeente (Engbertsen et al., 2019; Blokstra, 2019).

In de Provincie Zuid-Holland komt het vertrouwen van haar inwoners gemiddeld uit op het rapportcijfer 6,5 (I&O Research, 2020). Hun onderzoek laat zien dat de meeste inwoners vinden dat de nationale overheid de grootste invloed heeft bij het oplossen van maatschappelijke problematiek, terwijl de provincies en gemeenten in hun ogen veel minder invloed hebben. Aan de provincie Zuid-

¹⁵ In het onderzoek in samenwerking met Kieskompas wordt verder ook gekeken naar de tevredenheid van burgers met Statenleden en de waardering voor aanpak van belangrijkste probleem. Er bleek echter dat veel mensen niet konden benoemen wat het belangrijkste probleem was.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van NRC over de integriteit van provinciale bestuurders in Limburg <https://www.nrc.nl/dossier/integriteit-limburg/>

Holland wordt vooral een rol toebedeeld op het vlak van klimaat en duurzaamheid, landbouw, natuur, woningmarkt en infrastructuur (Ibid).

Waterschap

Uit het eerder genoemde grootschalige kiezersonderzoek blijkt dat waterschappen minder bekend zijn dan provincies (Vollaard et al., 2021). Bijna de helft van de respondenten kan geen antwoord geven op de vraag in welke mate ze vertrouwen hebben in het algemene en dagelijkse bestuur of de dijkgraaf (zie figuur 5.). Wanneer er wel antwoord wordt gegeven, blijkt minder dan 40% aan te geven dat er tamelijk veel of heel veel vertrouwen is in het waterschap. Toch blijkt uit ander onderzoek dat het vertrouwen in watermanagers in Nederland relatief hoog is (Voogd et al., 2021). Dit komt waarschijnlijk mede door de lange traditie van watermanagement, waarin vooral de bescherming tegen overstromingen als succesvol wordt gezien. De score op andere taken, zoals het management van droogte en waterkwaliteit en natuurbescherming zijn lager. Het vertrouwen lijkt bij waterschappen meer gebaseerd te zijn op functionele overwegingen en of problemen adequaat worden opgelost, terwijl de kwaliteit van de representatie minder een rol speelt (Vollaard et al., 2021).

Waterproblematiek wordt vaak aangepakt in netwerken, waarin verschillende overheden en andere organisaties samen moeten werken. Vertrouwen speelt een belangrijke rol bij deze vaak informele netwerken en waar het vertrouwen aanwezig is, vinden deelnemers dat het betere resultaten oplevert (Klijn et al., 2010). Daarnaast is het belang van bruggenbouwers in watermanagement onderzocht (Edelenbos & van Meerkerk, 2014). Zij kunnen een positieve rol spelen bij het opbouwen van vertrouwen en er mede voor zorgen dat er een goede informatie-uitwisseling plaatsvindt en er voldoende aandacht is voor de diversiteit aan belangen van betrokkenen.

4 Participatie en de relatie met vertrouwen

4.1 Waarom is participatie belangrijk?

Participatie is al ruim een halve eeuw een belangrijk onderwerp van onderzoek. De discussies gaan onder meer over hoe de betrokkenheid van burgers en andere betrokkenen in politieke besluitvorming op een betekenisvolle manier ingevuld kan worden (zie bijvoorbeeld Arnstein, 1969, Cook & Kothari, 2001; Fung, 2005; Burton, 2009). In het domein van de fysieke leefomgeving wordt – zowel door academici als in de praktijk – al net zo lang gestreefd naar een betere participatie van burgers (Healey 1997; Laurian, 2004; Reed, 2008). De waarde van participatie wordt op verschillende manieren omschreven. Burton (2009) maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen voordelen die te maken hebben met de ontwikkeling van burgers zelf (in de zin van sociaal kapitaal, waardevolle deelname aan de maatschappij, mogelijkheid om te uiten) en instrumentele voordelen (betere, effectievere of meer gedragen besluiten). Door de kennis en belangen van burgers mee te nemen, worden overheden gestimuleerd om transparant te zijn en verantwoording af te leggen over hun besluitvorming (Reed, 2008). Al in 1998 is participatie van burgers in besluitvorming wettelijk vastgelegd door de Verenigde Naties in de Aarhus Convention¹⁷. Daarin gaat het vooral om het recht van burgers om goed geïnformeerd te worden en de mogelijkheid tot inspraak.

Ook in Nederland is participatie een veel besproken thema. De belangstelling daarvoor is met de ontwikkeling van de nieuwe Omgevingswet verder toegenomen. Participatie wordt vaak genoemd als een belangrijke pijler van de wet, hoewel het niet als één van de vier doelstellingen van de wet is vastgelegd (Bisschops et al., publicatie in voorbereiding). Het programma ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ besteedt al sinds de start in 2015 veel aandacht aan participatie. Zo is er een inspiratiegids beschikbaar met praktijkvoorbeelden, worden webinars gegeven en zijn er handreikingen, toolkits en andere ondersteunende documenten beschikbaar¹⁸.

