



University Medical Center Groningen

## University of Groningen

### Burgers in het beleidsproces

Herweijer, M.; Pröpper, I.M.A.M.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2008

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Herweijer, M., & Pröpper, I. M. A. M., (2008). Burgers in het beleidsproces, 16 blz.

**Copyright**

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

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

# Burgers in het beleidsproces

M. Herweijer

I.M.A.M. Pröpper

Gepubliceerd in: Overheidsbeleid, Een inleiding in de  
 beleidswetenschap, achtste druk, p. 261-275  
 Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2008

Redactie: prof. Dr. A. Hoogerwerf en prof. Dr. M.  
 Herweijer

Bestelinfo:

<http://www.kluwershop.nl/details.asp?pr=8315>

Dit hoofdstuk is te downloaden op:

<http://irs.ub.rug.nl/ppn/312662068>

## Hoofdstuk 13

### Burgers in het beleidsproces

M. Herweijer en I.M.A.M. Pröpper

#### 13.1 Inleiding

De *politieke democratie* is een wijze van besluitvorming waarbij alle burgers de mogelijkheid hebben het overheidsbeleid *direct of indirect* te beïnvloeden.<sup>1</sup> In dit hoofdstuk vragen we aandacht voor momenten waarop burgers hun stempel zetten op beleid. Om die momenten van burgerparticipatie beter te begrijpen, letten we op het gebruik dat deze burgers daarbij maken van hun *burgerrechten* en van wettelijke *procedures*. Daarbij denken we aan: het uitdragen van opinies in druk, in de ether en online; het oprichten van politieke organisaties; het deelnemen aan verkiezingen, referenda, inspraak en burgerinitiatieven; en het beroep dat burgers doen op rechters en de Nationale ombudsman. De democratische burgerrechten zoals het kiesrecht zijn sinds het midden van de vorige eeuw verankerd in de Grondwet en diverse internationale verdragen.<sup>2</sup> Veel burgerrechten zijn uitgewerkt in bijzondere procedures zoals de Kieswet.

Om deze rechten en procedures als individu met succes te kunnen benutten, is het meestal nodig via een *intermediaire organisatie* zoals een politieke partij een brug te slaan naar andere, gelijkgezinde burgers. Om te verklaren hoe individuen zo nu en dan beslissende invloed uitoefenen op het beleid van gevestigde overheidsorganisaties, moeten we dus aandacht besteden aan de ondersteunende rol van intermediaire organisaties. Te denken valt aan: de *politieke partijen* die kandidaten stellen voor zetels in de volksvertegenwoordiging; de nieuwsmedia; de onderzoekers die veranderingen in de publieke opinie in kaart brengen; de maatschappelijke organisaties die zich opwerpen als behartiger van bepaalde belangen, zoals de dierenbescherming, de kerken of de bonden voor ouderen; en de rechters en ombudslieden die uitspraken doen over de rechtmatigheid van controversiële overheidsbesluiten. Bij een intermediaire organisatie kunnen we overigens ook denken aan een tijdelijke projectgroep die zich bijvoorbeeld inspant een voorgenomen snelweg in een waardevol landschap tegen te houden of aan een groep verontruste burgers die een alternatief bestemmingsplan ontwerpt.<sup>3</sup>

In alle vijf deelprocessen van het beleid kunnen zich momenten voordoen dat de bijdrage van burgers de beleidsinhoud bepaalt. Zo'n moment was 1 juni 2005. Op die dag sprak een meerderheid van de Nederlandse kiezers (62%) zich in een referendum uit tegen ratificatie van het Europese, grondwettelijke verdrag. Vergelijkbaar was 15 mei 2002. Toen hielp een minderheid van de kiezers de Lijst Pim Fortuyn (LPF) aan 26 Kamerzetels. Dit moment markeerde het einde van de paarse coalitie van PvdA en VVD (1994-2002). Een *coalitiewissel* werd noodzakelijk. Bij beide gelegenheden spraken politieke commentatoren van een opstand van burgers tegen de gevestigde orde van politici en ambtenaren.

Tijdens alle deelprocessen van het beleid figureren de meeste burgers in de rol van *toeschouwer*. Elke dag brengen de media verslag uit over acute problemen waaraan overheden het hoofd moeten bieden, over het opkomen, blinken en verzinken van beleidsbepalers en over falend beleid. De voortdurende stroom berichten beïnvloedt het beeld dat burgers van beleid hebben. Ruim 70% zegt in berichten over overheidsbeleid te zijn geïnteresseerd.<sup>4</sup> De over het beleid verworven kennis zet slechts een kleine minderheid van de burgers ertoe aan actief op te treden in één of meer deelprocessen.

De bijdragen van burgers aan processen van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en normnaleving kunnen voor de effectiviteit van grote betekenis zijn. Wanneer de overheid bijvoorbeeld bij energiebesparing als tussendoel op gedragsverandering mikt, worden de einddoelen niet bereikt wanneer burgers als toeschouwer hun handen afwachtend op de rug houden. Hetzelfde geldt wanneer de overheid kiest voor instrumenten waarbij burgers eerst zelf het initiatief moeten nemen<sup>5</sup> voordat de aanspraak op een uitkering, subsidie of vergunning kan worden gerealiseerd. Wanneer burgers in processen van uitvoering en naleving van beleid een *rol* spelen is dat meestal in de passieve rol van *uitvoerder* en minder vaak in de actieve rol van *bepaler* van beleid. Centraal staat dus de vraag: *hoe beïnvloeden individuele burgers in de vijf deelprocessen de inhoud van het beleid?*

Denkers over de inrichting van het binnenlands bestuur<sup>6</sup> veronderstellen dat individuele burgers met een relatief geringe inspanning toegang zullen verkrijgen tot het gemeentelijke beleidsproces, terwijl zij bij het beïnvloeden van provinciaal, nationaal en Europees beleid veel hogere drempels moeten overwinnen, waardoor zij meer afhankelijk zijn van de steun van de intermediaire organisaties.

In navolging van andere onderzoekers<sup>7</sup> veronderstellen wij dat de bijdragen van burgers aan het beleidsproces vooral succesvol zijn wanneer zowel overheidsfunctionarissen als burgers zich redelijk – respectievelijk *communicatief*<sup>8</sup> – opstellen. Indien één of beide partijen niet bereid zijn om hun voorkeuren duidelijk naar voren te brengen en met argumenten te onderbouwen, en om zich grondig te verdiepen in de standpunten en argumenten van de andere partij, zal het wederzijds onbegrip en daarmee de *kloof tussen overheid en burgers* blijven bestaan.

