

Een blik van buiten

*Hoe burgers betrokken (kunnen)
zijn bij controle en verantwoording*

Jorgen Schram

Mark van Twist

Martijn van der Steen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

drs. Jorgen Schram is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Martijn van der Steen is bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Opdrachtgever

Dit essay is geschreven als onderdeel van een wetenschappelijke verdieping in opdracht van de Democratic Challenge, een gezamenlijk project van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De Democratic Challenge is een driejarig experimenteer- en leerprogramma voor lokale democratievernieuwing. Samen met ca. 150 lokale democratie-experimenten zijn in 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 NSOB in 2016-2017 een onderzoek uitgevoerd samen met lokale experimenten en raadsgriffiers naar de idee van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording. Het eindresultaat ligt in de vorm van een essay voor u en is bedoeld als inspiratie voor gemeenten die aan de slag willen met de versterking van het lokaal systeem van checks & balances. Daarnaast publiceert de Democratic Challenge een handreiking met meer praktische houvast voor de inzet van burgeraudits.

Een blik van buiten

*Hoe burgers betrokken (kunnen)
zijn bij controle en verantwoording*

Jorgen Schram

Mark van Twist

Martijn van der Steen

2018



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1	Inleiding: oog voor de praktijk	3
	a. Zinnig, zuinig, zorgvuldig	3
	b. Blik van buiten	4
	c. Verkenning: burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording	5
	d. Handreiking voor griffiers	6
2	Burgers in beeld	8
	a. Zoektocht naar draagvlak	9
	b. Griffier als verbindende schakel	14
3	Andere vraagstukken, andere deskundigen	17
	a. Betrokkenheid gevraagd	19
	b. Ervaringsdeskundigheid centraal	23
	c. Een veranderend speelveld	26
4	Burgeraudits in de praktijk	30
	a. Tussen professionele kennis en ervaringsdeskundigheid	31
	b. Burgeraudits: een variëteit aan vormen	32
5	Conclusie: burgerperspectief als delicate balans	39
	a. Wrijvende waarheden en knellende kaders	39
	b. Burgers beter benutten	40
	c. Tot slot: verbindende griffiers	43
	Referenties	46

1

Inleiding: oog voor de praktijk

Aan een lange tafel zitten vijf mensen ijverig te werken, drie heren en twee dames. De tafel is bezaaid met papierwerk, variërend van geordende stapels tot opengeslagen mappen en losse vellen. Op een smartboard prijkt een taartdiagram met daarnaast een aantal tabellen. De een bladert door een ordner zoekend naar een specifieke pagina, een ander is druk bezig met een rekenmachine en weer een ander maakt aantekeningen op een blocnote. Aan de andere kant van de kamer zitten de twee anderen, druk discussiërend of de stijging van afgelopen jaar overeenkomt met die van eerdere jaren. Gebogen over een reeks cijfers proberen zij tot de komma nauwkeurig te achterhalen hoe begrote bedragen zijn uitgegeven: hoeveel, waaraan, wanneer en door wie.

Wie niet beter weet zal denken dat het hier beschreven schouwspel de jaarlijkse accountantscontrole is van een willekeurig bedrijf of organisatie. Maar laten de vijf personen ieder nu geen accountant zijn, althans niet werkzaam zijn in deze professie. In hun dagelijks werk werken zij als wijkagent, conducteur, verpleegkundige, leerkracht en werkzoekende. En laat de organisatie waar zij de documenten van doornemen niet zomaar een bedrijf of organisatie zijn, maar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het verandert het zojuist geschetste beeld compleet. Want wat doen deze mensen hier? Waar zijn ze naar op zoek? En door wie zijn ze ingeschakeld?

a. Zinnig, zuinig, zorgvuldig

Burgers die de begroting en de uitgaven van de volksvertegenwoordiging controleren. Wat nu nog als een vergezicht klinkt, kunnen we in de toekomst steeds vaker terug gaan zien. Onder de noemer van 'V100-dag' was dit immers precies wat zich eind mei 2017 in de Tweede Kamer voerde. Een groep van in totaal honderd burgers waren op initiatief van toenmalig Kamerlid Pieter Duisenberg naar het Binnenhof in Den Haag gekomen om de jaarverslagen van een aantal ministeries te controleren. De groep die een afspiegeling van de Nederlandse samenleving vormde, spitte een dag lang dossiers en documenten door met als doel de Tweede Kamer te

helpen de regering te controleren. Ondersteund door medewerkers van de Algemene Rekenkamer stonden zij stil bij de vraag wat er daadwerkelijk van het beleid terecht is gekomen en in het verlengde daarvan wat de effectiviteit is van het uitgegeven belastinggeld. Zijn belastinggelden wel zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgegeven?

Twee maanden eerder staat Nederland in het teken van politieke verkiezingen. Het is maart 2017, de landelijke verkiezingen vinden plaats en tegelijkertijd is het nog exact een jaar voor de gemeentelijke verkiezingen. In de media maar ook op kantoor en bij mensen thuis wordt de balans opgemaakt. Er wordt teruggeblikt maar ook vooruitgekeken. Gesprekken gaan over vertrouwen en wantrouwen, hoop en ongeloof, betrokkenheid en afkeer. Ook controle en publieke verantwoording vormt een belangrijk gespreksonderwerp, bij de landelijk verkiezingen maar vooral op weg richting de gemeentelijke verkiezingen. Want hoewel er in de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor transparantie en controle en verantwoording, is er nog veel ruimte voor verbetering, zo is de gedachte. Vragen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn steeds beter georganiseerd, maar de essentiële vervolgvraag naar wat de maatschappelijke effecten van beleid zijn, is nog altijd lastig te beantwoorden.

b. Blik van buiten

Burgerbetrokkenheid bij beleid is een ontwikkeling die al jaren in toemende 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. Het voorbeeld van de Vroo-dag is in dat kader interessant; het brengt vraag en aanbod samen. Waar de volksvertegenwoordiging worstelt met het in beeld brengen van de maatschappelijke impact van beleid, kunnen juist burgers hier uitkomst bieden. Als subject van beleid krijgen zij dagelijks in de praktijk met de doorwerking ervan te maken. Soms positief, soms negatief.

Burgers kunnen op dat vlak uitkomst bieden door die 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 zij een andersoortige vorm van kennis in (Albeda, 2007). 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.

c. Verkenning: burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording

De laatste jaren is er veel aandacht geweest voor de inrichting van het lokaal democratisch stelsel. Variërend van de roep om fundamentele vernieuwing (onder meer Code Oranje) tot aanpassingen in de marge (inschakelen van ‘hulptroepen’). De inzet van burgers bij controle en verantwoording zit daar ergens tussen in en biedt 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. Is het mogelijk om maatschappelijke energie effectief te verbinden aan vormen van controle en verantwoording en zo het systeem van checks and balances verder te brengen?

In dit essay verkennen we de mogelijkheden die burgeraudits het lokaal openbaar bestuur hierin kunnen bieden. Conceptueel is het interessant om te verkennen wat de inzet van burgers bij controle en verantwoording voor het democratisch stelsel betekent, maar ook om dat vervolgens te concretiseren hoe dit er in de praktijk uit kan zien. Mede door de decentralisaties in het sociaal domein en de grote sommen geld die hiermee

gemoeid zijn, is er sinds 2014 meer aandacht gekomen voor controle en verantwoording op lokaal niveau. De controlerende taak spreekt raadsleden, zo blijkt uit onderzoek, echter het minst aan (zie onder meer Castenmiller et al, 2013; Beens et al, 2015; Van Ostaaijen, 2016). De inzet van andere partijen als een soort van hulptroepen, zoals rekenkamers, auditcommissies, accountants, onderzoeksinstituten en ook burgeraudits, kunnen in dat kader uitkomst bieden (Schram et al, 2017). In dit onderzoek richten wij ons specifiek op deze laatste vorm van hulp, omdat burgeraudits binnen het bestel van hulptroepen een bijzondere positie innemen. Het inschakelen van burgers als blik van buiten heeft immers een net wat ander karakter dan een andere externe partij.

d. Handreiking voor griffiers

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. Raadsleden en bestuurders staan niet eens zo zeer negatief tegenover burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording – in tegendeel zelfs. Het roept echter wel 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. We richten ons daarom in dit onderzoek primair op de rol die griffiers hierin spelen. De schakelfunctie die zij hebben tussen het politieke, bestuurlijke en ook maatschappelijke, maakt griffiers een interessante doelgroep. Griffiers zijn voortdurend op zoek naar manieren om de gemeenteraad daar waar mogelijk te ondersteunen en versterken in roluitoefening. Hun inzet beperkt zich echter niet alleen tot het stadhuis of de raadszaal, waar zij de raad ondersteunen. Het is een functie en positie die zich meer dan de politieke, bestuurlijke of ambtelijke context leent om de verbinding met de samenleving te helpen vormgeven. Griffiers spelen ook op dat vlak een cruciale rol als verbinder tussen de overheid en de samenleving. De wijze waarop zij dat doen verschilt (uiteraard) per gemeente, afhankelijk van de context waarin de griffier opereert, zoals de raadscultuur, positionering griffie en persoonlijke taakopvatting griffier.

Deze verkenning naar hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording is uitgevoerd in het kader van de Democratic Challenge. Op basis van een literatuurstudie en deskresearch hebben wij in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging

voor Griffiers een vragenlijst ontworpen, bestaande uit open en gesloten vragen, die we onder alle griffiers in Nederland hebben uitgezet. In hoeverre maken gemeenteraden op dit moment gebruik van burgers bij de controle van beleid? Op welke wijze zijn zij daarbij betrokken? Wat voor waarde voegen zij toe aan het reeds bekende palet aan controlevormen? En wat zijn de mogelijkheden op dit vlak in de toekomst? De resultaten van deze vragenlijst hebben de basis gevormd voor ontmoetingen en interactie met betrokken partijen, waaronder griffiers, burgers, praktitioners en wetenschappers. De inzichten die deze ontmoetingen hebben opgeleverd plaatsen we in dit essay in breder perspectief. Eerst kijken we naar de wijze waarop in de loop der jaren burgerbetrokkenheid bij beleid (en dan specifiek controle en verantwoording) zich heeft ontwikkeld. Vervolgens zoomen we op basis van de resultaten van de vragenlijst in op de afwegingen van griffiers bij het inzetten van burgers bij de controle en evaluatie van beleid. Tenslotte zetten we enkele ontwerpprincipes op een rij waarin burgeraudits een bijdrage kunnen leveren aan het systeem van checks and balances.

2

Burgers in beeld

Al enkele jaren speelt in de gemeente een discussie over de (her)ontwikkeling van het centrum. Een grote investeerder heeft zich inmiddels met een plan gemeld bij de gemeente. Om dit plan te kunnen beoordelen heeft het College van B&W een studie laten uitvoeren naar de financiële haalbaarheid van de plannen – met een positief resultaat. De gemeente wil echter ook graag met de inwoners in gesprek over hoe zij de ontwikkelrichting voor het centrum zien. Enkele jaren terug heeft de gemeente dit niet gedaan bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein en is daar in een later stadium op veel maatschappelijke weerstand bij gestuit. Het college heeft daarom besloten de bouwkundige visie voor het centrum voorlopig vast te stellen. Alvorens hier definitieve besluitvorming over plaats kan vinden in de gemeenteraad, wil het college haar inwoners de kans geven om hierover mee te denken: hoe kijken zij, op basis van eerdere ervaringen, aan tegen de voorgenomen plannen.

Het is iets voor half 8 's avonds als de wethouder alle aanwezigen welkom heet op de meedenksessie over de bouwkundige visie van de gemeente voor de komende jaren. De meedenksessie volgt op een inloopbijeenkomst over de plannen voor ruimtelijke vernieuwing eerder die maand. Het is een bijzonder aanzicht: de zaal van het wijkgebouw waar de bijeenkomst plaatsvindt is veel te groot voor het aanwezige gezelschap – waardoor de stem van de wethouder door de halflege zaal galmt. Het publiek bestaat voor het merendeel uit raadsleden van de verschillende actieve politieke partijen en bij het dossier betrokken ambtenaren. Naast hen zit een groepje burgers, waarbij de vraag in hoeverre zij een afspiegeling vormen van de inwonerspopulatie gerechtvaardigd lijkt: meer dan driekwart van de aanwezige burgers zijn mannen en de gemiddelde leeftijd ligt tussen de 55 en 65 jaar. Een van de aanwezigen merkt gekscherend op dat het een interessant gezelschap is om over de toekomst van de gemeente na te denken. Onbedoeld legt hij daarmee wel de vinger op de zere plek.