Participatie wordt in de context van de Omgevingswet gezien als maatwerk en mede daarom worden met name decentrale overheden verantwoordelijk voor de invulling van participatie. In de wet zelf worden geen criteria gegeven om de kwaliteit te beoordelen. Wel wordt het door de motie Nooren¹⁹ verplicht om participatiebeleid te maken. Dat beleid moet duidelijk maken hoe overheden zelf participatie inzetten. Het wetsvoorstel ‘Versterking Participatie op decentraal niveau’ versterkt het belang van participatiebeleid in gemeenten en gaat over de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en het zogenaamde uitdaagrecht²⁰. Het gaat dus in

¹⁷ <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

¹⁸ Een aantal jaar na de lancering is de site ondergebracht bij IPLO
https://iplo.nl/participatieomgevingswet/?_ga=2.264909964.2059410788.1658922106-1624045695.1569837845

¹⁹ In de motie wordt gesteld dat het zowel voor inwoners als initiatiefnemers van belang is om inzicht te hebben in de eisen die de lokale overheden stellen aan participatie
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34986-AA.html>

²⁰ Het wetsvoorstel gaat over het omzetten van de huidige inspraakverordeningen (die regelen uitsluitend de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid) naar een participatieverordening. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

principe niet over hoe initiatiefnemers buiten de overheid participatie gaan invullen. Dat kan ervoor zorgen dat de staande praktijk – waarin participatie al vele doelen en vormen kent – complexer wordt en afhankelijker van degene die het organiseert en specifieke context waarin de participatie plaatsvindt. Daarom is het belangrijk om vast te stellen wat er eigenlijk bedoeld wordt met participatie.

4.2 Wat is participatie?

Het begrip participatie wordt op veel manieren geïnterpreteerd. Zo wordt politieke participatie regelmatig gelijkgesteld aan het uitbrengen van een stem voor verkiezingen, lid zijn van een politieke partij of het ondernemen van andere politieke activiteiten (zie bijvoorbeeld Uslaner & Brown, 2005). Participatie kan ook betekenen dat burgers meer invloed krijgen bij besluitvorming door overheden over de fysieke leefomgeving. Het betrekken van burgers bij beleid kan diverse vormen aannemen: van meer traditionele bijeenkomsten tot (online) referenda of manieren om bijvoorbeeld jongeren te betrekken via scholen. Tenslotte kan met participatie bedoeld worden op de zelfredzaamheid en vormen van zelforganisatie van groepen burgers. Dat kan gaan om het lokale beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water (Ostrom, 1990), de vorm aannemen van sociale ondernemingen (Seyfang & Smith, 2007; Healey, 2015; Bisschops & Beunen, 2019) of gaan om het door burgers overnemen van taken van overheden die door bezuinigingen wegvallen (Ubels et al., 2019).

Er zijn in de afgelopen decennia meerdere pogingen gedaan om alle vormen van participatie bij vraagstukken in het publieke domein in overzichtelijke categorieën te plaatsen. Bijvoorbeeld door Arnstein (1969) in de vorm van een ladder, waarin zelforganisatie op de hoogste trede staat, gevolgd door gedeelde verantwoordelijkheid, consultatie en informatie. De strekking van haar verhaal was dat de vormen van participatie die lager op de ladder staan vaak vormen van ‘schijnparticipatie’ zijn en dat misbruik op de loer ligt en zelfs het manipuleren van burgers. Deze ladder is veelvuldig bekritiseerd vanwege het normatieve karakter, maar wordt tegelijkertijd vaak gebruikt in de praktijk. Bijvoorbeeld in de indeling van participatie in co-creatie, meedenken/meebeslissen, consultatie en informeren. Naast de mate van invloed stellen andere onderzoekers dat het ook belangrijk is een onderscheid te maken naar wie de initiatiefnemer is en hoe informatie gedeeld wordt (Reed et al., 2018). Deze laatste onderzoekers proberen zo ook activisme een plek te geven en geven aan dat er ook zoiets bestaat als bottom-up initiatieven van burgers, die door middel van éénrichting communicatie (lobby via (social) media en publieke opinie) in staat zijn om overheidsbesluiten te beïnvloeden of te laten afketsen.

Op basis van al deze vormen van participatie zou men kunnen stellen dat participatie in brede zin gaat om het nemen van een actieve rol in het verbeteren van de leefomgeving. Die rol is verder te specificeren aan de hand van vier dimensies (zoals beschreven door verschillende onderzoekers als Newig et al., 2018; Reed et al., 2018; Visser et al., 2019):

- *Initiatiefnemer of organisator*: overheid, een partnerschap of een private partij (ondernemers of groepen van burgers).
- *Reikwijdte van deelnemers*: van selecte groep van experts, direct betrokkenen tot het bredere publiek.
- *Communicatie en samenwerking*: van informatie verstrekken tot gezamenlijk standpunten bepalen.
- *Beslissingsbevoegdheid*: mate waarin participanten invloed hebben op de besluitvorming.