De houding van gevestigde beleidsvoerders (politici, topambtenaren) tegenover actieve bijdragen van burgers aan het beleid is doorgaans halfslachtig. Het aantal pogingen van politici de invloed van burgers te vergroten (bijvoorbeeld via het burgemeestersreferendum, de juryrechtspraak en het correctief referendum) is kleiner dan het aantal pogingen het beleid in grotere beslotenheid te kunnen voorbereiden (bijvoorbeeld: de besloten formatie van het kabinet Balkenende-Bos, het terugbrengen van het aantal adviesorganen, het intrekken van het burgemeestersreferendum en van de tijdelijke wet op het correctieve referendum).

In de volgende vijf paragrafen bespreken wij per beleidsdeelproces – agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en evaluatie – enkele omstandigheden waaronder actieve burgers hun stempel op het beleid weten te zetten. Paragraaf 13.7 sluit het hoofdstuk af met een korte samenvatting.

## 13.2 De agendavorming

Maatschappelijke problemen laten ons dagelijks leven niet onberoerd. De meeste beleidsproblemen hebben een *persoonlijke* component. De *actievoerder* die handtekeningen verzamelt ten gunste van een fietspad langs de gevaarlijke autoweg, zal niet nalaten te wijzen op het ernstige ongeval dat zich daar onlangs heeft voorgedaan. Door het noemen van dit tragische ongeval komt het abstracte probleem verkeersonveiligheid heel dichtbij.

Toen Minister Verdonk (2003-2006) een streng asielbeleid voerde, werden de gebeurtenissen rond het eindexamen van de VWO-leerlinge Taida Pasić uit Winterswijk een landelijk symbool voor de keerzijde van streng beleid. De publiciteit over de lotgevallen van dit *slachtoffer* kweekte begrip onder het grote publiek voor het als alternatief gepresenteerde generaal pardon voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Mediadeskundigen stellen dat persoonlijke verhalen onmisbaar zijn om de belangstelling van het grote publiek voor structurele beleidsproblemen te wekken.

Twee moeders in Fryslân stellen in 2007 de late openingstijden van disco's aan de kaak.<sup>9</sup> Het grote publiek beschouwt het groeiend alcoholgebruik onder scholieren en de toename van het uitgaansgeweld als een ernstig probleem. Met het vervroegen van de openingstijden wordt nu een eenvoudige oplossing op de agenda geplaatst. De beide *actievoersters* geven deze veelbelovende beleidsmaatregel een persoonlijk gezicht. Zonder de slachtofferrol te kiezen trekt hun initiatief de aandacht van de media. Begin 2008 zetten meer dan 100.000 burgers hun handtekening onder het *burgerinitiatief* om de openingstijden van disco's te vervroegen.

Individuele burgers die als *actievoerder* invloed op de *landelijke* beleidsagenda uitoefenen, ontkomen niet aan een gang door de media. Het internet stelt individuen in staat zelfstandig eigen ideeën aan een groot publiek kenbaar te maken. Maar voor een groot bereik blijven radio, televisie en krant onmisbaar. Bij deze media nemen professionele journalisten de berichtgeving voor hun rekening. De grote concurrentie in medialand dwingt journalisten om goed te letten op het kijk-, luister-, surf-, download- en koopgedrag van de *toeschouwers*. Wat het grote publiek boeit, kunnen de journalisten aflezen aan de statistieken over mediagebruik.

Wat het grote publiek een ernstig probleem vindt, kunnen politici afleiden uit de vele peilingen.<sup>10</sup> Sinds de opkomst van internet neemt het aantal peilingen waarin het probleembesef van burgers wordt gemeten explosief toe.

Op het eerste gezicht spelen de burgers bij deze 'productie' van de *publieke opinie* slechts een bescheiden rol. Het zijn immers onderzoekers die de vragenlijst, de steekproef en het moment van publicatie bepalen. Individuele burgers besluiten echter wel op eigen titel en onafhankelijk van elkaar om aan de peilingen deel te nemen en beslissen welke mening zij in reactie op de gestelde vragen geven. Bij belangrijke trendbreuken in de publieke opinie brengen verschillende onderzoekers aan de hand van afzonderlijke steekproeven, op uiteenlopende momenten de omslag in de opinie van het grote publiek in kaart. Het departement van de premier, het ministerie van Algemene Zaken, besteedt sinds 2002 aandacht aan veranderingen in de publieke opinie.<sup>11</sup>

De wisselwerking tussen actieve burgers enerzijds en passieve toeschouwers anderzijds vindt haar juridische grondslag in de *vrijheid van meningsuiting* (artikel 7 Grondwet). De Mediawet garandeert dat zowel publieke als commerciële media recht doen aan de maatschappelijke diversiteit van opinies.

Ook kent de Grondwet aan alle burgers het *recht van petitie* toe (artikel 5 Grondwet). Burgers kunnen zich altijd – bijvoorbeeld door burgerbrieven, al dan niet ondersteund met handtekeningen van sympathisanten – richten tot overheden om maatschappelijke problemen onder hun aandacht te brengen. In 2007 is als nadere uitwerking van het petitierecht in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de procedure van het *burgerinitiatief* opgenomen.<sup>12</sup>

Burgers die invloed op de beleidsagenda willen hebben en daartoe gebruik maken van hun recht op meningsuiting en petitie moeten een concrete boodschap brengen. Om hun claim kracht bij te zetten, richten deze actievoerders zich niet alleen tot de beleidsvoerders, maar ook tot de *media* en via de media weer tot het grote publiek. Indien de publieke opinie het streven van de initiatiefnemers overneemt, groeit de kans dat het onderwerp werkelijk op de beleidagenda verschijnt.

Bijdragen van burgers aan de beleidsagenda hebben weinig kans van slagen, wanneer de media geen belangstelling tonen en wanneer belangrijke segmenten van het grote publiek over de kwestie een verschillende mening zijn toegedaan. Uit recent onderzoek<sup>13</sup> is gebleken dat de zogeheten *burgerbrieven* betrekkelijk weinig invloed op de beleidsagenda hebben.

### 13.3 Het ontwerpen van beleid

Het vinden van werkbare en betaalbare oplossingen voor beleidsproblemen is meestal niet eenvoudig. Al in de oudheid besluiten beleidsbepalers bij het voorbereiden van belangrijke maatregelen professionals in te schakelen. Zo laat een wijze koning zich tijdens oorlogen adviseren door generaals en strategen. Om te zorgen dat de uitgevaardigde regels elkaar niet tegenspreken en de boekhouding sluitend blijft, worden aan het hof juristen en economen aangesteld. Tegenwoordig winnen beleidsvoerders bij het oplossen van ruimtelijke knelpunten het advies in van stedenbouwers, verkeerskundigen, planologen en architecten. Nu meer jongeren zonder diploma de school verlaten en ook meer jongeren met politie en justitie in aanraking komen, doet de minister van Jeugd en Gezin een beroep op pedagogen, sociologen, criminologen en psychologen om een passend antwoord te ontwerpen. Wanneer het ontwerpen van beleid zo ingewikkeld is en daarbij een groot beroep op deskundigheid en creativiteit van professionals moet worden gedaan, *wat is hier dan nog de rol van individuele burgers?* Zijn burgers niet bij uitstek amateurs?

#### *Inspraak*

Wie op [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) termen als ‘inspraak’ of ‘terinzagelegging’ invoert, constateert dat elke burger (‘*een ieder*’) volgens de wetgeving regelmatig de gelegenheid behoort te krijgen om zijn of haar opvatting (‘*zienswijze*’) aan gemeenten, provincies, waterschappen en ministers kenbaar te maken. De wet bepaalt dat voordat de overheid het besluit neemt bijvoorbeeld een bos te laten kappen of een weiland met kantoren te

laten bebouwen, er gedurende enkele weken voor de betrokken burgers gelegenheid moet zijn zich over dat voornemen uit te spreken.<sup>14</sup>

Om aan dit procedurele vereiste tegemoet te komen, plaatsen overheden hun plannen op hun officiële website, doen zij daarvan mededeling in de plaatselijke krant en wordt zo nu en dan een informatieavond gehouden. Burgers die schriftelijk hun mening geven, worden meestal in persoon ‘gehoord’ en krijgen na enige tijd een brief waarin de overheid hun meedeelt wat zij heeft besloten en hoe de ingebrachte suggestie(s) daarbij zijn meegewogen.

In een kleine minderheid van de gevallen leidt inspraak tot wijziging of zelfs intrekking van het voorgenomen besluit. Veel *insprekers* klagen<sup>15</sup> dat de overheid voorafgaand aan de inspraak reeds een besluit heeft genomen; dat de inspraak slechts plaatsvindt om aan een wettelijke plicht te voldoen; en dat de overheid het vaststaande besluit door de inspraak beter kan onderbouwen. Daarnaast klagen insprekers dat de overheid lange tijd niets van zich laat horen en dat de reden waarom de overheid de suggesties terzijde schuift niet te achterhalen of te begrijpen valt. Een teleurgestelde inspreker kan overigens aan de rechter vragen of de overheid voldoende gewicht heeft toegekend aan de door hem aangedragen argumenten. Maar ook in beroep blijven de meeste besluiten ongewijzigd (zie ook hoofdstuk 16).

In een kleine minderheid van de gevallen leidt de inspraak tot wijziging van beleid. Wanneer de inspreker steekhoudende argumenten aanvoert, over belangrijke hulpbronnen beschikt en de publieke opinie weet te mobiliseren, is de kans aanwezig dat het voorgenomen beleid wordt bijgesteld.

Overheden beklagen zich er niet over dat zij door inspraak het beleid moeten bijstellen. De beleidsverandering kan worden gepresenteerd als beleidsverbetering. Overheden klagen echter wel dat de organisatie van inspraak veel inspanning vergt; dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de aangeboden informatie; dat veel zienswijzen ondoordacht zijn; en dat van het onvermijdelijke uitstel onnodig afstel kan komen.

Veel burgers zullen vroeg of laat één of meer keren aan inspraak deelnemen. Soms doordat zij een handtekening te zetten onder een zienswijze die door anderen is opgesteld. Soms ook door informatieavonden te bezoeken en zelf brieven te schrijven waarin zij hun zorgen aan de overheid kenbaar maken. Belastende ruimtelijke ingrepen (zoals industrievestiging, wegeaanleg, of aanwijzing van een pand als opvangcentrum voor verslaafden) roepen vaak openlijke weerstand op. Burgers die nooit politieke activiteiten ontplooiën, gaan gemakkelijk over tot het ad hoc vormen van een projectgroep die zich weert tegen het plaatsen van – laten we zeggen - een UMTS-mast of megastal. De initiatiefnemers van zulke ruimtevragende projecten, vaak ondernemers, noemen de *insprekers* graag “Nimbyïsten”: mensen dus die een belastende voorziening liever niet in hun achtertuin – not in my backyard - willen hebben.<sup>16</sup>

### *Interactieve beleidsvoorbereiding*<sup>17</sup>

In reactie op klachten dat bij inspraak meestal ver uitgewerkte voorstellen voor commentaar aan burgers worden voorgelegd en dat er dan nog maar weinig ruimte is een voor alle partijen acceptabel beleid te ontwerpen, wordt aan het eind van de vorige eeuw regelmatig voorgesteld over te gaan op interactieve beleidsvoorbereiding. In een pril

stadium spreken de ambtelijke beleidsontwerpers met individuele burgers over varianten, mogelijke consequenties en eventuele voorkeuren.

Burgers die deelnemen aan interactieve beleidsvoorbereiding komen in een *spanningsveld*.<sup>18</sup> De *meedenkers* worden vaak uitgenodigd omdat ze een bepaalde categorie burgers vertegenwoordigen, maar ze zitten wel op persoonlijke titel aan de ontwerptafel. De meedenkers krijgen veel belangwekkende informatie, maar daar moet vertrouwelijk mee worden omgegaan. De informatie mag niet uitlekken naar de achterban, laat staan naar de media. Wanneer de overheid de gezamenlijk ontworpen plannen naar buiten brengt, lopen *meedenkers* het risico dat hun achterban zich van hen distantieert, omdat het groepsbelang onvoldoende werd behartigd. Veel *meedenkers* zijn niet bereid nog een tweede keer aan interactieve beleidsvoorbereiding deel te nemen.<sup>19</sup>

Overheidsfunctionarissen daarentegen zijn heel tevreden over interactieve beleidsvoorbereiding. Informeel en in alle rust kan met enkele betrokken burgers worden doorgepraat over denkbare alternatieven. De kans op maatschappelijke weerstand wanneer het beleid naar buiten wordt gebracht, neemt af. Gemeenten gebruiken het instrument van interactieve beleidsvoorbereiding vooral bij wijkvernieuwing. Vanaf 2008 kan ieder die dat wil deelnemen aan openbare *internetconsultatie* over in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen.<sup>20</sup>

#### 13.4 Het bepalen van beleid

Om te bezien of individuele burgers invloed op de beleidsbepaling hebben, richten wij onze aandacht op het gemeentebestuur. De 443 gemeenten tellen plusminus 9.600 *raadsleden*. Deze burgers hebben gebruik gemaakt van hun passieve kiesrecht (artikel 4 van de Grondwet), stelden zich kandidaat en werden bij de laatste gemeenteraadsverkiezing (in 2006) verkozen. Voor de meeste raadsleden is het raadslidmaatschap een neventaak waar een beperkte financiële beloning tegenover staat. Naast het raadslidmaatschap wordt meestal een andere functie als hoofdberoep uitgeoefend. Gemiddeld besteden raadsleden vijftien uur per week aan hun politieke nevenfunctie.<sup>21</sup> In hun hoedanigheid van raadslid *stellen* deze burgers *bestemmingsplannen, verordeningen en begrotingen vast*. Daarmee bepalen zij *direct* het plaatselijk overheidsbeleid. Raadsleden vormen zeker geen doorsnee van de bevolking. Zij onderscheiden zich van het grote publiek onder andere door hun politieke betrokkenheid.<sup>22</sup>

##### *Politieke partijen*

In 2008 zijn ruim 350.000 mensen *lid van een politieke partij*. De meeste politieke partijen kennen een landelijke organisatie. De landelijke partijen organiseren hun leden in plaatselijke afdelingen.

Daarnaast zijn er de *lokale lijsten*. Dit zijn partijen die slechts kandidaten stellen voor één gemeenteraad. Samen zijn de lokale lijsten goed voor een kwart van de raadszetels in Nederland. In de regio treffen wij lokale lijsten vooral aan onder namen als Algemeen Belang of Gemeentebelang. In (groot)stedelijke gemeenten tooien lokale lijsten zich vaak met het voorvoegsel *Leefbaar*, gevolgd door de gemeentenaam, bijvoorbeeld: Leefbaar Rotterdam. Lokale lijsten richten zich uitsluitend op plaatselijke



onderwerpen. Maar ook de plaatselijke afdelingen van de landelijke politieke partijen richten hun aandacht overwegend op plaatselijke onderwerpen.

De meeste leden van politieke partijen beperken hun activiteit tot het overmaken van contributie en het lezen van periodiek toegezonden partijlectuur. In de SP is echter meer dan de helft van de leden langs verschillende wegen politiek actief.

De *actieve leden* van politieke partijen richten hun aandacht voor een belangrijk deel op het gemeentelijk beleid. Ze stellen elke vier jaar een *programma* op met lokale omstandigheden die naar hun oordeel moeten verbeteren dan wel tegen de maatschappelijke stroom in moeten worden behouden. Op vergaderingen van lokale partijafdelingen komt meestal de vraag aan de orde wat de raadsleden hebben gedaan om het partijprogramma in lokaal beleid te vertalen. Via hun bijdrage aan het partijprogramma, de controle op hun eigen raadsleden en de eventuele stemming over deelname aan het bestuurscollege, oefenen actieve partijleden een *indirecte invloed* uit op de vaststelling van gemeentelijk beleid.

De actieve partijleden en de raadsleden richten zich in beginsel op een groot aantal, heel verschillende beleidsproblemen. Hun bemoeienis heeft een *algemeen* karakter. Ze nemen dus deel aan het algemene, *politieke beleidsdebat*.

Daarnaast zijn er in elke gemeente ook *vrijwilligers* die buiten het verband van een politieke partij, deelnemen aan een *afgebakend onderdeel* van de beleidsbepaling. Deze burgers zijn lid van een *bestuurscommissie* (artikel 83 van de Gemeentewet), waaraan besluitvormende bevoegdheden zijn toegekend. Omdat één en ander per gemeente sterk kan verschillen en ook van heel verschillende namen wordt voorzien, volstaan wij met enkele voorbeelden van zulke bestuurscommissies.<sup>23</sup>

De *sportraad*, gevormd uit vertegenwoordigers van alle sportverenigingen, krijgt in sommige gemeenten de taak binnen een vastgesteld uitgaventotaal subsidies te verdelen over de verenigingen en om binnen een vastgesteld inkomstentotaal de tarieven voor de verhuur van gemeentelijke sportaccommodaties vast te stellen. Diverse *dorpsverenigingen* en *wijkcomités* hebben van hun gemeentebestuur de bevoegdheid gekregen te bepalen welke straten een 30-kilometerzone worden, waar de parkeerverboden komen en waar verkeersremmende maatregelen worden doorgevoerd. Tenslotte noemen wij nog de architecten die als vrijwilliger deelnemen aan de plaatselijke *welstandscommissie* en daar besluiten nemen over de aanvaardbaarheid van bouwplannen. Ook zijn er de bestuursjuristen die als vrijwilliger deelnemen aan een *bezwaarschriftencommissie* en daar besluiten of bezwaarschriften wel ontvankelijk zijn, en zijn er de beleidsonderzoekers die als vrijwilliger deelnemen aan de *rekenkamercommissie* en daar bepalen over welke onderdelen van het gemeentelijk beleid een evaluatie zal worden uitgevoerd.

### *Verkiezingen*

Vrijwel alle burgers ouder dan achttien jaar zijn *kiesgerechtigd*. Eens in de vier jaar worden de kiesgerechtigden uitgenodigd hun actieve kiesrecht uit te oefenen. De opkomst bij verkiezingen voor de gemeenteraad bedraagt gemiddeld zestig procent en vertoont een dalende tendens. Dit wil zeggen dat een groeiende minderheid van de kiezers liever buitenspel staat. Veel *kiezers* laten zich bij *gemeentelijke* verkiezingen leiden door het beeld dat zij zich uit de media over de *landelijke* partijen hebben gevormd. Lokale lijsten

hebben veel minder last van dit verschijnsel. Maar voor de gemiddelde kiezer is het niet eenvoudig zich een getrouw beeld te vormen van wat de raadsleden van de lokale lijst in de afgelopen periode voor elkaar hebben gekregen.

Wanneer zich in de plaatselijke stembusuitslag een grote verschuiving voordoet en daardoor een *nieuwe combinatie van collegepartijen* moet worden gevormd, zeggen journalisten en andere waarnemers<sup>24</sup> dat de kiezer invloed heeft gehad. De zittende coalitie beschikt niet langer over een meerderheid. Door de uitspraak van de kiezers moet een nieuwe coalitie worden gevormd. Zo beschouwd, kunnen eenvoudige kiezers wel degelijk invloed op het beleid hebben. Maar de *invloed van de kiezers* op het beleid is *indirect*. Die invloed loopt via de schakel van *collegevorming*<sup>25</sup> en het stemgedrag van de gekozen raadsleden.

### *Referenda*

Aan het eind van de vorige eeuw zijn de meeste grote steden overgegaan tot het aanvaarden van referendumverordeningen. Dit betekent dat wanneer actieve burgers voldoende handtekeningen hebben opgehaald, het gemeentebestuur een reeds genomen raadsbesluit aan de burgers ter toetsing moet voorleggen.<sup>26</sup> Inmiddels hebben in Nederland meer dan honderd lokale referenda plaatsgevonden. Dit getal is overigens wat misleidend.

De meeste referenda zijn namelijk niet afgedwongen doordat burgers werkelijk voldoende handtekeningen hebben ingezameld. Zij zijn ingesteld omdat de raadsmeerderheid daartoe zelf het besluit nam. Zo berust bijvoorbeeld ook het landelijke referendum van 1 juni 2005 over de ratificatie van het Europese grondwettelijke verdrag niet op een handtekeningactie van actieve burgers, maar op een meerderheidsuitspraak van de Tweede Kamer zelf.

De referenda over bebouwing van het eiland IJburg ten noordoosten van Amsterdam CS (1997), de parkeergarage onder de Grote Markt te Groningen (2001) en de financiering van het voetbalstadion door het toestaan van een tweede gokautomatenhal in Zwolle (2005) berustten wel op initiatieven vanuit de bevolking tegen reeds genomen raadsbesluiten. Het ging hier om *correctieve* referenda, waar de leden van de gemeenteraad *niet* zelf in meerderheid toe hadden besloten.

De burgers die het initiatief tot een correctief referendum nemen, krijgen meestal wel de actieve steun van de oppositiepartijen.<sup>27</sup> De ervaring leert dat correctieve referenda tot de verbeelding van de plaatselijke media spreken. Er is sprake van strijd en binnen de overzichtelijke termijn van enkele maanden moet een beslissing vallen. De resulterende opkomst is relatief hoog. In de meeste gevallen is de meerderheidsuitspraak negatief voor het gemeentelijk beleid. De meerderheid van de opgekomen kiezers spreekt zich uit tegen het door de meerderheid van de raad genomen besluit. Wanneer deze burgermeerderheid echter minder kiezers dan 30% van het electoraat telt, is het referendum volgens de gangbare plaatselijke verordeningen ongeldig.

Samenvattend, kunnen we stellen dat burgers die als raadslid gekozen zijn, kiezers die deelnemen aan een referendum, en vrijwilligers die zitting hebben in een bestuurscommissie *directe invloed* op het beleid uitoefenen.

Burgers die actief zijn als lid van een politieke partij of als kiezer deelnemen aan een verkiezing van de gemeenteraad, oefenen een *indirecte invloed* uit. Verder constateren we

dat een aanzienlijke minderheid van de burgers (bijna 40%) op geen enkele wijze deelneemt aan de gemeentelijke beleidsbepaling. Deze *buitenstaanders* hebben geen zitting in bestuurscommissies, worden geen lid van een politieke partij, en nemen ook niet aan de verkiezingen deel.

### 13.5 De beleidsuitvoering

Vaak leidt de beleidsbepaling ertoe dat individuele burgers aanspraken krijgen op overheidsprestaties dan wel verplicht worden medewerking te verlenen aan bepaalde overheidsmaatregelen. Hoewel in hoofdstuk 16 ter sprake zal komen dat burgers zo nu en dan bezwaar maken tegen uitvoeringsbesluiten en zelfs beroep aantekenen bij de bestuursrechter, kan toch worden vastgesteld dat de meeste burgers geneigd zijn loyaal medewerking te verlenen aan tot hen gerichte normen.

Uit onderzoek naar de uitvoering van beleid<sup>28</sup> door burgers komt naar voren dat de belangrijkste faalfactor wordt gevormd door een *tekortschietende informatie*. In deze paragraaf geven wij op twee manieren een illustratie voor de stelling dat *geslaagde communicatie tussen overheid en burger* de belangrijkste voorwaarde is voor een actieve bijdrage van burgers aan het deelproces van uitvoering en naleving.<sup>29</sup>

De eerste illustratie voor de algemene stelling dat een geslaagde communicatie de eerste voorwaarde is voor een geslaagde bijdrage van burgers aan de beleidsuitvoering ontlent wij aan recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau met betrekking tot het *niet-gebruiken* van inkomensregelingen. Uit dit onderzoek<sup>30</sup> komt naar voren dat veel burgers die op grond van de officiële criteria recht op een inkomenstoeslag hebben, er geen gebruik maken (tabel 13.1).<sup>31</sup> Bovendien blijkt dat bij alle vier regelingen het gebrek aan informatie (dus de gebrekkige rechtszekerheid) een zwaarder gewicht in de schaal legt dan het grote tijdsbeslag van de aanvraagprocedure (zie tabellen 13.2 en 13.3).

Tabel 13.1: *Niet-gebruiken*: percentage rechthebbenden dat geen gebruik maakt van inkomensvoorziening; tevens geschatte totaal aantal rechthebbenden dat landelijk geen gebruik maakt<sup>32</sup>

Huurtoeslag	27%	240.000 huurders
Wet tegemoetkoming onderwijskosten en schoolbijdrage	37%	182.000 leerlingen
Regeling kwijtschelding lokale heffingen	45%	237.000 huishoudens
Bijzondere bijstand	68%	115.000 huishoudens

Tabel 13.2: Percentage van de niet-gebruikers dat *denkt zeker geen recht te hebben* op deze overheidsprestatie<sup>33</sup>

Huurtoeslag	55%
Wet tegemoetkoming onderwijskosten en schoolbijdrage	69%
Regeling kwijtschelding lokale belastingen	33%
Aanvullende bijstand	63%

Tabel 13.3: Percentage van de niet-gebruikers dat *vindt dat de aanvraagprocedure veel tijd kost*<sup>34</sup>

Huurtoeslag	37%
Wet tegemoetkoming onderwijskosten en schoolbijdrage	13%
Regeling kwijtschelding lokale belastingen	24%
Aanvullende bijstand	45%

Een tweede illustratie voor het grote belang van een goede voorlichting aan burgers voor het verlenen van medewerking aan overheidsbeleid, ontlene wij aan recent onderzoek dat de gemeente Apeldoorn onder haar inwoners heeft uitgevoerd.<sup>35</sup> In dit onderzoek ging het om de vraag waarom burgers medewerking geven aan de gescheiden inzameling van het huishoudelijk afval door de gemeente. Is die bereidheid te verklaren uit het financiële voordeel dat de burger als gevolg van het gedifferentieerd afvalstoffentarief kan behalen (economische sturing)? Is die bereidheid het resultaat van het grote gemak waarmee de te scheiden componenten in de glasbak, via de oudpapierinzameling, in de groene container en via de inname van batterijen door de winkels kunnen worden afgegeven (fysieke sturing)? Of is deze bereidheid veeleer het gevolg van de wens van de burgers bij te dragen aan het einddoel van het beleid, namelijk het ontzien van het milieu (communicatieve sturing)? Uit tabel 13.4 komt naar voren dat het grote publiek meer belang toekent aan het bereiken van de beleidsdoelen (beter voor het milieu) dan aan de mogelijkheid zo te besparen op de afvalstoffenheffing (financieel voordelig).

Tabel 13.4: Wat is voor u de belangrijkste reden om het afval te scheiden?<sup>36</sup>

	(heel) belangrijk	niet belangrijk
beter voor milieu	90%	10%
is een gewoonte	77%	23%
is een kleine moeite	74%	26%
financieel voordelig	44%	56%
noodzaak want grijze bak is te klein	37%	63%

Samenvattend, concluderen wij dat op beleidsterreinen waar gedragsverandering van burgers een belangrijk tussendoel is, de burgers een centrale rol spelen bij het bereiken van de beleidsdoelen. Een belangrijk burgerrecht (artikel 8 Wet Openbaarheid van Bestuur) is dat burgers duidelijk en tijdig worden geïnformeerd over hun rechten en plichten. De wetgever heeft daartoe aan de overheid allerlei verplichtingen opgelegd om maatregelen tijdig en via verschillende media aan te kondigen en uit te leggen. Uit onderzoek van onder meer de Nationale ombudsman komt naar voren dat de *tekortschietende overheidsvoorlichting* de belangrijkste reden is waarom burgers geen medewerking verlenen aan tot hen gericht overheidsbeleid. Uit de twee aangehaalde illustraties komt naar voren dat een tekortschietende communicatie de belangrijkste oorzaak is voor een tekortschietende normnaleving.

### 13.6 De evaluatie van beleid

Naarmate de overheid zich in de loop van de vorige eeuw met meer aspecten van de samenleving is gaan bemoeien, is de beoordeling van het bestaande beleid een kwestie van groot belang geworden. De ervaring met de beleidsuitvoering stelt ons in staat te beoordelen of het geheel van veronderstellingen waarop het beleid berust, de beleidstheorie, realistisch is geweest. Dit inzicht is van belang voor de ontwerpers van een volgend beleid.

Aanvankelijk werd het oordeel over de beleidseffectiviteit in belangrijke mate gebaseerd op conclusies van toezichthoudende instanties, zoals de Algemene Rekenkamer en de departementale inspecties. Later werd meer belang toegekend aan wetenschappelijk, deels experimenteel, bewijs voor de werkzaamheid van nauwkeurig omschreven maatregelen.

Tegelijkertijd dringt steeds sterker het besef door dat veel beleid alleen kan slagen wanneer doelgroepen daar actief medewerking aan verlenen.<sup>37</sup> Niet zonder reden bepaalt de wetgever in 2002 dat de burgemeester jaarlijks een *burgerjaarverslag* uitbrengt (artikel 170, lid 2, Gemeentewet), waarin hij niet alleen aandacht besteedt aan het gebruik en de uitkomsten van de *inspraak en interactieve beleidsvoorbereiding*, maar ook een overzicht geeft van onderwerpen waarop de *meldingen, klachten en bezwaarschriften* van de inwoners betrekking hebben.<sup>38</sup>

In 2007 hebben meer dan 13.000 burgers bij de Nationale ombudsman een klacht over een overheidsoptreden ingediend. Dat de beleidsbepalers tegenwoordig een groot belang hechten aan de klachten van de burgers blijkt uit het feit dat de Nationale ombudsman in 2008 voor het eerst werd uitgenodigd zijn verslag van bevindingen in de Tweede Kamer te presenteren. Bij deze gelegenheid vroeg de Ombudsman de aandacht voor de groeiende kloof tussen de denkwereld van de overheidsfunctionarissen enerzijds en de leefwereld van grote delen van de burgerij anderzijds.

Terwijl in de tweede helft van de vorige eeuw demonstraties en stakingen een veel gehanteerd middel waren waarmee burgers uiting aan hun onvrede over bestaand overheidsbeleid gaven, doen individuele burgers tegenwoordig ook een massaal beroep doen op *rechtsbescherming*. Met hun klachten, bezwaren en beroepen geven zij uiting aan hun ongenoegen over onderdelen van het overheidsoptreden. Daarmee zijn *bezwaarschriftencommissies, rechters, klachtencoördinatoren en ombudslieden* belangrijke intermediaire organisaties tussen burgers en overheden geworden.

In het kader van de reguliere beleidscyclus wordt bovendien meer aandacht aan klachtenoverzichten en uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek besteed. Uit recent onderzoek<sup>39</sup> komt naar voren dat de burgers die van hun rechten op bezwaar en beroep gebruik maken, in de categorie maatschappelijk betrokken, actieve burgers moeten worden gezocht. Deze actieve burgers richten zich met hun klacht, bezwaar of beroep niet alleen op de bevordering van het eigen belang, maar hebben daarbij vaak ook oog voor het algemene belang (zie tabel 13.5).

Tabel 13.5: Met welke verwachting is klager aan procedure begonnen (n=224)<sup>40</sup>

	Geheel of gedeeltelijk op mij van toepassing	Niet op mij van toepassing
Door klacht in te dienen zorg ik dat anderen niet de dupe worden	80%	20%

Door klacht in te dienen kan ik op snelle en gemakkelijke wijze mijn recht halen	36%	64%
Door klacht in te dienen stel ik de leiding van de overheidsorganisatie in staat er wat aan te doen	92%	8%

### 13.7 Samenvatting

In alle vijf deelprocessen van het beleid spelen burgers een rol. Het grote publiek is vooral toeschouwer, neemt periodiek deel aan verkiezingen en is in beginsel bereid loyaal aan de maatregelen van de overheid mee te werken.

Een niet onaanzienlijk deel van de burgers plaatst zichzelf buitenspel. Ze zeggen geen interesse in politiek en overheidsbeleid te hebben. Ze nemen niet deel aan verkiezingen. Over het algemeen zijn deze burgers cynisch over het overheidsbeleid, en maken zij weinig gebruik van hun formele recht bezwaar te maken of een klacht in te dienen.

Een kleine minderheid van de burgers stelt zich politiek actief op. Ze doen pogingen de beleidsagenda te beïnvloeden, nemen deel aan gelegenheden tot inspraak, stellen zich kandidaat voor gemeenteraadsverkiezingen en deïnen er ook niet voor terug om klachten in te dienen, bezwaren te maken en bij gelegenheid zelfs naar de rechter te stappen. In veel gevallen laten deze actieve burgers zich daarbij ook leiden door overwegingen ontleend aan het algemeen belang.

Bij de beïnvloeding van het beleid bedienen de burgers zich van procedures en intermediaire organisaties. De procedures van beïnvloeding, zoals petitie, burgerinitiatief, inspraak, verkiezing, referenda, klachtvoorziening en rechtsbescherming zijn meestal wettelijk geregeld. De wettelijke regeling mag worden opgevat als een concrete uitwerking van grondwettelijk of verdragsrechtelijk verankerde burgerrechten.

Om met succes gebruik te kunnen maken van hun rechten zullen actieve burgers coalities moeten sluiten met andere burgers. Daartoe kunnen verschillende intermediaire organisaties worden gebruikt, zoals: de media, belangenorganisaties, politieke partijen, overheidsvoorlichting, rechtbanken en ombudslieden. Het komt de zaak waarvoor de actieve burgers opkomen zeer ten goede, wanneer zij niet alleen de overheidsfunctionarissen bereiken maar tegelijkertijd ook de publieke opinie weten te mobiliseren.

#### Literatuur:

- Marcel Boogers, *Lokale politiek in Nederland: De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag 2007.
- Marc Hertogh, *Rechtsvervreemding*, oratie, Den Haag 2006.
- Albert O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge Mass. 1970.
- Harry van der Kaap, *Politieke representatie en lokale democratie*, dissertatie, Universiteit Twente, Enschede 2006.

Jan R. Lunsing, *De besluitenguillotine: Kan het lokaal bestuur een referendum winnen?*, Utrecht 2008.

Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek*, Bussum 2005.

H.B. Winter, A. Middelkamp en M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen*, Den Haag 2007.

Vragen en opgaven:

- 1 In welke beleidsdeelprocessen spelen burgers onder bepaalde omstandigheden een doorslaggevende rol? Benoem deze omstandigheden.
- 2 Waarom zijn actieve burgers die een stempel op de beleidsvoering willen zetten afhankelijk van a) burgerrechten, b) wettelijke procedures en c) intermediaire organisaties? Kan u van alle drie voorwaarden twee voorbeelden geven?
- 3 In welk opzicht zijn actieve burgers die een beleidsprobleem op de agenda van de overheid willen plaatsen afhankelijk van de media en het grote publiek?
- 4 Wat is het verschil en wat is de overeenkomst tussen een burgerinitiatief en een correctief referendum?
- 5 Wanneer leidt inspraak wellicht tot wijziging van een voorgenomen beleid?
- 6 Burgers die actief deelnemen aan procedures van interactieve beleidsvoorbereiding bevinden zich in een spanningsveld. Omschrijf dit spanningsveld.
- 7 Welke burgers hebben een directe invloed op de lokale beleidsbepaling, welke burgers hebben slechts een indirecte invloed en wie hebben er geen enkele invloed?
- 8 De auteurs stellen dat een gebrek aan informatie de belangrijkste reden is dat burgers de maatregelen van de overheid niet volgen. Bestudeer hoofdstuk 7 en bekritiseer deze stelling.
- 9 Waaruit leidt u af dat personen die een klacht indienen bij de overheid niet primair worden gedreven door eigenbelang?

Noten:

---

<sup>1</sup> A. Hoogerwerf, *Politiek als evenwichtskunst*, Budel, 2003, p. 78.

<sup>2</sup> Van groot belang is het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het *EVRM*, in werking getreden in 1953.

<sup>3</sup> G.J. Visser en R.A. van de Peppel, *Bedum verdient goede inspraak: evaluatie van het inspraakproces rond het structuurplan van Bedum en Onderdendam*, Enschede 2007.

<sup>4</sup> V.P. van Stipdonk en H. Tjalma-den Oudsten, Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, in: *Bestuurswetenschappen*, nr.4, 2006, pp.293-309.

<sup>5</sup> J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff, *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2007.

<sup>6</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat* bestuurskundig beschouwd, Den Haag 1987; W. Derksen, *Lokaal bestuur*, Den Haag 2001.

<sup>7</sup> M.J.G. van Eeten, *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Delft 1999; I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer 1992; I.M.A.M. Pröpper en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid*, Muiden 2001; C. Eckert, *Transparenztz im Gesetsgebungsprozess*, Hamburg 2004.

<sup>8</sup> Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt aan de Main 1992.

<sup>9</sup> [www.vroegopstap.nl](http://www.vroegopstap.nl)

<sup>10</sup> W.L. Tiemeijer, *Het geheim van de burger*, Amsterdam 2006.

---

<sup>11</sup> Zie op de website van Algemene zaken onder actuele publicaties de rubriek ‘belevingsmonitor’. In de Europese Unie wordt elk half jaar de Eurobarometer gepubliceerd. Deze Eurobarometer geeft inzicht in de verschuivingen van de publieke opinie in de 25 lidstaten.

<sup>12</sup> Indien 40.000 kiesgerechtigden een burgerinitiatief met hun handtekening ondersteunen, zal de Tweede Kamer een debat wijden aan het onderwerp dat door de initiatiefnemers ter beraadslaging wordt aangedragen. Als eerste maatschappelijke organisatie heeft Milieudefensie in april 2007 het onderwerp “stop fout vlees” op de parlementaire agenda geplaatst.

<sup>13</sup> Nationale Ombudsman, *Burgerbrieven gemeenten*, rapport 2007/015, Den Haag 2007. P.J.A. Praat, *Een goede voortgangsbewaking is het halve werk: tempo en toegankelijkheid bij de afhandeling van aanvragen, bezwaarschriften en burgerbrieven*, Stibabo, Breede 2007.

<sup>14</sup> Frans Coenen, Rob van de Peppel en Johan Woltjer, De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, nr.4, 2001, pp.313-332, documenteren hoe de totstandkoming van door de wet geregelde inspraak steeds een reactie is op maatschappelijke protesten tegen overheidsbeleid. Genoemd wordt het verzet tegen de sloop van binnensteden in de jaren zeventig en het protest tegen de aanleg van snelwegen in landelijk gebied in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

<sup>15</sup> B.J. Schueler, J. Struiksma, F.C.M.A. Michiels, P.J.J. van Buuren, A.R. Neerhof, *Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen*, Zwolle 1996. M.V.C. Aalders e.a., *De burger en de Awb*, Den Haag 2001.

<sup>16</sup> NIMBY staat voor Not in my backyard.

<sup>17</sup> Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek*, Bussum 2005.

<sup>18</sup> Marcel Boogers, *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag 2007.

<sup>19</sup> G.J. Visser en R.A. van de Peppel, *Bedum verdient goede inspraak: evaluatie van het inspraakproces rond het structuurplan van Bedum en Onderdendam*, Enschede 2007

<sup>20</sup> M.R. Ramlal, De onttoverende werking van internetconsultatie, in: *NJB*, jrg.83, nr.11, 2008, pp.631-637. Op [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) wordt dit aangegeven met een specifieke link.

<sup>21</sup> J-A de Bat, Bijna helft CDA-raadsleden vindt werkdruk te hoog, in: *Bestuursforum*, december 2007, p.4-5; Marcel Boogers, *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag 2007.

<sup>22</sup> Harry van der Kaap, *Politieke representatie en lokale democratie*, dissertatie, Universiteit Twente, Enschede 2006.

<sup>23</sup> De term bestuurscommissie dateert van voor 2002 (oude Gemeentewet); met bevoegdheden beklede commissies van de raad met externe leden komen voor onder allerlei benamingen: sportraden, culturele commissies, welstandscommissies, bezwaarschriftencommissies, wijkraden, dorpsraden, etcetera.

<sup>24</sup> Vergelijk William H. Riker, *The theory of political coalitions*, New Haven 1962 die stelt dat beslissend voor een democratie is dat burgers eens in de vier jaar de gelegenheid hebben de zittende coalitie naar huis te sturen.

<sup>25</sup> In de Nederlandse politieke cultuur komt het zeer sporadisch voor dat één enkele partij een raadsmeerderheid behaalt. De Nederlandse kiezer heeft sinds de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919 zich steeds afkerig getoond van politieke meerderheden. Nederland is een land van politieke minderheden en met de huidige fragmentatie van het partijenlandschap valt het niet te verwachten dat er op korte termijn verandering komt in de noodzaak om na de verkiezingen te onderhandelen over de vorming van de meerderheidscoalitie.

<sup>26</sup> Martin Rosema, *De stemming in Leeuwarden*, Enschede 2006; Martin Rosema, *De stemming in Zwolle*, Enschede 2005. Jan R. Lunsing, *De besluitenguilotine: kan het lokaal bestuur een referendum winnen?*, Utrecht 2008.

<sup>27</sup> Jan R. Lunsing, *De besluitenguilotine: kan het lokaal bestuur een referendum winnen?* Utrecht 2008.

<sup>28</sup> M. Hill en P. Hupe, *Implementing Public Policy*, Londen 2002.

<sup>29</sup> Voor benaderingen hoe de overheid burgers bij beleid kan betrekken verwijzen naar: Bert Pol, Christine Swankhuisen en Peter van Vendeloo, *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*, Bussum 2007.

<sup>30</sup> Bron: J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff, *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2007



- 
- <sup>31</sup> Zie voor een vergelijkbare bevinding: A.T. Marseille, Rechtszekerheid als kenmerk van burgers, in: *Beleidswetenschap*, jrg.5, nr.1, pp.80-92, 1991.
- <sup>32</sup> Bron: J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff, *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2007, p. 68, p. 78, p.85, p.88.
- <sup>33</sup> Bron: J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff, *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2007, p.104, p.108, p.111, p.113.
- <sup>34</sup> Bron: J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff, *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2007, p.105 ,p.108 , p.112 , p.114.
- <sup>35</sup> Marintel, *Afvalonderzoek gemeente Apeldoorn: een onderzoek onder 796 bewoners van de gemeente Apeldoorn naasr het aanbod- en scheidingsgedrag van afval*, Apeldoorn, augustus 2007.
- <sup>36</sup> Marintel, *Afvalonderzoek gemeente Apeldoorn: een onderzoek onder 796 bewoners van de gemeente Apeldoorn naasr het aanbod- en scheidingsgedrag van afval*, Apeldoorn, augustus 2007, p.63.
- <sup>37</sup> Puk van Meegeren, Jasper Eshuis, Cees Leeuwis, Het convenant glastuinbouw en milieu: de acceptatie van het milieubeleid door de achterban, in: *Beleidswetenschap*, jrg.15, nr.1, pp.33-52- 2001.
- <sup>38</sup> Zie voor het groeiend belang van het kwaliteitsdenken voor het evaluatieonderzoek ook: M. Herweijer, A.T. Marseille, F.M. Noordam en H.B. Winter, *Alles in één keer goed*, Deventer 2005.
- <sup>39</sup> Zie voor een overzicht: Marc Hertogh, *Rechtsvervreemding*, oratie, Den Haag 2006.
- <sup>40</sup> H.B. Winter, A. Middelkamp en M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen*, Den Haag 2007, p.95.