Na een presentatie van de voorgestelde plannen door de verantwoordelijk projectmanager van de gemeente besluit de wethouder het gesprek voor geopend. Om het gesprek te structureren is gekozen voor een opzet met drie

ronde tafels, waar aan iedere tafel een ander thema ter sprake komt waar aanwezige burgers hun ideeën over de bouwkundige visie kunnen uiten. Na een uur enthousiast brainstormen liggen er drie volgeschreven flip-overs met ideeën. De wethouder neemt het woord. Met een van de flip-overs in zijn hand wijst hij op de rijke opbrengst van de bijeenkomst ('samen bepalen we de toekomst van deze mooie gemeente') en bedankt vervolgens alle aanwezigen voor hun bijdrage vanavond. Een van de aanwezige burgers staat op en vraagt hoe het vervolg eruit ziet: wat wordt er met de ideeën gedaan en wanneer kunnen zij weer meedenken over de volgende stap in het proces. De wethouder, enigszins verrast, antwoordt dat het nu "logischerwijs" aan het College en de Raad is om hier vervolg aan te geven, zo werkt immers het politiek primaat. Een antwoord dat voor de aanwezige burgers toch niet zo heel logisch lijkt.

a. Zoektocht naar draagvlak

'Denk mee met de Raad', 'In gesprek met de stad' en 'Zonder burgers geen beleid'. Het is slechts een greep uit de vele teksten waarmee gemeenten de belangstelling van burgers trachten aan te wakkeren en aan te jagen om deel te nemen aan het beleidsproces. In de vorm van inloopmiddagen, vragenuurtjes, brainstormsessies, marktoplopen en discussietafels bieden gemeenten burgers de mogelijkheid om deel uit te maken van het vormgevingsproces van de toekomst van hun stad of dorp. Soms rond een concrete casus, bijvoorbeeld veiligere fiets- en wandelroutes of de organisatie van een evenement. Soms rond grotere, abstractere vraagstukken, zoals immigratie, vergrijzing en krimp. Ondanks de vele (verwoede) inspanningen leiden deze initiatieven niet zondermeer tot een grotere mate van burgerbetrokkenheid bij beleid.

Door de jaren heen is er ook in de literatuur veel geschreven over burgerbetrokkenheid bij beleid. Onder diverse noemers, zoals bestuurlijke vernieuwing, interactief beleid en overheidsparticipatie, wordt getracht grip te krijgen op het fenomeen. Deze reeks aan verschillende typeringen voor eenzelfde beweging suggereren dat de betrokkenheid van burgers bij beleid door de tijd heen een exponentiële ontwikkeling heeft doorgemaakt. Voor een deel klopt dat beeld en zijn de verschillende namen waarmee burgerbetrokkenheid in de loop der jaren wordt geduid niet alleen een blijk van verbale vernieuwing maar van verandering in het denken over en werken aan burgerbetrokkenheid. Tot de jaren '70 van de vorige eeuw bestond er voor burgers geen echte participatiemogelijkheid. In de jaren die volgden veranderde de verhouding tussen burgers en overheid aan-

zienlijk. Langzaam maar zeker zijn burgers meer betrokken geraakt bij beleidsprocessen. Van in een zaaltje achteroverleunend luisterend naar beleidsplannen als procesmatige verplichting tot het actief deelnemen en ook inhoudelijk invloedrijk te zijn. We schetsen hieronder kort hoe in de loop der tijd gemeenten (raadsleden en gemeentesecretarissen en later griffiers) burgers (trachten te) betrekken bij beleid vanaf de jaren 70' van de vorige eeuw tot nu. We maken daarbij een verdeling naar een vijftal opeenvolgende periodes waarin een bepaald discours en bijbehorende denk- en handelwijze over burgerbetrokkenheid bij beleid dominant is en daarmee eerdere participatieframes naar de achtergrond dringt¹:

I. Beleidscommunicatie

Tot de jaren '70 van de vorige eeuw bestaat er voor burgers geen participatiemogelijkheid; de overheid stelt beleid op en rolt dat uit (Twist et al, 2014). Burgerbetrokkenheid bestaat er uit dat overheden (met name gemeenten) burgers uitnodigen voor bijeenkomsten waar zij naar de beleidsplannen kunnen komen luisteren. Hoewel er ruimte is voor het stellen van vragen en soms ook voor het uiten van bezwaren, is er geen sprake van interactie tussen overheid en samenleving. Burgers participeren in deze vorm echter niet echt in het beleidsproces; in feite is het niet meer dan een vorm van *beleidscommunicatie*. In de literatuur wordt dit ook wel geduid als de 'eerste generatie burgerparticipatie': inspraak van burgers die pas plaatsvindt nadat de (belangrijkste) beslissingen zijn genomen (Van Houwelingen et al, 2014). Deze situatie leidt op den duur tot onvrede. Veel burgers menen een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan beleid en door alleen als toehoorder in een zaal te zitten kunnen zij die niet leveren. Het betekent het begin van een zoektocht naar nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid bij beleid.

II. Bestuurlijke vernieuwing

In de jaren die volgen veranderen de bijeenkomsten waarin burgers betrokken worden bij beleid langzaam van karakter. Steeds vaker worden de bijeenkomsten afgesloten met stemmingen, waar door middel van het opsteken van handen of omhoog houden van bordjes burgers kenbaar kunnen maken naar welk voorgelegd beleidsplan hun voorkeur uitgaat. Begin jaren '90 komt hier verandering in. De lage opkomst bij de gemeen-

¹ Burgerbetrokkenheid duiden we hier vanuit het perspectief van overheidshandelingen om burgers te betrekken bij beleid. Niet te verwarren met de verschillende niveaus van participatie, volgens de verdeling van Arnstein's participatieladder (1969).

teraaidsverkiezingen in 1990 zetten aan tot nadenken over de kwaliteit van het lokaal bestuur. In de jaren daarvoor was er ook al aandacht voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, maar de verkiezingen in 1990 hebben hier een nieuwe impuls aan gegeven. Vanaf dat moment staat *bestuurlijke vernieuwing* stevast hoog op de politieke agenda (Thewissen & Klootwijk, 1992). Waar in de jaren '80 nog de nadruk ligt op incidentele actiebereidheid van burgers, wordt onder de vlag van bestuurlijke vernieuwing burgerbetrokkenheid geïnstitutionaliseerd. Gemeentebesturen gaan actief op zoek naar manieren om burgers meer bij de lokale democratie te betrekken – in veel gevallen nog wel erg procesmatig en beperkt inhoudelijk. Dit leidt tot een reeks aan lokale experimenten met nieuwe vormen van democratie, waarin burgers 'reële inspraakmogelijkheden' hebben op 'zodanige momenten dat de besluitvorming nog daadwerkelijk kan worden beïnvloed' (Depla, 1996).

III. *Interactief beleid*

De zoektocht die volgt levert een nieuw perspectief op beleidsvorming, waarin burgers niet alleen reageren op beleidsplannen maar ook actief meedenken. In de bestuurskundige literatuur wordt deze ontwikkeling, waarin overheden toenadering zoeken tot de samenleving om in samenhang beleidsplannen te ontwikkelen, geduid als *interactief beleid* of *interactief bestuur* (zie onder meer Edelenbos & Monnikhof, 1998; Klijn & Koppenjan, 1998; Denters et al., 2003). Het betekent ook de tweede generatie van burgerparticipatie, waarin burgers in tegenstelling tot eerdere vormen van betrokkenheid, benaderd worden door overheden om ook inhoudelijk mee te denken. Het gaat hierbij in veel gevallen om participatie in een vroegtijdig stadium van de beleidscyclus. Met name rond het begin van deze eeuw is er veel aandacht voor interactief beleid als middel om (meer) legitimiteit voor beleid te krijgen. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Burgers vinden het fijn om in de beginfase van een project mee te denken, vanuit de gedachte zo ook een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan beleid – wat soms ook echt nieuwe ideeën en inzichten oplevert. Voor overheden is het interessant omdat het in een later stadium kan helpen om weerstand weg te nemen en soms zelfs krediet oplevert voor nieuwe projecten (Pröpper & Steenbeek, 2001).

IV. *Coproductie*

De nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid die ontstaan onder de vlag van interactief beleid leveren een aantal interessante inzichten op. Een van die inzichten is dat burgers interactief beleid alleen accepteren als zij

hun bijdrage eraan terugvinden in het uiteindelijke beleid (Boedeltje, 2009). Burgers zijn bereid tijd en energie in het beleidsproces te steken, maar willen daar wel wat voor terugzien. Voor overheden is het dus belangrijk dat zij burgers zodanig betrekken bij beleid dat zij ook echt hun inbreng naar voren kunnen brengen. Misschien wel het meest vernieuwende inzicht is dat het beleid er ook kwalitatief beter van kan worden als er externen bij betrokken zijn. Waar burgerbetrokkenheid tot het begin van de eenentwintigste eeuw vooral gezien wordt als manier om draagvlak te creëren, leren diverse praktijkervaringen dat het betrekken van meer partijen bij beleid de inhoudelijke kwaliteit ervan ten goede komt (zie onder meer Pratchett & Stoker 2001; Peppel 2001; Ten Heuvelhof & Van Twist, 2007). Dit inzicht leidt tot een periode waarin *coproductie* een veelgebruikte term wordt om de interactie tussen burgers en overheid te duiden. Nog altijd is de overheid initiator van participatie en heeft de volksvertegenwoordiging de laatste stem, maar de verhoudingen tussen overheid en samenleving vertonen eerste kenmerken van horizontalisering. Niet langer worden burgers enkel en alleen gezien als afnemer van beleid, maar ook als mogelijke samenwerkingspartner. Kanttekening hierbij is dat het in veel gevallen wel gaat om concrete projecten en casussen waarin overheid en samenleving gezamenlijke doelen hebben en (dus logischerwijs) deze ook in samenhang proberen te realiseren als een soort co-product. De samenwerking tussen overheid en samenleving verandert vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw zodoende sterk. Overheden zijn zich in toenemende mate bewust van de mogelijkheden die samenwerking met maatschappelijke partijen kan betekenen voor beleidsplannen: overheden kunnen niet langer alles alleen doen en moeten daardoor meer in gesprek met burgers om keuzes te kunnen maken. Intensievere burgerbetrokkenheid bij beleid is in sommige gevallen een uit nood geboren deugd. Het met burgers samen ontwikkelen van beleid kan immers helpen om het draagvlak voor versoering van dat beleid te behouden (Albeda, 2010). Steeds vaker zien overheden echter ook de meerwaarde van burgerbetrokkenheid in als een kwaliteitsimpuls voor beleid. Dit leidt er toe er in de praktijk meer vormen ontstaan waarin burgers mee mogen beslissen over beleid, zoals burgerjury's en burgerbegrotingen. Griffiers spelen hierin een belangrijke rol. Waar tot de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 de gemeentesecretaris vanuit de ambtelijke organisatie veelal verantwoordelijk was voor burgerbetrokkenheid bij beleid, verschuift deze rol langzaam aan naar de griffiers en zo ook de politieke context. Het betekent een nieuwe fase in burgerbetrokkenheid bij beleid.

v. *Overheidsparticipatie*

In de afgelopen jaren is er een nieuwe beweging zichtbaar waarin burgers zelf aan de slag gaan, bijvoorbeeld het ontwikkelen van eigen coöperaties, buurtverenigingen en bewonersbedrijven. Onder noemers als de ‘doe-democratie’ en ‘energieke samenleving’ zijn burgers actief in het publieke domein. Deze voorlopig laatste en tevens meest ingrijpende ontwikkeling in burgerbetrokkenheid kan worden gezien als de derde generatie van burgerparticipatie en wordt ook wel geduid als *overheidsparticipatie* (zie onder meer Van Twist & Van der Steen, 2008; Hajer, 2011; Van der Steen et al, 2014; Hendriks & Van de Wijdeven, 2014). Het betekent een omkering van het perspectief: niet de overheid is leidend en neemt het initiatief, maar de samenleving doet dat zelf. Ook in het beleidsproces werkt deze ontwikkeling door. Maatschappelijke partijen en individuele burgers doen mee binnen de bestaande kaders van de overheid als dat past, maar treden daar ook net zo makkelijk buiten als dat beter werkt. Het leidt tot een reeks aan nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid waarin zowel het zwaartepunt als het initiatief niet bij de overheid maar de samenleving ligt. Soms vormen waar overheden bij aanhaken, zoals burgertops als de Grooo-bijeenkomsten. Soms vormen waarin burgers zelf, zonder overheid aan de slag zijn, zoals burgerrekenkamers en burgerjournalistiek. Door een omkering van perspectief ontstaat er een nieuwe dynamiek, waarin de verhoudingen tussen overheid en samenleving verschuiven. Niet alleen is de interactie tussen overheid en samenleving meer wederkerig, de dynamiek is ook onvoorspelbaarder, ongestructureerder en minder afgebakend dan voorheen. Waar voor griffiers eerst nog de uitdaging lag in het aanwakkeren en aanjagen van burgerbetrokkenheid ontstaat nu ook steeds vaker de vraag hoe om te gaan met vormen van maatschappelijke zelforganisatie. Vormen van burgerbetrokkenheid die raken aan de kernwaarden van de representatieve democratie en daarmee ook het politiek prismaat.