Dit onderzoek is gericht op door de overheid geïnitieerde participatie, die verder gaat dan alleen het informeren van burgers en hanteert de volgende definitie: *Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties door de overheid betrokken worden (consultatie, meedenken/meebeslissen of co-creatie) bij besluitvorming in de fysieke leefomgeving die invloed op hen heeft.*

4.3 Vertrouwen en al dan niet participeren

Er is weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen participatie en vertrouwen en bovendien zijn er onduidelijkheden over de richting van het verband (Åström et al., 2017). Participatie zou kunnen leiden tot vertrouwen, maar zou ook het vertrouwen kunnen verkleinen (SCP, 2021b). Daarnaast kan vertrouwen een voorwaarde zijn voor participatie. Uit onderzoek blijkt dat zowel vertrouwen als wantrouwen kan leiden tot verschillende vormen van al dan niet participeren (Hirschmann, 1970; Laurian, 2009):

- *Uiten*: Burgers kunnen besluiten hun stem te laten horen en zich actief met besluitvorming in de fysieke leefomgeving bezig te houden. Dat kan door deel te nemen aan een door de overheid georganiseerd participatieproces, maar ook door het tekenen van petitie's, het vormen van een lokale actiegroep of door te demonstreren.
- *Vertrekken*: Burgers kunnen zich onttrekken aan een ingreep of een probleem in de fysieke leefomgeving door bijvoorbeeld te verhuizen.
- *Nalaten*: Burgers kunnen een situatie onwenselijk vinden, maar alsnog niet het belang inzien van participeren.
- *Loyaal zijn*: Burgers kunnen erop vertrouwen dat de verantwoordelijken de juiste beslissingen zullen nemen en daardoor geen noodzaak zien om te participeren.
- *Berusten*: Burgers kunnen het idee hebben dat er geen invloed uit te oefenen is. Terwijl ze een situatie onwenselijk vinden, kunnen zich alsnog neerleggen bij negatieve gevolgen.

Een 'gezond' wantrouwen kan voor burgers een sterke motivatie vormen om zich met besluitvorming bezig te houden (Christensen & Lægreid, 2005). Maar als er geen vertrouwen is in het eigen kunnen, de invloed die uitgeoefend kan worden en/of de betrouwbaarheid van de organisatie is deelname aan een door de overheid georganiseerd traject onwaarschijnlijk (Levi & Stoker, 2000; Laurian, 2004; Åström et al., 2017).

De inzet van participatie wordt regelmatig bekritiseerd, omdat het niet altijd het gewenste resultaat oplevert en er onvoldoende aandacht is voor de keerzijden (Cook & Kothari, 2001; Innes & Booher, 2004; Ianniello et al., 2019). Een belangrijk onderwerp van kritiek is de representatie van verschillende groepen burgers en het feit dat voornamelijk een selecte groep van 'usual suspects' participeert, die beschikt over specifieke vaardigheden (Stapper & Duijvendak, 2020). Mede daarom worden steeds vaker nieuwe vormen van participatie ingezet, zoals burgerfora en referenda (Voß & Amelung, 2016). Zelfs wanneer deelname aan een dergelijk forum plaatsvindt via loting, blijkt echter dat de samenstelling ook hier vaak veel minder divers is dan gehoopt (Michels & Binnema, 2018). Er is een oververtegenwoordiging van hoogopgeleide, oudere burgers met een grotere interesse in politiek en een hoger politiek vertrouwen.

Dit laat zien dat er veel verschillende motieven en verwachtingen een rol spelen bij de keuze om op een bepaalde manier te participeren. Het blijft een vraag of alle burgers bereikt kunnen worden met door de overheid georganiseerde participatie (Voß & Amelung, 2016; Åström et al., 2017). Zo laat het

kiezersonderzoek naar het middenbestuur (Vollaard et al., 2020) zien dat slechts 15% van de inwoners participeert in hun eigen provinciaal beleid en slechts 7% participeert bij hun eigen waterschapsbeleid²¹. De participatievormen variëren daarbij van het tekenen van een petitie, lidmaatschap van een politieke partij tot het contact opnemen met lokale of regionale media over provinciale of waterschap kwesties. Dat betekent dat slechts een klein deel van de burgers deelneemt aan participatie. De directe invloed van participatie op het algemeen vertrouwen in het openbaar bestuur zal alleen al om die reden beperkt zijn, al kan er via beeldvorming wel een breder effect optreden dan alleen bij participanten.

4.4 Vertrouwen in de uitvoering en uitkomsten van participatie

Vertrouwen van burgers speelt dus een rol bij de beslissing om te participeren, maar ook tijdens het participatieproces en bij het beoordelen van de uitkomst (Laurian, 2009; Åström et al., 2017).

Participanten vinden het vaak net zo belangrijk – of zelfs belangrijker – dat het proces van participatie transparant en eerlijk verloopt als dat de uitkomst in lijn is met hun inbreng. Zelfs als het resultaat niet is wat men had gehoopt, maar wel duidelijk is hoe de afwegingen gemaakt zijn, zou participatie een positieve bijdrage kunnen leveren aan het vertrouwen (Johnson, 2014).

Daartegenover staat dat wanneer het participatieproces niet goed verloopt er een negatief effect op het vertrouwen kan zijn (Christensen & Lægheid, 2005; Åström et al., 2017).

Een grotere kans op een positief effect op vertrouwen ontstaat als in het proces voldoende ruimte is voor het uiten van verschillende meningen, gebruik wordt gemaakt van goed gekwalificeerde en onafhankelijke begeleiders en er adequaat op eventuele conflicten wordt gereageerd (Laurian, 2009; Michels & Binnema, 2017; Michels & de Graaf, 2017; Wolf & van Dooren, 2021). Zowel het vertrouwen van participanten in elkaar als de mate waarin er bereidheid is om naar elkaar te luisteren, kunnen invloed hebben op de kwaliteit van een gesprek of discussie (Laurian, 2009; Michels & Binnema, 2017).

