

PRAKTISCHE HANDREIKING VOOR INZET BURGERAUDITS

Verdieping op het essay
'Een blik van buiten. Hoe burgers
betrokken (kunnen) zijn bij
controle en verantwoording'

DEMO
CRATIC
CHAL
LENGE

Januari 2018

Inhoud

		
Voorwoord	3	
Inleiding	4-5	
<u>Leeswijzer</u>	6	
Positionering: burgeraudits, waar?	6-7	
Ontwerpprincipes: burgeraudits, wat?	8	
Vormgeving: burgeraudits, hoe?	9-11	
Tot slot: aan de slag!	11	
<u>Bijlage 1</u> Scan lokaal speelveld checks and balances	12-13	
<u>Bijlage 2</u> Ontwerpprincipes voor burgeraudits	14-15	

Auteurs:
Jorgen Schram,
Mark van Twist en
Martijn van der Steen
van de Nederlandse
School voor Openbaar
Bestuur (NSOB).

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt een praktische handreiking voor de inzet van burgeraudits. Deze handreiking vormt een verdieping op het essay 'Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording', geschreven door de NSOB in opdracht van Democratic Challenge.

De Democratic Challenge is een driejarig experimenteer- en leerprogramma van BZK en VNG voor lokale democratievernieuwing. Samen met circa 150 lokale democratie-experimenten worden in de periode 2015-2018 tien thematische leerprocessen uitgevoerd. De lessen uit die leerprocessen zijn verzameld en gebundeld. Deze kennisproducten worden vervolgens aangeboden aan gemeenten die de lokale democratie willen vernieuwen.

Lokale checks & balances is een van de tien thema's die binnen de Democratic Challenge is benoemd waar behoefte is voor wetenschappelijke verdieping. Voor dit thema heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in de personen van Jorgen Schram, Mark van Twist en Martijn van der Steen een onderzoek uitgevoerd samen met lokale experimenten en raadsgriffiers naar de idee van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording. Het eindresultaat heeft de vorm van een essay en de meer praktische handreiking die voor u ligt.

Bent u op lokaal niveau (bijvoorbeeld als griffier, raadslid of ambtenaar) betrokken bij het thema checks and balances en op zoek naar handvatten om de inwoners van uw gemeente te betrekken bij de lokale controle en verantwoording? Dan is deze handreiking voor u bedoeld, als inspiratie maar ook als hulpmiddel om in uw gemeente aan de slag te gaan met de idee van burgeraudits.

Wij wensen u hier veel succes en plezier mee!

Jornt van Zuylen,
Democratic Challenge

Inleiding

Burgers die informatie opvragen over overheidsuitgaven, de begroting controleren en verantwoordingsvragen stellen over (voorgenomen) beleidskeuzes; het zijn verschillende manieren waarop burgers betrokken (kunnen) zijn aan de achterkant van beleid en zo een bijdrage leveren aan het lokaal systeem van checks and balances. Toch is het ook een ontwikkeling die in vergelijking met andere vormen van burgerbetrokkenheid in de praktijk nog weinig voorkomt. Burgerbetrokkenheid bij beleid is een ontwikkeling die al jaren in toenemende mate aandacht krijgt. Vanuit bestuurders en beleidsmakers om het draagvlak van hun plannen te vergroten, vanuit burgers zelf omdat ze menen specifieke waarde toe te kunnen voegen aan beleid. Tot nog toe richten echter veel vormen van burgerbetrokkenheid zich op de voorkant van de beleidscyclus, onder meer in de agendering, definiëring en soms selectie van beleidsvragen. Burgers die participeren aan de achterkant van de beleidscyclus – in de controle en verantwoording – is nog een relatief onontgonnen gebied.

Waar de volksvertegenwoordiging worstelt met het in beeld brengen van de maatschappelijke impact van beleid, kunnen juist burgers hier uitkomst bieden. Burgers kunnen op dat vlak uitkomst bieden door praktijkervaring te delen en zo input te leveren voor het meten van maatschappelijke effecten. En er zijn veel burgers die bereid zijn om daarbij te helpen. Niet alleen omdat ze het zinvol vinden, maar ook menen juist op dat vlak van toegevoegde waarde te kunnen zijn en het ook nog eens leuk vinden om te doen. Deze vorm van burgerbetrokkenheid hebben we in eerder onderzoek ook wel geduid als burgeraudits: als blik van buiten voegen zij een ander perspectief toe en kunnen zo op een betekenisvolle manier coproductant zijn van de controle (Schram et al, 2016).

In het publieke domein maken bestuurders en beleidsmakers wel vaker gebruik van een blik van buiten, maar in het merendeel van de gevallen gaat het daarbij om professionele externe partijen, zoals adviesraden, consultancybureaus en onderzoeksinstituten. Burgeraudits kenmerken zich – een uitzondering daar gelaten – juist door een perspectief dat niet is gebaseerd op professionele kennis maar op ervaringsdeskundigheid. Door hun vaak jarenlange ervaring met de wijze waarop beleid in de praktijk uitwerkt en al dan niet effect sorteert, brengen burgers een andersoortige vorm van kennis in. Ze kijken naar andere aspecten, stellen andere vragen, leggen andere accenten en hebben andere verwachtingen én behoeften. Die andersoortige inbreng maakt ervaringsdeskundigheid een waardevolle toevoeging naast de bekendere, professionele vormen van kennis.

De inzet van burgers bij controle en verantwoording vormt een nieuw, ander perspectief op bestaande praktijken. Nu de vraag om het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten van beleid steeds harder klinkt en het voor raadsleden, bestuurders en beleidsmakers zelf erg lastig blijkt om hierin te voorzien, vormt deze vorm van burgerbetrokkenheid een interessante mogelijkheid om het systeem van checks and balances te versterken door maatschappelijke energie effectief te verbinden aan vormen van controle en verantwoording en zo het systeem van checks and balances verder te brengen.