Dominante periode	Overheidsdiscours	Kenmerken
1960-1980	Beleidscommunicatie	Overheid stelt beleid op, rolt dit uit en communiceert hierover met de samenleving
1980-1990	Bestuurlijke vernieuwing	Overheid verkent nieuwe vormen om burgers (vooral) procesmatig te betrekken bij beleid

Dominante periode	Overheidsdiscours	Kenmerken
1990-2000	Interactief beleid	Overheid zoekt toenadering tot maatschappelijke partijen om inhoudelijk mee te denken met beleid
2000-2010	Coproductie	Overheid nodigt burgers uit om in samenhang beleid te ontwikkelen vanuit gedeelde betekenisgeving
2010-heden	Overheidsparticipatie	Maatschappelijke partijen en individuele burgers mengen zich actief (en ongevraagd) in beleidsprocessen, waar overheden al dan niet bij kunnen aanhaken

Figuur 1 *Historisch overzicht burgerbetrokkenheid*

De hierboven geschetste vormen van burgerbetrokkenheid bij beleid zijn niet nieuw of verdwenen. Het zijn de dominante frames in bepaalde periodes; manieren van denken over burgerbetrokkenheid die passen bij een bepaalde tijdsgeest. De praktijk is er echter een van sedimentatie: het zijn verschillende denkrichtingen over burgerbetrokkenheid die door de tijd heen als ware het golven over elkaar heen vallen. In de praktijk blijkt dat eerdere frames nog steeds op bepaalde plekken de boventoon voeren, deze praktijken vormen echter de uitzondering op de regel: het zijn onderstromen naast het dominante frame dat de bovenstroom vormt. Zo wordt er op sommige plekken nog steeds gesproken over en gehandeld naar het frame van interactief beleid of coproductie, maar is gemiddeld genomen de gedachtegang van overheidsparticipatie in de huidige tijdsgeest het meest dominante frame.

b. Griffier als verbindende schakel

Dat burgerbetrokkenheid sinds het begin van de eenentwintigste eeuw in een stroomversnelling raakt valt niet geheel toevallig samen met de komst van de raadsgriffier in 2002, als onderdeel van de Wet dualisering gemeente bestuur. De aandacht voor burgerbetrokkenheid stond tot die tijd op een laag pitje. Raadsleden waren zelf niet actief bezig met het betrekken van burgers bij beleid. Niet omdat zij niet wilden, maar zij hadden al werk genoeg aan de uitoefening van hun eigen taken en hadden daar weinig tot

geen ondersteuning bij. In bijna iedere gemeente was de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor het betrekken van burgers. Dit was echter niet zijn primaire taak maar maakte onderdeel uit van zijn hele takenpakket. In de praktijk betekende dit vaak dat de gemeentesecretaris het er ‘gewoon’ bij deed; wat ook past in idee van beleidscommunicatie. Na de bestuurlijke vernieuwing bij de vormgeving van interactief beleid ontstaat ineens behoefte aan ondersteuning van de raad in relatie tot de samenleving en bestuur. Het is ook het moment waar vraag en aanbod bij elkaar komen op het gebied van burgerbetrokkenheid: raadsleden hebben behoefte aan meer direct contact met bewoners maar hebben daar zelf eigenlijk geen tijd voor en de gemeentesecretaris staat voor veel raadsleden toch op enige afstand en heeft daar eigenlijk ook niet echt tijd voor. Aan de andere kant is daar de griffier die weliswaar een ondersteunende en adviserende rol richting de raad krijgt toegedicht, maar waarvan de precieze taken pas in de jaren die volgen (lokaal) uitkristalliseren.

Al snel blijkt dat griffiers niet alleen intern binnen de gemeentelijke context van belangrijke waarde voor de raad kunnen zijn, maar ook een verlengstuk van de raad te kunnen vormen naar buiten toe, in de contacten met bewoners. In veel gemeenten is het inmiddels de griffier die vanuit de raad verantwoordelijk is voor het organiseren van werkbezoeken, inspraakavonden en de (eerste) afhandeling van vragen van bewoners. Een rol die raadsleden niet alleen ontlast in hun werkzaamheden, maar ook in staat stelt om effectiever te opereren en meer de aansluiting te vinden bij de maatschappij. Langzaam aan vallen de verschillende puzzelstukken ineen. Op het gebied van burgerbetrokkenheid lijkt de griffier lange tijd de ontbrekende schakel (‘missing link’) te zijn geweest. Waar anderen er niet aan toe komen om burgerbetrokkenheid van een nieuwe impuls te voorzien, is de griffier hier wel toe in staat. Een rol die in de loop der jaren is gegroeid en nog steeds in ontwikkeling is.

In iedere gemeente is de invulling en verdeling van taken en verantwoordelijkheden anders georganiseerd, tegelijkertijd geldt voor veel gemeenten dat de griffier (vanuit de raad) verantwoordelijk is voor burgerbetrokkenheid in algemene zin en de ambtelijke organisatie (vanuit het college) voor specifieke vormen van burgerbetrokkenheid. Denk bij specifieke vormen van burgerbetrokkenheid aan burgers die meedenken bij projectplannen of meewerken in de uitvoering ervan. Bij algemene vormen van burgerbetrokkenheid gaat het om participatie bij beleid dat de hele gemeente aangaat en waar de raad vanuit hun politiek primaat over gaat, zoals bij

de kadernota bijvoorbeeld. Griffiers richten zich specifiek op die vormen van burgerbetrokkenheid waar de raad primair een rol, taak of verantwoordelijkheid heeft. Ook het denken over burgers die zich bezighouden met controle en verantwoording past in dat kader; een van de drie taken van de raad is immers de controlerende. In hoofdstuk 3 doen we verslag van de vragenlijst die we onder alle griffiers in Nederland hebben uitgezet op dit thema. In deze vragenlijst zoomen we in op de vraag hoe griffiers zelf aankijken tegen de mogelijkheden en beperkingen die burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording binnen de gemeentelijke context kent.

3

Andere vraagstukken, andere deskundigen

‘Stations gemeente X slecht toegankelijk’, het is de titel van een persbericht van een regionale omroep februari 2014. Uit onderzoek blijkt dat twee van de vier stations in een gemeente ontoegankelijk zijn voor rolstoel- en rollatorgebruikers. Belangrijke faciliteiten voor ouderen en mindervaliden, zoals een lift of hellingbaan en toiletten ontbreken op deze stations. Hoe kan dit en waarom zijn deze punten niet tijdens eerdere controles geconstateerd, zijn vragen die direct opkomen. Opvallend genoeg is het onderzoek niet afkomstig van de gemeente, provincie, ProRail, Nederlandse Spoorwegen, Inspectie Leefomgeving en Transport of de Onderzoeksraad voor Veiligheid maar van de Samenwerkende Ouderenbonden. Zij hebben het onderzoek zelfstandig uitgevoerd door letterlijk de proef op de som te nemen: een aantal ouderen en mindervaliden is met rollators en rolstoelen op pad gegaan en heeft een aantal stations geïnspecteerd.

Tijdens hun ‘visitatie’ keken zij naar specifieke – vaak hele praktische – punten, zoals de aanwezigheid van een lift of hellingbaan, de toegankelijkheid van gangpaden (zijn de looproutes niet geblokkeerd), de aanwezigheid van een (invalide)toilet, de hoogte van drempels, de ruimte tussen het perron en de instap van de trein en de zichtbaarheid van waarschuwingsmarkeringen (stopborden en witte lijnen op het perron en bij de spoorwegovergang). Uit het onderzoek blijkt dat op bijna alle stations van de gemeente een toilet ontbreekt. Nu ook sommige treinen niet over een toilet beschikken, zijn er ouderen die niet langer van het openbaar vervoer gebruik durven of zelfs kunnen maken. Op sommige stations ontbreekt ook een lift of hellingbaan, waardoor het voor mindervaliden onmogelijk is om de trein te nemen. Terwijl de treinen die er stoppen inmiddels wel ‘rolstoel- en rollatorproof’ zijn gemaakt. De kwaliteit van de treinstations wordt door de daarvoor bevoegde publieke instanties bepaald aan de hand van de veiligheidsvereisten en daar voldoen de stations allemaal aan. Het onderzoek van de Samenwerkende Ouderenbonden laat vanuit hun perspectief, kijkend naar de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de stations voor ouderen en mindervaliden, een heel ander beeld zien. Volgens hen is de kwaliteit van de stations ver beneden peil.

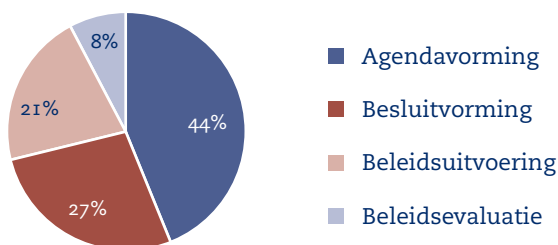
Het oordeel van de Samenwerkende Ouderenbonden over de kwaliteit van de treinstations is anders dan dat van betrokken instanties, zoals ProRail, NS Stations, gemeente X en provincie Y. Niet vreemd als je ziet dat de beoordelingsaspecten op vrijwel elk punt van elkaar verschillen. Ingewikkeld is echter wel dat er twee verschillende visies ontstaan die niet of nauwelijks met elkaar zijn te vergelijken. Betekent dit dan dat het oordeel van de Samenwerkende Ouderenbonden niet klopt, van geringe kwaliteit is of minder zwaar moet worden gewaardeerd dan die van de betrokken instanties? Integendeel, het gaat hier om verschillende beoordelingen op basis van andere vormen van kennis, die beiden hun eigen kwaliteiten en waarde vertegenwoordigen. Waar betrokken instanties de kwaliteit van de treinstations (in belangrijke mate) afmeten in termen van veiligheid, kijken de Samenwerkende Ouderenbonden vooral naar de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid. De ene beoordeling komt voort uit vakinhoudelijke deskundigheid, gebaseerd op professionele standaarden en rationele logica's. Terwijl de andere beoordeling voortkomt uit ervaringsdeskundigheid waar veel meer praktijkbeleving centraal staat. Kennis die niet (alleen) rationeel is ingegeven, maar juist ook gebaseerd is op emoties, ervaringen en belangen. In de praktijk betekent dat vakinhoudelijke kennis en ervaringsdeskundigheid met elkaar kunnen botsen, maar elkaar juist ook goed kunnen aanvullen. Burgers beschikken in hun rol als afnemer, gebruiker of cliënt in het bijzonder over ervaringsdeskundigheid. Wat overigens niet betekent dat burgers niet over specifieke kennis en kunde kunnen beschikken, in gemeenten is onder inwoners juist ook veel specifieke kennis aanwezig; het sluit elkaar niet uit. Wel is het de kunst om beide vormen van input op een productieve manier met elkaar te verbinden. Voor gemeenten – en in het bijzonder de raden – geldt dan ook niet alleen de vraag hoe om te gaan met en zich te verhouden tot maatschappelijke inmenging, maar ook hoe deze input is te benutten voor het versterken van de eigen oordeelsvorming en zo het lokale systeem van checks & balances.

In dit hoofdstuk doen we verslag van de resultaten van het onderzoek op basis van een uitgebreide vragenlijst onder griffiers. De vragenlijst is in de periode december 2016 en januari 2017 uitgezet onder 388 griffiers. In totaal is de vragenlijst door 101 griffiers uit evenveel gemeenten ingevuld. Dit is een response van 26,0 procent. De response op de vragenlijst is met de populatie vergeleken op de punten: geslacht, provinciale spreiding, gemeentegrootte, urbanisatiegraad en verhouding coalitie-oppositie in de gemeenteraad. Op al deze punten vormt de response een nette afspiege-

ling van de werkelijkheid. De vragenlijst geeft daarmee een representatief beeld van de zienswijze van griffiers in Nederland op dit thema. We zoomen in op de vraag hoe griffiers aankijken tegen de inzet van burgers in het beleidsproces (en specifiek in de controle en verantwoording) en wat hun ervaringen zijn in de praktijk. Zijn griffiers zich bewust van de mogelijkheden die burgers op dit vlak te bieden hebben? Bij welke vraagstukken zijn burgers betrokken als het gaat om controle en verantwoording? Wat voor inbreng kunnen burgers toevoegen aan het systeem van checks and balances? En wat zijn de mogelijkheden hiervoor richting de toekomst?

a. Betrokkenheid gevraagd

De aandacht voor controle en verantwoording is binnen het openbaar bestuur, en in het bijzonder op lokaal niveau met de decentralisaties in het sociaal domein, in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gemeenteraden staan daarbij lokaal aan de lat; zij zijn daar vanuit hun controlerende taak primair verantwoordelijk voor. Naast hen zijn er echter nog tal van andere partijen die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Vaak zijn het partijen die (in)direct gelieerd zijn aan de gemeente, zoals de lokale rekenkamer (commissie), accountant, auditcommissie en ombudsfunctie. Maar soms zijn het ook partijen die niet tot die 'binnenring' behoren en wat meer op afstand staan, zoals cliëntenraden, raden van commissarissen, journalisten en onderzoeksinstituten. Samen vormen zij een verzameling van uiteenlopende partijen die zich op enigerwijze met controle en verantwoording bezighouden en het lokaal systeem van checks & balances invulling geven. Ook burgers kunnen een bijdrage leveren aan controle en verantwoording. **Op dit moment is de inzet van burgers als auditors nog beperkt** (zie **figuur 2**). Burgerbetrokkenheid zit nu nog met name aan de voorkant van de beleidscyclus in de agendavorming (44%). Voorheen vond burgerbetrokkenheid met name hier plaats en lag dit percentage veel hoger. Door de toegenomen mondigheid van burgers is het accent meer verschoven naar participatie in de besluitvorming (27%). Dit gaat echter wel om een meer adviserende dan echt meebeslissende rol. De decentralisaties in het sociaal domein hebben er daarnaast voor gezorgd dat burgers ook meer bij de beleidsuitvoering betrokken zijn geraakt (21%). Burgerbetrokkenheid bij beleidsevaluatie – waar controle en verantwoording onder vallen – is echter nog altijd zeer beperkt (8%). Dit gaat niet om burgers die zelf toetsend onderzoek uitvoeren zoals de eerder beschreven burgeraudits, maar veeleer om vormen van klanttevredenheidsonderzoek.