Toch blijven er veel vragen over de richting van de causale relaties tussen participatie en vertrouwen. Zo wordt de relatie in het CBS rapport over vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme (2020) als een kip-ei situatie beschreven en beschrijft Putnam (2000, p.137) de relatie als een “well-tossed spaghetti”. Dit wordt ook bevestigd in onderzoek naar participatie en vertrouwen in de gemeente Enschede (Denters & Klok, 2002). Na de vuurwerkramp van 2000 is gezamenlijk gewerkt aan de heropbouw van de wijk ‘Roombeek’. De aanname was dat het vertrouwen in de gemeente door de ramp sterk aangetast was én dat het vertrouwen kon worden hersteld door een goede en participatieve aanpak van de wederopbouw. De onderzoekers hebben echter niet goed kunnen vaststellen of dat gelukt is en er is twijfel over of de aannames beide of juist géén van beide kloppen. Er lijkt geen toename te zijn van vertrouwen, maar ook geen afname. Dat laatste kan wel degelijk een belangrijk resultaat zijn, aangezien een slechte afhandeling van de wederopbouw en de participatie van burgers daarin (zoals in Groningen) wel degelijk kan leiden tot negatieve consequenties voor het vertrouwen in instituties (Bovenhoff, publicatie in voorbereiding).

²¹ Participatie wordt hier opgevat als het percentage van de inwoners van provincies die gebruik maken van een fysieke of digitale vorm van directe participatie, zoals contact leggen met politici of een petitie tekenen.

5 Samenvattend: factoren en mechanismen in een conceptueel model

Uit de literatuurstudie blijkt dat er veel verschillende factoren en mechanismen van invloed kunnen zijn op de relatie tussen participatie en vertrouwen. In dit hoofdstuk wordt hiervan een overzicht gepresenteerd in de vorm van een conceptueel model. De centrale vraag van het onderzoek *of – en hoe – participatie in besluitvorming over de fysieke leefomgeving een bijdrage zou kunnen leveren aan het versterken of herstellen van vertrouwen in het openbaar bestuur*, kan nog niet volledig beantwoord worden. Het ontbreekt aan inzicht in welke factoren en mechanismen méér en welke mínder invloed hebben op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Daarnaast is nog onderbelicht of er verschillen zijn tussen de decentrale instituties die in dit onderzoek centraal staan. Het beeld over de relaties tussen de vele verschillende manieren waarop burgers kunnen participeren en hun vertrouwen of wantrouwen in het openbaar bestuur blijft op basis van de bestaande literatuur nog behoorlijk diffuus. Aanvullende inzichten uit de twee andere deelstudies (de focusgroepen en de studie naar drie casussen in de Provincie Zuid-Holland) van het bredere onderzoek zijn nodig om tot concrete aanbevelingen te kunnen komen over de manier waarop participatie – waar mogelijk – een zo goed mogelijke bijdrage kan leveren aan het versterken of herstellen van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

5.1 Mechanismen

De mechanismen in de relatie tussen participatie en vertrouwen wordt op verschillende manieren beschreven en er zijn nog veel vragen over de causale relatie tussen beide begrippen. Vertrouwen kan van invloed zijn op participatie, maar omgekeerd kan participatie ook het vertrouwen versterken, niet beïnvloeden of doen afnemen. Het is belangrijk dat een onderscheid wordt gemaakt in mechanismen die een rol spelen in de relatie tussen participatie en vertrouwen op drie momenten in de tijd: voorafgaand aan participatie, tijdens en na afloop van participatie (zie figuur 6).

Voorafgaand

Zowel vertrouwen als wantrouwen kan leiden tot participatie bij besluitvorming in de fysieke leefomgeving. Een ‘gezond’ vertrouwen maakt dat burgers kritisch kunnen kijken naar besluitvorming in de fysieke leefomgeving. Wanneer ze zichzelf in staat achten – en de tijd hebben – zullen ze zich eerder inzetten om actief deel te nemen. Dat kan zowel in de vorm van deelname aan een door de overheid georganiseerd traject als op een andere manier, bijvoorbeeld door het oprichten van een actiegroep of ondertekenen van een petitie. Het besluit van burgers om niet te participeren kan eveneens voortkomen uit vertrouwen en de verwachting dat de verantwoordelijke instituties hun verantwoordelijkheden nemen. Wantrouwen kan ertoe leiden dat burgers geen heil zien in participatie. Wanneer de onvrede met het openbaar bestuur structureel wordt, kan het doorslaan in onvrede over het politieke systeem als geheel en het functioneren van de democratie (SCP, 2022).

