

## Hoofdstuk 14

### Burgers in het beleidsproces

J. R. Lunsing

#### 14.1 Inleiding

Overheden zijn verantwoordelijk voor de openbare orde, het bieden van collectieve voorzieningen en het bevorderen van bestaanszekerheid. Het handelen van overheden wordt vaak beoordeeld op zijn effectiviteit, maar het moet ook worden beoordeeld op zijn legitimiteit.

De Nederlandse staat is ingericht als politieke democratie. Democratie wordt soms - ten onrechte - gedefinieerd als een politiek systeem waarbij de meerderheid beslist. Om te kunnen spreken van een democratie is meer nodig.<sup>1</sup> Volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl, een gezaghebbend auteur over democratie, is er pas sprake van democratie als wordt voldaan aan enkele voorwaarden. Belangrijke voorwaarden zijn: de vraag of burgers effectief invloed hebben op de politieke agenda (*control of the agenda*); of burgers inzicht kunnen verwerven over wat er in de politiek speelt (*enlightened understanding*); en of burgers gelijke toegang hebben tot de macht door de uitoefening van hun stemrecht (*voting equality*).<sup>2</sup> Deze drie criteria keren terug in de definitie van Hoogerwerf, die de politieke democratie omschrijft “als een wijze van belevingsvorming, waarbij alle burgers de mogelijkheid hebben, het overheidsbeleid direct of indirect te beïnvloeden”.<sup>3</sup> In een democratie zijn burgers niet alleen *object*, maar ook *subject* van het beleid(sproces). Burgers dragen of genieten niet alleen de gevolgen van overheidsbeslissingen, maar kunnen de totstandkoming, inhoud en uitvoering van het overheidsbeleid ook beïnvloeden.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag: hoe kunnen individuele burgers tijdens vijf verschillende deelprocessen van het beleidsproces de inhoud van het gevoerde beleid beïnvloeden? Voordat wij de positie van de burger in deze vijf deelprocessen bespreken, staan wij in paragraaf 14.2 eerst stil bij de vraag welke participatie-arrangementen in het recente verleden zijn ontwikkeld om de invloedsuitoefening van de burgers op het overheidsbeleid te ordenen. Daarna staan we achtereenvolgens belichten we de invloed van burgers op de agendavorming (14.3), de beleidsvoorbereiding (14.4), de beleidsbepaling (14.5), de beleidsuitvoering (14.6) en de beleidsevaluatie (14.7). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting, vragen en opgaven, en een literatuurlijst.

## 14.2 Participatie-arrangementen

Participatie-arrangementen zijn procedures die worden ontwikkeld om te zorgen dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het overheidsbeleid. Een gevolg van het doorlopen van deze procedures kan zijn dat het gevoerde beleid overeenstemt met voorkeuren van burgers en om die reden ook mag rekenen op een zeker *draagvlak*. Onder draagvlak wordt verstaan dat de burgers kunnen instemmen met het gevoerde beleid. In de politicologische literatuur worden de participatie-arrangementen onderscheiden in generaties. Met de toevoeging generatie wordt verwezen naar het tijdvak waarin deze arrangementen ontstonden.

De *nulde generatie*, die vanwege haar vanzelfsprekendheid in een democratie vaak niet eens wordt opgemerkt, bestaat uit de vrije en algemene *verkiezingen*. Hierbij geven burgers hun voorkeur aan door via hun keuze voor een bepaalde politieke partij ook aan te geven welke onderwerpen zij belangrijk vinden en welk beleid volgens hen moet worden voortgezet dan wel beëindigd. Ook als leden van politieke partijen kunnen burgers een rol spelen bij het agenderen van bepaalde maatschappelijke problemen die dringend met collectieve middelen moeten worden aangepakt. Leden hebben invloed op het verkiezingsprogramma van hun partij en bij de keuze van diegenen die op een verkiesbare plek worden geplaatst.

De *eerste generatie* participatie-arrangementen biedt burgers de kans in bepaalde fasen van het beleidsproces een beleidsvoorkeur naar voren te brengen. De besluitvormingsprocedures van de eerste generatie werden in de jaren zeventig van de vorige eeuw ingevoerd. Het gaat hierbij om de *inspraakprocedure* (bij de voorbereiding van een te nemen besluit) en om de *bezwaarprocedure* (bij de eventuele correctie meteen nadat het besluit genomen is). Door deze procedures kunnen burgers invloed krijgen op de beleidsbepaling. Dankzij de inspraakprocedures hebben burgers de kans de overheidsbesluiten te beïnvloeden, meteen nadat de overheid plannen heeft gepresenteerd. Dankzij de bezwaarprocedures hebben door het besluit geraakte burgers de kans om met de overheid over het genomen besluit te overleggen, voordat zij het besluit bij de rechter kunnen aanvechten.

De *tweede generatie* bestaat uit vormen van *coproductie*. De arrangementen van deze tweede generatie zijn in de jaren negentig tot ontwikkeling gekomen. Hierbij worden burgers door middel van interactieve beleidsontwikkeling betrokken bij het ontwerpen van plannen of maatregelen. Ook wordt van de burgers verwacht dat zij een actief aandeel nemen in het tot uitvoering brengen van het overheidsbeleid.

Na de eeuwwisseling is de *derde generatie*, de zogeheten *doedemocratie*, tot ontwikkeling gekomen. Hierbij krijgen burgers vooral een actieve rol in de beleidsuitvoering. Sommige waarnemers menen dat de opkomst van deze doedemocratie samenhangt met het gegeven dat de overheid minder geld ter beschikking heeft, maar het behoud van publieke voorzieningen wel van belang acht. Andere waarnemers zijn van mening dat burgers sommige zaken niet alleen efficiënter, maar ook effectiever kunnen uitvoeren dan de overheid. Over de werking van deze doedemocratie wordt veel gesproken, maar er is naar de werking ervan nog weinig empirisch onderzoek gedaan.

### 14.3 Agendavorming

In 1959 wordt bij Slochteren een aardgasveld aangetroffen. Vanaf 1963 wordt uit dit veld gas gewonnen. In 1985 wordt in de buurt van Assen een eerste aardbeving geregistreerd. Al gauw zijn er signalen dat deze beving te maken kan hebben met de aardgaswinning. Aanvankelijk ontkennen de Rijksoverheid en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) deze samenhang. De meerderheid van de bevolking heeft deze ontkenning lange tijd geaccepteerd. Iedereen ziet het financiële belang van aardgaswinning. De aardbevingen zijn dan nog niet ernstig en ook niet frequent. Na 2010 nemen de frequentie en de kracht zodanig toe, dat burgers in het aardgaswinningsgebied zich ongerust maken. Er worden actiegroepen, zoals de Bodembeweging, gevormd. Ook worden protestbijeenkomsten georganiseerd. De burgemeesters van de betreffende gemeenten zijn de eerste overheidsfunctionarissen die zich achter de protesten scharen. Boze burgers trekken naar het Provinciehuis, waar ze al gauw een luisterend oor vinden. De commissaris van de Koning (CdK), Max van de Berg, neemt het voortouw. Hij eist dat de NAM de schade aan de woningen vergoedt. De CdK vraagt (en krijgt) ruim één miljard euro voor een schadefonds dat wordt ingezet om de negatieve effecten van de gaswinning tegen te gaan.

Dit voorbeeld laat zien dat het lang kan duren voordat een onderwerp op de politieke agenda komt. Burgers beschikken vaak niet over mogelijkheden om bepaalde kwesties tot op de bodem uit te zoeken. Zij zijn vaak geneigd enig ongerief te accepteren. Soms accepteren burgers het ongerief, omdat ze begrip hebben voor de grotere belangen. In andere gevallen denken ze dat protesten geen gehoor zullen vinden.

Het persoonlijke verhaal blijkt belangrijk. Pas nadat foto's van scheuren in muren en verhalen van gezinnen die hun huis moeten verlaten in de media verschijnen, raken de leden van de Tweede Kamer geïnteresseerd. De publieke aandacht neemt verder toe nadat een brandweerman op internet een tekenfilmpje plaatst<sup>4</sup>, waarop een kaart te zien is waarop de bevingen na elkaar in beeld verschijnen. Hierdoor wordt de groei in aantal en kracht van de bevingen plastisch in beeld gebracht. Als een probleem eenmaal concreet gemaakt is, kunnen de leden van de Tweede Kamer gerichte vragen stellen aan de minister. De minister van Economische Zaken, Henk Kamp, moet het probleem wel serieus nemen.

Burgers beschikken over verschillende middelen om een door hen ervaren probleem op de agenda te plaatsen. Via brief, telefoon, email, tweets, sociale media kunnen zij contact opnemen met politici. Uit onderzoek blijkt dat de zogeheten *burgerbrieven* relatief weinig invloed op de agendavorming hebben.<sup>5</sup>

Een krachtig middel waarover burgers beschikken is, het oprichten van een vereniging. De Groningers verenigen zich. Zij maken gebruik van het *burgerrecht tot vereniging* (artikel 8 Grondwet). De vereniging maakt gebruik van het *recht op vrijheid van meningsuiting* ofwel het recht om gedachten of gevoelens te openbaren (artikel 7 Grondwet). De commissaris van de Koning maakt met zijn verzoek tot het oprichten van een schadefonds gebruik van het *recht op petitie* (artikel 5 Grondwet). In 2007 is in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer ook het *burgerinitiatief* toegevoegd (artikel 132a RvO). Hiermee kunnen burgers een

onderwerp voor behandeling door de Kamer voordragen dat is gericht op vervaardiging, wijziging of intrekking van een wettelijke regeling of op het te voeren regeringsbeleid.

Door het benutten van deze burgerrechten is het gelukt het onderwerp van de aardbevingen op de politieke agenda te krijgen. Een volgend probleem is om het onderwerp zo lang op de agenda te houden dat de overheid afdoende maatregelen neemt en uitvoert.<sup>6</sup>

#### 14.4 Het ontwerpen van beleid

Het vinden van haalbare en betaalbare oplossingen voor problemen die om een optreden van de overheid vragen, is meestal niet eenvoudig. Al in de oudheid besluiten beleidsbepalers bij het voorbereiden van belangrijke maatregelen professionals in te schakelen. Om te zorgen dat de uitgevaardigde regels elkaar niet tegenspreken en de boekhouding sluitend blijft, worden door de beleidsvoerders juristen en boekhouders aangesteld. Bij het ontwerpen van overheidsbeleid worden tegenwoordig vele specialisten betrokken. Naast adviesbureaus, planbureaus (RIVM, CPB), adviesorganen (SER, Raad van State), onderzoeksinstellingen (WODC, TNO, CBS) spelen ook universiteiten daarbij een rol. Bij zoveel professionele advisering rijst de vraag of er bij het ontwerpen van beleid nog wel een rol is weggelegd voor individuele burgers. Die ruimte blijkt er wel te zijn. In deze paragraaf komen drie varianten van burgerparticipatie aan bod.

In de eerste variant krijgen burgers gelegenheid te reageren op een beleidsontwerp dat door de overheid is ontwikkeld. In de tweede variant hebben burgers invloed op een ontwerp dat nog niet definitief is. In de derde variant zijn het de burgers zelf die het beleidsontwerp opstellen. De overheid controleert in deze derde variant alleen nog of het burgerontwerp uitvoerbaar is binnen de geldende kaders.

##### *Inspraak*

In de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaat onvrede over de tot dan toe gebruikelijke wijze van het ontwerpen en bepalen van overheidsbeleid. De overheid gaat ervan uit dat haar ambtelijk apparaat beschikt over voldoende kennis van de maatschappelijke sectoren om het passende beleid te ontwerpen en vast te stellen. Protestbewegingen, in het bijzonder gericht tegen stadsvernieuwing in Nijmegen en Amsterdam, brengen naar voren dat overheden onvoldoende inzicht hebben in de ontwikkelingen en voorkeuren in de samenleving. Om aan de uiteenlopende voorkeuren en inzichten het hoofd te bieden, moet er een procedure komen die de burgers in de gelegenheid stelt voordat de overheid beslist naar voren te komen met de afwijkende inzichten en voorkeuren. Dit is de basis voor de zogeheten inspraakprocedures die vanaf de jaren zeventig tot het vaste repertoire van de beleidsvoorbereiding horen.<sup>7</sup>

Sinds de jaren zeventig is de inspraakprocedure steeds verder geïnstitutionaliseerd. Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit (...) ter inzage (art. 3:11 lid 1 Awb). Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen (art.

3:15 lid 1 Awb). De termijn is gesteld op zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald (art. 3:16 Awb).

De kritiek op deze procedure van het ontwerpen van beleid is dat hij lang duurt en aan een kleine groep actieve burgers veel invloed geeft. Wanneer de inbreng van de insprekers niet representatief is voor de inzichten en voorkeuren van de groep burgers die door het beleid wordt geraakt, bestaat het gevaar dat een kleine minderheid veel invloed uitoefent op een beleid waar velen mee worden geconfronteerd.

Veel insprekers doen de ervaring op dat de overheid voorafgaand aan de inspraak reeds de inhoud van het gewenste besluit heeft vastgelegd. De inspraak wordt dan slechts georganiseerd om aan een wettelijke plicht te voldoen. Als de overheid de inbreng van de inspraak niet overneemt, kan de burger in beroep gaan bij de rechter, maar ook na deze rechterlijke procedures blijven veel voorgenomen besluiten ongewijzigd.

In enkele gevallen lukt het burgers de inspraakprocedure te benutten om door middel van een uitgekende campagne een breder protest te organiseren tegen de voorgenomen overheidsbeslissing. In een aantal gevallen betreft het dan een voorgenomen besluit waarvan de burgers zelf hinder van verwachten (zoals de plaatsing van windturbines of biovergisters). Beleidsvoerders die het voorgenomen besluit verdedigen, noemen zulke insprekers vaak *Nimbyïsten* (*not in my backyard*). Met deze benaming suggereren zij – al dan niet terecht – dat de insprekers worden gedreven door eigenbelang. Terwijl de beleidsvoerders zelf – al dan niet terecht – menen op te komen voor het algemene belang.

Inspraakavonden waarin het te nemen besluit centraal staat, worden in zulke gevallen wel vervangen door informatieavonden waar het aan te pakken probleem wordt belicht. Een voordeel van deze informatieavonden is dat burgers vaker vragen stellen en zelf met oplossingen komen. Omdat het voorgenomen beleid op zo'n avond slechts één van de alternatieven is, is het wat lastiger zo'n informatieavond te benutten om protest tegen het overheidsbeleid te mobiliseren.

#### *Interactieve beleidsvoorbereiding*

In reactie op klachten dat bij inspraak meestal ver uitgewerkte voorstellen in een laat stadium voor commentaar aan burgers worden voorgelegd, wordt rond de eeuwwisseling regelmatig overgegaan op wat wordt genoemd: interactieve beleidsvoorbereiding. Bij een zogeheten interactieve beleidsvoorbereiding spreken de (ambtelijke) beleidsontwerpers in een pril stadium met individuele burgers over varianten voor de aanpak van het nog nader te verkennen maatschappelijke probleem.

Burgers die deelnemen aan interactieve beleidsvoorbereiding kunnen in een *spanningsveld* terecht komen.<sup>8</sup> Deze *meedenkers* worden 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 moeten vertrouwelijk met deze informatie omgaan. De vertrouwelijke informatie kan dus niet worden besproken met de eigen achterban. Wanneer de vertrouwelijke informatie toch uitlekt, wordt daardoor niet alleen het ontwerpproces verstoord. De uitgelekte informatie kan er ook toe

leiden dat de onderhandelingspositie van de overheid met marktpartijen (projectontwikkelaars, grondeigenaren) zwakker wordt. Wanneer de overheid na verloop van tijd de gezamenlijk ontworpen plannen naar buiten brengt, lopen *meedenkers* het risico dat hun achterban zich tegen hen keert. De meedenkers kunnen het verwijt krijgen dat zij het groepsbelang van hun achterban onvoldoende hebben behartigd. Sommige *meedenkers* zijn desgevraagd niet bereid nog een tweede keer aan interactieve beleidsvoorbereiding deel te nemen.<sup>9</sup> Andere meedenkers zijn echter tevreden over hun inbreng en zien dat het overheidsbeleid beter aansluit bij voorkeuren en inzichten bij de betrokken burgers.

Overheidsfunctionarissen zijn meestal tevreden over interactieve beleidsvoorbereiding. Informeel en in alle rust kan met enkele betrokken (en geïnformeerde) burgers worden doorgepraat over alle denkbare alternatieven. De kans op maatschappelijke weerstand, wanneer het beleid naar buiten wordt gebracht, neemt zo af. Het voorgestelde beleid kan in de richting van de volksvertegenwoordigers worden verdedigd met het argument dat bewoners instemmen met het plan, want de *meedenkers* worden dan geacht namens hun achterban te spreken.

Vanaf 2008 kan ieder die dat wil deelnemen aan openbare internetconsultatie over in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen.<sup>10</sup> Gemeenten gebruiken het instrument van interactieve beleidsvoorbereiding vooral bij wijk- en dorpsvernieuwing.

#### *Buurtbudgetten*

Ongeveer een kwart van de Nederlandse gemeenten werkt met een of andere variant van het “buurtbudget”. Dit participatie-arrangement is ontwikkeld om burgers intensiever bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid te betrekken. Zo heeft de gemeente Emmen een verordening vastgesteld, waarbij aan de 37 erkende dorps- en wijkorganisaties jaarlijks een budget wordt toegekend. Dit per wijk of dorp vrij ter besteding staande budget vormt een uitnodiging aan het wijk- of dorpsbestuur om zelf problemen aan te pakken en passende maatregelen te bekostigen. In Dordrecht is geëxperimenteerd met het laten opstellen van de gemeentebegroting door de inwoners, terwijl elders burgers plannen kunnen indienen waar dan vervolgens de wijkgenoten via wijkstemdagen<sup>11</sup> over besluiten. Als het plan op de wijkstemdag voldoende stemmen van de wijkgenoten krijgt, wordt het door de gemeente in uitvoering genomen.

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat de buurtbudgetten veel creativiteit en zelfwerkzaamheid bij burgers mobiliseren. Met gebruik van de buurtbudgetten besloten wijkbestuurders in de ene kern om alle woningen te voorzien van reflecterende huisnummers, in een andere kern om bordjes te plaatsen waardoor een wandelroute werd gecreëerd of en werkten drie besturen samen aan een project in een openluchtzwembad dat weliswaar in één kern lag, maar door inwoners van alle drie kernen werd benut. Beleidsvoerders zijn positief over het neveneffect dat de burgers die een buurtbudget tot besteding brengen meer begrip krijgen voor de vele problemen die een beleidsmaker ontmoet op het pad van consensusvorming tot en met de oplevering van het eindresultaat. Dorpsbestuurders in de kern Nieuw Amsterdam stelden zich verantwoordelijk op, toen het gemeentebestuur van Emmen

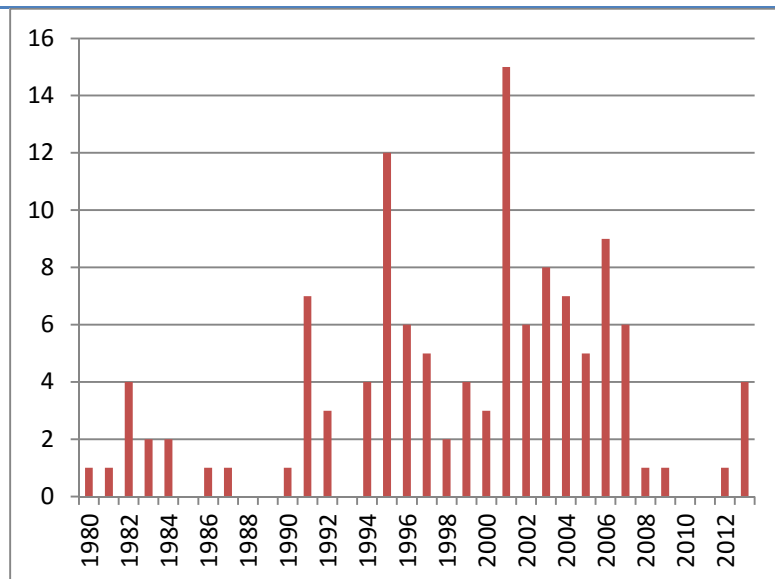
een centrum voor verslavingszorg in deze kern wilde openen: ze organiseerden als neutrale buitenstaanders een informatieavond.<sup>12</sup>

#### 14.5 Het bepalen van beleid

Referenda mochten zich in Nederland vooral in de jaren negentig van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw in een zekere populariteit verheugen. In veel gemeenten zijn referendaverordeningen vastgesteld die burgers de mogelijkheid geven bij bepaalde ingrijpende besluiten een referendum over dat besluit aan te vragen. In de regel kan een referendum worden aangevraagd nadat een gemeenteraad zich ten gunste van een bepaald besluit heeft uitgesproken. Om een referendum uit te lokken, moeten de initiatiefnemers een groot aantal handtekeningen inzamelen. Na afloop van het referendum beslist de gemeenteraad opnieuw over het voorstel, en vrijwel altijd precies volgens de uitslag van het referendum.

Een voorbeeld van beleidsbepaling door burgers kan worden gevonden in het referendum dat in 2001 is gehouden over de herinrichting van de Noordzijde van de Grote Markt in Groningen. Enkele jaren daarvoor heeft de gemeente een referendumverordening aangenomen. Deze verordening geeft burgers de mogelijkheid om bij een voorgenomen ingrijpend ruimtelijk project aan de noodrem te trekken. Het doel van dit specifieke participatie-arrangement is dat burgers vaker met elkaar in discussie gaan, zich een eigen mening vormen en hun mening geven over de wenselijkheid van concrete overheidsbesluiten. In het geval van de herinrichting van de Grote Markt werd het maatschappelijke debat tussen de inwoners van de Stad voornamelijk bepaald door een burgercomité dat enkele oppositiepartijen kort daarvoor hadden opgericht.<sup>13</sup> Tot verrassing van zowel het college van Burgemeester en wethouders als ook de actievoerders zelf wordt het voorstel om de Noordzijde opnieuw in te richten met een grote meerderheid (81%) door de stemmers afgewezen. De opkomst was met 57% bijna net zo groot als gemeenteraadsverkiezingen.<sup>14</sup> Het participatiedoel werd dus bereikt. En nog steeds is de Noordzijde van de Grote Markt niet opnieuw ingericht.

Na 2007 komen referenda in Nederland niet zo vaak meer voor (zie figuur 14.1). Of de toename in 2013 een opleving betekent, valt te betwijfelen. In 2013 gaat het bij drie van de vier referenda om een uitspraak van de burgers over een voornemen tot gemeentelijke herindeling. Peilingen laten niet zien dat er bij burgers een afnemende belangstelling is voor het instrument. Er is geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van de afname van de inzet van het participatie-instrument referendum.



Figuur 14.1: Aantal referenda in Nederland per jaar

Een speculatieve verklaring voor de afnemende populariteit van het referendum is dat de nadelen van het instrument meer zichtbaar zijn geworden. Hoewel het referendum een effectief middel kan zijn om burgers bij overheidsbesluiten te betrekken, leidt een referendum tot een ongenueanceerde uitspraak: het is ja of het is nee. Tegenstanders van de voorgenomen maatregel zijn meer geneigd hun stem uit te brengen, dan de voorstanders van de voorgenomen maatregel. Nadat het volk heeft gesproken en de beleidsmakers deze beslissing hebben overgenomen, kan het jaren duren voordat de status quo weer ter discussie kan worden gesteld. Na een referendum hebben de betrokkenen vaak weer meer waardering voor interactieve beleidsvorming.

#### 14.6 De beleidsuitvoering

Burgers kunnen op twee manieren deelnemen aan de uitvoering van overheidsbeleid. De eerste manier is dat de burgers zelf een deel van de middelen van het overheidsbeleid toepassen. De tweede manier is dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering overdraagt aan burgers. Onder dat laatste wordt niet verstaan het in opdracht van de overheid uitvoeren van overheidstaken, maar wel het als burgers overnemen van de bekostiging en de uitvoering.

##### *Medewerking van burgers door deelname aan beleidsuitvoering*

De eerste vorm van beleidsuitvoering doet zich voor zodra individuele burgers aanspraken krijgen op overheidsprestaties, dan wel de verplichting krijgen bepaalde gedragsvoorschriften na te leven. Veel burgers zijn in beginsel geneigd loyaal medewerking te verlenen aan tot hen gerichte normen.



Uit onderzoek naar de uitvoering van beleid door burgers komt naar voren dat de belangrijkste faalfactor wordt gevormd door *tekortschietende informatie*. In deze paragraaf geven wij twee voorbeelden die laten zien dat een geslaagde communicatie tussen overheid en burger de belangrijkste voorwaarde is voor een actieve bijdrage van burgers aan het deelproces van naleving en uitvoering.

Het eerste voorbeeld ontleen wij aan gemeentelijk onderzoek naar het niet-gebruik van regelingen door mensen met een minimum inkomen.<sup>15</sup> De resultaten van dit onderzoek laten zien dat er een groot verschil is per regeling, zie tabel 14.1. De belangrijkste oorzaken van het niet-gebruik maken van regelingen zijn volgens het onderzoek gelegen in het niet kennen van de regeling (22%), het niet weten of men er wel recht op heeft (18%) en het gevoel dat men er geen recht op zou hebben (18%).

Tabel 14.1: Aantallen gebruikers per regeling en percentage gebruik als deel van rechthebbenden

Aantallen	Aantal gebruikers	Percentage gebruik
Eindejaarsuitkering	2.339	92%
Kwijtschelding lokale belasting	1.653	58%
Ouderbijdrage	1.343	54%
Aantal mensen dat in aanmerking komt	<b>2.466</b>	

Uit dit lokale onderzoek blijkt zonneklaar dat de overheid van burgers vraagt zelf in actie te komen om tot een correcte toepassing van de maatregel te komen. Maar, zonder aanvraag van de burger geen uitkering of kwijtschelding door de overheid.

Het tweede voorbeeld ontleen we aan de Zweedse bestuurskundige Rothstein<sup>16</sup>. Hij constateert een groot verschil tussen de bereidheid van Zweedse belastingbetalers om hun formulieren eerlijk in te vullen en de bereidheid van de Russische belastingbetalers. Hoewel ook in Rusland de wet voorschrijft dat burgers belasting betalen, betalen burgers daar feitelijk slechts 24% van de belasting die ze zouden moeten betalen. In Zweden wordt dit percentage geschat op 98,7. Volgens Rothstein kan dit opmerkelijke verschil in naleving worden verklaard uit de verwachting die burgers hebben over het gedrag van hun medeburgers en dat van de overheid. Burgers willen wel belasting betalen, maar dan moeten de bureaus ook belasting betalen en moet de overheid diensten van goede kwaliteit leveren. Door de wijd verbreide belastingontduiking is het voor de Russische overheden onmogelijk om op voor de burgers aanvaardbare wijze belasting te heffen. Bij een zeer geringe spontane naleving is het voor een overheid erg lastig om met effect tot handhaving over te gaan.

#### *Overdragen van beleidsuitvoering aan burgers*

Ook van de tweede manier van uitvoering door burgers geven wij in het onderstaande twee voorbeelden. Het eerste voorbeeld wordt gevormd door de al genoemde buurtbudgetten in de gemeente Emmen. In deze gemeente krijgt een buurt- of dorpsvertegenwoordiging een budget dat zij voor publieke doelen vrij kan besteden. Aanvankelijk hield de gemeente de uitvoering

van de vastgestelde maatregelen zelf in de hand, maar doordat vertegenwoordigers de budgetten als hun eigen budget gingen beschouwen, hebben deze vertegenwoordigers de uitvoering soms overgenomen. De actieve burgers waren van mening dat zij voor een scherpere prijs konden inkopen dan de gemeente. Bovendien konden de actieve burgers voor de door hen gekozen maatregelen met meer gemak een beroep doen op de inzet van vrijwilligers. In Foxel hebben de inwoners zelf een nieuwe parkeerplaats aangelegd, met het beperkte buurtbudget dat het gemeentebestuur dat jaar aan hen had toegekend.

Een heel ander voorbeeld zijn de drie decentralisaties in het sociale domein. Van deze decentralisatie verwacht de Rijksoverheid een forse bezuiniging. Deels wordt die bezuiniging bereikt door activiteiten van professionals over te hevelen naar taken voor mantelzorgers. In tegenstelling tot het voorbeeld van de buurtbudgetten, waar de overheid een budget vrij maakt opdat burgers daar iets mee kunnen doen, is het bij de drie decentralisaties de bedoeling dat de terugtrek van de overheid gevolgd wordt door een toetred van de burgers. Optimistische waarnemers wijzen op de groei van het aantal voedselbanken. Pessimistische wijzen op de beperkte belastbaarheid en beschikbaarheid van de vrijwilligers. Alleen empirisch evaluatieonderzoek zal uitsluitsel kunnen geven in hoeverre de terugtrek van de overheid gepaard gaat met een afkalving in de dienstverlening danwel met behoud van de dienstverlening doordat burgers spontaan de gaten vullen die de overheid laat vallen.

#### 14.7 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 door burgers een kwestie van groter belang geworden. Het contact met overheidsfunctionarissen en de ervaringen met publieke dienstverlening stellen de burgers in staat om te beoordelen of het beleid wel werkt.

In de vorige eeuw bleek dat burgers kans zagen bepaalde, door de overheid gewenste, ontwikkelingen tegen te houden. Een bekend voorbeeld is de sterk vertraagde aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam. Het eerste ontwerp dateert uit 1953 en zestig jaar later, in 2013, valt het besluit om deze snelweg werkelijk aan te leggen. De weerstand van inwoners heeft ertoe geleid dat gemeenten werden gedwongen aandacht te besteden aan de rol van burgers bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Een logisch vervolg hierop is om burgers een actieve rol te laten vervullen bij de evaluatie van het beleid.

Artikel 170 lid 2 Gemeentewet schrijft voor dat de burgemeester jaarlijks een *burgerjaarverslag* uitbrengt. In dit verslag besteedt de burgemeester aandacht aan de burgerparticipatie. Hoeveel burgers maken gebruik van de mogelijkheid in te spreken, een klacht in te dienen, in bezwaar of beroep te gaan? Hoeveel burgerbrieven heeft de gemeente ontvangen? Wat werd er met deze initiatieven gedaan?

De burger kan de overheid ook aansporen tot het doen van een evaluatie. Een populair middel is het indienen van een klacht bij de ombudsman. Decentrale overheden hebben soms een eigen ombudsman of maken gebruik van de ombudsman in een naburige gemeente. Maar als die mogelijkheden er niet zijn, wordt de functie uitgevoerd door de Nationale Ombudsman, die uiteraard ook klachten op rijksniveau behandelt. Volgens zijn jaarverslag heeft de Nationale Ombudsman in 2012 in totaal 15.112 klachten ontvangen, zie tabel 14.2.

Tabel 14.2 Ontvangen klachten bij de Nationale Ombudsman in 2012 <sup>17</sup>		
	Aantal	Procent
<b>Ministeries</b>		
Algemene Zaken	12	0,1
Buitenlandse Zaken	148	1,0
Veiligheid en Justitie	1.954	12,9
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	135	0,9
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	750	5,0
Financiën	2.871	19,0
Defensie	115	1,0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2.837	19,0
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1.316	8,7
Economische Zaken	131	0,8
Infrastructuur en Milieu	711	5,0
<b>Decentrale overheden</b>		
Waterschappen	107	1,0
Gemeenten	2.346	15,6
Provincies	68	0,4
Gemeenschappelijke regelingen	229	1,5
<b>Overig</b>		
Politie	1.350	8,9
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	32	0,2
<b>Totaal</b>	<b>15.112</b>	<b>100</b>

De Nationale Ombudsman stelt in zijn jaarverslag van 2012 dat één van de kernproblemen is, dat het beleid op de tekentafel wordt ontworpen zonder voldoende rekening te houden met de vraag hoe het beleid in de praktijk zal worden uitgevoerd. Bovendien is de uitvoering van het beleid meestal verdeeld over verschillende overheidsorganisaties – centraal en decentraal – die, uitgaande van hun eigen taken, bevoegdheden en budgetten, hun werk doen. De coördinatie tussen deze verschillende overheidsorganisaties is een voorwerp van grote zorg. Waar uitvoerende instanties niet goed samenwerken, raken burgers gemakkelijk in de knel.

Een mogelijk effect van de beoordeling van overheidsbeleid door burgers is dat hun vertrouwen in de overheid verandert. Het vertrouwen in de effectiviteit van de overheid kan groeien. Maar het kan ook afnemen. Deze verandering in perceptie heeft ook gevolgen voor de medewerking die burgers aan overheidsbeleid geven. Wanneer burgers weten dat in Nederland de opheldering van een fietsendiefstal door de politie een zeldzame uitkomst is, dan zal het percentage fietsendiefstallen dat bij de politie wordt gemeld laag zijn. Sinds de

jaren zeventig doen steeds meer slachtoffers van verkrachtingen aangifte bij de politie. De slachtoffers hebben het vertrouwen gekregen dat de politie hun melding serieus zal nemen en pogingen zal doen de dader te pakken te krijgen. Een vergelijkbaar effect trad op na 2010. Na publicatie van een gedegen rapport van de commissie Deetman<sup>18</sup> kwamen er meer meldingen van verkrachtingen op katholieke kostscholen in de jaren vijftig en zestig in de vorige eeuw. De gedachte dat er met de klacht daadwerkelijk iets zou worden gedaan, overtuigde vele slachtoffers om na tientallen jaren van zwijgen alsnog aangifte te doen.

De overheid onderneemt zelf allerlei vormen van evaluatie van beleid. Zie hiervoor hoofdstuk 9. Bij deze evaluaties wordt soms ook een inbreng van burgers gevraagd, zoals bij enquêtes en telefonisch onderzoek. Andere feedback instrumenten die een overheid kan benutten, zijn overzichten van klachten, bezwaarschriften en beroepschriften, en niet te vergeten de uitslagen van verkiezingen en cijfers die worden verkregen in het klanttevredenheidsonderzoek. Verkiezingen zijn niet alleen momenten waarop door keuze van een bepaalde politieke partij de beleidsagenda kan worden beïnvloed, maar ook een moment waarop kiezers kenbaar kunnen maken wat ze van het beleid van de afgelopen vier jaar vinden.<sup>19</sup>

#### 14.8 Samenvatting

In alle deelprocessen van het beleidsproces kunnen burgers een passieve of actieve rol spelen. Het grote publiek is vooral toeschouwer, neemt periodiek deel aan verkiezingen en is in beginsel bereid loyaal aan maatregelen van de overheid mee te werken. De medewerking van burgers is voor een effectief beleid vaak onmisbaar. Het vertrouwen dat burgers in hun overheid stellen, is van belang voor hun bereidheid medewerking te verlenen aan het overheidsbeleid.

Een niet onaanzienlijk deel van de burgers plaatst zichzelf buitenspel. Zij zeggen geen interesse te hebben in de politiek. Ze nemen niet deel aan verkiezingen. Over het algemeen zijn deze burgers cynisch over het overheidsbeleid en maken zij weinig gebruik van hun recht om aan inspraak deel te nemen.

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

Bij de beïnvloeding van het beleid bedienen de burgers zich van procedures (participatie-arrangementen) 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 en verdragsrechtelijk verankerde burgerrechten.

Om met succes van hun rechten gebruik te kunnen maken, moeten actieve burgers coalities sluiten met andere burgers. Daartoe kunnen verschillende intermediaire organisaties worden gebruikt, zoals de media, wijk-, dorps- en 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 via de media 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.

Tom R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven, 1990.

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. Welke generaties van burgerparticipatie worden onderscheiden en wat zijn de verschillen tussen deze generaties participatie-arrangementen?
3. Waarom zijn actieve burgers die een stempel op de beleidsvoering willen zetten afhankelijk van (a) burgerrechten, (b) wettelijke procedures en (c) intermediaire organisaties? Kunt u van alle drie voorwaarden twee voorbeelden geven?

4. 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?
5. Wat is het verschil en wat is de overeenkomst tussen een burgerinitiatief en een correctief referendum?
6. Wanneer leidt inspraak wellicht tot wijziging van een voorgenomen beleid?
7. Burgers die actief deelnemen aan procedures van interactieve beleidsvoorbereiding bevinden zich in een spanningsveld. Omschrijf dit spanningsveld.
8. Wat was het doel waarom overheden besloten tot het mogelijk maken van referenda? Waarom is het oordeel van beleidsvoerders over de werking van referenda overwegend negatief?
9. Welke mogelijkheden hebben individuele burgers om een oordeel te geven over het door de overheid gevoerde beleid? Hebben deze evaluaties door burgers ook invloed op de beleidsvorming?

#### Eindnoten:

<sup>1</sup> F. Hendriks (2000), *Vitale democratie*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

<sup>2</sup> R.A. Dahl (1998), *On democracy*, Yale University Press, New Haven.

<sup>3</sup> A. Hoogerwerf (2003), *Politiek als evenwichtskunst*, Uitgeverij Damon, Budel.

<sup>4</sup> <http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article10697513.ece/Brandweerman-maakt-veelbekeken-bevingsfilm>

<sup>5</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*, Breede, 2007.

<sup>6</sup> In 2014 is door het Rijk 1,2 miljard toegezegd, maar of dit afdoende is om alle problemen het hoofd te bieden, zal de toekomst leren.

<sup>7</sup> F. Coenen, R. van Peppel & J. Woltjer (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning, in: *Beleidswetenschap*, 15(4), 313-328.

<sup>8</sup> M. Boogers (2007). *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag.

<sup>9</sup> G.J. Visser & R.A. van Peppel (2007). *Bedum verdient goede inspraak: Evaluatie van het inspraakproces rond het structuurplan van Bedum en Onderdendam*, Enschede.

<sup>10</sup> Internetconsultatie is te vinden via een link op overheid.nl. De site zelf is [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

<sup>11</sup> R. Scheldwacht & I. Crooy (2010). *Waardenzeef: Bewoners besteden wijkbudget*. Rotterdam: SEV.

<sup>12</sup> J.R. Lunsing (2009). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen: Buurtbudgetten in Emmen*. Warffum: StiBaBo.

<sup>13</sup> J.R. Lunsing (2008). *De besluitenguillotine, Hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*. Den Haag: Lemma.

<sup>14</sup> De opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen in Groningen daalde van 60% (1998) naar 54% (2010). In de jaren 2002 en 2006 was de opkomst vrijwel gelijk aan de opkomst van het referendum. De opkomst van het referendum kan vooral als hoog beoordeeld worden in vergelijking met 36 vergelijkbare referenda. De opkomst daarvan was gemiddeld 43% was. Dit is veel lager is dan de gemiddelde opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen in de periode van 1987 tot en met 2013.

<sup>15</sup> F. de Haan, A. Klein Rouerler, M van Teerns (2009). *Ongebruikte rechten*. Groningen: Bureau Onderzoek Gemeente Groningen. Dit onderzoek was geïnspireerd door een vergelijkbaar onderzoek van het CPB: J.M. Wildeboer Schut & S. Hoff, *Geld op de plank: Niet gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal Cultureel

---

Planbureau, Den Haag, 2007. In Zwolle blijkt 88% van de rechthebbenden gebruik te maken inkomensvoorzieningen (Gemeente Zwolle (2009), *Niet-gebruik inkomensvoorzieningen*, Zwolle).

<sup>16</sup> B. Rothstein (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>17</sup> Nationale Ombudsman (2013). *Mijn onbegrijpelijke overheid: Jaarverslag 2012*. Den Haag.

<sup>18</sup> Commissie Deetman (2011). *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms Katholieke Kerk*. Uitgeverij Balans, Amsterdam. & Commissie Deetman (2013). *Seksueel misbruik tegen meisjes in de Rooms Katholieke Kerk*. Uitgeverij Balans, Amsterdam.

<sup>19</sup> G.A. Schumpeter (1979 (1943)). *Kapitalisme, socialisme en democratie*, De Haan, Haarlem.