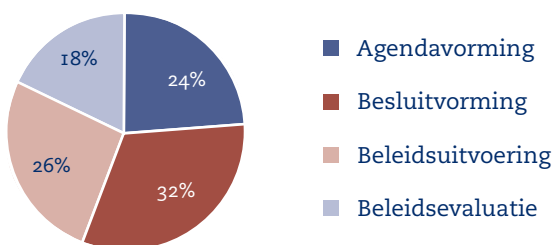


Figuur 2 *Burgerbetrokkenheid bij beleid (nu)*

Griffiers zien in de toekomst wel meer mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording (zie **figuur 3**). Kijkend naar de toekomst is de verwachting dat er twee bewegingen zichtbaar zijn. Aan de ene kant zal **burgerbetrokkenheid in algemene zin in omvang toenemen; in elke fase van de beleidscyclus**. Burgers zijn mondiger en willen over steeds meer besluiten meedenken en (mee)beslissen – zeker nu er steeds meer taken en verantwoordelijkheden op lokaal niveau zijn belegd. Daarnaast krijgen burgers door de voortschrijdende digitalisering van processen meer én andere mogelijkheden om te participeren. Voor veel inwoners is het bijwonen van bijeenkomsten nu vaak een grote drempel. Het kost veel tijd om er fysiek heen te gaan en bijeenkomsten vinden plaats op momenten die zij niet zelf bepalen. Door de digitalisering is participatie niet langer tijd en plaatsgebonden; inwoners participeren wanneer het hen uitkomt (onderweg in de trein, op de bank in de huiskamer of tijdens lunchpauzes op hun werk). Aan de andere kant zien griffiers ook een verschuiving van focus naar **meer aandacht van burgers voor de achterkant van beleid**. Veel burgers willen niet langer alleen aan de voorkant betrokken zijn waarbij zij ideeën aandragen waar de gemeente vervolgens mee aan de slag gaat. Zij willen **juist (ook) actief betrokken zijn bij het beslissen, uitvoeren en evalueren van dat beleid**.

De **in omvang en snelheid toegenomen informatiecirculatie** speelt daarin een belangrijke rol. Overheden delen steeds meer informatie met de buitenwereld. Variërend van het openbaar maken van notities en beleidsoverwegingen tot aan het beschikbaar stellen van gegevens in de vorm van open data. Daarnaast zijn burgers zelf ook handiger geworden in het

verzamenen van informatie bijvoorbeeld door middel van wob-verzoeken maar ook door zelf op internet bestanden door te spitten. Zowel het aanbod van als de vraag naar informatie groeit. Het leidt ertoe dat **in een tijdperk waarin steeds meer transparant is en wordt, paradoxaal de aandacht naar nóg meer transparantie verder toeneemt**. Dit past ook bij de huidige tijdgeest, waarin het openbaar bestuur onder een vergrootglas ligt. In een tijd waarin onder de noemer van zelfredzaamheid meer van mensen zelf wordt verwacht, is de maatschappelijke aandacht voor (financiële) excessen bij bestuur(ders) groot.

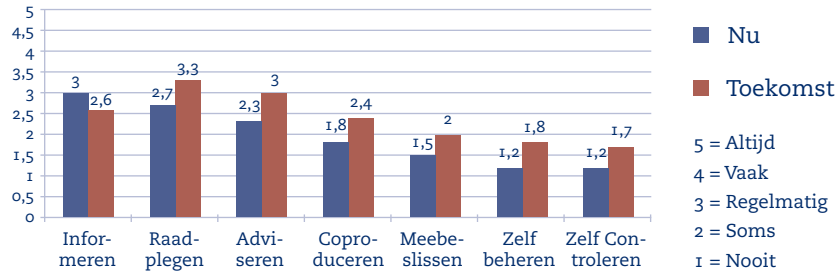


Figuur 3 *Burgerbetrokkenheid bij beleid (toekomst)*

Burgers kunnen daarnaast op verschillende manieren betrokken zijn bij controle en verantwoording, variërend van een lichte mate van betrokkenheid (bijna passief) tot een sterke mate van betrokkenheid (bijna autonome controle). Voor griffiers, vanuit hun schakelfunctie tussen politiek, bestuur en maatschappij, een actuele vraag. In de vragenlijst hebben we griffiers daarom bevraagd naar zowel de huidige mate van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording als een prognose ten aanzien van de toekomst – zie **figuur 4**. **Participatie beperkt zich nu nog tot lichte vormen van betrokkenheid**. Denk aan bijeenkomsten waar burgers vragen kunnen stellen over voorgenomen beleidsplannen en soms scenario's of keuzeopties krijgen voorgelegd. Een vorm van betrokkenheid die regelmatig plaatsvindt en waar ook een stijgende lijn ten opzichte van enkele jaren geleden te zien is, doordat raadsleden er zowel bij het college als bij hun eigen activiteiten steeds vaker op hameren dat burgers betrokken worden in de besluitvorming. Hoewel burgers betrokken zijn bij controle en verantwoording, is de daadwerkelijke impact van hun input relatief.

Zwaardere vormen van betrokkenheid, zoals het meebeslissen over bijvoorbeeld de scope van een onderzoek of in samenwerking met de raad (laat staan het zelfstandig) uitvoeren van controlerende taken vindt slechts incidenteel plaats.

Richting de toekomst schatten griffiers de mogelijkheden van burgerbetrokkenheid op elke trede van de participatieladder hoger in. Alleen de eerste trede van informeren vormt een uitzondering. Griffiers zien deze vorm van informeren richting de toekomst juist afnemen als gevolg van een verplaatsing van accent in de participatie naar ‘zwaardere’ vormen van burgerbetrokkenheid, zoals coproductie en meebeslissen. De reden voor deze toename achten griffiers tweeledig. Voor veel raadsleden zijn **burgeraudits nog een onontgonnen gebied: onbekend maakt onbemind**. Burgerbetrokkenheid aan de achterkant van beleid – burgers als (co) auditors – is voor zowel de overheid als de samenleving zelf een relatief nieuwe vorm van participatie. In vergelijking met andere vormen van participatie zijn hier dan ook nog weinig praktijkcasussen voor handen die als voorbeeld kunnen dienen. Daarnaast is er nog een andere reden voor een groei op dit vlak in de toekomst. Waar vaak het politiek primaat als een fundamentele reden wordt opgevoerd voor de terughoudend van raadsleden in het betrekken van burgers bij hun raadswerk, duiden griffiers dit eerder als een praktische reden. **Het is niet dat raadsleden burgers niet willen betrekken bij hun werkzaamheden, maar zij niet weten op welke manier dit goed te doen.** Een vraag die overigens niet alleen bij raadsleden maar ook bij de griffiers zelf leeft. Beiden zijn zoekend naar een vorm waarin zij burgers kunnen betrekken bij hun werk, op een manier die voor zowel henzelf als voor de burgers een toegevoegde waarde biedt.



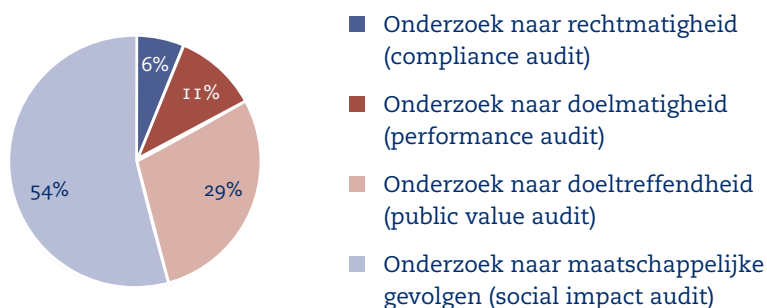
Figuur 4 Mate van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording (nu en toekomst)

b. Ervaringsdeskundigheid centraal

Eerder dit jaar deden wij onder de noemer ‘Raad en hulptroepen’ onderzoek naar de mogelijkheden voor raadsleden om zich door andere partijen te laten ondersteunen bij het uitoefenen van hun controlerende taak (Schram et al, 2017). Uit het onderzoek onder 1.259 raadsleden kwamen een aantal interessante inzichten naar voren die in het verlengde liggen van dit onderzoek onder griffiers. Een eerste inzicht is dat het raadswerk in beweging is. Mede door de decentralisaties is de controlerende taak van raadsleden onder druk komen te staan: niet constitutioneel of politiek, maar praktisch. Het raadswerk is meer en moeilijker geworden, maar dient wel te worden uitgevoerd met gelijke tijd en capaciteit. Daar komt bij dat raadsleden aangeven de controlerende taak vaak het minst aansprekend te vinden. Niemand ontkent het grote belang ervan, maar leuk vindt men het niet. Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het raadswerk – en in het bijzonder op het gebied van controle en verantwoording – in de afgelopen jaren alleen maar verder gestegen; wat ook nog eens gepaard gaat met veelal heftige, emotionele reacties, zoals rond de vestiging van asielzoekers en incidenten bij DuPont in Dordrecht. Het leidt bij raadsleden tot de vraag hoe zij hun controlerende taak meer, beter én vooral ook anders kunnen invullen dan wel organiseren. En in het verlengde daarvan, welke rol andere partijen als een soort van ‘hulptroepen’ hierin kunnen spelen, zoals rekenkamers, cliëntenraden en burgers. Meest in het oog springend is de notie dat raadsleden meer het maatschappelijk effect als uitgangspunt voor het uitoefenen van hun controlerende taak (willen) nemen en juist burgerbetrokkenheid hierin een belangrijke rol kunnen spelen. Zij brengen naast de vaak al voor handen zijnde vakinhoudelijke deskundigheid een andere vorm van kennis in, namelijk *ervaringsdeskundigheid*: informatie over de wijze waarop beleid in de praktijk uitwerkt. En laat dat nu net een vorm van informatie zijn waar nu nog weinig zicht op is, maar wel in toenemende mate behoefte onder raadsleden. Uit dit onderzoek komt eenzelfde beeld naar voren – zie **figuur 5**.

Griffiers onderschrijven dat burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording met name een positieve bijdrage kan leveren bij het inzichtelijk krijgen van de maatschappelijke gevolgen van beleid (54%) en in zekere mate ook de doeltreffendheid van beleid (29%). Voor burgers die onderzoek doen naar de rechtmatigheid (6%) dan wel doelmatigheid (11%) van beleid zien griffiers minder mogelijkheden. Deze vorm van ondersteuning is nu vaak al goed belegd bij andere (professionele) partijen, zoals de accoun-

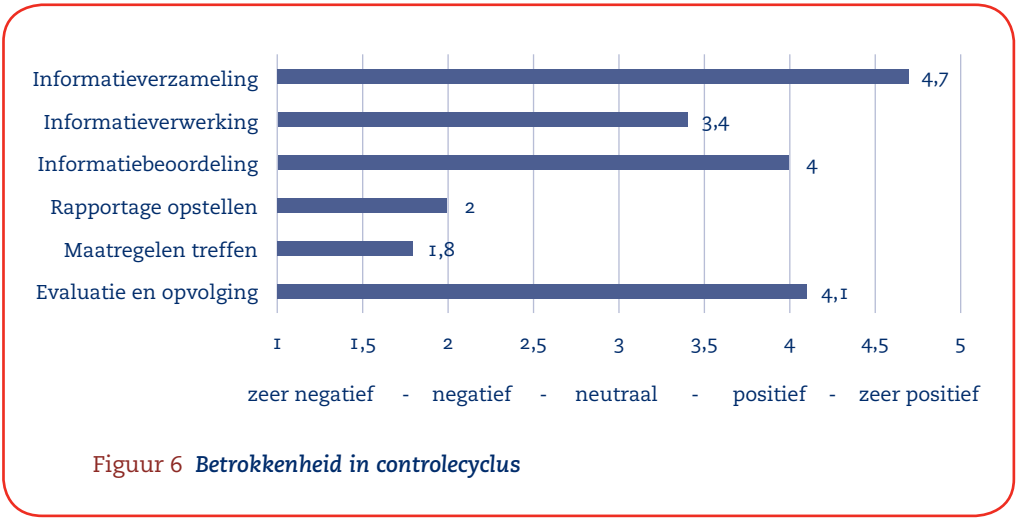
tant, lokale rekenkamer en auditcommissie. **Hoewel er uiteraard ook burgers zijn die vanuit hun professionele kennis een bijdrage kunnen leveren, zien griffiers het als een gemiste kans als hun capaciteit hiervoor wordt aangesproken.** Burgers beschikken immers over een andere, specifieke soort van kennis die nu vaak nog niet breed voor handen is en waar bij de overheid wel behoefte aan is: het inzichtelijk krijgen van de doorwerking van beleid in de praktijk (social impact audit) en de vraag of beloofde prestaties naar behoren zijn geleverd (public value audit). Burgeraudits zouden zich vanuit dat vraagstuk juist op dat aspect moeten richten; alle overige kennis en kunde die zij inbrengen is een mooie bijkomstigheid, maar moet niet het uitgangspunt vormen.