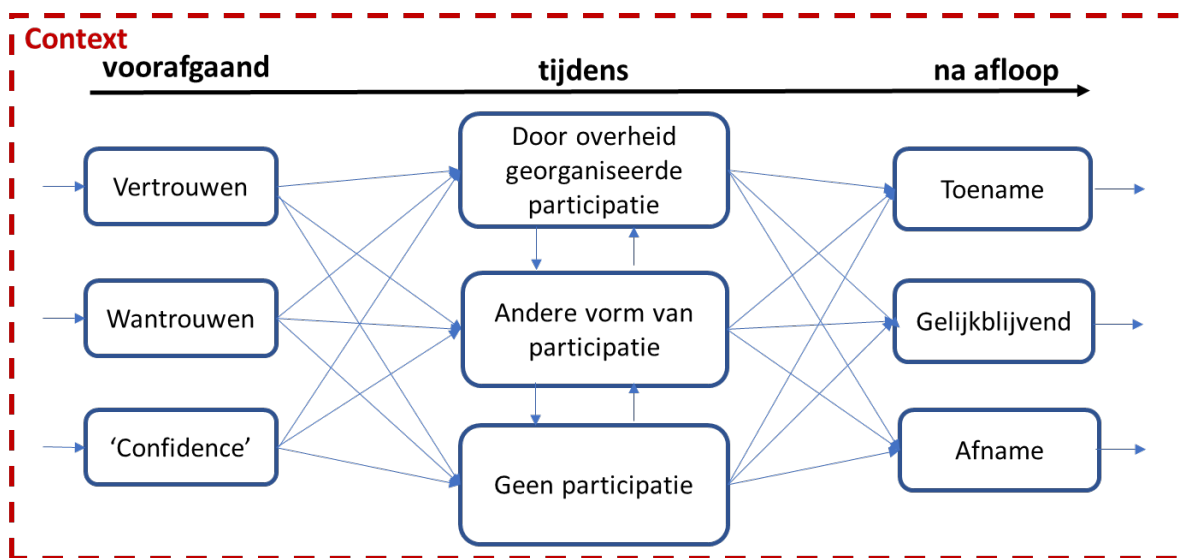
Tijdens

Wanneer burgers deelnemen aan een door de overheid georganiseerd participatietraject kan dat in veel verschillende vormen zijn, zoals in de vorm van enquêtes, burgerraden, co-creatie sessies. Bij minder intensieve vormen van participatie zou de invloed op het vertrouwen van burgers beperkter kunnen zijn dan bij een langdurige samenwerking. De invloed is onder meer afhankelijk van de mate

waarin discussie mogelijk is, er ruimte is voor een grote diversiteit aan meningen, er wel of geen conflict optreedt en het onderling vertrouwen van participanten in elkaar en in de institutie die de participatie organiseert. Daarnaast kunnen burgers zich – mogelijk onverwacht – van buiten het georganiseerde traject mengen in de besluitvorming.

Na afloop

Het samenspel tussen burgers die ervoor kiezen om te participeren in een door de overheid georganiseerd participatieproces, op een andere manier invloed uit te oefenen of zich afzijdig te houden zal bepalend zijn voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Daar speelt naast de directe ervaringen van burgers ook beeldvorming over het participatietraject, en percepties over hoe responsief een institutie is, een rol. Wanneer een participatietraject met grote maatschappelijke impact bij deelnemers vertrouwen heeft gegeven én dat door media breder bekend is gemaakt, kan participatie een groter effect hebben op het vertrouwen dan alleen bij degene die hebben deelgenomen.



Figuur 6: Mechanismen: Veranderingen in de mate van vertrouwen in de tijd

5.2 Factoren

Een breed scala van factoren beïnvloedt deze mechanismen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen contextuele, institutionele factoren en (inter)persoonlijke factoren.

Contextuele factoren

Dit betreft een brede categorie van factoren die niet direct te maken hebben met een bepaalde institutie of een specifiek participatieproces, maar wel van invloed kunnen zijn op dat proces, de wijze waarop participanten dat proces ervaren, of erop terugkijken en daarmee op de relatie tussen participatie en vertrouwen in een institutie. Het betreft sociaal-economische en culturele factoren, maar ook factoren als de aanwezigheid van maatschappelijke risico's (zoals bijvoorbeeld COVID-19) en het generieke vertrouwen van burgers in het functioneren van het politieke systeem als geheel en te maken heeft met een basaal vertrouwen of 'confidence'. Beeldvorming, publieke opinie en (sociale) media zijn de laatste contextuele factoren.

Institutionele factoren

Deze factoren hebben te maken met de kenmerken van de overheid: de competentie, welwillendheid (inclusief responsiviteit), integriteit en voorspelbaarheid. Ook over deze factoren maken burgers een afweging met het oog op de betrouwbaarheid van een bepaalde institutie. Hierbij spelen vragen een rol als: hoe waarschijnlijk is het dat de institutie goede intenties heeft, doet wat er beloofd wordt en welke controle mechanismen er zijn. De prestaties van de overheid en de beoordeling hiervan door burgers maakt deel uit van deze institutionele factoren.