De wijze waarop burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording laat alleen al op lokaal niveau een waaier aan uiteenlopende vormen zien: burgervisitatiecommissies, wijkschouwen, klachtenpanels, burgerjournalisten, G1000-bijeenkomsten en budgetmonitors. De ene keer laagdrempelig en toegankelijk voor iedere bewoner, de andere keer specifiek gericht op een bepaalde doelgroep. Soms op initiatief van de overheid, soms door burgers zelf geïnitieerd. Vormen van betrokkenheid waar de verbinding met de reeds actieve partijen op het vlak van controle en verantwoording wordt gezocht, maar ook vormen die juist een eigen pad bewandelen en nauwgezet een zekere distantie bewaken van de geïnstitutionaliseerde context. Participatievarianten die een leegte opvullen in het controleproces en mooi passen binnen de bestaande kaders, maar ook varianten die weliswaar interessant zijn maar (net) niet daarin passen en schuren met gestelde normen en richtlijnen.

Het levert een rijke verzameling aan vormen van controle en verantwoording op waar burgers bij betrokken zijn, waarbij iedere keer de vraag naar voren komt hoe deze vormen passen binnen het lokale systeem van checks and balances en - misschien nog wel belangrijker – op welke wijze deze vormen bijdragen aan het lokale systeem van checks and balances. Dit varieert van vormen waarin burgers betrokken zijn binnen de institutionele context (het publieke systeem van checks and balances) en binnen de bestaande kaders (kaders overheid voor controle en verantwoording) tot buiten de institutionele context (private en maatschappelijke systeem van checks and balances) en buiten bestaande kaders (kaders maatschappij en markt voor controle en verantwoording). Om enige houvast te geven maken wij een onderscheid naar vier manieren waarop vormen van burgercontrole zijn in te zetten en waarde kunnen toevoegen aan het lokale systeem van checks and balances: bestuurders bevragen burgers, bestuurders betrekken burgers, burgers bedienen bestuurders en burgers beoordelen bestuurders.

VERHOUDING	DYNAMIEK	KERNWAARDE	VOORBEELDEN
<p>Bestuurders bevragen burgers Binnen institutionele context; binnen bestaande kaders</p>	<p>Overheid be vraagt burgers om zo informatie uit de samenleving te ontsluiten die is te benutten bij het eigen lokale systeem van controle en verantwoording</p>	<p>Vergroting van kwantiteit informatie, met als bijvangst kwaliteitsverbetering door praktijkinzicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Spotdag Rekenkamers • Klachtenbus ombudsfunctie • Enquête gemeentelijke onderzoeksafdeling
<p>Bestuurders betrekken burgers Buiten institutionele context; binnen bestaande kaders</p>	<p>Overheid zoekt mogelijkheden om burgers binnen de eigen organisatie te halen en te betrekken bij controle- en verantwoordingsprocessen</p>	<p>Vergroting kwaliteit oplossingen, met als bijvangst burgers een beter inzicht geven in de binnenkant van het openbaar bestuur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Burgervisitatiecommissie • V100-dag • Burgerschouw • Burgerperspectief (zoals burgerwisselspeler bij rekenkamercommissie in Zeist)
<p>Burgers bedienen bestuurders Binnen institutionele context; buiten bestaande kaders</p>	<p>Burgers nemen zelf het initiatief om betrokken te zijn bij controle en verantwoording en zoeken daarbij verbinding met de overheid</p>	<p>Burgerperspectief binnen systeem van controle en verantwoording, met als bijvangst aanpassen bestaande kaders</p>	<ul style="list-style-type: none"> • G1000 • Budgetmonitors • Burgerpanel (zoals Tweede Mening)
<p>Burgers beoordelen bestuurders Buiten institutionele context; buiten bestaande kaders</p>	<p>Burgers gaan zelf aan de slag met controle en verantwoording, zonder daarbij de verbinding met de overheid te zoeken; soms zelfs nadrukkelijk zoekend naar confrontatie met bestaande praktijken</p>	<p>Aanscherpen en heroverweging bestaande inzichten openbaar bestuur, met als bijvangst innovatieprikkel systematiek lokale democratie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Burgerjournalistiek (zoals Follow the Money) • Burgeraudits (zoals Samenwerkende Ouderenbonden) • Burgerbewegingen (zoals Code Oranje)

Figuur: verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording

Hoewel op voorhand niemand tegen het (meer) betrekken van burgers bij beleid is, leert de ervaring dat het in de praktijk brengen ervan een ander verhaal is. Het roept allerlei vragen op. In praktische zin rond de representativiteit van de doelgroep en selectie van vraagstukken, maar ook meer fundamenteel van aard rond politieke

verantwoordelijkheid en legitimering. Het betrekken van burgers bij beleid kan voor het openbaar bestuur grote meerwaarde hebben, maar de wijze waarop dit gebeurt is cruciaal. Het ontwerpen van een burgeraudit die past bij de specifieke lokale context is daarbij van essentieel belang.

Leeswijzer

In deze handreiking bieden we een meer praktische houvast voor de inzet van burgeraudits. Waar in het essay de meer conceptuele kant van het vraagstuk wordt belicht, zoomen we in deze handreiking nader in op de vraag hoe je dat als gemeente kan doen. Aan de hand van een drietal vragen bespreken we de mogelijkheden om binnen uw eigen gemeentelijke organisatie burgers (meer) te betrekken bij controle en verantwoording. Deze handreiking is daarbij niet bedoeld als blauwdruk – integendeel – maar om u te inspireren een eigen invulling te geven aan de idee van burgeraudits; op een manier die past bij de lokale context.

1 We zoomen eerst in op de vraag waar burgeraudits zijn te plaatsen binnen het lokaal systeem van checks and balances en wat zijn de afwegingen om te kiezen voor een bepaalde positionering.

2 Vervolgens zetten we een aantal overwegingen in de vorm van ontwerpprincipes uiteen die kunnen helpen bij het inrichten van de burgeraudits. Deze ontwerpprincipes zijn iedere keer keuzeopties die bepalen wat de burgeraudits precies bezien

en het mogelijk maken om hier een eigen invulling aan te geven passend bij de lokale context.

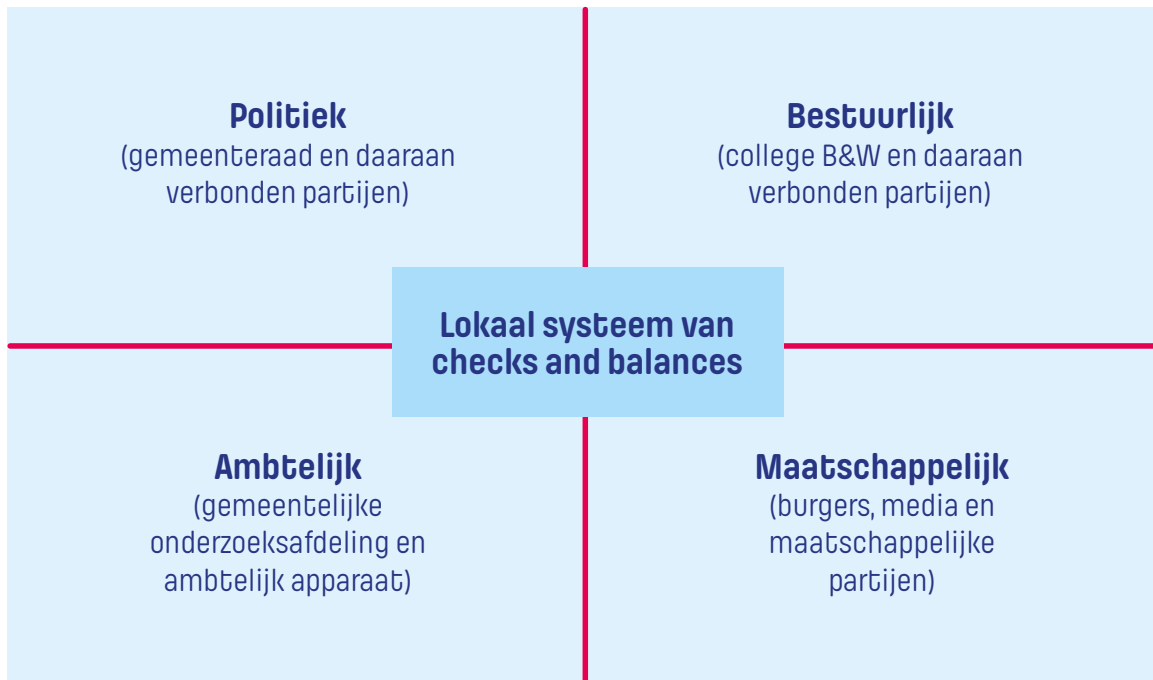
3 Tenslotte staan we stil bij hoe burgerbetrokkenheid vorm krijgt: wat zijn interessante werkvormen om bij burgeraudits aan te denken. Niet vanuit het idee de ultieme vorm te hebben gevonden, maar wel houvast en inspiratie te bieden om hier zelf mee aan de slag te gaan.

Aan het einde van praktische handreiking sluiten we af met werkvormen die kunnen helpen om zelf met burgeraudits in de eigen praktijk aan de slag te gaan. De eerste werkvorm richt zich op het in kaart brengen van het speelveld rondom controle en verantwoording op lokaal niveau ('hoe ziet mijn lokale systeem van checks and balances eruit?'). De tweede werkvorm zet een reeks aan ontwerpprincipes uiteen die kunnen helpen bij het vormgeven van een eigen manier van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording.

1 Positionering: burgeraudits, waar?

De wijze waarop burgers betrokken zijn bij controle en verantwoording kent vele gedaanten. Burgers die door gemeentelijke onderzoeksafdeling in een enquête worden bevroegd naar hun tevredenheid met het lokaal beleid is een heel ander vorm van betrokkenheid dan burgers die op verzoek van het college B&W in een burgervisitatiecommissie de gemeentelijke financiën doorlichten en hierover rapporteren of burgers die ongevraagd en zelfstandig een tegenbegroting opstellen en toesturen aan de gemeenteraad. Dit betekent overigens niet dat burgers slechts op één bepaalde manier betrokken kunnen zijn bij de controle en verantwoording in hun gemeente. Sterker nog, in de praktijk komt het veel vaker dat er een uiteenlopende reeks aan vormen bestaan waarin burgers bewust en onbewust, gevraagd en ongevraagd mengen in dit systeem van checks and balances. Een van de eerste vragen die hierbij opkomt is waar burgerbetrokkenheid plaatsvindt dan wel gestalte

krijgt. Op het eerste oog een simpele vraag, maar waar in de praktijk een aantal vragen achter vandaan komen die overweging behoeven. Want waar dient burgerbetrokkenheid binnen het lokaal systeem van checks and balances te worden geplaatst? Dicht bij de raad of juist op enige afstand? Uit de vragenlijst onder griffiers blijkt dat burgerbetrokkenheid nu vooral plaatsvindt binnen de gemeentelijke organisatie: bij de onderzoeksafdeling of een specifiek ambtelijk cluster. Burgers kunnen echter ook op andere plekken betrokken zijn: politiek (bij de raad zelf of bij aan de raad verbonden partijen, zoals externe commissies en de accountant), bestuurlijk (college van B&W en daaraan verbonden partijen, zoals internal audits) of maatschappelijk (burgers die zelf initiatieven ontplooiën of andere partijen, zoals media of maatschappelijke organisaties). Tezamen vormen zij wat je zou kunnen noemen het lokaal systeem van checks and balances wat verantwoordelijk is voor de controle en verantwoording van de gemeente – zie figuur 1.



Figuur 1: Lokaal systeem checks and balances

Om beter te begrijpen en te bezien waar burgerbetrokkenheid gestalte krijgt is het interessant en daarnaast ook praktisch handig om deze verschillende invalshoeken uit elkaar te halen. Het maakt immers nog wat uit aan welke kant van het 'controlespectrum' burgerbetrokkenheid plaatsvindt. Iedere betrokken partij redeneert en handelt vanuit een eigen logica waar bepaalde verwachtingen en opbrengsten aan verbonden zijn en wat specifieke kwaliteiten en valkuilen heeft. **Om te begrijpen waar burgerbetrokkenheid binnen de specifieke lokale context waarde kan toevoegen, is het verstandig eerst inzicht te krijgen hoe dit speelveld er in de eigen gemeentelijke context uitziet.**

In sommige gemeenten zijn bepaalde invalshoeken en partijen in meer of mindere mate dominant aanwezig en soms ook afwezig. Denk alleen al aan de aanwezigheid en invulling van een lokale rekenkamer (commissie), auditcommissie en ombudsfunctie. Maar bijvoorbeeld ook de wijze waarop de accountant betrokken is bij de controle en verantwoording: werkt de accountant enkel en alleen voor de raad of voert deze ook tussentijdse controles uit voor het college van B&W? En wat te denken van de externe en interne commissies, panels en werkgroepen die zich op enige wijze bezig kunnen houden met controle en verantwoording. **Om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden om burgers bij te betrekken bij controle en verantwoording is enig beeld bij het totaal speelveld wenselijk.** In bijlage 1 is een werkform uiteengezet, bestaande uit een tweetal stappen, die kunnen helpen om het speelveld in kaart te brengen.



STAP 1: Hoe ziet het totaal palet aan betrokken partijen op het gebied van controle en verantwoording eruit? In deze stap verkennen we welke partijen betrokken zijn bij het lokaal systeem van checks and balances. Per gemeente kan dit verschillen, niet in iedere gemeente zijn immers dezelfde partijen en in dezelfde mate betrokken.



STAP 2: Wat zijn de kwaliteiten en valkuilen van de betrokken partijen? In deze stap verkennen we wat de verschillende betrokken partijen toe (kunnen) voegen aan het lokale systeem van checks and balances maar ook wat mogelijk punten van aandacht zijn. Zo ontstaat een beeld van welke kwaliteiten reeds sterk vertegenwoordigd zijn in het systeem en waar mogelijk ruimte is voor verbetering (bijvoorbeeld een bepaald type deskundigheid).

2 Ontwerpprincipes: burgeraudits, wat?

Een burgeraudit kan op vele manieren vorm krijgen. De V100-dag is in dat kader een interessant voorbeeld. Het is een vorm van burgers als auditors die weliswaar op landelijk niveau is georganiseerd, maar wel interessante beelden biedt over wie, waar en wanneer betrokken is bij de controle en verantwoording. Relevanter is echter nog de vraag waarover de burgerbetrokkenheid gaat: waar richt de burgeraudit zich eigenlijk op? Voor een deel gaat over de conceptuele kant van burgerbetrokkenheid en de dieperliggende betekenis ervan voor verantwoordelijken: hoe werkt deze vorm van betrokkenheid uit voor de legitimiteit, representativiteit en rechtmatigheid van vraagstukken? Voor een deel gaat dat ook - en daar willen we in deze paragraaf vooral bij stilstaan - de praktische uitwerking ervan: hoe geef je burgerbetrokkenheid inhoudelijk vorm binnen de lokale context van checks and balances? Op welke aspecten van de controle focussen de burgeraudits zich? Kijken zij naar een specifieke casus of doelgroep of juist naar het totaal plaatje? En in wat voor vorm presenteren de burgeraudits hun bevindingen?

Waar we in de vorige paragraaf hebben gezien dat burgerbetrokkenheid op verschillende 'plekken' in het systeem van controle en verantwoording plaats kan vinden en waar iedere positionering ook zijn eigen kwaliteiten en valkuilen kent, gaat het bij het op maat maken van een eigen vorm van burgeraudit ook over de specifieke inhoudelijke afwegingen van controle en verantwoording. Dat gaat om afwegingen als onderwerp, doelgroep en focus van het burgerperspectief, maar ook de status, karakter en mate van openbaarheid ervan. De keuzes die daarin zijn te maken bepalen niet alleen het doel van de burgeraudit maar ook de wijze waarop een burgeraudit verloopt. Net als met elke andere vorm van controle zijn ook hier oneindige variaties op te bedenken. Om de ontwerpprincipes handzaam te houden beperken we de keuzes tot een twintigtal afwegingen, die zijn in te delen in een viertal categorieën: doelgroep, focus, status en vorm. Voor iedere categorie geldt dat er een aantal keuzes te maken zijn die uiteindelijk bepalen hoe de burgeraudit uitwerkt in de praktijk - zie figuur 2.

Ontwerpprincipe I: DOELGROEP	Ontwerpprincipe II: FOCUS	Ontwerpprincipe III: STATUS	Ontwerpprincipe IV: VORM
Selectie of aanmelding	Afgebakend of vrij onderzoek	Informatief of adviserend	Rapport of debat
Vakinhoudelijk of ervaring	Generiek of specifiek	Afrekenend of lerend	Digitaal of analoog
Homogeen of heterogeen	Totaal plaatje of casus	Besloten of openbaar	Cijfers of verhalen
Eigen gemeente of andere gemeenten	Politiek of apolitiek Regels of praktijk	In opdracht of zelfstandig	Retrospectief of prospectief
Gemengd of ongemengd	Regels of praktijk	Officieel of onofficieel	Openbare data of besloten data

Figuur 2: ontwerpprincipes burgeraudits

De lokale context speelt een belangrijke rol in. Waar in sommige gemeenten de aanwas en interesse in betrokkenheid op dit vlak onder inwoners groot is, beperkt zich dat in andere gemeenten tot een kleine doelgroep. Datzelfde geldt voor het type inbreng dat burgers (kunnen) hebben. Als er onder de inwoners veel specifieke specialiteiten (zoals financiële of bouwkundige kennis) aanwezig zijn, kan je burgeraudits ook op een manier inzetten dat deze kwaliteiten worden benut. En geldt ook voor de lokale politieke verhoudingen, is er bijvoorbeeld sprake van een gespannen relatie tussen college en raad, dan zal bij de inzet van een burgeraudit minder snel gekozen worden

voor een politiek onderwerp. Is de verwachting dat de burgeraudit kan leiden tot ongemakkelijke en misschien zelfs wel confronterende resultaten, dan is het verstandig om aan de voorkant goed na te denken over de status van de rapportage en de wijze waarop deze gepresenteerd wordt. **De context speelt dus op verschillende manieren een belangrijke rol in de wijze waarop de burgeraudit is ingericht en lokaal vorm krijgt.** In bijlage 2 is een werkvorm bijgevoegd, waarin per categorie de ontwerpprincipes uiteen gezet als een soort van checklist voor burgeraudits. Bij iedere keuzeroptie is een toelichtende vraag bijgevoegd, waarin de afwegingen zijn geëxpliciteerd.

De beschreven keuzes en afwegingen die zijn te maken bij de inrichting van burgeraudits naar doelgroep, focus, status en vorm tonen een waaier aan mogelijkheden om passend bij de lokale context burgerbetrokkenheid op maat af te stemmen. **Door keuzes te maken in de variabelen ontstaat een vorm die past bij de lokale context en doel van de burgeraudit.** Vergelijk dit met een mengpaneel, waarbij iedere keuzeoptie op een andere frequentie kan worden afgestemd om een eigen unieke samenstelling te ontwerpen. De hier beschreven ontwerpprincipes zijn uiteraard niet limitatief, er zijn nog vele andere mogelijkheden te bedenken. Aan gemeenten zelf de uitdaging om hier mee aan de slag te gaan en na te denken over welke ontwerpprincipes nog meer een rol kunnen spelen. Dat kan gaan om de inhoud, maar ook de fysieke vormgeving van het gesprek. Denk bijvoorbeeld aan het spelen met de vorm, bijvoorbeeld een klassieke hoorzitting of juist een meer innovatieve hackathonachtige setting, die bepaalt hoe de presentatie van bevindingen van de burgeraudit plaatsvindt: wie doet dat, waar en op welke manier? Het gaat dan om keuzes die variëren van de locatie waar het gesprek plaatsvindt tot aan de zaalindeling, tafelschikking en de ruimte. Maar ook wat de opzet van de presentatie is, welke spelregels spreek je af met elkaar, wie begeleidt het gesprek en wat wordt er gedaan met de uitkomsten? Zie ter inspiratie het handboek 'Vormgeven aan verantwoording' voor meer praktische tips op dit vlak. Denk bijvoorbeeld aan keuzes als:



DE LOCATIE: kies je er voor om de bevindingen van de burgeraudit te presenteren in de Raadszaal, op het Marktpllein of juist ergens op een locatie waar onderzoek (naar) is gedaan (bijvoorbeeld een verzorgingstehuis)?



DE ZAALINDELING: kies je bij de presentatie voor een theateropstelling, een rondetafelgesprek of juist het idee van een vissenkomp (een binnenring waar het gesprek plaatsvindt en een buitenring van toehoorders)?



DE RUIMTE: kies je een ruimte die sober is ingericht (formele sfeer), een ruimte die gezellig en bijna huiselijk is aangekleed (informele sfeer) of juist een ruimte die creativiteit oproept en uitnodigt tot het delen van ideeën?

3

Vormgeving: burgeraudits, hoe?

In het essay zijn een aantal voorbeelden voorbij gekomen van meer en minder schurende vormen van burgerbetrokkenheid bij het controleproces, zoals de V100-dag, de Samenwerkende Ouderenbonden en de burgerschouw. Iedere vorm heeft een eigen opzet en draagt op eigen manier bij aan een beter lokaal systeem van checks and balances. **Voor overheden de vraag hoe zij een eigen vorm kunnen ontwerpen waarin burgers betrokken zijn bij het controleproces.** Normaliter is het logisch om in die zoektocht mee te kijken bij andere overheden die met hetzelfde vraagstuk worstelen. Tegelijkertijd is burgercontrole nog een relatief onontgonnen terrein waar de voorbeelden niet direct en evengoed te vinden zijn. Ze zijn er wel, maar hebben nog niet een podium gekregen, zijn nog in ont-

wikkeling of worden niet onder burgeraudits geschaard. Wat overigens niet bedoeld is als aansporing om een vorm die al wel bekend is een op een over te nemen en te komen tot 380 lokale kopieën, maar wel om het idee erachter te verkennen, daar een eigen vorm uit te destilleren die past bij de lokale context en vervolgens invulling aan geven.

Om enig beeld bij mogelijke vormen te geven schetsen we hier kort een drietal mogelijke vormen waarin burgeraudits in de gemeentelijke context gestalte kunnen krijgen. Ook hier geldt dat het slechts voorbeelden zijn waarvan het raamwerk en de gedachtegang de basis biedt voor een eigen ontwerp en waar passend bij de lokale context invulling aan dient te worden gegeven.

DE MYSTERY GUEST: UNDERCOVER IN DE GEMEENTE

Of het nu gaat om de gezondheidszorg, het bankwezen, de hotelbranche, de horeca of de overheid, overal is het een klassieker op het gebied van toetsend onderzoek: de mystery guest. Onder uiteenlopende namen (mystery shopper, mystery burger en mystery manager) bezoeken mensen in het geheim organisaties om het reilen en zeilen vanuit het perspectief van de klant, cliënt of inwoner te aanschouwen en daarover te rapporteren. Binnen veel organisaties ligt het gevaar op de loer dat door de jaren er een bepaalde 'blindheid' of 'moeheid' optreedt in dienstverlening en werkwijze. Van management tot medewerkers kan op den duur een tunnelvisie ontstaan, waardoor zij het overzicht verliezen wat betreft (naleving van) normen en waarden. Een kritische blik van buiten kan daarbij helpen. Iemand die als een keurmeester hen met beelden en beschrijvingen van binnenuit confronteert, niet om hen daarop af te rekenen maar om die tunnelvisie te doorbreken en daarvan te leren. Burgeraudits kunnen een dergelijke vorm krijgen. Binnen de Inspectie voor de Gezondheidszorg zijn hier al inmiddels diverse voorbeelden van en ook binnen de lokale Nederlandse politiek verschijnt onder de noemer van de mystery burger met grote regelmaat een column in Binnenlands Bestuur.

HET BURGERPANEL: EEN REIZEND GEZELSCHAP MAATSCHAPPELIJK EXPERTS

Een andere vorm van burgers die de gemeente toetsen is het burgerpanel. Deze burgers zijn niet in het geheim op pad maar trekken als een soort reizend gezelschap van maatschappelijk experts rond door gemeentelijk Nederland. De Tweede Mening is een mooi voorbeeld van een dergelijk burgerpanel, waarbij een groep burgers een 'second opinion' biedt voor een vraagstuk in het sociaal domein (WMO, Werk en Inkomen, jeugdzorg, etc.) waar bezwaar tegen is gemaakt. Achterliggend idee is dat maatschappelijk vertrouwen in de beslissingen van de overheid niet vanzelfsprekend is, maar dat een dergelijk burgerpanel dat nogmaals naar de zaak kijkt helpt om dit vertrouwen te vergroten. Voor gemeenten uiter-

aard een spannende vorm van burgerbetrokkenheid, maar wel een die kan helpen om blinde vlekken op te sporen en inzicht geeft in de beoordeling door ervaringsdeskundigen. Interessant aan dit panel is dat zij over een rijk referentiekader beschikken doordat zij ieder het wel en wee van hun eigen gemeente kennen en die context in hun achterhoofd hebben; vanuit die kennis kunnen zij aanbevelingen doen die gemeenten weer verder kan helpen.

DE BURGERTELLING: LOKALE TIPGEVERS

Duizenden betrokken burgers besteden jaarlijks als vrijwilliger vele uren, soms zelfs dagen, aan het tellen van vogels, zoogdieren, planten en andere soortgroepen. Deze tellingen leveren gigantische hoeveelheden aan zogeheten 'citizen science-gegevens' op. Informatie die zelfstandig niet veel zegt, maar in combinatie met andere gegevens van maatschappelijke organisaties, overheden en wetenschap relevante inzichten oplevert. Ook binnen de gemeentelijke context zou een dergelijke constructie een waardevolle bijdrage aan het lokaal systeem van checks and balances kunnen opleveren. Niet in de vorm van een 'ambtenarentelling', maar als een vorm van turven, tellen en toetsen van overheidshandelen. Idee is dat burgers op die manier een aantal aspecten van de gemeente in kaart brengen. Denk bijvoorbeeld aan het tellen van het aantal doorverwijzingen na een subsidieaanvraag of het bijhouden van de tijd die het lezen van de gemeentelijke begroting vergt. Als gemeente kan je hier vooraf kaders voor meegeven, maar het is misschien ook wel interessant om te zien waar burgers zelf naar kijken: wat valt ze op, waar hebben ze aandacht voor en wat vinden ze er van? Naast de primaire gegevens die hieruit volgen zijn de secundaire gegevens als bijvangst immers minstens zo interessant. Betrokkenen zien dingen die hen opvallen en vragen zich af wat hier de oorzaak van is en wat daar mogelijk aan te doen is. Het levert een schat aan relevante gegevens op die als aanbevelingen voor het functioneren van het lokaal systeem van checks and balances kunnen dienen.

De hierboven geschetste vormen van de mystery guest, het burgerpanel en de burgertelling zijn slechts enkele voorbeelden van varianten waar je aan zou kunnen denken bij het inzetten van burgeraudits. Zo zijn er echter nog vele andere vormen mogelijk. Denk aan vormen die op dit gebied al eerder zijn ontwikkeld en in de praktijk gebracht, zoals de burgervisitatiecommissie in Oude IJsselstreek, de burgerschouw in Vlissingen, de lokale lastenmeter in Nijmegen en de burgerwisselspeler bij de rekenkamercommissie in Zeist. Een andere optie is natuurlijk om zelf een

vorm te ontwikkelen die past bij een concreet vraagstuk. Dit niet alleen leuk en helpt bij het denken over de effecten en implicaties van bepaalde ontwerpkeuzes (zie vorige paragraaf), maar maakt het ook mogelijk om een op maat gemaakte werkvorm te ontwikkelen die past bij de lokale context. Tenslotte zijn er ook vormen van burgerbetrokkenheid die vanuit de samenleving zelf komt en waarbij het de vraag is hoe zich hiertoe te verhouden, zoals de burgerrekenkamer in Langedijk, de Groninger Bodem Beweging en budgetmonitoring in Amsterdam-Oost.

4

Tot slot: aan de slag!

In de voorgaande paragrafen hebben we stilgestaan bij de afwegingen die komen kijken bij het ontwerpen van een eigen burgeraudit. In dit ontwerpproces is een groot aantal keuzes te maken. In het begin kan deze grote hoeveelheid aan keuzes eerder verwarrend dan behulpzaam werken. Het ontwerpen van een passende burgeraudit is dan ook een zoektocht. Een die moet worden benaderd als een experiment, waar al werkende weg van geleerd kan worden. Belangrijk uitgangspunt is dat geen enkele burgeraudit (net als andere vormen van burgerparticipatie) van meet af aan perfect is. Alleen door te doen kan deze verder worden gebracht. Gaandeweg het proces zullen er vragen opkomen die helpen bij het aanscherpen, concretiseren en perfectioneren van de burgeraudit. Door te experimenteren maak je de krachten en zwaktes, opbrengsten en vraagstukken van de burgeraudit zichtbaar in specifieke situaties: wat werkt wel én wat niet onder welke omstandigheden en wat zijn de succes- en faalfactoren? Zo kom je al doende tot een bij de lokale context passende vorm van burgeraudit.

Voor elke werkvorm geldt dat er een moment is waarop de effectiviteit afneemt; de vorm is als het ware uitgewerkt. Iedere werkvorm heeft een beperkte houdbaarheid. De vraag naar de 'houdbaarheidsdatum' van de werkvorm is dan ook een essentiële vraag. Voor participatieprocessen is immers niets frustrerender

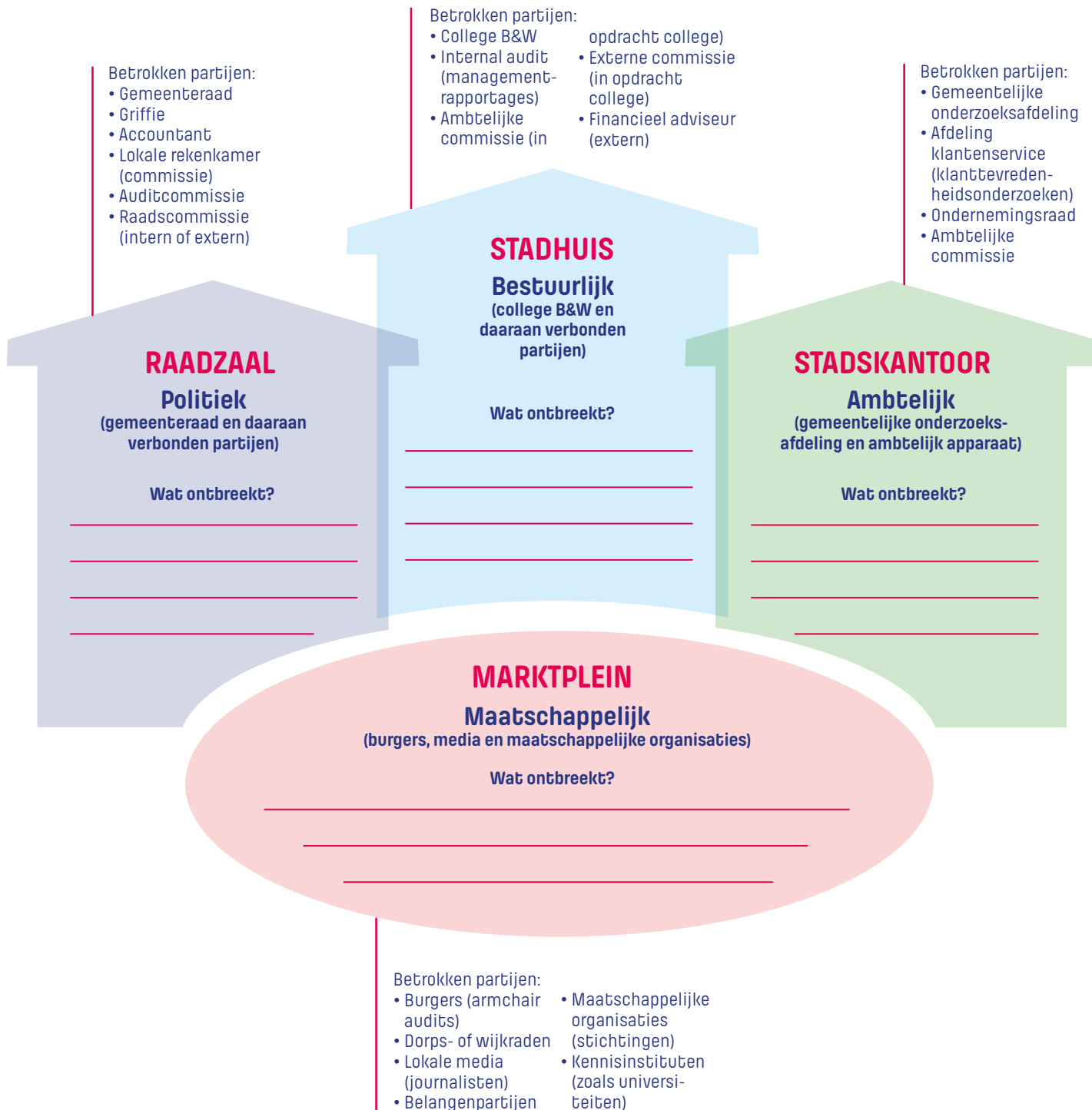
dan lange tijd veel tijd, aandacht en energie (van beide kanten) erin gestoken te hebben en op den duur te merken dat er weinig verandert. Met het oog op een duurzame betrokkenheid is dit funest. Er is voor gemeenten veel aangelegen om dergelijke processen levendig te houden. Op het moment dat je merkt dat bepaalde (werk)vormen niet langer het beoogde effect sorteren is er vernieuwing nodig. Dat kan zijn door aanpassingen aan de vorm, bijvoorbeeld door te kiezen voor andere personen, andere onderwerpen of andere invalshoeken. Hierbij gaat het om dusdanig de vorm te herijken en van nieuw elan te voorzien dat de dynamiek productief blijft. Het kan echter ook zijn dat er behoefte is aan een heel andere vorm – wat overigens niet betekent dat de eerder gekozen vorm zijn waarde heeft verloren. Over enige tijd kan de eerder gebruikte vorm zomaar weer in positieve zin het verschil maken. Mocht dit laatste het geval zijn, wees hier dan duidelijk over naar de betrokken partijen. Dit helpt teleurstellingen te voorkomen en houdt hen betrokken voor eventueel nieuwe vormen van burgeraudits.

Belangrijkste is echter om 'gewoon' te beginnen, door het te doen, het uit te proberen en van de resultaten vervolgens te leren. Want alleen door het in de praktijk te brengen, wordt duidelijk wat de opbrengsten van de burgeraudit zijn en waar ruimte is voor verbetering. Dus: *aan de slag!*

Bijlage 1

Scan lokaal speelveld checks and balances

1a: welke partijen zijn actief binnen het lokaal systeem van checks and balances?



1b: analyse lokaal systeem van checks and balances (wat zijn de kwaliteiten en valkuilen van de betrokken partijen?)

POLITIEK

(gemeenteraad en daaraan verbonden partijen)

Kwaliteiten

- Inzicht in behoeften samenleving
- Draagvlaktoets
- Belangen afwegen
- Wettelijke bevoegdheden controletaak

Valkuilen

- Partijpolitiek
- Tegenhouden participatie uit onzekerheid politiek primaat
- Belanghebbend
- Expertise betwist

Wat ontbreekt?

BESTUURLIJK

(college B&W en daaraan verbonden partijen)

Kwaliteiten

- Besluitvorming
- Lange termijn visie
- Verwachtingenmanagement
- Nauwere aansluiting beleid-praktijk

Valkuilen

- Strategisch handelen
- Gekleurde informatie
- Eenzijdige visie
- Blindstaren (vanuit idee van eigen besluitvormingskracht)

Wat ontbreekt?

AMBTELIJK

(onderzoeksafeling en ambtelijk apparaat)

Kwaliteiten

- Methodologisch verantwoord
- Politiekneutraal
- Onafhankelijk oordeel
- Deskundigheid

Valkuilen

- Verwachtingenmanagement
- Stagnatie doorvertaling opbrengsten
- Terughoudendheid vanuit angst bestuur in gevaar te brengen
- Belangenverwevenheid met bestuur

Wat ontbreekt?

MAATSCHAPPELIJK

(burgers, media en maatschappelijke organisaties)

Kwaliteiten

- Praktijktoets
- Legitimitetsvergroting
- Kwaliteitsverbetering
- Inspiratiebron nieuwe inzichten

Valkuilen

- Recht van de sterkste
- Stoelverwisseling van burger en bestuurder
- Verkeerde verwachtingen
- Representativiteit

Wat ontbreekt?


 Bijlage 2

Ontwerpprincipes voor burgeraudits

ONTWERPPRINCIPE I: DOELGROEP

Variabelen	Toelichting
Selectie <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Aanmelding	Selecteren gemeenten de deelnemers aan de burgeraudit of kunnen geïnteresseerde deelnemers zichzelf aanmelden?
Vakinhoudelijk <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ervaring	Is specifieke vakinhoudelijke (bijvoorbeeld financiële) kennis vereist of gaat het om de ervaringsdeskundigheid (bijvoorbeeld ervaring met beleid in de praktijk)?
Homogeen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Heterogeen	Dient de doelgroep te bestaan uit gelijkgestemden (bijvoorbeeld specifieke opleiding, culturele achtergrond of stadsdeel) of is een zo gevarieerd mogelijk gezelschap gewenst?
Eigen gemeente <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Andere gemeenten	Nemen aan de burgeraudit alleen inwoners uit de eigen gemeente plaats of juist (ook) uit andere gemeenten (bijvoorbeeld forensen)?
Gemengd <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ongemengd	Bestaat de doelgroep die deelneemt aan de burgeraudit alleen uit burgers of kunnen daar ook anderen aan deelnemen (bijvoorbeeld een raadslid, ambtenaar en/of wethouder)?

ONTWERPPRINCIPE II: FOCUS

Variabelen	Toelichting
Afgebakend <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Vrij	Bepaalt de gemeente (bijvoorbeeld raad, college of ambtelijke organisatie) waar de burgeraudit naar kijkt qua thematiek en onderwerp of heeft de burgeraudit keuzevrijheid en bepalen zij dit zelf?
Totaalplaatje <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Casus	Ligt de nadruk bij het toetsend onderzoek door de burgeraudit op het totaalplaatje of op een specifieke casus die dient te worden uitgelicht?
Generiek <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Specifiek	Kijkt de burgeraudit naar bijvoorbeeld de gehele begroting en maakt daarbij geen onderscheid in belang en zwaarte van beleid(skeuzes) of wordt er prioriteit aan specifieke onderdelen gegeven?
Politiek-gevoelig <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Apolitiek	Dient de burgeraudit zich te richten op een vraagstuk dat politiekgevoelig is en waar draagvlak juist onderdeel van de kwestie uitmaakt of moet het gaan om een apolitiek onderwerp?
Regels <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Praktijk	Staat bij de burgeraudit het toetsen van handelen volgens de gestelde regels, normen en criteria centraal of juist de doorwerking van beleid in de praktijk?

ONTWERPPRINCIPE III: STATUS

Variabelen

Informatief Adviserend

Afrekenend Lerend

Besloten Openbaar

In opdracht Zelfstandig

Officieel Onofficieel

Toelichting

Moet de burgeraudit uiteindelijk een overzicht van gegevens opleveren die als zelfstandige informatie is te lezen of dient er een advies uit voort te komen?

Is het doel van het toetsend onderzoek door de burgeraudit om hier sancties aan te verbinden of om ervan te leren en in de toekomst beter mee om te gaan?

Vindt de burgeraudit en de rapportage plaats achter besloten deuren (bijvoorbeeld aan raad, college of ambtelijke commissie) of in het openbaar?

Is de burgeraudit in opdracht van een andere (controleerende) partij en dient deze zich daar ook toe te verhouden of vindt deze zelfstandig plaats?

Heeft de burgeraudit een officieel karakter (en eventuele bevoegdheden) of heeft het 'slechts' een onofficiële positie?

ONTWERPPRINCIPE IV: VORM

Variabelen

Rapport Debat

Digitaal Analoog

Cijfers Verhalen

Retro-spectief Prospectief

Openbare data Besloten data

Toelichting

Presenteert de burgeraudit haar bevindingen in de vorm van een klassiek rapport zonder gesprek of in een debatsetting waar ruimte is voor hoor en wederhoor?

Vindt de burgeraudit vis-a-vis plaats in de praktijk (bijvoorbeeld via interviews en gesprekken) of juist digitaal (bijvoorbeeld via een applicatie)?

Richt de burgeraudit zich op het toetsen van (de juistheid van) cijfers of ligt het zwaartepunt op de achterliggende verhalen?

Is het perspectief van de burgeraudit om vanuit het heden terug te kijken (hoe heeft dit kunnen gebeuren) of vanuit het verleden juist vooruit te kijken (hoe kan dit worden voorkomen)?

Heeft de burgeraudit alleen beschikking over openbare bronnen die vrij toegankelijk zijn of wordt er toegang verschaft tot documenten die binnen de overheidsorganisatie zijn 'opgeborgen'?

Jorgen Schram
Mark van Twist
Martijn van der Steen
NSOB