Figuur 5 Focus burgerperspectief

Het proces van controle en verantwoording kent een aantal fasen, een veelgebruikte vorm is de controlecyclus die bestaat uit zeven fasen: informatieverzameling, informatieverwerking, informatiebeoordeling, rapportage opstellen, maatregelen treffen en evaluatie en opvolging. **Opvallend is dat in burgerbetrokkenheid in de eerste fasen van controle op meer steun kan rekenen dan in latere fasen.** Burgerbetrokkenheid bij het verzamelen, verwerken en beoordelen wordt positief tot zeer positief beoordeeld maar bij het uiteindelijk vastleggen van de bevindingen in rapportvorm en het besluiten over welke maatregelen daaraan gekoppeld dienen te worden juist negatief tot zeer negatief. Griffiers merken dat het belangrijk is het grijze gebied (wie, waar, wanneer en waarover gaat) een spanning oproept en vraagt om het trekken van duidelijke grenzen. Want hoe zeer burgerbetrokkenheid – ook door raadsleden zelf – aangemoedigd wordt, uiteindelijk

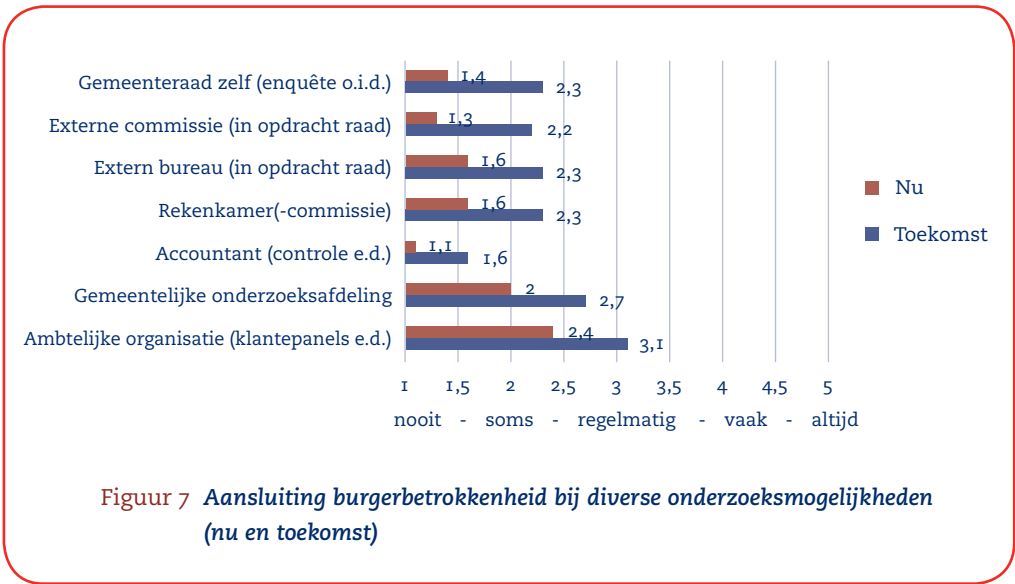
blijft de raad eindverantwoordelijk voor de uitoefening van de controle-rende taak op lokaal niveau. Wel zijn er mogelijkheden om na de fase van besluitvorming samen met burgers de controlecyclus te evalueren en na te denken hoe dit een volgende keer verder is aan te scherpen en te verbeteren. Dit zet immers ook een leerproces in gang, wat het hele systeem van lokale checks and balances ten goede komt.



Figuur 6 Betrokkenheid in controlecyclus

Tenslotte hebben we de griffiers gevraagd bij welke bestaande vormen van controle op lokaal niveau burgers betrokken zijn; bij welke controle- en verantwoordingsgremia vinden zij aansluiting? Hiertoe hebben we een aantal partijen onderscheiden, die zich op lokaal niveau bezighouden met de checks and balances – zie [figuur 7](#). Denk aan bekende vormen als de accountant en rekenkamer(-commissie), maar ook een externe onderzoekscommissie die in opdracht van de raad de gemeente auditeert of een controle door de onderzoeksafdeling van de gemeentelijke organisatie. Wat opvalt is dat op dit moment vooral betrokken zijn aan de ambtelijke kant van de controle, als respondent van een enquête of klantenpanel. **Betrokkenheid aan de kant van het politieke (gemeenteraad) en bestuurlijke (college B&W) vindt nu slechts sporadisch plaats.** En als zij al worden betrokken is hun inbreng vaak marginaal; burgers zijn een van de vele partijen. Richting de toekomst zien griffiers wel mogelijkheden om ook hier burgers meer te betrekken bij de controle. Meer in de zin van vaker, maar ook in de wijze waarop zij betrokken zijn bij de controle zelf, biedt

nog ruimte voor verbetering. Er zijn diverse mogelijkheden om burgers nauwer te betrekken bij het verzamelen dan wel analyseren van onderzoeksinformatie die nu nog onbenut blijven. Denk aan vormen waarin burgers voor een groot deel zelf het onderzoek van invulling voorzien, zoals een burgerschouw of burgervisitatiecommissie.



Figuur 7 Aansluiting burgerbetrokkenheid bij diverse onderzoeksmogelijkheden (nu en toekomst)

c. Een veranderend speelveld

De onderzoeksresultaten tonen een aantal interessante inzichten. Allereerst valt op dat de ontwikkeling van burgerbetrokkenheid aan de achterkant van beleid binnen veel gemeenten nog een relatief nieuw en ontgonnen terrein is. Slechts enkele griffiers geven aan dat de samenleving systematisch betrokken wordt bij de controle en verantwoording binnen hun gemeente. Burgers worden weliswaar vaak als afnemer van het onderzoek gezien ('uiteindelijk doen we het voor de samenleving'), maar gedurende het controleproces zelf wordt de samenleving niet ingeschakeld om mee te denken of te helpen bij het toetsend onderzoek. Op de plekken waar burgers wel bevraagd worden in het controleproces blijkt dat dit slechts sporadisch gebeurt en hun inbreng vooral in het begin van het proces zit: er moet een specifieke vraag zijn waar burgers informatie over bezitten en de gemeente niet, zoals de ervaring van een bepaalde beleidsmaatregel. Hoewel de huidige vormen van burgerbetrokkenheid bij

controle en verantwoording schaars zijn en zich kenmerken door een lichte mate van betrokkenheid, zien griffiers wel allerlei mogelijkheden om dit in de toekomst anders in te richten. Zowel in het creëren van een meer structureel karakter van betrokkenheid als het nadenken over zwaardere vormen van betrokkenheid. Belangrijke kanttekening is dat de randvoorwaarden (borging politiek primaat, representativiteit, verwachtingenmanagement, etc.) dan wel op orde moeten zijn.

De toenemende aandacht voor burgerbetrokkenheid bij onder meer controle en verantwoording zien griffiers in lijn met een breder palet aan ontwikkelingen binnen de lokale democratie en koppelen dit aan een aantal trends en ontwikkelingen die zich in het publieke domein voordoen. Idee is dat deze ontwikkelingen op zichzelf staan en ook los van elkaar dienen te worden gezien, maar elkaar in zekere zin wel op elkaar inwerken en zo versterken en versnellen. Deze ontwikkelingen zijn in te delen naar vier categorieën die van invloed zijn op de verhouding overheid-samenleving – en in het bijzonder de gemeenteraad als politiek orgaan dat eindverantwoordelijk is voor de lokale controle en verantwoording: *vraagstukken, verwachtingen, verhoudingen en vaardigheden*

- **Andere vraagstukken**

In de afgelopen jaren is er veel op gemeenten afgekomen. Er zijn niet alleen in omvang meer vraagstukken bij de gemeenten komen te liggen, ook de complexiteit van de vraagstukken is toegenomen. Dit komt met name voort uit de ontwikkeling dat er steeds meer taken en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd van het Rijk (en in mindere mate provincies) naar gemeenten. Het levert op lokaal niveau een reeks nieuwe vraagstukken op. Denk aan de decentralisaties in het sociaal domein maar ook de invoering van de Omgevingswet. Vraagstukken die niet alleen qua **thematiek inhoudelijk nieuw** zijn, maar ook **andersoortige competenties** vragen van raadsleden, wethouders en ambtenaren. Veel van de vragen die op deze terreinen spelen hebben bijvoorbeeld een sterk juridisch karakter. Een specifieke vorm van kennis die vaak niet bij betrokkenen en verantwoordelijken zomaar voor handen is. Hiervoor is aanvullende kennis vereist in de vorm van cursussen en opleidingen of specifieke ondersteuning van anderen. De decentralisaties hebben onder de noemers van 'zelfredzaamheid' of 'maatschappelijke veerkracht' tevens geleid tot een groter beroep op de eigen kracht van de maatschappij. Dit zorgt voor een andersoortige dynamiek op lokaal niveau, waar andere partijen, in andere samenstel-

lingen en in andere hoedanigheden zich verhouden tot de gemeente. In de praktijk leidt dit tot **nieuwe sturingsvraagstukken**, waarbij het niet langer vanzelfsprekend is dat alleen de gemeente gaat over de realisatie van publieke waarden.

- **Andere verwachtingen**

Ook de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van gemeenten zijn veranderd. Waar tot voor kort de overheid beleid maakte en dat vervolgens meedeelde aan haar inwoners, is dat niet langer afdoende. **Mensen zijn kritischer geworden over zowel de inhoud van beleid als de totstandkoming ervan.** Wanneer er een lokale gebeurtenis plaatsvindt en kijkt naar de nieuwsberichten of een discussie op social media volgt ziet dat er meer van gemeentebesturen wordt verwacht. De samenleving – gesteund door de media – is in algemene zin kritischer geworden op overheidshandelen: *‘Het had meer, beter en anders gekund.’* In zekere zin is dit ook een goede ontwikkeling vanuit het oogpunt van lokale checks and balances, het houdt elkaar scherp. Wel roept het de vraag op hoe deze kritische blik productief is te maken en input kan vormen voor het controleproces waar de raad zich mee bezighoudt. In het verlengde hiervan speelt de ontwikkeling dat er niet alleen van overheden meer wordt verwacht in de zin van beter of effectiever handelen, maar ook letterlijk als in **meer openheid van handelen**. Dit sluit aan bij het eerder genoemde beeld van overheden die steeds meer informatie met de buitenwereld delen in de vorm van open data. Ingewikkeld hieraan is dat deze ontwikkeling ook te maken heeft met wat als de **‘paradox van transparantie’** wordt geduid: meer openheid leidt niet als vanzelf tot een afnemende vraag om transparantie, maar wakkert deze juist verder aan. Waar dit bij burgers tot hoog gespannen verwachtingen leidt, bezorgt het overheden juist hoofdbrekers.

- **Andere verhoudingen**

Tenslotte is er een derde ontwikkeling zichtbaar die samenhangt met de veranderende vraagstukken en verwachtingen ten aanzien van de lokale democratie, die van veranderende verhoudingen. Deels is dit een ontwikkeling die speelt binnen het politiek-bestuurlijk krachtenveld, waar de **verhoudingen tussen de raad en het college zijn verscherpt**. Hier liggen diverse redenen aan ten grondslag, denk aan een politieke versnippering door een toenemend aantal partijen dat in de gemeenteraad actief is, een politiek klimaat dat in de strijd om kiezers is ‘verhard’, een verscherpte verhouding tussen raad en college als gevolg van het

dualisme dat in de praktijk toch nog vaak anders uitwerkt dan op papier is vastgelegd en de gevolgen van regionalisering, opschaling, fusering en het werken in bovenlokale netwerken waardoor lokale controle en verantwoording ingewikkelder is geworden. Deels is dat ook een ontwikkeling die speelt binnen de samenleving, waar de **verhoudingen tussen samenleving en overheid (en markt) op steeds meer terreinen fluïde worden**. De eerder genoemde beweging van het overdragen van taken en verantwoordelijkheden aan andere partijen wakkert de zelfredzame vorm van participatie aan, maar er is nog een andere beweging waarin burgers zich ook op het gebied van beleid anders opstellen: burgers zijn mondiger, actiever en meer betrokken bij beleidsvraagstukken dan voorheen. Digitalisering speelt hierin een belangrijke rol. Door de toenemende technologische mogelijkheden kan een steeds groter publiek zich mengen in het publieke domein. Het zorgt voor een hogere mate van interactiviteit. Burgers hebben meer mogelijkheden om via internet of social media terug te praten en doen dat niet alleen gevraagd maar steeds vaker ook ongevraagd. Een ontwikkeling die zorgt voor een andersoortige dynamiek met nieuwe mogelijkheden om burgers te betrekken bij beleid, maar door overheden ook als ingewikkeld wordt ervaren wanneer een doelgroep ineens terugpraat, lastige vragen stelt en soms heel confronterend is.

4

Burgeraudits in de praktijk

Sinds enkele jaren vinden er in de provincie Groningen aardbevingen plaats als gevolg van de gaswinning in het Groninger gasveld. Hoewel er al meer dan veertig jaar gas wordt gewonnen in het gebied, is het in 2009 de eerste keer dat er in korte tijd meerdere zwaardere aardschokken elkaar opvolgen. In de weken na deze (zo later bleek eerste) reeks bevingen richt een groep burgers op 6 november 2009 de Groninger Bodem Beweging op, om op te komen voor de belangen van leden die schade ondervinden (financieel en/of emotioneel) ontstaan door de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning in het Groninger gasveld. Met de toename van het aantal en de zwaarte van de bevingen in de loop der tijd, groeit ook het ledenaantal van de Groninger Bodem Beweging. Ondanks dat schade op veel plekken duidelijk zichtbaar is, blijft het keer op een keer een (juridische) strijd om aan te tonen dat schade ook daadwerkelijk gevolg is van aardbevingen. Een proces dat tot veel onbegrip en onvrede onder de Groningse bevolking leidt.