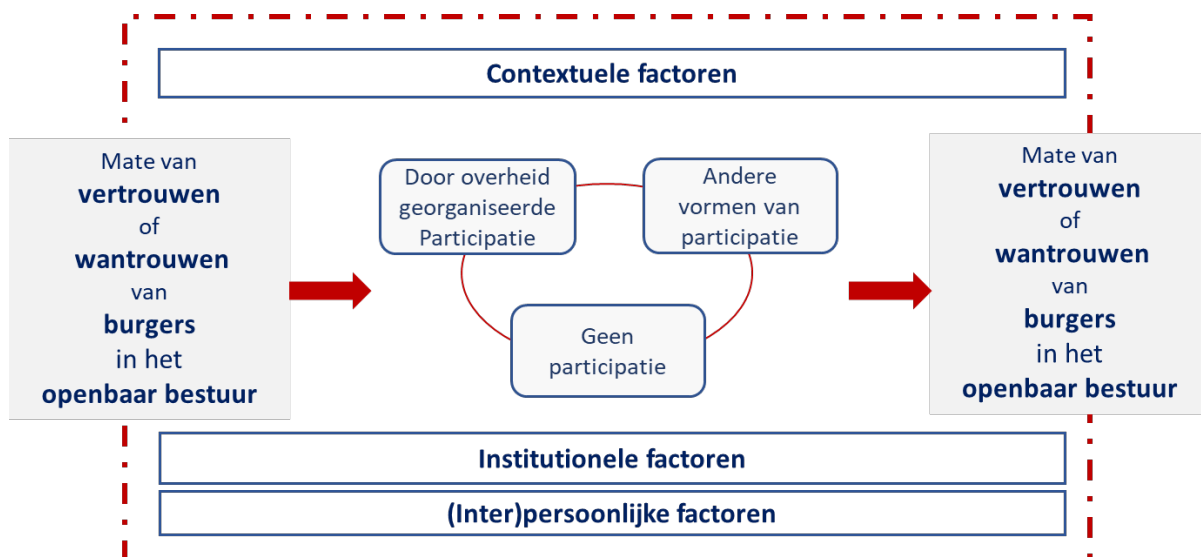
(Inter)persoonlijke factoren

Dit zijn factoren die te maken hebben met de sociaal-economische positie van burgers en demografische kenmerken. Daarnaast gaat het om de individuele percepties over het nut of de noodzaak van participatie en welke manier van participeren door burgers als het meest kansrijk wordt beoordeeld om de persoonlijke belangen zeker te stellen. Hierbij spelen vragen een rol als: hoe groot is het persoonlijke belang, hoe groot is risico van niet deelname, wat is het vertrouwen in de medemens en welke kennis is er beschikbaar?

5.3 Conceptueel model

Samenvattend laat de literatuurstudie zien dat het vertrouwen van burgers in een bepaalde institutie een momentopname is: een burger, met een bepaalde mate van vertrouwen, doet ervaringen op waardoor de mate van vertrouwen gelijk blijft, daalt of versterkt wordt in een bepaalde context die eveneens aan verandering onderhevig is (zie figuur 7).

Het deelnemen aan een door de overheid georganiseerd participatietraject, het op een andere manier deelnemen of het zich juist afzijdig houden is een van de vele ervaringen die van invloed zijn op het vertrouwen in de overheid. Het is niet zo dat een bepaalde mate van vertrouwen altijd samenhangt met een bepaalde manier van participeren. Daarnaast kan participatie een positief effect hebben op vertrouwen, maar daar ook afbreuk aan doen of geen enkele invloed op hebben. Datzelfde geldt ook in het geval er voor een andere manier van bemoeienis wordt gekozen of burgers de besluitvorming aan de verantwoordelijke overheden overlaten.



Figuur 7: Conceptueel model: factoren en mechanismen die van invloed zijn op de relatie tussen participatie van burgers en het vertrouwen in het decentrale openbaar bestuur in de tijd

5.4 Nader te onderzoeken inzichten in de relatie tussen participatie en vertrouwen

Enkele opvallende inzichten uit de literatuur met betrekking tot de relatie tussen participatie en vertrouwen, die in de vervolgonderzoeken verder getoetst en aangevuld kunnen worden, zijn de volgende:

- Het generieke politieke vertrouwen (contextuele factor) én het algemene vertrouwen in de nationale overheid (institutionele factor) blijken belangrijke factoren te zijn die samenhangen met het vertrouwen van burgers in specifieke instituties op decentraal niveau. Het generiek politiek vertrouwen is gerelateerd aan een basaal vertrouwen of 'confidence' en is waarschijnlijk in beperkte mate te beïnvloeden door het organiseren van participatie van burgers in besluitvorming in de fysieke leefomgeving (Christensen & Lægheid, 2005; Voogd et al., 2021). Ook het effect van participatie op decentraal niveau op vertrouwen van burgers in de landelijke politiek zal beperkt zijn.
- Als participatie goed verloopt lijkt het een positief effect te kunnen hebben op het vertrouwen van burgers in de betreffende institutie en een slecht verlopen traject heeft hoogstwaarschijnlijk een omgekeerd effect. Daarbij is een onderscheid te maken tussen oordelen van burgers over het proces én over de uitkomst, waarbij het eerste meer invloed lijkt te hebben dan het laatste (Laurian, 2009). Nog niet inzichtelijk is of het positieve effect dat participatie kan hebben groter is dan het negatieve én of het tijdelijke of blijvende effecten zijn (Johnson, 2014; Michels & Binnema, 2018).
- Met name de percepties die burgers hebben van de institutionele factor welwillendheid lijkt van belang te zijn voor het effect van participatie op vertrouwen. Het open staan voor meningen en wensen van burgers en daarnaar handelen maakt daar deel van uit. Als burgers ervaren dat er naar hen wordt geluisterd in participatie of bijvoorbeeld goed omgegaan wordt met conflicten die ontstaan tijdens een traject, zou dat kunnen bijdragen aan het versterken of herstellen van vertrouwen (Laurian, 2009; Wolf & van Dooren, 2021). Ook als een institutie bekend staat als responsief zou dat het vertrouwen van burgers in de betreffende institutie positief kunnen beïnvloeden (Blokstra, 2019).
- De verhouding tussen directe persoonlijke ervaringen en beeldvorming is niet goed in beeld, maar waarschijnlijk van groot belang gezien (De Blok & Brummel, 2022). De gemeente is de institutie waar burgers het meest contact mee hebben. Daar ligt dan ook een kans om te werken aan herstel van vertrouwen (Gemeente Den Haag, 2022). Met de provincie en het waterschap hebben burgers minder contact en deze instituties zijn ook minder bekend en daar is de kans dat ervaringen impact hebben op het vertrouwen kleiner en speelt beeldvorming waarschijnlijk een andere rol (SCP, 2021; SCP 2022).

Referenties

- Arnstein, S. R. (1969). 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224.
- Åström, J., Jonsson, M. E., & Karlsson, M. (2017). Democratic innovations: Reinforcing or changing perceptions of trust?. *International Journal of Public Administration*, 40(7), 575-587.
- Bisschops, S., & Beunen, R. (2019). A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(1), 72-87.
- Bisschops, S., Beunen, R. & Hollemans, D.F. (in voorbereiding). Institutionalizing ideas about citizens' initiatives in planning: emerging discrepancies between rhetoric and assurance.
- Bisschops, S., Hollemans, D.F. & Beunen R. (2022). 'De kracht van participatie: Verdere borging in lokaal beleid is noodzakelijk', *Praktijk omgevingsrecht (PRO)*, 3.
- Blokstra, J. (2019). *Vertrouwen in de lokale overheid: Een methodologische zoektocht naar factoren die het vertrouwen in de gemeente verklaren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bovenhoff, M. (in voorbereiding). *Underperforming institutions: a multi-perspective analysis of trust and confidence*
- Bovens, M.A., & Wille, E.A.C. (2008a). Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. *International review of administrative sciences*, 74(2), 283-305.
- Bovens, M.A., & Wille, E.A.C. (2008b). Politiek vertrouwen langs de meetlat. *Socialisme en Democratie*, 65(10), 32-43.
- Burton, P. (2009). Conceptual, theoretical and practical issues in measuring the benefits of public participation. *Evaluation*, 15(3), 263-284.
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] (2020). *Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public performance & management review*, 28(4), 487-511.
- Coalitieakkoord Rutte III (2021). 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.
- Cooke, B., & Kothari, U. (Eds.). (2001). *Participation: The new tyranny?*. Zed books.
- De Blok, L. & Brummel, L. (2022) *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht, Universiteit Utrecht.
- Denters, S. A., & Klok, P. J. (2006). Politiek vertrouwen en participatie in Enschede na de vuurwerkcramp. *In Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies* (pp. 199-211). Elsevier Overheid.
- Dietz, G., & Den Hartog, D. N. (2006). Measuring trust inside organisations. *Personnel review*. 35 (5). pp. 557-588
- Edelenbos, J. and Van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: the meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12: 25–29. DOI: 10.1016/j.cosust.2014.08.009

- Engbersen, G., van Bochove, M., de Boom, J., el Farisi, B., Krouwel, A., van Lindert, J., ... & van Wensveen, P. (2021). *De laag-vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*.
- Fisher, J., Van Heerde, J., & Tucker, A. (2010). Does one trust judgement fit all? Linking theory and empirics. *The British Journal of Politics and International Relations*, 12(2), 161-188.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public administration review*, 75(4), 513-522.
- Healey, P. (1997) . *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Palgrave, London.
- Healey, P. (2015). Citizen-generated local development initiative: recent English experience. *International Journal of Urban Sciences*, 19(2)
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Harvard university press.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21-46.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- I&O Research (2020) Maatschappelijk vertrouwen in Zuid Holland. Amsterdam/Enschede: I&O Research.
- Johnson, C. (2015). Local civic participation and democratic legitimacy: Evidence from England and Wales. *Political studies*, 63(4), 765-792.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & society*, 42(2), 193-221.
- Laurian, L. (2004). Public participation in environmental decision making: Findings from communities facing toxic waste cleanup. *Journal of the American Planning Association*, 70(1), 53-65.
- Laurian, L. (2009). Trust in planning: Theoretical and practical considerations for participatory and deliberative planning. *Planning theory & practice*, 10(3), 369-391.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual review of political science*, 3(1), 475-507.
- Lewicki, R. J., Tomlinson, E. C., & Gillespie, N. (2006). Models of interpersonal trust development: Theoretical approaches, empirical evidence, and future directions. *Journal of management*, 32(6), 991-1022.
- Luhmann, N. (2018). *Trust and power*. John Wiley & Sons.
- Mayer, R.C., Davis, J.H., & Schoorman, F.D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, 20, 709-734.
- Michels, A., & Binnema, H. (2018). Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy. *Social Sciences*, 7(11), 236.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2017). Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local government studies*, 43(6), 875-881.
- Miller, A. H., & Listhaug, O. (1990). Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden and the United States. *British journal of political science*, 20(3), 357-386.

- Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskaemper, E., & Adzersen, A. (2018). The environmental performance of participatory and collaborative governance: a framework of causal mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269-297.
- Newton, K., & Zmerli, S. (2011). Three forms of trust and their association. *European Political Science Review*, 3(2), 169-200.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.
- Proszowska, D., Jansen, G., & Denters, B. (2021). On their own turf? The level-specificity of political trust in multilevel political systems. *Acta politica*, 1-19.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and schuster.
- Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB] (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB] (2020). *Het openbaar bestuur voorbij Corona Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*. Den Haag.
- Raad van State (2020). *Advies Wet versterking participatie op decentraal niveau*. Den Haag.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., De Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., ... & van Delden, H. (2018). A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work?. *Restoration ecology*, 26, S7-S17.
- Schoon, I., & Cheng, H. (2011). Determinants of political trust: A lifetime learning model. *Developmental psychology*, 47(3), 619.
- Seyfang, G., & Smith, A. (2007). Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. *Environmental Politics*, 16(4), 584-603.
- Sociaal Cultureel Planbureau [SCP] (2021). *Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4*. Den Haag: SCP
- Sociaal Cultureel Planbureau [SCP] (2022). *Burgerperspectieven | Bericht 1 2022*. Den Haag: SCP
- Sociaal Cultureel Planbureau [SCP] (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap: Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: SCP.
- Stapper, E. W., & Duyvendak, J. W. (2020). Good residents, bad residents: How participatory processes in urban redevelopment privilege entrepreneurial citizens. *Cities*, 107, 102898.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of management review*, 23(3), 393-404.
- Swain, C., & Tait, M. (2007). The crisis of trust and planning. *Planning theory & practice*, 8(2), 229-247.
- Ubels, H., Bock, B., & Haartsen, T. (2019). An evolutionary perspective on experimental local governance arrangements with local governments and residents in Dutch rural areas of depopulation. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(7), 1277-1295.
- Uslaner, E. M., & Brown, M. (2005). Inequality, trust, and civic engagement. *American politics research*, 33(6), 868-894.

- Van Ark, R. (2005). *Planning, contract en commitment: naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*. Wageningen University and Research.
- Van den Berg, C. & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen: naar een rechtsstatelijk antwoord op perifere ressentiment*. Groningen, RUG.
- Van der Meer, T.W.G. & Dekker, P. (2011) Trustworthy states, trusting citizens? A multi-level study into objective and subjective determinants of political trust. In: Sonja Zmerli & Marc Hooghe (eds), *Political trust: Why context matters*. Colchester: ECPR Press (95-116).
- Van der Meer, T. W. G., & Ouattara, E. (2019). Putting 'political' back in political trust: an IRT test of the unidimensionality and cross-national equivalence of political trust measures. *Quality & Quantity*, 53(6), 2983-3002.
- Verweij-Jonker Instituut (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk*. Utrecht: Verweij-Jonker instituut
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019) *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen*. Rotterdam: GovernEur.
- Vollaard, H., Binnema, H., Denters, S. A. H., & Jansen, G. (2021). *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020*.
- Voogd, J. & Cuperus, R. (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. BZK.
- Voogd, R., de Vries, J. R., & Beunen, R. (2021). Understanding public trust in water managers: Findings from the Netherlands. *Journal of Environmental Management*, 300, 113749.
- Voß, J. P., & Amelung, N. (2016). Innovating public participation methods: Technoscientization and reflexive engagement. *Social Studies of Science*, 46(5), 749-772.
- Wolf, E. E. A., & Dooren, W. V. (2021). Fatal remedies. How dealing with policy conflict can backfire in a context of trust-erosion. *Governance*, 34(4), 1097-1114.
- Zmerli, S., & Van der Meer, T. W. (Eds.). (2017). *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.

Kernteam

- Brandon Pouw (Provincie Zuid-Holland)
- Tim de Beer (Provincie Zuid-Holland)
- Felix Wolf (Kennisknooppunt Participatie - ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
- Saskia Bisschops (Open Universiteit)

Leden begeleidingsgroep

- Raoul Beunen (Open Universiteit)
- Emma Cnossen (Provincie Zuid-Holland)
- Eveline Heijna (Gemeente Brielle)
- Arthur van Baalen (BAR-organisatie)
- Hella van de Velde (Ministerie BZK)
- Annemarie Kok (Hoogheemraadschap Delfland)
- William Roosemalen (bewonersinitiatief GOUDAsfalt)
- Hiska Ubels (Hanzehogeschool)
- Ingmar van Meerkerk (Erasmus Universiteit)

Over de auteur

Saskia Bisschops is Promovenda aan de Open Universiteit. Zij doet onderzoek naar burgerinitiatieven die zich inzetten voor verbetering van hun leefomgeving en andere vormen van participatie van burgers in ruimtelijke projecten en beleid. Centraal staat de wisselwerking tussen het ontwikkelen van regels en normen en de praktijk én hoe in deze interactie een nieuwe rol voor burgers ontstaat.