Medio 2015 besluiten zeven Groningse bedrijven met een passie voor mens, techniek én de provincie Groningen de handen in een te slaan en het platform Open Seismisch Sensor Grid (ossG) op te richten. Doel van het platform is om een onafhankelijk en objectief meetinstrument te creëren dat bestaat uit een netwerk van duizenden sensoren. Deze sensoren verzamelen grote hoeveelheden data, waarmee de effecten van de door gaswinning geïnduceerde aardbevingen op de omgeving en bebouwing nauwkeurig in beeld worden gebracht. Weliswaar vinden er al bevingsmetingen plaats in de Provincie, maar deze worden door verschillende partijen uitgevoerd en volgens diverse methoden; veel van deze data is ook niet vrij toegankelijk. Het platform ossG streeft er naar om de data op een centrale plaats te verzamelen en op een toegankelijke manier beschikbaar te maken voor overheid, bedrijfsleven én de samenleving. Zodat burgers hun verhalen ook kunnen onderbouwen met 'harde' gegevens.

a. Tussen professionele kennis en ervaringsdeskundigheid

Burgers die zelf op onderzoek uit gaan, bevindingen ophalen en daarover rapporteren. Hoewel dit niet klinkt als een voor lokaal bestuur potentieel ontwrichtende casus, blijkt dit in de praktijk toch net even wat complexer te zijn. Ondanks dat niemand tegen betrokken burgers is – sterker nog dat wordt juist aangemoedigd – kan dit voor bestuurders maar ook politici en zelfs ambtenaren ingewikkeld kwesties leiden. Zeker wanneer burgers dit ongevraagd doen, eigen standaarden hanteren en ook nog tot scherpe conclusies komen. Wanneer de bevindingen van burgers en lokaal bestuur dan haaks op elkaar staan, kan die op het eerste oog vriendelijke vorm van participatie al gauw leiden tot een strijd om ‘de waarheid’, waarbij het niet vanzelfsprekend is dat de gezagsdragers of ambtsbekleders daarbij aan het langste eind trekken. De Groninger Bodem Beweging vormt in dat kader een interessant voorbeeld, ook omdat zij een extra dimensie aan de discussie toevoegen: technologie. Ervaringsdeskundigheid wordt ten opzichte van professionele kennis vaak nog (al dan niet ten onrechte) als minderwaardig gezien. Dit komt mede voort uit het feit dat ervaringsdeskundigheid voor een groot gedeelte gebaseerd is op gevoelens en emotie en daarmee als subjectiever dan professionele kennis wordt beschouwd. De Groninger Bodem Beweging heeft deze ervaring meegenomen en combineert hun subjectieve(re) bevindingen (eigen zintuigelijke waarnemingen via horen, voelen en zien) met objectieve(re) bevindingen via meetapparatuur. Het roept de vraag op in hoeverre er nog wel sprake is van een strijd tussen professionals en leken, de praktijk lijkt immers veelkleurig te zijn.

Burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording dient ook vanuit die optiek te worden gezien. Waar professionals op basis van hun gediplomeerde kennis en kunde een professioneel oordeel inbrengen, voegen burgers, klanten en cliënten (de ‘amateurs’) vanuit hun ervaring beleavingsinformatie toe. Die informatie kan voor de controlerende taak net zo relevant zijn als de informatie van professionals. Bijvoorbeeld als je de kwaliteit van de zorg of dienstverlening wilt meten. Het burgerperspectief wordt dan ook vaak geduid als dat van ervaringsdeskundigheid; wat ook zeker klopt. Dit sluit echter niet uit dat burgers ook specifieke kennis en kunde kunnen bezitten. Onder inwoners van gemeenten is immers ook veel inhoudelijke kennis aanwezig, soms misschien nog wel meer dan op het stadhuis of gemeentekantoor. Het komt regelmatig voor dat er inspraakavonden of participatiesessies zijn over een thema, waarbij de

aanwezige burgers vrijwel allemaal vakinhoudelijk deskundig zijn. Een mooi voorbeeld is een participatiesessie die medio 2017 plaatsvond in een gemeente in Zuid-Holland rondom het gemeentelijk afvalbeleid. Al snel bleken alle aanwezige burgers over specifieke kennis te beschikken. Ze waren weliswaar als bewoner uitgenodigd maar in hun dagelijks leven waren zij ofwel werkzaam in de afvalsector, bij een belangenorganisatie op het gebied van duurzaamheid en milieu, bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op het gebied van circulaire economie of bij een adviesbureau. Wat volgde was een interessante sessie die niet zozeer ging om het ophalen van draagvlak onder de inwoners, maar het inhoudelijk aanscherpen en verrijken van de beleidsplannen.

Voor gemeenten – en in het bijzonder griffiers vanuit hun rol als verbindende schakel – is de overweging welke burgers, wanneer, waar en op welke wijze je betreft cruciaal. Het voorbeeld van het afvalbeleid laat zien dat het immers nogal uitmaakt welke burgers je bevraagt. Hadden de aanwezigen geen specifieke inhoudelijke kennis gehad van het vraagstuk, dan had het gesprek niet alleen ander verloop maar ook een andere opbrengst gekend. Daar komt bij dat op sommige terreinen meer kennis en ervaring voor handen is dan op andere terreinen. Over de gemeentelijke dienstverlening, groenbeheer of veiligheidsgevoel is de vereiste kennis minimaal en kan bijna iedere burger erover mee praten. Als het gaat om bijvoorbeeld bouwtechnische, financiële of juridische vraagstukken ligt dat toch net even anders, hiervoor is de kennis beperkt of soms zelfs helemaal niet voor handen onder inwoners. Overheden dienen dan ook voorafgaand aan het betrekken van burgers goed voor zichzelf in kaart te brengen welke doelen zij willen bereiken met de participatie, welke vorm van kennis daarbij past (ervaringsdeskundigheid en/of professionele kennis) en of deze kennis bij de eigen inwoners voor handen is.

b. Burgeraudits: een variëteit aan vormen

De wijze waarop burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording laat alleen al op lokaal niveau een waaier aan uiteenlopende vormen zien: burgervisitatiecommissies, wijkscouwen, klachtenpanels, burgerjournalisten, 1000-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 belangrijk – 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*.

1. *Bestuurders bevragen burgers*

(binnen institutionele context; binnen bestaande kaders)

De eerste vorm van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording is de meest lichte variant waarin burgers inbreng hebben in het controleproces. Burgers vormen in deze vorm een interessante doelgroep die over (mogelijk) bruikbare informatie beschikt die toetsende partijen kan helpen bij de controle en verantwoording, denk aan de lokale rekenkamer(commissie), accountant, ombudsfunctie of gemeentelijke onderzoeksafdeling. Aan deze partijen vervolgens om deze informatie te ontsluiten en te benutten voor hun eigen werk. In de praktijk uit zich dit veelal in een informatie uitvraag, bijvoorbeeld door een enquête (gericht) uit te sturen of een klachtenbus op te zetten.

Een mooi voorbeeld hiervan is de jaarlijkse Spotdag georganiseerd door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVVR) en de Algemene Rekenkamer. Dit jaar is – niet geheel toevallig – het thema van de Spotdag ‘*de burger als armchair auditor*’: hoe kunnen burgers bijdragen aan controle en verantwoording.

De Spotdag vindt plaats in de maand november en gedurende die maand halen gemeentelijke rekenkamer(commissie)s, provinciale rekenkamers, waterschap rekenkamers en de Algemene Rekenkamer informatie op bij burgers door middel van enquêtes, interviews en focusgroepen. De onderzoeksresultaten worden gebundeld in een gemeenschappelijk rekenkamer gemeenschap rapport. De vragen die zij stellen zijn specifiek gericht op het vergaren van informatie om zo beter hun eigen taak van controle en verantwoording vorm te geven: welke informatie wil (een deel van) de burgers graag ontvangen over de besteding van publieke middelen en de resultaten daarvan (begroting en verantwoording). Op welke manier willen ze deze informatie ontvangen? Wat willen ze met de informatie? En wat kan er beter of slimmer?

Kenmerkend voor deze vorm van burgerbetrokkenheid is de eenzijdige relatie: de overheid (en daaraan verbonden partijen) vragen en de samenleving antwoordt. Burgers vormen een interessante bron van informatie, maar worden ook zodanig gebruikt: zij mogen hun informatie delen, maar wel binnen de daarvoor gestelde kaders en de overheid bepaalt zelf wat er met de informatie gebeurt. Terugkoppeling hierover vindt niet of nauwelijks plaats.

II. Bestuurders betrekken burgers

(buiten institutionele context; binnen bestaande kaders)

De tweede vorm van burgerbetrokkenheid is een vorm die in de praktijk steeds meer voorkomt: burgers worden actief betrokken bij het meedenken, vormgeven en uitvoeren van controle en verantwoording. Waar burgers in de eerste vorm 'slechts' informatiebron zijn en antwoord geven op vragen zoals gesteld door de overheid, gaat het in deze vorm al veel meer om een gelijkwaardige relatie tussen overheid en samenleving. Waardecreatie komt tot stand in de vorm van discussie en gedachtenuitwisseling. De overheid neemt weliswaar nog steeds het initiatief tot burgerbetrokkenheid en bepaalt daarbij de kaders waarbinnen de participatie vorm krijgt, maar binnen die kaders krijgen burgers wel de ruimte om hier zelf invulling aan te geven. Denk aan de eerder beschreven V100-dag in de Tweede Kamer, maar bijvoorbeeld ook een burgervisitatiecommissie of een burgerschouw.

Tijdens een burgerschouw controleert de gemeente samen met haar inwoners de kwaliteit van de openbare ruimte. De gemeente bepaalt vooraf een aantal criteria waar naar wordt gekeken, waarna burgers

samen met de gemeente de wijk in gaan om te kijken hoe die erbij staat. De burgerschouw is tevens interessant omdat er inmiddels een applicatie voor is ontwikkeld. Door het proces te digitaliseren verloopt het proces snel en eenvoudig. Burgers kunnen zelfstandig en op ieder moment van de dag de wijk in gaan en de schouw uitvoeren. Na afloop van de schouw zijn de resultaten direct openbaar beschikbaar. Dat maakt het aantrekkelijk voor een grote groep inwoners om mee te doen.

Veel van deze vormen van burgerbetrokkenheid zijn niet (rechtstreeks) verbonden aan bestaande gremia van controle en verantwoording, zoals de gemeenteraad of het college van B&W, maar staan er als het ware naast en vormen een zelfstandige vorm van controle en verantwoording die een aanvulling vormt op het bestaande systeem van checks and balances. Deze vormen van burgerbetrokkenheid hebben tot doel de bestaande praktijken te verbeteren en een kwaliteitssprong te bewerkstelligen, dat kan zijn op het gebied van draagvlak, legitimiteit maar ook kwaliteit, innovatie en vindrijkheid.

III. Burgers bedienen bestuurders

(binnen institutionele context; buiten bestaande kaders)

Als derde vorm onderscheiden wij burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording waarbij het initiatief niet (primair) bij de overheid ligt maar vanuit de samenleving zelf komt. Burgers menen een bijdrage te kunnen leveren aan het reeds bekende palet aan vormen van controle en verantwoording, omdat zij iets kunnen toevoegen dat binnen het bestaande systeem van de overheid nog niet voor handen is. Dat kan zijn een bepaald perspectief (zoals bewonersvisie) of bepaalde kennis (zoals ervaringsdeskundigheid). Initiatieven binnen deze vorm van burgerbetrokkenheid zoeken daarbij wel nadrukkelijk aansluiting bij het bestaande systeem van checks and balances en kijken wat zij daar specifiek aan toe kunnen voegen. Met hun bevindingen willen ze het bestaande palet naar een hoger niveau tillen en als het ware 'bestuiven' om zo tot betere controle en verantwoording te komen.

Voorbeelden daarvan zijn burgerfora zoals de Grooo bijeenkomsten, burgerpanels en budgetmonitors. De eerste variant van de Grooo-bijeenkomst is inmiddels breed bekend en heeft landelijk veel aandacht gehad, maar burgerpanels en budgetmonitors zijn minder bekend. Eerder spraken we in het kader van burgerpanels bij mogelijke werkvormen over het initiatief van de Tweede Mening (zie hoofdstuk 4.3),

dat als reizend gezelschap waarde toevoegt aan het reeds bekende controlepalet. Bij budgetmonitoring nemen burgers de bestaande begroting als uitgangspunt en kijken vervolgens waar welke keuzes zijn gemaakt, hoe daar invulling aan is gegeven en wat dit voor effect heeft gehad. Deze bevindingen bieden zij vervolgens aan het lokaal bestuur aan, met als doel met terugwerkende kracht maatregelen te treffen (als er in het verleden bijvoorbeeld onrechtmatig of niet conform gemaakte afspraken is gehandeld) en inzichten mee te nemen naar de toekomst.

Het presenteren van de bevindingen aan de gemeenteraad of het college van B&W kan in de praktijk nog wel eens tot lastige situaties leiden, omdat de verwachtingen hierover aan beide kanten niet even scherp zijn of omdat de bevindingen van het burgerinitiatief (net) niet passen bij de bestaande manier van werken. Bij deze vorm van burgerbetrokkenheid komt regelmatig de vraag naar voren hoe de verantwoordelijkheden van de representatieve democratie (lees gemeenteraad) en participatieve democratie (lees burgerinitiatieven) zich tot elkaar verhouden als het gaat om de controlerende taak en wie daar het laatste woord over heeft.

iv. Burgers beoordelen bestuurders

(buiten institutionele context; buiten bestaande kaders)

In de vierde en tevens laatste vorm komt het initiatief vanuit de samenleving zelf. Burgers en maatschappelijke partijen mengen zich actief en ongevraagd in het lokaal systeem van checks and balances. In tegenstelling tot de andere vormen van burgercontrole zijn burgers in deze vorm niet op zoek naar verbinding met bestaande vormen van controle en verantwoording. Sterker nog, veeleer zetten zij zich hiervan af en zoeken zij juist naar de confrontatie met bestaande praktijken en gevestigde ideeën. Soms uit protest, omdat naar hun mening anderen tekortschieten in de rol van waakhond. Veel vaker vanuit de idee het zelf beter en vooral anders te kunnen doen en zo iets toe te voegen wat nog ontbreekt.

Voorbeelden hiervan zijn burgerbewegingen, burgeraudits en burger-journalistiek. Vormen van burgercontrole die een net wat andersoortige (en soms radicalere) opzet hebben dan de vormen die we onderscheiden in de derde stroming. De reeds genoemde burgerbeweging van Code Oranje is een netwerk van mensen die een alternatief zoeken én

bieden voor de huidige praktijk, waarbij principes uit de participatieve democratie een deel van de representatieve democratie vervangen. Burgeraudits zoals de eerder genoemde Samenwerkende Ouderenbonden introduceren een perspectief op basis van ervaringsdeskundigheid op bestaande praktijken, waarbij zij andere criteria en normen hanteren dan de wettelijk daarvoor verantwoordelijke toezichthouders. Follow the Money is een voorbeeld van een burgerjournalistieke beweging met als doel waarheidsvinding in dienst van de samenleving. Vanuit die ideologie doet Follow the Money onderzoek naar mensen, systemen en organisaties die zich (financieel-economisch) misdragen en daarmee mogelijk schade aanrichten aan groepen in de samenleving. Richtinggevend daarbij is wat zij noemen hun ‘moreel kompas’ en dat leidt in de praktijk geregeld tot vermeldingen in het nieuws met verhitte discussies tot gevolg.

Deze vierde en tevens laatste vorm van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording heeft dan ook niet het streven om aan te sluiten bij het bestaande systeem van checks and balances en daarbij binnen de daar gestelde kaders te handelen, maar volgt een eigen, andere lijn om te komen tot een rechtvaardige(re) en transparante(re) wereld. Dat dit in de praktijk leidt tot wrijvende waarheden en knelende kaders is niet meer dan een logisch gevolg.

Verhouding	Dynamiek	Kernwaarde	Voorbeelden
Bestuurders be- vragen burgers Binnen institu- tionele context; binnen bestaan- de kaders	Overheid bevraagt bur- gers om zo informatie uit de samenleving te ontsluiten die is te benutten bij het eigen lokale systeem van controle en verant- woording	Vergroting van kwantiteit infor- matie, met als bijvangst kwali- teitsverbetering door praktijk- inzicht	• Spotdag Rekenkamers • Klachtenbus ombuds- functie • Enquête gemeente- lijke onderzoeks- afdeling
Bestuurders be- trekken burgers Buiten institu- tionele context; binnen bestaan- de kaders	Overheid zoekt moge- lijkheden om burgers binnen de eigen orga- nisatie te halen en te betrekken bij controle- en verantwoordings- processen	Vergroting kwali- teit oplossingen, met als bijvangst burgers een be- ter inzicht geven in de binnenkant van het open- baar bestuur	• Burgervisitatiecom- missie • V100-dag • Burgerschouw • Burgerperspectief (zo- als burgerwisselspeler bij rekenkamer- commissie in Zeist)

Verhouding	Dynamiek	Kernwaarde	Voorbeelden
Burgers bedienen bestuurders Binnen institutionele context; buiten bestaande kaders	Burgers nemen zelf het initiatief om betrokken te zijn bij controle en verantwoording en zoeken daarbij verbinding met de overheid	Burgerperspectief binnen systeem van controle en verantwoording, met als bijvangst aanpassen bestaande kaders	• Grooo • Budgetmonitors • Burgerpanel (zoals Tweede Mening)
Burgers beoordeelen bestuurders Buiten institutionele context; buiten bestaande kaders	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	Aanscherpen en heroverweging bestaande inzichten openbaar bestuur, met als bijvangst innovatieprikkels systematiek lokale democratie	• Burgerjournalistiek (zoals Follow the Money) • Burgeraudits (zoals Samenwerkende Ouderenbonden) • Burgerbewegingen (zoals Code Oranje)

Figuur 8 *verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording*

5

Conclusie: burgerperspectief als delicate balans

a. Wrijvende waarheden en knellende kaders

In dit essay hebben we de mogelijkheden verkend waarop burgers betrokken kunnen zijn bij lokale controle en verantwoording. Hieruit komen twee lijnen naar voren: de overheid die burgers betreft bij controle en verantwoording en burgers die zelf zich gevraagd en ongevraagd mengen in dit systeem. De eerste lijn gaat over burgerbetrokkenheid waarbij het initiatief primair bij de overheid ligt: **burgerbetrokkenheid op initiatief van de overheid**. Bestuurders bevragen burgers op een specifiek thema en nemen dat mee in hun eigen controleproces of nemen hen actief mee in dat proces door ze er ook echt bij te betrekken. Burgers dienen daarbij wel aan te haken bij gevestigde partijen die binnen het bestaande systeem van checks and balances zich bezighouden met controle en verantwoording. Ze mogen meedoen maar hebben zich daarbij wel te houden aan de bestaande kaders, normen, regels en criteria die door de overheid zijn bepaald. De tweede lijn die wij onderscheiden laat een ander beeld zien: **burgerbetrokkenheid vanuit de samenleving zelf**. Burgers mengen zich gevraagd maar ook ongevraagd en op eigen voorwaarden in het lokaal systeem van checks and balances. Deze vorm van burgerbetrokkenheid zorgt voor een andere dynamiek. In het meest gunstige geval vormt het initiatief een aanvulling op reeds bestaande systeem van checks and balances en bedienen burgers als het ware de bestuurders met een extra vorm van controle. Ingewikkelder is het als burgers zich bewust distantiëren van het bestaande systeem en vanaf een afstand bestuur(ders) beoordelen. In zekere zin ook een extra vorm van controle, maar ook een die tot politiek-bestuurlijk lastige vragen kan leiden. Deze tweede lijn van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording is een beweging die ook zonder overheidsinmenging doorgaat en doorzet. En, dat is essentieel, niet als vanzelfsprekend overeenkomt met het perspectief van de overheid. Sterker nog, hier haaks op kan staan. Voor lokaal bestuur(ders) speelt de vraag of en zo ja hoe deze vormen van controle zijn te verbinden met het eigen systeem van checks and balances en indien dit niet past hoe zich hiertoe te verhouden.

In de praktijk leiden deze twee lijnen nu geregeld tot een confrontatie tussen de verschillende perspectieven, waarbij de discussie wordt gevoerd over een thema of onderwerp vanuit andere invalshoeken, met andere normen en waarden en waar ook andere verwachtingen bij horen. Denk bijvoorbeeld aan de beoordeling van de kwaliteit van treinstations die vanuit de professionele standaarden van de betrokken instanties (zoals NS, Prorail, gemeente X en provincie Y) anders wordt beoordeeld dan de Samenwerkende Ouderenbonden op basis van ervaringsdeskundigheid of een wethouder die stelt dat de veiligheid in een wijk is verbeterd op basis van het teruglopend aantal overvallen terwijl bewoners zich alleen maar onveiligler zijn gaan voelen. Perspectieven die ieder op hun eigen manier waar kunnen zijn maar niet als vanzelf met elkaar zijn te verenigen.

Ondanks de goede bedoelingen zijn het nu nog vooral krampachtige pogingen om de inbreng van burgers binnen de bestaande kaders in te passen. Met als resultaat *wrijvende waarheden en knellende kaders*. Het past niet binnen de bestaande kaders en sluit niet aan bij de betrokken partijen binnen het systeem, laten we het maar niet doen. Voor de burgers die betrokken zijn en bereid zijn tijd en energie in hun gemeente te steken kan dit in averechts effect hebben. Er ontstaat teleurstelling en voor je het weet bewerkstellig je precies het tegengestelde effect: een afkerende samenleving, afnemende burgerbetrokkenheid en groeiende maatschappelijke weerstand. Overigens kan het ook andersom, dat de knellende kaders leiden tot een samenleving die het juist zelf gaat doen en zich bewust afzondert van het overheidssysteem. In het meest gunstige geval leidt dit tot een nieuwe waakhondfunctie maar in de meest radicale en niet ondenkbare vorm ook een persoonlijke vete proberen uit te vechten door middel van eigen waarheidsvinding, het zelf verzinnen van ‘feiten’ en verspreiden van ‘fake news’. Voor gemeenten de uitdaging om te kijken hoe een beweging op gang is te brengen, waarin professionele kennis en ervaringsdeskundigheid elkaar kunnen versterken en aanvullen, in plaats van (alleen) bestrijden.

b. Burgers beter benutten

Het is een ontwikkeling die vraagt om een heroriëntatie op het bestaande lokale systeem van checks and balances. Past dit systeem nog wel bij de vraagstukken die bij gemeenten zijn komen te liggen? Sluit de kennis en kunde die binnen dit systeem voor handen is nog wel aan bij de complexiteit van vraagstukken? En is er wel voldoende tijd en capaciteit om aan de taken en verantwoordelijkheden te voldoen? Een dergelijke herbezinning

op het lokaal systeem van checks and balances en de mogelijkheden om burgers hierbij te betrekken, betekent volgens ons niet dat het huidige systeem faalt of dat er bij de verantwoordelijke partijen een gebrek aan inzet of onwil is. Integendeel, raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen, ambtenaren en alle andere betrokken partijen steken veel tijd en energie in een gedegen controle en verantwoording. In de praktijk blijken er bij het betrekken van burgers bij controle en verantwoording dilemma's aan de orde te zijn, die maken dat er niet als vanzelf wordt gekozen voor burgeraudits. In dit onderzoek hebben we de volgende dilemma's gezien.

I. Van onbekend en onbemind naar bekend en betrokken

Voor veel raadsleden is de inzet van burgeraudits bij controle en verantwoording nog een onontgonnen gebied. Burgbetrokkenheid aan de achterkant van beleid is in vergelijking met andere vormen van participatie voor zowel de overheid als de samenleving relatief nieuw. In vergelijking met andere vormen van participatie zijn hier dan ook nog weinig praktijkcasussen voor handen die als voorbeeld kunnen dienen. Dit zorgt er ook voor dat raadsleden maar ook wethouders en ambtenaren terughoudend zijn in het betrekken van burgers. Het is echter niet zo dat zij burgers niet *willen* betrekken bij hun werkzaamheden, maar zij *niet weten* op welke manier dit goed te doen. Zij zijn zoekend naar een vorm waarin zij burgers kunnen betrekken bij hun werk, op een manier die voor zowel henzelf als voor de burgers een toegevoegde waarde biedt.

II. Van procesmatige noodzaak naar inhoudelijke meerwaarde

Waar burgerbetrokkenheid tot het begin van de eenentwintigste eeuw vooral gezien wordt als manier om draagvlak te creëren, leren diverse praktijkervaringen dat het betrekken van meer partijen bij beleid de inhoudelijke kwaliteit ervan ten goede komt. Tegelijkertijd is de praktijk nog altijd anders. Hoewel gemeenten zich er terdege van bewust zijn dat inwoners over bruikbare kennis en kunde beschikken, blijkt dit in de praktijk nog lastig. Actueel voorbeeld is de vraag naar de maatschappelijke effecten van de decentralisaties in het sociaal domein. De laatste jaren klinkt in het domein van controle en verantwoording sterk de roep om te toetsen op outcome in plaats van (alleen) een toets op output, maar blijft het in het merendeel van de gevallen bij die roep omdat het lastig is om outcome te meten met de huidige prestatie indicatoren. Een enkele uitzondering gelaten, is er ook weinig

beweging zichtbaar van gemeenten waar actief gezocht wordt naar indicatoren die hier wel wat over kunnen zeggen. Burgers beschikken vanuit hun rol als aanvrager of afnemer van beleid over ervaringsdeskundigheid en zijn dus bij uitstek in staat om hier informatie over te delen. Burgerbetrokkenheid is in dat perspectief niet langer alleen een procesmatige noodzaak, maar dient steeds vaker ook als inhoudelijke toevoeging.

III. Van rolvervaging naar rolversterking

Door uiteenlopende oorzaken intern (toenemende veelheid en stijgende complexiteit van lokale vraagstukken bij gelijke tijd en capaciteit) en extern (verdwijnen van lokale media, rekenkamer(commissies) en accountants) staan hun inspanningen echter wel onder druk. Dit geldt met name voor de kleine en middelgrote gemeenten. De inzet van burgers bij controle en verantwoording dient dan ook in die context te worden gezien als een andere, slimmere manier van het organiseren van ondersteuning. Burgeraudits zijn niet bedoeld om de taken en verantwoordelijkheden van andere actoren over te nemen, maar dienen als versterking en aanvulling op het lokaal systeem van checks and balances. Net als andere vormen van ondersteuning, denk aan de accountant, lokale rekenkamer(commissie) en auditcommissie, kunnen burgers raadsleden, wethouders en ambtenaren voorzien van capaciteit, inspiratie en (een andere type) deskundigheid. Juist door hen te betrekken bij het proces van controle en verantwoording en met elkaar samen het grijze gebied te verkennen wie, waar en wanneer over gaat ontstaat meer beeld bij de vraag hoe burgers betrokken kunnen zijn.

Om een volgende stap te zetten is het nu de kunst om de perspectieven van overheid en samenleving op het gebied van burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording op een productieve manier samen te brengen. Dat moment lijkt gekomen. Aan de ene kant is er vraag (overheden zijn naarstig op zoek naar betrokken burgers om draagvlak te vergroten, beleid te legitimeren en betere aansluiting te vinden bij de praktijk) en aan de andere kant is er aanbod (steeds meer burgers die betrokken zijn, het leuk vinden en vaak ook nog eens de kwaliteiten hebben om een rol te spelen op het gebied van controle en verantwoording doordat zij specifieke kennis dan wel ervaringsdeskundigheid inbrengen).

Het ook echt in de praktijk samenbrengen van vraag en aanbod vergt echter wel inzet. Het is een beweging die weliswaar voor de hand ligt,

maar niet een die vanzelfsprekend is en als vanzelf gaat. Dit vergt onder meer veranderingen in **taal** (ervaringsdeskundigen in plaats van leken), veranderingen in **perspectief** (naast professionele kennis ook ervaringsdeskundigheid) en ook veranderingen in **focus** (naast rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ook toets op maatschappelijke effecten). Een proces dat kansrijk is en kan slagen, maar wel tijd, energie en doorzettingsvermogen van alle betrokken partijen vraagt. Griffiers kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Zij kunnen als een soort eerste voorportaal op dit gebied fungeren en kijken waar en in welke hoedanigheid burgeraudit passend kan zijn, om vervolgens dit met de raad te bespreken. Een verkennende insteek die past bij de functie van griffier, om te bepalen hoe burgeraudit er op lokaal niveau uit kan zien.

c. Tot slot: verbindende griffiers

Burgerbetrokkenheid kan een waardevolle, productieve en soms ook verrassend inspirerende bijdrage leveren aan beleid. Het is echter wel een kwetsbaar, bijna fragiel proces waar het zoeken van nuance het toverwoord vormt. En laat dat nu juist niet altijd als vanzelf sterk vertegenwoordigd zijn in de kernkwaliteiten van raadsleden, bestuurders, ambtenaren en burgers. Griffiers daarentegen beschikken veel vaker over deze kwaliteit. Sommige griffiers hebben dat van nature, andere griffiers weten dat vanuit hun strategische positionering tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving en hun functieprofiel **nuance en nuancering belangrijk** is. Het thema van het jaarcongres 2017 van de Vereniging van Griffiers was niet zonder reden *‘De griffier verbindt in een veranderende samenleving’*. Griffiers wordt van oudsher al een verbindende rol toegedicht en aangeduid als schakel tussen de diverse betrokken partijen op lokaal niveau; in het bijzonder richting de raad. Met de verschuivende rollen en verantwoordelijkheden op lokaal niveau is het leggen van die verbindingen tussen verschillende partijen voor griffiers steeds belangrijker (geworden). Waar andere partijen geneigd zijn primair vanuit hun eigen perspectief te redeneren en vaak ook zo te handelen, wordt van griffiers verwacht dat zij het overzicht zowel op inhoud als proces bewaren. Wat willen de verschillende partijen, wat verwachten zij van anderen en hoe verhouden deze verwachtingen zich tot elkaar?

Van griffiers vraagt dit **een zekere vertaalslag in zowel conceptuele als praktische zin**. Dat gaat voor een deel om de vertaling van grotere, ingewikkelde en soms ook abstractere vraagstukken die achter burgerbetrokkenheid bij controle en verantwoording vandaan komen. Denk aan

vraagstukken rond representativiteit, legitimiteit en rechtmatigheid. Eerder spraken we in dat kader al over verwachtingenmanagement. Naar binnen toe, richting de raad (en in bredere zin de overheid), gaat dat om het accepteren dat burgerbetrokkenheid leidt tot reuring (*'je gooit immers een steen in de vijver'*), dat het kan leiden tot onvoorziene en soms ook ongewenste uitkomsten en effecten (*'het is niet u vraagt, wij draaien'*) en er discussie ontstaat over de grenzen van rollen, taken en verantwoordelijkheden (*'je verkent een groot grijs gebied'*). Naar buiten toe – richting de samenleving – vraagt dat ook om een duidelijke communicatie over de rolverdeling tussen overheid en samenleving voor, tijdens en na participatie. Veel van de voorbeelden waar burgerbetrokkenheid anders is verlopen dan gewenst laten zien dat het onbegrip achteraf voortkomt uit onduidelijkheid aan de voorkant. Griffiers kunnen hieraan bijdragen door, in alle dynamiek die burgerparticipatie op gang brengt, oog te houden voor de wederzijdse verwachtingen en opbrengsten: het **verwachtingenmanagement**. Denk aan scheppen van duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Burgerbetrokkenheid kan variëren van lichte tot zwaardere vormen van betrokkenheid, maar de raad is vanuit hun politieke primaat uiteindelijk ten alle tijden eindverantwoordelijk voor de controlerende taak. Burgers kunnen bruikbare adviezen of waarnemingen aandragen maar hebben niet het eindoordeel. Dat is vanuit het oogpunt van belangrijke staatsrechtelijke kernwaarden als legitimiteit en rechtmatigheid maar goed ook. Helderheid op dit punt zorgt er ook voor dat de raad eerder open zal staan voor een gesprek over dit thema.

De rol van griffiers heeft echter ook een meer praktische, handzame kant, bijvoorbeeld door het delen van informatie. Griffiers spelen een belangrijke rol in de vertaling van verschillende inzichten naar een gemene deler. Zij kunnen zichzelf daarbij letterlijk inzetten: **de griffier als instrument**. Dit klinkt misschien abstract, maar is in feite erg praktisch. Griffiers beschikken vanuit hun schakelfunctie tussen verschillende partijen over een schat aan informatie. Veel van deze informatie is ook voor raadsleden bruikbaar en kan hen helpen om hun controlerende taak beter uit te oefenen. Griffiers kunnen helpen in de **ontsluiting en vertaling van informatie**. Soms door hen te wijzen op interessante studies of rapporten van onderzoeksinstituten, soms door een tip te geven over bewegingen in het speelveld die als signaal of “trigger” kunnen worden gezien voor de controlerende taak (bijvoorbeeld het college B&W laat de accountant aanvullend onderzoek doen met raadsbudget). Maar denk ook aan het organiseren van trainingen en cursussen voor raadsleden om hun kennis

op het gebied van controle en verantwoording uit te breiden of door als griffier op basis van eigen ervaring zelf een overzicht met tips op te stellen met praktische handvaten rond de controlerende taak. Bijvoorbeeld over de momenten waar je als raadslid vanuit de controlerende taak het verschil kan maken. Juist op dit vlak kunnen griffiers een (nog) belangrijke(re) rol spelen dan zij nu al doen.

Tenslotte gaat dat ook om het wegnemen van de onbekendheid met burgerbetrokkenheid aan de achterkant van beleid. Als het gaat om burgerbetrokkenheid bij het raadswerk zijn veel raadsleden terughoudend. Niet eens zozeer uit onwil, maar eerder vanuit een stuk onbekendheid (en onzekerheid) wat zij precies ervan kunnen verwachten. Wat kunnen burgeraudits toevoegen aan de reeds bestaande vormen van controle en verantwoording? Wanneer en op welke wijze is betrokkenheid dan mogelijk? En hoe kan ik daar als raadslid een rol in spelen? Maar ook vragen over de risicofactoren spelen hierin een belangrijke rol. Wat zijn momenten waar oplettendheid is geboden? Hoe voorkom ik dat mijn politiek primaat van volksvertegenwoordiger door burgerbetrokkenheid in gedrang komt? En wat zijn manieren om hierover met burgers het gesprek te voeren? Burgercontrole is immers een vorm van participatie die voor veel raadsleden nog ver weg ligt en hiervoor geldt dan ook zeker dat onbekend maakt onbemind. Griffiers kunnen een belangrijke rol spelen in **het wegnemen van onzekerheid over het betrekken van burgers**. Zij zijn in onze ogen de aangewezen partij om het gesprek met raadsleden in gang te zetten en de mogelijkheden op dit vlak te verkennen – en mogelijk in een later stadium ook andere partijen (college, ambtelijke organisatie en samenleving) hierbij te betrekken. Niet om een grote, radicale verandering op touw te zetten, maar om een eerste stap te zetten in het benutten van burgerperspectief in de controlecyclus. En daar een manier voor te ontwikkelen die past bij de eigen lokale context.

Referenties

- Albeda, H. (2007). Het burgerperspectief in toezicht, p. 315-326. In: Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. & R. Elte (red.). *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224.
- Beens, M., Jager, A. de & B.J. Flos (2015). *Nationaal Raadsledenonderzoek 2014. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting*. Nijmegen: Daadkracht voor de overheid.
- Boedeltje, M.M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* Enschede: Universiteit Twente.
- Bogaert, D.C.M. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?* Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Castenmiller, P., Van Dam, M. & Peters, K. (2013). "... geven de raad alle inlichtingen...": *Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Stichting Decentraal Bestuur.
- Chavanes, M. (2007). De burger als toezichthouder. Hoe de burger de overheid kan helpen haar verantwoordelijkheid te hernemen, p. 93-122. In: Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. & R. Elte (red.). *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman & P.J. Klok (2003). *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets*. Dordrecht: Springer Science & Business Media.
- Depla, P.F.G. (1996). Politieke en bestuurlijke vernieuwing onder het vergrootglas. De intenties, wapenfeiten en instrumenten van Brabantse gemeenten. In: Tops, P.W., Depla, P.F.G. & P.J.C. Manders (red.). *Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten*. Tilburg: Studio KPMG.
- Graaf, L.J. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Oratie uitgesproken op 16 juni 2000 aan de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Vossius AUP.
- Heuvelhof, E. ten & M. Twist, van (2007). Hoe de Wisdom of Crowds kan doorwerken in Den Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als critical case. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 61, nr. 5, p. 10-25.

- Ostaaijen, J. van (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg: Tilburg University.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.
- Schram, J.M., Steen, M.A. van der, Twist, M.J.W. & Yperen, T.A. van (2015). *Vormgeven aan verantwoorden. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Schram, J.M., Twist, M.J.W. van & Steen, M. van der (2016). *Kansrijk maar kwetsbaar. Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Schram, J.M., Twist, M.J.W. van & Steen, M. van der (2017). *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economics, Society and Nations*, London, New York: Little Brown, Anchor Books.
- Thewissen, P. & H. Klootwijk (1992). *Bestuurlijke vernieuwing: naar een betere relatie tussen burgers en gemeente*. Den Haag: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming.
- Shirky, C. (2008). *Here comes everybody. Revolution doesn't happen when society adopts new technology, it happens when society adopts new behaviors*. New York: Penguin Putnam Inc.
- Steen, M. van der & M. Twist, van (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Een essay in opdracht van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur)
- Twist, M.J.W. van (2008). Een oprecht gesprek of bestuurlijke truc? De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog, *Platform*, 2008/9, p.28-33.
- Twist, M.J.W. van, Schram, J.M., Bressers, D. & M.A. Steen, van der (2014). *(N)iets doen is hard werken: investeren in netwerken*. NSOB: Den Haag.
- Veld, R. in 't, (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Academic service.
- VNG (2016). *Maatwerk-democratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016*. Den Haag: Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Eerder in deze reeks verschenen:

2017

- **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

- **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

- **Volhouden en doorgaan**

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

- **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Patronen van politiek**

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

- **Thuis en zitten**

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Strategie (z)onder spanning**

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

2016

- **De som en de delen**

In gesprek over systeemverantwoordelijkheid

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

- **Systematisch maatwerk**

Green Deals als vorm van strategische netwerksturing

Martin Schulz, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Bewegende verhoudingen**

Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld

Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen, Ilsa de Jong

- **Tijd, toezicht en techniek**

Temporele uitdagingen van digitalisering voor de nvwa

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Mark van Twist

- **Speltechnieken in beleid**

Een verkenning van gamification in de woningmarkt

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram,
Bastiaan Staffhorst

- **Beweging brengen in de bouw**

Stroomversnelling als innovatiemethode

Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Zien, lezen, helpen**

Over het bereiken van jongeren buiten beeld

Daphne Bressers, Paul Frissen, Martijn van der Steen

2015

- **Speels (be)sturen**

De toepassing van gamification in het openbaar bestuur

Aart Verloop, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Gestuurde zelfsturing**

Decentralisaties en participaties in het sociaal maatschappelijk domein

Daphne Bressers, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Sedimentatie in sturing**

Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

- **Fast-Track Institution Building**

The founding of AMS

Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong, Mark van Twist, Martijn van der Steen,

Daphne Bressers, Jorren Scherpenisse

- **Verbindingen tussen instelling en stelsel in het onderwijstoezicht**

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist,

Jorren Scherpenisse, Ferdinand Mertens

- **Bodem in balans**

Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant

Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015

Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

- **De Publieke Waarde(n) van Open Data**

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen, Albert Meijer, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten.

De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl