

Kansrijk maar kwetsbaar

*Burgeraudits als nieuwe vorm
van burgerparticipatie*

Jorgen Schram

Mark van Twist

Martijn van der Steen

 **RAADSLID.NU**
NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RAADSLEDEN

NSOB

Vorm geven aan inhoud

ATELIERREKKS

Kansrijk maar kwetsbaar

*Burgeraudits als nieuwe vorm
van burgerparticipatie*

Jorgen Schram

Mark van Twist

Martijn van der Steen

2016

 **RAADSLID.NU**
NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RAADSLEDEN

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

ATELIERREEKS

Over de auteurs

Jorgen Schram MSc 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, decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en wetenschappelijk directeur internal audit & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

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.

Inhoudsopgave

| | | |
|---|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 2 | Van voorkant naar óók achterkant: burgerparticipatie in ontwikkeling | 7 |
| 3 | Burgers als waakhond en factchecker: ontwikkelingen in de auditfunctie | 11 |
| 4 | Burgeraudits: kansen en uitdagingen, kwaliteiten en valkuilen | 17 |
| 5 | Luis in de pels of contra-expertise: dilemma's bij het ontwerpen van burgeraudits | 22 |
| 6 | Conclusie | 28 |
| | Referenties | 31 |
| | Eindnoten | 33 |

I Inleiding

Burgerraden, burgerbegrotingen, burgerjury's, wijkvisies en buurttops. Binnen Nederlandse gemeenten bestaan voor burgers tal van mogelijkheden om te participeren in de besluitvorming van het lokaal openbaar bestuur. Opvallend genoeg richten veel van zowel de bestaande als nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid zich op participatie aan de *voorkant* van het beleidsproces: in de agendavorming, beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. Vormen van burgerparticipatie die zich richten op participatie aan de *achterkant* van het beleidsproces zijn spaarzaam. De precieze reden waarom relatief weinig initiatieven zich richten op de controle en evaluatie van beleid is niet duidelijk. Deze nieuwe rol van burgers, als controleur van beleid, duiden wij als *burgeraudits*. Hiermee sluiten we aan bij de buitenlandse evenknieën 'citizen audits' of 'social audits'. Burgers die de gemeente vanuit een intrinsieke motivatie kritisch volgen én controleren. Omdat zij begaan zijn met wat er in hun wijk of buurt gebeurt en daar graag een eigen bijdrage aan willen leveren.

Ondanks het feit dat in Nederland gemeenten (nog) niet specifiek gebruik maken van burgeraudits, zien we wel allerlei vormen waarin burgers direct of indirect participeren op het gebied van controle en evaluatie, zoals burgervisitatiecommissies, burgerrekenkamers, burgerbegrotingen en burgerjournalistiek. Veel van deze vormen staan nu nog in de kinderschoenen en vinden op kleine schaal plaats; in potentie zijn het vormen van burgerbetrokkenheid die burgers de mogelijkheid bieden om op een meer toegankelijke en transparante wijze deel te nemen aan het beleidsproces. Deze experimenten aan de achterkant van de beleidscyclus staan niet op zichzelf, maar vormen een interessant onderdeel van een grotere beweging van burgers, overheden en politiek die zoeken naar nieuwe mogelijkheden van burgerbetrokkenheid. Tal van kleine en grote initiatieven ontplooiën zich op lokaal niveau met als doel burgers meer, beter en op een andere manier actiever bij beleid te betrekken. Nieuwe vormen van participatie die aansluiten bij de persoonlijke wensen en mogelijkheden van burgers.

Ook in andere landen is eenzelfde beweging zichtbaar. In buurlanden België en Duitsland vinden veel experimenten met interactief bestuur plaats, maar ook in landen als Brazilië, Chili, Mexico, India en Zuid-Afrika, zijn interessante vormen te ontwaren om burgers te betrekken bij het openbaar bestuur¹.

Samen met de samenleving bedenken overheden nieuwe vormen van burgerparticipatie én brengen deze in praktijk (Van Houwelingen, 2014). Dat kan door meer samen te werken, maar ook door allerlei vormen van macht die nu nog bij de centrale overheid zijn gevestigd te decentraliseren naar kleinere eenheden, zoals sociale ondernemingen, buurtgemeenschappen en individuele burgers. Zo *empoweren* overheden lokale gemeenschappen. Burgers krijgen meer directe invloed, waardoor zij zelf een actievere rol in het bestuurs- en beleidsproces kunnen innemen (Sennett, 2012).

In veel landen is in de afgelopen jaren de aandacht voor het participeren van burgers in het openbaar bestuur toegenomen; ook wel aangeduid als de omslag van een representatieve naar een meer participatieve democratie. Ook zijn er landen waar burgers al langere tijd een meer directe invloed hebben op de besteding van publieke middelen. Zo oefenen burgers in Zwitserland via referenda invloed uit op de besluitvorming en bepalen inwoners in diverse Braziliaanse gemeenten al enkele jaren waar zij (een gedeelte van) het gemeentebudget aan besteden (Schaap et al, 2012). Deze laatste vorm van participatie, waar burgers (mede)bepalen hoe publiek geld wordt besteed komt in de buurt van de idee van een meer directe invloed van burgers op de besteding én controle van publieke middelen.

Hoewel er in Nederlandse gemeenten allerlei experimenten zichtbaar zijn die zich richten op de achterkant van beleid, ontbreekt nu vaak nog de mogelijkheid voor burgers om bij te dragen aan de controle en evaluatie van beleid. Waarom deze vorm van participatie ontbreekt is lastig te onderbouwen, omdat onderzoek op dit gebied nog zeer beperkt is. Een mogelijke verklaring is het sterke verlangen van burgers om aan de voorkant van het beleidsproces betrokken te worden, vanuit de gedachte daar meer invloed te (kunnen) hebben op de besluitvorming. Een andere verklaring is het sterk vasthouden van de gemeenteraad aan haar politiek primaat op controle en evaluatie van beleid, bijvoorbeeld ingegeven door het idee dat burgers niet voldoende zijn toegerust voor directe betrokkenheid bij politieke besluitvorming (Kriesie, 2005). Tenslotte vraagt het betrekken van burgers bij de controle van het gemeentebeleid van gemeenten om zich bloot te geven en zich kwetsbaar op te stellen, wat tot zekere spanningen en dilemma's kan leiden.

Tegelijkertijd vormt burgerparticipatie op het gebied van controle en evaluatie een zeer groot, nog onontdekt potentieel. Binnen de samenleving beschikken veel burgers over specifieke, bruikbare kennis die kan helpen bij het controleren en evalueren van beleid. Het betrekken van deskundige personen kan dan ook

een grote meerwaarde hebben. Het is vooral zaak de controle- en evaluatietaken goed te *organiseren* (Warren, 1996). Dat betekent dat je als gemeente nadenkt wie je, waar en wanneer betreft in het beleidsproces om zo de specifieke expertise van burgers zo optimaal mogelijk te benutten. Aan de andere kant is het van belang om de mogelijkheden voor verschillende vormen van participatie te vergroten op het gebied van controle en evaluatie. In een samenleving die zich steeds meer digitaal afspeelt en geënt is op innovatie en technologie, bieden de enorme hoeveelheid data waar de overheid over beschikt grote mogelijkheden voor participatie. Door deze data open te stellen kunnen burgers op een andere, en in de huidige tijdgeest misschien wel meer passende, manier betrokken worden bij het openbaar bestuur. De Algemene Rekenkamer (2015) spreekt in dit kader van het aanboren van een potentieel van 16 miljoen ‘*armchair-auditors*’, burgers die vanuit hun woonkamer de overheid kunnen volgen en controleren². Niet meer een handvol parlementair journalisten die de overheid controleren, maar miljoenen burgers. Vanuit democratisch oogpunt een ontwikkeling om toe te juichen, maar die in de praktijk ook vaak een aantal bestuurskundige vragen oproept (Vanhommerig & Karré, 2011).

In dit onderzoek verkennen we de mogelijkheid om burgers ook aan de achterkant van het beleidsproces te laten participeren, door burgers te betrekken bij de controle en evaluatie van beleid. We starten onze zoektocht door eerst de bredere context te verkennen van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de wijze waarin burgers en overheid zich tot elkaar verhouden. In deze zoektocht plaatsen we burgeraudits in het bredere scala van reeds bekende vormen van participatie. Aan de hand van ervaringen met verschillende vormen van burgerparticipatie – variërend van kleinschalige projecten die als pilot fungeren tot grootschalige participatievormen die inmiddels al enkele jaren een vast onderdeel zijn van de lokale beleidscyclus – beschrijven we enkele vormen van burgeraudits in de praktijk van het openbaar bestuur. Tenslotte schetsen we enkele dilemma’s waar gemeenten voor staan bij het inrichten van een eigen *burgeraudit* in de praktijk.

2 Van voorkant naar óók achterkant: burgerparticipatie in ontwikkeling

Burgers zijn en worden steeds meer actief betrokken bij het openbaar bestuur. Een ontwikkeling die past in het beeld van een veranderende samenleving, waarbij de overheid meer overlaat aan de samenleving en burgers tegelijkertijd ook zelf meer ruimte nemen. Deze ontwikkeling waarin burgers van onderop in beweging komen wordt aangeduid onder de noemers van participatiemaatschappij, energieke samenleving of doe-democratie (Van der Steen et al, 2014). Ook op het gebied van lokale besluitvorming is deze ontwikkeling zichtbaar. Burgers verkennen nieuwe en bestaande mogelijkheden om te participeren in het openbaar bestuur. De veranderingen die we op dit vlak in de afgelopen jaren hebben gezien in onze maatschappij, zullen in de komende jaren verder doorzetten.

In de literatuur en praktijk van burgerparticipatie zien we dat in het denken over het betrekken van burgers bij het creëren van publieke waarde twee perspectieven op participatie zijn te onderscheiden; de *'zelfredzame participatie'* en de *'beleidsbeïnvloedende participatie'*³. De eerste vorm van participatie, de zelfredzame participatie, is te omschrijven als de overheid die een steeds groter beroep doet op de maatschappelijke kracht en energie. Publieke waarde wordt niet door de overheid voor burgers geproduceerd, maar burgers werken actief mee aan de totstandkoming van publieke waarde (Bressers et al, 2015). Voorbeelden zijn burgers die fungeren als mantelzorgers voor vrienden en familie, die buurthuizen draaien of het groenbeheer in hun wijk verzorgen. De tweede vorm van burgerbetrokkenheid, de beleidsbeïnvloedende participatie, richt zich op de wijze waarop burgers betrokken zijn bij het openbaar bestuur, invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces en interacteren met de overheid. De vele initiatieven die zich op dit moment manifesteren, zoals burgerjury's, burgerpanels, burgerbegrotingen, maar ook de idee van burgeraudits vallen binnen deze categorie van participatie⁴. Gelijksnamige termen waarmee deze vorm van participatie wordt beschreven zijn 'burgerkracht', 'burgermacht', 'participatieve democratie' of 'interactief bestuur' (Van Houwelingen et al, 2014; Denters et al, 2014).

Ook binnen deze vorm van participatie is de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving duidelijk zichtbaar. Burgers verhouden zich anders tot de staat en publieke instituties dan voorheen. Ze nemen meer eigen initiatief en laten zelf hun stem horen. Dit doen zij niet (alleen) via een door hen gekozen volksvertegenwoordiging, maar door direct betrokken te zijn bij én verantwoordelijk te zijn voor de besluitvorming en de ontwikkeling van beleid. Niet alleen zijn burgers in de loop der tijd mondiger geworden, burgers verwachten ook meer invloed dan eens in de vier jaar stemmen. De steeds lagere opkomst bij verkiezingen en het teruglopende aantal leden van politieke partijen zijn hier duidelijk voorbeelden van (Boedeltje, 2009). Deze ontwikkelingen leiden in de praktijk tot spanningen tussen de samenleving en overheid en roepen om een vernieuwing van de democratie. Want waar de maatschappij een dynamisch geheel vormt en continu in beweging is, zijn onze democratische structuren in de afgelopen eeuw niet meer veranderd (Cohen, 2015).

Veel van de huidige vormen waarin burgers betrokken zijn bij het democratisch besluitvormingsproces, stroken niet langer met de wensen van burgers om meer directe invloed op het beleid te hebben. In de praktijk zien we in navolging van deze onvrede over de huidige inrichting van ons democratisch bestel – ook wel als het ‘democratische vermoeidheid-syndroom’ aangeduid – allerlei initiatieven en experimenten ontstaan om de lokale democratie te vernieuwen (Van Reybrouck, 2013). De principes van de zogeheten klassieke ‘representatieve’ democratie en de ‘participatieve’ democratie komen hier met elkaar in aanraking. Een spanningsvolle praktijk, waarin beide vormen in theorie in elkaars verlengde liggen en elkaar aanvullen, maar in de praktijk nog vaak verschillen en elkaar afstoten. Dit stelt het openbaar bestuur voor de uitdaging om de democratische inrichting naar representatie beter af te stemmen op de inbreng van burgers; een democratie die *meebeweegt* (WRR, 2012).

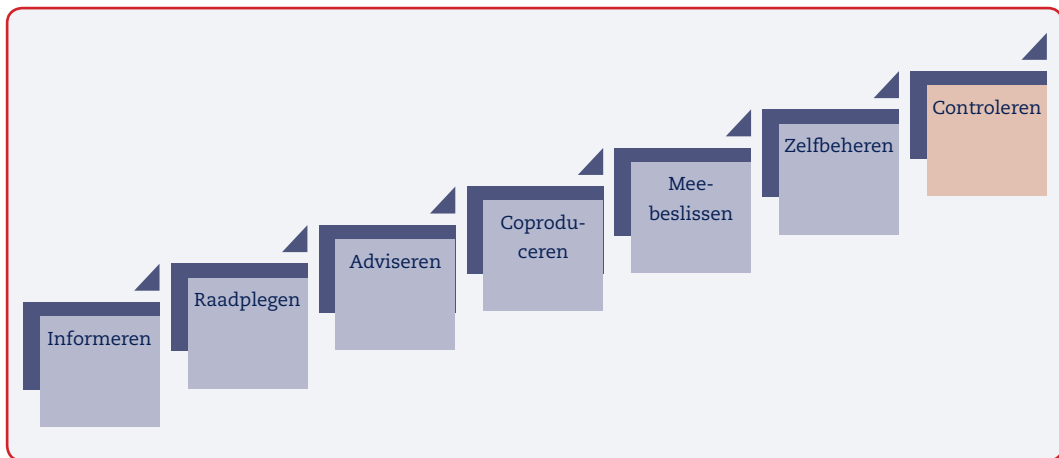
De roep om het betrekken van burgers bij beleid is niet alleen van deze tijd. Gemeenten zijn al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw druk in de weer met het inbedden van burgerparticipatie in het beleidsproces (Van Twist et al, 2014). De wijze waarop burgers betrokken worden bij de besluitvorming varieert van lichte participatievormen (zoals raadplegen) tot zwaardere participatievormen (zoals meebeslissen). De veranderende verhouding tussen overheid en samenleving werkt ook door in de inbedding van burgerparticipatie in het beleidsproces, in dit kader spreken we van verschillende ‘generaties’ van burgerparticipatie. Om de verschillende generaties te duiden heeft Arnstein in 1969 een onderscheid gemaakt naar acht niveaus van participatie. Later heeft zijn

gedachtengoed de basis gevormd voor de ontwikkeling van de zogeheten ‘participatieladder’. Waar Arnstein acht niveaus van participatie onderscheidt, gaat de in Nederland meest bekende participatieladder uit van vijf participatieniveaus: *informereren*, *raadplegen*, *adviseren*, *coproduceren* en *meebeslissen* (Edelenbos en Monnikhof, 1998; Ossewaard et al, 2008). In de meest recente literatuur op het gebied van burgerparticipatie is een zesde niveau toegevoegd aan de participatieladder: het niveau van ‘*zelfbeheer*’, ook wel omschreven als de derde generatie van burgerparticipatie. Burgers nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden, zonder dat politiek of bestuur betrokken zijn (Van Houwelingen et al, 2014).

Wat opvalt aan de onderverdeling naar zes niveaus op deze participatieladder, is dat alle niveaus uitgaan van participatie aan de *voorkant* van het beleidsproces. Participatie aan de *achterkant* van het beleidsproces, de controle en evaluatie, ontbreekt. In de oorspronkelijke participatieladder van Arnstein zien we dat de verdeling twee niveaus meer telt. Deze niveaus, die in de Nederlandse vertalingen van de ladder zijn weggelaten, zijn ‘*delegated power*’ en ‘*citizen control*’⁵. Arnstein meent dat burgers pas vanaf niveau zes, wat hij omschrijft als ‘*partnership*’, over voldoende macht beschikken om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Burgerparticipatie in de lagere niveaus is volgens Arnstein vaak geen échte vorm van participatie, omdat de machtsbalans uitvalt in het voordeel van politiek en bestuur. Burgers dienen zich te schikken naar de keuzes die *voor* hen en niet *door* hen worden gemaakt.

Op de hoogste twee niveaus van de participatieladder valt de machtsbalans uit in het voordeel van burgers. Burgers zijn op dit niveau zelf in staat om beslissingen te nemen. Voorbeelden daarvan zijn bewonersbudgetten of burgerbegrotingen, waarin burgers zelf bepalen waar zij het budget voor de wijk aan besteden. Weliswaar kan de overheid hier restricties aan verbinden, zoals de hoogte van het budget of de thema’s waar het budget voor bedoeld is, maar de idee blijft dat burgers directe invloed hebben op hoe publiek geld wordt besteed. In dit kader past een *burgeraudit* ook binnen de omschrijving van Arnsteins hoogste niveau van participatie, die van controle. Volgens de gelaagdheid in niveaus staat de burger bij de controle niet alleen op gelijke hoogte met de overheid, maar plaatst het de burgers als het ware boven het niveau van de overheid. Vanuit deze optiek vraagt de huidige ‘Nederlandse participatieladder’ na de toevoeging van de zesde trede van ‘*zelfbeheer*, om een zevende trede van ‘*controle*’. Deze aangepaste participatieladder geeft zo ook ruimte aan burgers om aan de achterkant van het beleidsspectrum

te participeren, door zelf de functie van controle en evaluatie uit te oefenen. De vraag is alleen of de huidige organisatie- en besluitvormingsstructuren in dat kader passen bij deze nieuwe vorm van participatie⁶.



Figuur 1. Participatieladder vanuit burgerperspectief met toevoeging zevende niveau 'controleren'

3 **Burgers als waakhond en factchecker: ontwikkelingen in de auditfunctie**

In Nederland is in tegenstelling tot andere landen de idee van *burgerauditing* een relatief nieuwe vorm van burgerparticipatie. De aandacht voor *auditing* in meer algemene zin is daarentegen niet nieuw. In de afgelopen jaren duiken de termen *auditing*, *audit* en *auditor* steeds vaker op binnen het openbaar bestuur en publiek domein. Waar de wereld van overheden steeds ingewikkelder wordt, neemt de aandacht voor verantwoording en borging toe (Schillemans et al, 2012). Burgers vragen om meer controle, toezicht en inzicht op het presteren van de overheid. Ze willen weten hoe publiek geld is besteed en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen. Een ontwikkeling die de roep om auditors als onafhankelijke controleurs van beleid aanwakkert. In hun rol van ‘waakhond’ en ‘factchecker’ zoeken auditors uit wat er met afspraken is gebeurd, of de inrichting van systemen klopt, afgesproken normen voldoende in acht zijn genomen, waar mogelijke risico’s liggen en of bijvoorbeeld de financiën op orde zijn (Van Twist et al, 2013).

Binnen het openbaar bestuur zien we dat bij veel audits de nadruk ligt op de effectiviteit en efficiency van de besteding van publieke middelen (Driessen en Molenkamp, 2008). De auditors beperken zich bij het controleren van het beleid echter niet alleen tot de financiën. Vaak spelen cijfers een belangrijke rol bij het controleren van beleid, maar het gaat verder dan alleen tellen. De vragen die achter de cijfers vandaan komen zijn minstens zo belangrijk als de cijfers zelf, om te weten wat er speelt in de organisatie en te begrijpen hoe het écht zit. De cijfers krijgen ook pas betekenis als achterliggende keuzes en motivaties zichtbaar worden. Het gaat bij het uitvoeren van de controle ‘niet om te beloven en te plannen, maar om te toetsen en te verklaren’ (Van Twist, 2010). Feiten staan vanuit het perspectief van de audit dan ook niet gelijk aan waarheden, omdat achter iedere feit ook een keuze schuil gaat. De feiten die je op het eerste oog ziet kunnen ook ‘gekozen’ feiten zijn, die als doel hebben niet ‘de’, maar ‘een’ waarheid te vertellen. Voor de auditor de uitdaging om te achterhalen wat de andere waarheden zouden kunnen zijn en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen.

Een audit is voor organisaties in het openbaar bestuur en publieke domein een waardevol instrument om de bedrijfsvoering op orde te houden en om de organisatie te verdedigen tegen mogelijk onheil (Driessen en Molenkamp, 2008). Het is een manier om beleid en functioneren te toetsen en controleren, en kan zowel binnen als buiten de eigen organisatie plaatsvinden. In de literatuur over auditing wordt hierin een onderscheid gemaakt naar twee vormen van audits: de *interne audit* en de *externe audit*. De interne audit maakt onderdeel uit van het interne toezicht van een organisatie en bevindt zich binnen de organisatiestructuur. Deze vorm van factchecking dient ter bijsturing en aanscherping van interne processen. Belangrijk onderscheid is het besloten karakter van deze auditfunctie, waarbij de informatie van de controle niet met de buitenwacht wordt gedeeld en alleen dient ter versterking van de eigen organisatie. De interne auditfunctie heeft naar mate deze vaker wordt uitgevoerd ook een lerend effect. De externe audit vindt daarentegen buiten de eigen organisatie plaats en richt zich op externe belanghebbenden. Waar de interne audit haar bevindingen in beslotenheid presenteert, maakt de externe audit haar oordeel over het functioneren en presteren van de geauditeerde organisatie *openbaar* en slaat zodoende ook een brug tussen de binnenwereld van de organisatie en de buitenwereld.

Als we kijken naar hoe de auditfunctie op lokaal niveau is ingevuld, zien we dat formeel de interne audit binnen het ambtelijk apparaat is belegd en de externe audit bij de gemeenteraad. In de Gemeentewet is vastgelegd dat een van de taken – en misschien wel de voornaamste taak – van de Raad is om het gemeentelijk beleid te controleren en evalueren. De Raad vormt daarmee primair de waakhond op lokaal niveau, die zich bezighoudt met het checken van de feiten over het functioneren van de gemeente. Dit betekent overigens niet dat de Raad dit alleen hoeft te doen, zij beschikt over diverse mogelijkheden om externe expertise in te schakelen bij het uitoefenen van haar taken op het gebied van controle en evaluatie. Voorbeelden van instanties die gemeenteraden in de praktijk vaak inschakelen zijn lokale rekenkamers, auditcommissies of externe accountants. Naast deze formele manieren van audit, fungeren (lokale) media en burgers als informele auditors. Vanaf een afstand volgen zij het overheidsbeleid en spreken daar op een eigen manier een oordeel over uit. Gezamenlijk voeren deze partijen de functie van waakhond of ‘factchecker’ uit, waarbij ze feiten vaststellen, normen afwegen en vervolgens een oordeel uitspreken over het functioneren en presteren van organisaties (Van Twist et al, 2013).

Door de tijd heen zijn er binnen het openbaar bestuur verschillende perspectieven op de auditfunctie te onderscheiden, die van invloed zijn op de wijze waarop de rol van auditor wordt ingevuld. De ontwikkeling van de auditfunctie (en de rol die burgers daarin spelen) staat niet op zichzelf, maar sluit aan bij de bredere ontwikkeling in de samenleving van de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. In dit essay onderscheiden we vier opeenvolgende richtinggevende ideeën over de inzet van auditors in het openbaar bestuur, die verbonden zijn met bestuurskundige perspectieven⁶ op de rol van de overheid en zich doorvertalen in steeds andere invullingen van de auditfunctie.

Compliance audit: een formeel-juridische benadering

Lange tijd was de auditfunctie vormgegeven volgens de idee van een ‘*compliance audit*’. De essentie van de compliance audit is het naleven van wet- en regelgeving, interne regels, procedures (IIA, 2005). Deze invulling van de auditfunctie sluit aan bij het bestuurskundig perspectief van *traditional public administration*, waarin de publieke organisatie volgens de klassieke Weberiaanse theorieën en modellen is ingericht. De auditor brengt hierin op basis van toetsend onderzoek het feitelijk functioneren en presteren van de organisatie in beeld en stelt vast of dit in overeenstemming is met de afgesproken regels, richtlijnen en normen (Van Twist et al, 2013). De auditor benadrukt in dit perspectief de juridische kant van de toetsing en zoomt in op de legitimiteit en rechtmatigheid van beleid. De auditfunctie is in deze benadering helder omschreven en er is een duidelijk onderscheid tussen de interne en externe auditor. Niet alleen op papier maar ook in de praktijk zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden formeel belegd – en liefst ook wettelijk vastgesteld.

Performance audit: een financieel-economische benadering

Het denken over de invulling van de auditfunctie heeft vervolgens een ontwikkeling doorgemaakt naar een ‘*performance audit*’, waarin de nadruk verschuift van de rechtmatigheid en legitimiteit van beleid naar de effectiviteit en efficiëntie van beleid. Deze ontwikkeling is een antwoord op de groter én complexer wordende overheidsprogramma’s en loopt synchroon met de opkomst van het denken volgens het bestuurskundig perspectief van *new public management* (Shah, 2007). In dit perspectief staat het wel of niet bereiken van vooraf afgesproken resultaten centraal, de sturing op ‘output’. Het accent ligt op het behalen van targets, binnen randvoorwaarden van budget en doorlooptijd. Daarnaast kenmerkt het perspectief zich door een sterke prestatiegerichtheid. De performance audits maken inzichtelijk waar het in de organisatie al goed gaat en waar ruimte is voor verbetering. Zo vergroten ze de

transparantie van beleid en bieden ze partijen de mogelijkheid om bestuurders op basis van die informatie ter verantwoording te roepen (D'Hoedt & Bouckaert, 2011).

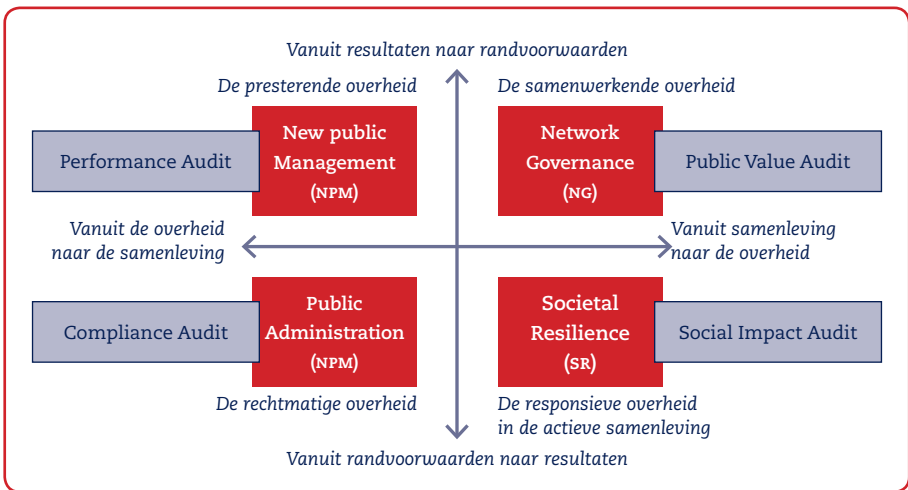
Public value audit: een politiek-bestuurlijke benadering

De derde stroming in het denken over de auditfunctie komt voort uit de toenemende complexiteit en weerbarstigheid van de praktijk van het openbaar bestuur die niet langer strookt met de traditionele blik op de invulling van de auditprofessie (De Zeeuw, 2007). Waar de compliance audit en performance audit uitgaan van een audit die sterk begrensd is en plaatsvindt binnen duidelijk afgebakende kaders, zien we dat in de context waarin de auditors opereren grenzen steeds meer vervagen. Hieruit ontvouwt zich de idee van de 'public value audit', waarin de audit zich verplaatst van aandacht voor plaatsgebonden objecten en projecten naar dynamische processen en verbindingen. Overheidsorganisaties opereren steeds meer in wisselende netwerken en ketens samen met andere partijen. Deze ontwikkeling sluit aan bij het bestuurskundig perspectief van *network governance*, waarin de overheid samenwerkt met andere partijen bij de realisatie van doelen. Eigen handelen alleen is niet meer voldoende om maatschappelijke doelen te bereiken. In deze benadering staat het sturen op outcome centraal, waarbij overheidsorganisaties allianties met partijen sluiten die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. Met deze veranderende verhouding en context wordt ook de wereld van de auditor complexer. Het functioneren en presteren waar de auditor op toetst raakt steeds meer versnipperd in en tussen netwerken. Niet langer kan de auditor opereren binnen een afgebakend werkveld. Dit stelt de auditor voor de uitdaging om mee te bewegen met de veranderende context zonder daarbij de afgesproken begrenzingen en kaders uit het oog te verliezen (Stoker, 2006).

Social impact audit: een sociaal-maatschappelijke benadering

De laatste ontwikkeling in het denken over de invulling van de auditfunctie is wat wij de 'social impact audit' noemen⁸, een vorm van audit waarin de maatschappelijke gevolgen van beleid centraal staan. Niet de maatschappelijke doelen zelf, maar de doorwerking van die maatschappelijke doelen in de praktijk voor burgers vormt het object van de audit. Daarnaast verschilt de social impact audit van de andere auditvormen, omdat niet langer overheden of deskundigen, maar (ook) burgers zelf in beeld brengen wat er met publiek geld gebeurt (Schillemans et al, 2012). Burgers vinden in nieuwe toepassingen van ICT, open data en social media mogelijkheden om beleid niet alleen te volgen, maar ook te controleren en te beoordelen. Deze vorm van auditing

kan worden omschreven als ‘doe-het-zelf-auditing’ en ‘bottom-up verantwoording’ en sluit aan bij het bestuurskundig perspectief van *societal resilience*, waarin de maatschappelijke energie van de samenleving centraal staat (Van der Steen et al, 2014). Niet primair de overheid creëert publieke waarde, maar anderen doen dat – op een geheel eigen manier. Waar in het eerdere auditdenken de overheid het initiatief neemt bij de invulling van de auditfunctie, nemen burgers vanuit het perspectief van de social impact audit zelf het initiatief om beleid te controleren en te beoordelen. De voortschrijdende technologische ontwikkelingen maken het voor burgers niet alleen steeds eenvoudiger om zelf als auditor op te treden, maar bieden ook meer mogelijkheden dan voorheen, zoals big data, open data en citizen generated data. Niet langer bepaalt de overheid welke informatie ze wanneer en met wie deelt, maar burgers bepalen dat zelf. De opkomst van informatiedeling draait daarmee de professie van auditor om, waarbij transparantie niet langer het doel maar het uitgangspunt is.



Figuur 2. Sturingsperspectieven overheid en invulling auditfunctie

De ontwikkelingen in het openbaar bestuur en publieke domein zorgen voor een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving en de wijze waarop zij met elkaar interacteren. De klassieke verticale overheidsorganisatie verdwijnt en de samenleving horizontaliseert (Van Twist et al, 2012). Impliciet verandert hiermee ook de auditfunctie bij de overheid. Deels omdat het werkveld waarin de auditor opereert ingewikkelder is dan voorheen omdat grenzen vervagen en taken en verantwoordelijkheden versnipperd zijn ge-

raakt in ketens en netwerken. Er vindt een verschuiving plaats in de benadering van het object van de audit, van een strikt formeel-juridische benadering naar (ook) een financieel-economische, politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke benadering. Deels omdat ook het veld van toezicht, controle en verantwoording steeds meer 'open' is geworden (Schillemans et al, 2012). Niet langer gaat het klassieke beeld op van één formele en aangewezen auditor die beleid inzichtelijk maakt, er zijn vele formele én informele partijen die optreden als controleur. Waar lange tijd de rol van auditor was voorbehouden aan experts en deskundigen, zien we dat steeds vaker ook andere partijen audits uitvoeren, waaronder burgers.

In die trend past ook het denken over de ontwikkeling van burgeraudits, waarin burgers de *informele buitenring* vormen van het systeem van controle, toezicht en verantwoording en beleid controleren en beoordelen vanaf een afstand. Waar de interne auditfuncties zich binnen gemeenten richten op het ondersteunen van het college van B&W door prestaties inzichtelijk te maken en zo helpen bij publieke verantwoording, heeft de burgeraudit veel meer het karakter van een (kritische) democratische controle (Bovens, 2012). Burgeraudits kunnen vanuit die optiek in de praktijk als lastig worden ervaren, maar vormen wel een belangrijk onderdeel van de checks & balances van gemeentebeleid en hebben als doel gemeentebeleid niet alleen te toetsen maar ook te beoordelen.

Waar in het klassieke denken over de invulling van de auditfunctie een helder onderscheid bestaat tussen de interne audit en externe audit, zien we dat deze in de hedendaagse praktijk van het openbaar bestuur steeds meer door elkaar heen lopen; de auditfunctie wordt diffuser. Niet alleen de organisaties van overheden horizontaliseren, ook het toezicht en de controle horizontaliseren. Er vindt een voortdurende controle en beoordeling plaats vanuit allerlei kanten en op uiteenlopende manieren: fysiek maar ook digitaal via internet en social media, gevraagd en ongevraagd, gestructureerd en ongestructureerd. Deze ontwikkeling vraagt daarmee om een nieuwe, *andere* blik op de uitoefening van de auditfunctie en daagt de overheid uit om na te denken hoe burgers als auditors op een slimme wijze bij kunnen dragen aan de bestaande praktijk van controle, toezicht en verantwoording.

4 **Burgeraudits: kansen en uitdagingen, kwaliteiten en valkuilen**

De *Grooo*, *Democratic Challenge*, *In Actie met Burgers* en *Bond van Honderd* zijn slechts enkele voorbeelden van landelijke platforms die de vele initiatieven en experimenten op het gebied van nieuwe vormen van lokale democratie faciliteren, aanmoedigen en ondersteunen. Ieder platform is anders, maar allemaal hebben zij als gemeenschappelijk doel burgers op een meer directe manier te betrekken bij de lokale democratie. De platforms bundelen de verschillende initiatieven en geven ze een podium om hun praktijken zichtbaar te maken voor anderen. Deze bundeling van initiatieven maakt het voor de initiatieven mogelijk om van elkaar te leren en hun ideeën te versterken. Gezamenlijk brengen de initiatieven zo het denkproces over vernieuwing van de lokale democratische besluitvorming als de daadwerkelijke vernieuwing van de huidige praktijk een stap verder.

De platforms hebben echter ook op een andere manier een belangrijke waarde. Met het zichtbaar maken van de initiatieven prikkelen de platforms gemeenten om na te denken hoe burgers kunnen participeren in het openbaar bestuur. De initiatieven fungeren als een inspiratiebron voor de ontwikkeling van andere ideeën. Het doel daarvan is om niet zozeer gemeenten te stimuleren nieuwe vormen te ontwikkelen, maar vooral ook burgers uit te dagen om zelf innovatieve manieren van participatie aan te dragen. Ideeën die niet alleen vanuit de gemeente komen, maar door burgers zelf of in coproductie met de gemeente worden ontwikkeld. Voor gemeenten ligt daarbij de uitdaging om deze ideeën te stimuleren, aan te jagen en de ruimte te geven om zich te ontplooiën, zodat ze uit kunnen groeien tot waardevolle praktijken, die bijdragen aan de lokale besluitvorming.

In gemeenten vinden nu al vormen van externe audit plaats waarbij de onderzoeksresultaten en het bijbehorend oordeel inzichtelijk worden gemaakt voor de buitenwereld. Het betreft hier echter vaak audits van organisaties, die weliswaar buiten de overheid opereren, maar ook op enige afstand van de samenleving staan. Burgeraudits hebben door hun positionering in potentie

de mogelijkheid om met hun speurwerk veel verder te reiken dan de huidige vormen van externe audit en een brug te slaan tussen de kleine groep actieve burgers en de grote groep passieve burgers. Net als bij andere vormen van audits zijn er in de praktijk verschillende manieren zichtbaar waarop burgers als auditor kunnen optreden. De verschillende burgeraudits tonen een waaier aan mogelijkheden waarin burgers bijdragen aan het proces van toezicht, controle en verantwoording. Iedere inrichtingsvorm stelt daarbij een ander doel centraal. We onderscheiden aan de hand van praktijkvoorbeelden drie vormen waarin burgers aan de achterkant van de beleidscyclus (kunnen) participeren: *burgeraudit als invulling*, *burgeraudit als aanvulling* en *burgeraudit als opvulling*.

1. *Burgeraudit als invulling*

In Antwerpen, Breda en Geffen hebben burgers op verschillende wijze de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de besteding van publieke gelden door het opstellen van een ‘burger- of buurtbegroting’⁹. In Antwerpen heeft de gemeente hiervoor extra budget ter beschikking gesteld, in Breda beschikken de burgers over de bestaande middelen voor enkele vastgestelde thema’s en in Geffen dienen de burgers met het totale budget een geheel eigen begroting op te stellen. De gemeente bepaalt de speelruimte door kaders en regels te scheppen waarbinnen de burgers *invulling* mogen geven aan de begroting.

In de afgelopen jaren is het aantal gemeenten dat burgers betreft bij het lokaal begrotingsproces fors gegroeid. De idee achter de burgerbegrotingen is tweeledig. Het is een meer directe vorm van democratie, waarin burgers zelf de beschikking hebben over de besteding van publieke middelen. Daarnaast maken de burgerbegrotingen als vorm van burgeraudit de gevonden informatie openbaar, waardoor voor zowel de organisatie als voor de buitenwacht transparantie ontstaat over waar geld aan wordt besteed en waarom het juist daar naar toe gaat. Het openbaar maken van de prestaties geeft burgers inzicht in welke afwegingen en keuzes onder het beleid liggen. Door burgers zelf als auditor te laten optreden krijgen zij meer inzicht in de complexiteit van de keuzes die de gemeente moet maken. Burgerbegrotingen als vorm van burgeraudits bieden vanuit de optiek van de beleidsmaker de mogelijkheid deze complexiteit inzichtelijk te maken om zo het *begrip* voor de gemeentelijke keuzes en afwegingen te vergroten. De burgeraudit in deze vorm heeft een gestructureerd karakter en kent een sterke betrokkenheid van de gemeente.

De gemeente geeft de kaders aan waarbinnen burgers invulling geven aan de audit, maar behoudt zelf wel de ruimte om af te wijken van de keuzes die burgers maken.

2. *Burgeraudit als aanvulling*

In de gemeente Oude IJsselstreek is bij raadsbesluit, op voordracht van het College in 2014 een Burgervisitatiecommissie ingesteld die gedurende een halfjaar een intensieve beschouwing en beoordeling van het gemeentebestuur uitvoerde. De burgervisitatiecommissie is qua professionaliteit te vergelijken met de visitaties in het grote stedenbeleid, hoger onderwijs en de woningcorporatie-sector, waarin een kleine groep deskundige inwoners het gemeentelijk functioneren tegen het licht houdt. Niet als vervanging van de bestaande auditvormen, maar ter *aanvulling* op het bestaande lokale systeem van checks & balances.

De functie van raadslid is voor veel mensen een drukke aangelegenheid, die zij vaak naast een fulltime baan en sociaal leven uitvoeren. Naast de beperkte tijd die veel raadsleden hebben voor de uitoefening van hun taken, is de complexiteit van het lokale speelveld in de afgelopen jaren – met onder andere de overheveling van taken in het sociaal domein – toegenomen. De vraag is of raadsleden zelf genoeg tijd, kennis en kunde hebben om naast hun taak als volksvertegenwoordiger ook de controlerende taak uit te voeren en de functie van externe auditor te vervullen. Een burgeraudit biedt hier mogelijkheden. In de maatschappij is veel kennis en kunde voorhanden. Dit varieert van expertise in brede zin tot kennis over specifieke domeinen als financiën en zorg, die voor een groot gedeelte van de raadsleden toch zeer ingewikkeld zijn. Daarnaast hebben veel burgers over het algemeen meer tijd dan raadsleden beschikbaar om hier een rol in te vervullen, zoals gepensioneerden of mensen met een parttime baan. Het betrekken van burgers bij de controle en evaluatie van beleid is een nieuwe, extra vorm van audit. Een burgeraudit is dan ook geen vervanging van de functie van waakhond of factchecker, maar vormt een *aanvulling* op de reeds bekende auditoren. Deze vorm van burgeraudit heeft een semigestructureerd karakter. De gemeente is wel betrokken bij het instellen van de burgeraudit, maar de uitvoering geschiedt onafhankelijk.

3. Burgeraudit als opvulling

In de gemeente Langedijk heeft een groep betrokken burgers eind 2012 een eigen rekenkamer opgericht, de Burgerrekenkamer. De Burgerrekenkamer werkt onafhankelijk van zowel Raad als College en geeft ongevraagd advies. Niet alleen fysiek tijdens inspraakavonden en in contact met ambtenaren en raadsleden, maar ook digitaal via de website en een online nieuwsbrief. Vanuit betrokkenheid bij hun gemeente stellen de betrokken burgers kritische vragen over de (financiële) wenselijkheid en haalbaarheid van bepaalde beleidskeuzes. De Burgerrekenkamer fungeert daarmee als opvulling van de vrije ruimte van informele en onafhankelijke waakhond en factchecker, waarvan zij menen dat deze niet (voldoende) of op een andere wijze door anderen wordt benut.

De idee van de Burgerrekenkamer in Langedijk sluit aan bij andere initiatieven waarin burgers de rol van waakhond en factchecker innemen, zoals burgerjournalistiek in De Staat van Tilburg, Nimma Politics in Nijmegen en buurtpersbureaus in Amsterdam en Den Haag. Maar ook burgers die vanaf hun tablet of smartphone de gemeente via big data, open data en citizen generated data kritisch volgen, oefenen op informele wijze controle uit. Burgeraudits bevorderen. Burgeraudits bevorderen met het openbaar maken van de prestaties en het functioneren de zelfreflectie van organisatie en personen en kan zo dienen als leerproces, zowel binnen de organisatie van de gemeente als in de verhouding tussen overheid en samenleving. De leerprocessen vormen een stimulans tot verbetering. Burgeraudits kunnen echter ook het tegenovergestelde effect sorteren en verstikkend werken voor de organisatie. Doordat de audits zich niet alleen beperken tot het vastleggen van feiten maar deze feiten ook toetsen en beoordelen ontstaat een beeld van wat de samenleving vindt van de prestaties en het functioneren van de gemeente. In het positieve geval sluit het beeld van de burgeraudit aan bij dat van de gemeente en stimuleert de burgeraudit de ambitie van de gemeente om verbeteringen te realiseren. In het negatieve geval weet de gemeente niet om te gaan met de (kritische) beoordeling en eventuele aanbevelingen. De gemeente gebruikt de aanbevelingen niet om verbeteringen aan te brengen, maar verbindt onder publieke druk consequenties aan de audit, waarna een afrekening plaatsvindt. Deze vorm van burgeraudit heeft een ongestructureerd en open karakter. Burgers geven op geheel eigen wijze invulling aan de rol van auditor en geven ongevraagd advies over onderwerpen, waarvan zij menen dat het

in het belang van de samenleving is om de vrije ruimte van waakhond en factchecker daarvoor te benutten. De gemeente heeft geen inmenging in deze vorm van audit en heeft zich 'slechts' tot de burgeraudit te verhouden. Een vorm van burgeraudit die in de praktijk voor wethouders, raadsleden en ambtenaren lastige dilemma's oproept. Hoewel de burgeraudit geen formele bevoegdheden heeft, is het bereik van de audit wel groot.

Burgeraudits zijn voor gemeenten (en dan met name het bestuur) een vorm van participatie die in potentie zeer kansrijk is en specifieke kwaliteiten kent, maar ook voor politiek en bestuur kwetsbaar kan zijn en valkuilen heeft. Uiteindelijk valt of staat de burgeraudit met de wijze waarop de gemeente de burgeraudit weet te benutten. Dat gaat om het zoeken naar een vorm van burgeraudit die passend is gegeven de context en aansluit bij het doel dat de gemeente met de burgeraudit voor ogen heeft. Maar ook door nauwgezet aan de goede kant te blijven van de dunne lijn tussen de kwaliteiten en valkuilen van de gekozen vorm.

5 Luis in de pels of contra-expertise: dilemma's bij het ontwerpen van burgeraudits

De nieuwe, innovatieve vormen van lokaal bestuur die binnen gemeenten ontstaan, geven burgers de mogelijkheid om op een meer toegankelijke en transparante wijze deel te nemen aan het beleidsproces. Veel van deze vormen bevinden zich nog in de experimenteerfase en laten zien dat het daadwerkelijk in de praktijk brengen van de vernieuwende participatievormen voor gemeenten zowel waardevol als lastig is. De eerste bevindingen van deze experimenten zijn veelbelovend. Tegelijkertijd zijn er ook allerlei spanningen zichtbaar bij het in de praktijk brengen van deze nieuwe vormen van participatie. Achter iedere keuze gaat een dilemma schuil, dat afhankelijk van de context, iedere keer weer anders uitpakt.

Burgerparticipatie vraagt van bestuur en politiek niet alleen om het aanjagen van de positieve energie in initiatieven, maar ook om het kunnen loslaten van initiatieven en het aannemen van de juiste houding als de initiatieven in de praktijk net even anders lopen dan vooraf gepland.¹⁰ Naast de wijze waarop bestuur en politiek met burgerparticipatie omgaan, bepaalt de wijze van ontwerp of een participatievorm (zoals een burgeraudit) uitgroeit tot een waardevolle bijdrage aan de lokale democratie. Veel van de dilemma's die gemeenten ervaren bij de uitwerking van burgerparticipatie in de praktijk komen voort uit keuzes bij het ontwerp. In de praktijk zien we dat gemeenten vormen van burgerparticipatie op verschillende wijze inrichten. De verschillende inrichtingskeuzes die bestuur en politiek maken bij het inrichten van participatievormen schetsen we aan de hand van enkele dilemma's uit de praktijk.

In de gemeente X is een applicatie ontworpen waarmee burgers op hun smartphone of tablet alle stukken van de gemeente kunnen inzien, zodat burgers de gemeente vanuit hun huiskamer kunnen volgen. Slechts een kleine groep hoogopgeleide inwoners begrijpt echter wat er in de stukken staat, voor de meerderheid van de inwoners is de getoonde informatie te specifiek. Wat doe je hier mee?

Het eerste dilemma betreft de *toegankelijkheid* van de burgeraudit. Veel gemeenten spelen met de vraag hoe zij een zo breed mogelijke groep burgers kunnen betrekken bij beleid. Immers, hoe groter de aangesproken groep burgers des te waardevoller de participatie. Tegelijkertijd vraagt de rol van auditor om een zekere specifieke kennis en kunde, waar het merendeel van de burgers niet over beschikt. Veel van de beleidsstukken waar de audit over plaatsvindt zijn financieel van aard en worden ook uitgedrukt in cijfers. De groep burgers die wel over de benodigde kennis en kunde beschikt, is veelal dezelfde groep hoogopgeleide burgers die al betrokken is en die niet representatief is voor de samenleving. Moet de gemeente gebruik maken van de voorhanden zijnde, bruikbare kennis en kunde en accepteren dat slechts een kleine groep burgers betrokken is bij burgeraudits of moet de gemeente energie stoppen in het ontwikkelen van een meer toegankelijke manier van het openbaar maken van stukken voor een breder publiek, waarbij de kans bestaat dat de beoogde groep alsnog niet betrokken is?

De gemeente X heeft een pilot opgestart waar burgers het budget voor sport en recreatie naar eigen inzicht mogen besteden. De bewoners verdelen het totale budget tussen de plaatselijke voetbal-, tennis- en hockeyverenigingen; voor de toneelvereniging is geen budget meer over. Wat doe je hier mee?

Het tweede dilemma betreft de *reikwijdte* van de burgeraudit. De verschillende wijzen waarop de gemeenten Antwerpen, Breda en Geffen burgers de mogelijkheid geven om invloed uit te oefenen op de besteding van publieke gelden door het opstellen van een 'burger- of buurtbegroting', weliswaar specifiek gericht op begrotingen, laten zien dat het vinden van een juiste balans tussen het aangeven van kaders en het laten van ruimte nog niet zo eenvoudig is. Kaders kunnen helpen bij het afbakenen van de controle en evaluatie en het creëren van de juiste focus, maar kunnen ook de bewegingsruimte en het blikveld van de auditor beperken. Het vrijlaten van burgeraudits geeft ruimte voor interessante inzichten en verrassende opbrengsten, maar kan ook net de verkeerde kant uit bewegen en zelfs doorwerken in het functioneren van politiek en bestuur. Moet de gemeente burgeraudits vrij laten bij het bepalen op welke onderwerpen en onderdelen van het beleid zij inzoomen en accenten leggen en daarbij accepteren dat de uitkomst net even anders kan zijn dan verwacht? Of moet de gemeente kaders aangeven waar de burgeraudits binnen fungeren, waarbij de kans bestaat dat de burgeraudits verworden tot beleidsuitvoerders?

De burgeraudit is een groot succes en levert zeer waardevolle inzichten op van het gemeentelijk beleid. Juist het perspectief van de samenleving is erg belangrijk bij controle en evaluatie. Burgeraudits moeten we als een vast onderdeel van de externe auditvormen opnemen. Hoe doe je dat?

Het derde dilemma betreft de *professionaliteit* van de burgeraudit. Kenmerk van veel burgerparticipatievormen is de energie en toewijding van de betrokken burgers. Mensen zijn bereid veel tijd te steken in het uitvoeren van hun rol en maken het initiatief tot een succes (of mislukking). De burgervisitatiecommissie die in 2014 in de gemeente Oude IJsselstreek door het College is ingesteld en gedurende een halfjaar een intensieve beschouwing en beoordeling van het gemeentebeleid uitvoerde deed dat pro-deo. Geld was niet de motivatie om deel te nemen aan de visitatiecommissie, maar persoonlijke betrokkenheid bij hun gemeente. De vergoeding die zij kregen bestond uit 'een gebakje en een kistje Achterhoekse wijn'. Het vrijwillige karakter waarmee de burgers de visitatie uitvoerden was ook het succes van de participatie. Weliswaar waren alle zes leden zeer kundig, maar met name de intrinsieke motivatie maakte het verschil. Dit roept voor gemeente de vraag op hoe vrijwilligheid is te verankeren. Moet de gemeente burgeraudits een vast (of zelfs verplicht) onderdeel maken van de externe auditvormen en energie steken in het vinden van de juiste, gemotiveerde vrijwilligers om de burgeraudit uit te voeren of moet de gemeente accepteren dat vrijwilligheid zich niet laat sturen en slechts hopen dat er voldoende vrijwilligers zijn om een burgeraudit uit te voeren?

In de gemeente x wonen enkele betrokken burgers die vanuit hun financiële achtergrond vraagtekens plaatsen bij de haalbaarheid (en wenselijkheid) van enkele grote uitgaven van de gemeente. Zij maken een eigen berekening van de kosten en opbrengsten en leggen deze voor aan College en Raad. Wat doe je hier mee?

Het vierde dilemma betreft de *positie* van de burgeraudit. Burgerinitiatieven ontstaan vanuit de buurt zelf en de gemeente staat voor de keuze om hierbij al dan niet aan te sluiten. Hoewel veel van deze initiatieven veelal met gejuich door politiek en bestuur worden ontvangen, blijkt vaak al snel dat de burgerbetrokkenheid ook dilemma's oplevert. Burgeraudits kunnen een krachtige bijdrage leveren op het gebied van controle en evaluatie. De stemming kan echter ook eenvoudig omslaan zodra de toon van de audit kritisch is en leidt tot vragen over het functioneren van de verantwoordelijken. Waar in het begin iedereen erg enthousiast is over burgeraudits, brokkelt de steun voor de burgeraudit vanuit het bekritiseerde bestuur snel af. Burgers worden de 'luis

in de pels' van het bestuur. In de praktijk zijn ook voorbeelden zichtbaar waar burgers, raadsleden en ambtenaren samen optrekken. Juist door de korte afstand en de open gesprekken tussen de verschillende partijen ontstaat een vruchtbare samenwerking. De burgeraudits vormen een waardevolle contra-expertise. Tegelijkertijd ligt hier het gevaar op de loer dat de interactie vanuit de gemeente te sturend is en de burgers geen ruimte ervaren voor eigen inbreng. Moet de gemeente de burgeraudit op afstand plaatsen zodat zij onafhankelijk de controle en evaluatie kunnen uitvoeren, met het risico dat de opbrengsten net even anders zijn dan de gemeente verwacht of vraagt de burgeraudit juist om nabijheid, met de kans de energie uit de burgeraudit te knippen?

Eens per jaar organiseert de gemeente x een buurttop waar burgers in gesprek gaan met de burgemeester, wethouders, raadsleden en ambtenaren over het gemeentebestuur in het afgelopen jaar. De opbrengsten van de buurttop vormen het uitgangspunt bij het opstellen van de begroting door College en Raad voor het komend jaar. Iedere inwoner van gemeente x wordt uitgenodigd om zich voor deze buurttop aan te melden. Van de 43.000 inwoners melden 40 inwoners zich aan voor de buurttop. Een tegenvallende opkomst, zeker wanneer blijkt dat het gros van de aanmeldingen ook nog eens gepensioneerd en hoogopgeleid is. Wat doe je hiermee?

Het vijfde dilemma betreft de representativiteit van de burgeraudit. Bij het uitvoeren van hun rol als auditor toetsen burgers niet alleen, maar beoordelen zij ook de prestaties en achterliggende afwegingen en keuzes in beleid. De reikwijdte van burgeraudits als vorm van controle en evaluatie strekt ver en geeft gemeenten niet alleen kritische zelfreflectie, maar toont ook welke ideeën en opvattingen in de samenleving spelen. Burgeraudits fungeren vanuit dat kader niet alleen als een extra vorm van controle en evaluatie, maar worden ook gebruikt als de 'graadmeter' van de samenleving. De toenemende mogelijkheden voor burgers om te participeren in het openbaar bestuur betekenen echter niet dat ook alle burgers dat daadwerkelijk doen. Uit recent onderzoek naar de deelnemers aan de Groo in Amersfoort blijkt dat – ook als wordt gelooft – nog steeds vooral een selecte groep betrokken en hoogopgeleide burgers meedoet (Michels en Binnema, 2015). Moet de gemeente proberen een zo groot mogelijke groep burgers bij de burgeraudit te betrekken, met het risico dat de deelnemende inwoners geen juiste afspiegeling zijn van de samenleving of vraagt de burgeraudit juist om een selectie van inwoners, met de kans dat de geselecteerde burgers niet geïnteresseerd zijn in deelname en betrokken burgers niet binnen de selectie passen?

Na zes weken intensief controleren en evalueren, beschouwen en beoordelen, presenteert de voorzitter van de burgeraudit het auditrapport. Bij de presentatie sluit de voorzitter zijn speech af met de woorden “We hopen dat College en Raad de adviezen ter harte nemen en dat het rapport niet weer ergens in een lade verdwijnt.” Hoe doe je dat?

Het zesde dilemma betreft de *doorwerking* van de burgeraudit. Burgeraudits komen tegemoet aan de behoefte die bij burgers bestaat aan nieuwe vormen van zeggenschap en invloed binnen het openbaar bestuur (Den Ridder & Dekker, 2015). Door ruimte te maken voor burgers om als auditor te participeren in het openbaar bestuur vergroot je de mogelijkheden voor burgers om op een voor hen passende manier *zelf* deel te nemen aan het beleidsproces. Daarnaast zijn de opbrengsten van burgeraudits toegankelijker voor andere burgers omdat zij dezelfde taal spreken en een beeld schetsen van de werkelijkheid waar andere burgers zich in kunnen herkennen. Zij delen de opbrengsten niet in ingewikkelde bewoordingen, maar op een meer heldere, overzichtelijke en beter leesbare wijze dan de huidige audits. Tegelijkertijd schuilt het gevaar in de burgeraudits dat ze als ‘window dressing’ fungeren en niet serieus worden genomen. Gemeenten gebruiken de burgeraudit om burgers te betrekken bij beleid, maar hechten aan de opbrengst van de audit weinig tot geen waarde. De burgeraudit heeft zo slechts een symbolische betekenis. Moet de gemeente de opbrengsten van de burgeraudit formaliseren en gewicht toekennen, met het risico dat de opbrengsten van de burgeraudit kwetsbaar zijn voor de gemeente(bestuurders) of moet de gemeente de burgeraudit als een informeel onderdeel van het systeem van checks & balances zien, met de kans dat de betrokken burgers het idee hebben niet serieus genomen te worden?

De gemeenteraad heeft op voorstel van het college van v&w ingestemd met het organiseren van een burgerpanel, waarin burgers het beleid van de gemeente doorlichten en daar verslag van doen. Na drie weken presenteert het burgerpanel haar verslag van de beleidsdoorlichting. In het verslag staan vele kritische noten over het door de gemeente gevoerde beleid en het optreden van de betreffende wethouder. Wat doe je hiermee?

Het zevende dilemma betreft de *bevoegdheden* van de burgeraudit. Ondanks het harde werk van de auditors en de kwaliteit van het eindresultaat, bestaat de kans dat de Raad en/of het College besluit af te wijken van het advies van de audit. Deze situatie komt voort uit het ontbreken van wettelijke, formele bevoegdheden van burgers om beleid te controleren en evalueren. Tegelijker-

tijd is de kans dat de energie bij burgers verdwijnt om te participeren het grootst is als zij menen dat hun inzet geen verschil maakt, terwijl vanuit het oogpunt van legitimiteit van beleid het juist van groot belang is dat burgers betrokken zijn bij het beleidsproces. Daarnaast levert burgerparticipatie in het openbaar bestuur voor politiek en bestuur vaak ook heel bruikbare ideeën en adviezen op. Tegelijkertijd beschikken gemeenteraadsleden over de formele controlerende bevoegdheden omdat zij gekozen zijn als volksvertegenwoordigers. Door burgers de bevoegdheden van de raadsleden toe te dichtten, ondergraaf je indirect hun bekwaamheid en meerwaarde als volksvertegenwoordiger. Moet de gemeente burgeraudits formele bevoegdheden geven en accepteren dat ze hiermee op de stoel van raadslid gaan zitten of moet de gemeente burgeraudits geen bevoegdheden geven en accepteren dat burgers zich mogelijk niet serieus genomen voelen bij het uitvoeren van controle en evaluatie van beleid?

De bovenstaande voorbeelden waarin verschillende keuzes zijn te maken bij het ontwerpen van burgeraudits in de praktijk stelt ambtenaren, wethouders en raadsleden voor lastige dilemma's. Elke inrichting van de burgeraudit heeft een eigen uitwerking in de praktijk en kent voor- en nadelen. Door hier als gemeente mee te experimenteren ontstaat er een beeld hoe burgeraudits in de praktijk kunnen worden gebruikt – passend gegeven de context. Daarnaast helpt het in de praktijk brengen van diverse vormen van burgeraudits bij het scherper in beeld krijgen van de verdiensten en valkuilen van de verschillende inrichtings- en ontwerpprincipes. Om zo tot een burgerauditvorm op maat te komen.

6 Conclusie

Burgerparticipatie viert zijn hoogtijdagen: duizend bloemen bloeien. Overal in Nederland duiken verrassende experimenten op door én voor burgers om een meer directe rol te vervullen binnen het openbaar bestuur. Waar tot voor kort participatie op het gebied van controle en evaluatie ontbrak, zien we inmiddels steeds meer initiatieven die zich juist concentreren op de achterkant van het beleidsproces. Burgerbegrotingen, buurtvisitatiecommissies, burgerjournalisten en burgerrekenkamers zijn slechts enkele voorbeelden van de vele initiatieven die zich ontpoppen in de praktijk van Nederlandse gemeenten. Burgeraudits zijn in dat kader mogelijk dichterbij dan gedacht.

Lange tijd kende de achterkant van het beleidsproces, de controle en evaluatie van beleid, geen burgerbetrokkenheid. Inmiddels is hier in rap tempo de ontwikkeling te ontwaren dat burgers een rol vervullen. De auditfunctie in het openbaar bestuur is van oudsher vormgegeven volgens de idee van een ‘compliance audit’, waarbij een onafhankelijke, professionele auditor het gemeentelijk beleid toetst op het naleven van wet- en regelgeving, interne regels en procedures. Inmiddels zien we dat deze invulling van de auditfunctie niet langer overeenkomt met de wijze waarop het proces van controle, toezicht en verantwoording in de gemeentelijke praktijk is vormgegeven. In de afgelopen jaren zijn er verschillende ontwikkelingen in het openbaar bestuur en publieke domein zichtbaar die zorgen voor een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving en de wijze waarop zij met elkaar interacteren. Impliciet verandert hiermee zowel het denken over als de praktijkinvulling van de auditfunctie bij de overheid.

De auditfunctie heeft een ontwikkeling doorgemaakt waarin na de formeel-juridische benadering van de ‘compliance audit’, de focus is verschoven van een meer financieel-economische benadering naar een politiek-bestuurlijke (netwerkachtige)benadering waarin de overheid samen met andere partijen maatschappelijke waarde creëert. De laatste ontwikkeling is de sociaal-maatschappelijke benadering, waarin burgers zelf in beeld brengen wat er met publiek geld gebeurt. Waar in het eerdere auditdenken de overheid het initiatief neemt bij de invulling van de auditfunctie, ondernemen in deze laatste auditvorm burgers zelf het initiatief om beleid te controleren en te beoordelen.

Een benadering van de auditfunctie die aansluit bij de ontwikkeling dat het veld van toezicht, controle en verantwoording steeds meer 'open' is geworden en burgers niet alleen steeds meer mogelijkheden hebben om de rol van auditor te vervullen maar ook deze ruimte nemen. Niet langer gaat het klassieke beeld op van één formele en aangewezen auditor die beleid inzichtelijk maakt, er zijn vele formele én informele partijen die optreden als controleur.

In een samenleving die zich steeds meer digitaal afspeelt, vormen tijd en afstand niet langer een argument voor burgers om niet te participeren in het openbaar bestuur. Juist de voortschrijdende innovatie en technologie in combinatie met de enorme hoeveelheid data waar de overheid over beschikt, bieden in dat kader grote mogelijkheden voor participatie. Door deze data open te stellen kunnen burgers op een andere, en in de huidige tijdgeest misschien wel meer passende manier betrokken worden bij het openbaar bestuur. Binnen de samenleving beschikken veel burgers namelijk over specifieke, bruikbare expertise die kan helpen bij het controleren en evalueren van beleid. Deze schat aan kennis en ervaring die in de maatschappij voorhanden is, laten we nu nog onbenut. Burgers kunnen op allerlei terreinen als auditor worden ingezet om zo de controle en evaluatie naar een hoger niveau te brengen én de burgerbetrokkenheid bij de lokale democratie te vergroten.

Burgeraudits zijn een nieuwe en in potentie zeer krachtige en verreikende vorm voor burgers om te participeren in het openbaar bestuur. Burgers fungeren als informele waakhond en factchecker. Immers, de gemeenteraad heeft op lokaal niveau primair de taak het beleid van de gemeente te controleren en evalueren. Dat betekent niet dat burgeraudits geen doorwerking hebben. Burgers hebben in hun rol als auditor weliswaar geen wettelijke bevoegdheden, maar hebben wel de publieke opinie aan hun zijde. Vanuit overheids-perspectief is de mogelijkheid om burgers in te zetten als auditor zeer kansrijk, maar niet zonder risico. Burgeraudits vergroten de burgerbetrokkenheid, bieden veel kennis en kunde, geven inzicht in beleidsafwegingen en dienen als graadmeter voor de samenleving. Tegelijkertijd kunnen burgeraudits voor politiek en bestuur ook kwetsbaar zijn. De kwaliteiten van burgeraudits kunnen eenvoudig omslaan in valkuilen. Waar je meent de burgerbetrokkenheid te vergroten versterk je het gevoel van symboolparticipatie. Denk je net een vorm te hebben gevonden om de kennis en kunde van burgers te benutten, kan bij raadsleden de gedachte ontstaan dat zij overbodig zijn. Om burgeraudits tot een succes te maken is het van belang een vorm te zoeken die passend is gegeven de context en nauwgezet aan de goede kant te blijven van de dunne lijn tussen de kwaliteiten en valkuilen.

De praktijk van burgerparticipatie is spanningsvol. Ondanks de goede bedoelingen is het vaak niet zo eenvoudig om burgers in de daadwerkelijke besluitvorming ook een rol van betekenis te geven. Een burgeraudit kan dan ook een waardevolle toevoeging zijn aan de waaier aan bestaande manieren van controle en evaluatie, maar kan ook de verkeerde kant op werken en juist de bestaande manieren in de weg gaan zitten. De representatieve en participatieve democratie kunnen elkaar zowel versterken als verzwakken. Door tijdig duidelijke afspraken te maken, te experimenteren met verschillende vormen en daar waar nodig gedurende het proces bij te sturen, kunnen burgeraudits een versterking van de lokale democratie vormen. Niet als vervanging, maar als *aanvulling, invulling of opvulling*.

Referenties

- Bakker, J., Denters, B. & Klok, P.J. (2011). Welke burger telt mee(r) in de democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38(4), p. 402-418.
- Becker, H.A. (2001). Social Impact Assessment. *Complex Societal Problems. European Journal of Operational Research*, 128 (2), p. 311-321.
- Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?! Enschede: Universiteit Twente.*
- Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability.* Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, J. (2015). De vierde D: inaugurale rede Thorbecke-leerstoel. *Bestuurswetenschappen*, 69 (2), 9-23.
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J. (2013). *Burgers maken hun buurt.* Den Haag: Platform 31.
- D'Hoedt, B. & G. Bouckaert (2011). *Performance Auditing: een inleiding.* Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie.* Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Graaf, L., Ostaaijen, J. van & Hendrikx, P. (2010). *Noties voor participatienota's: een verkennende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten.* Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Publicatiereeks over burgerparticipatie).
- Hofman, J. (2011). *Nederland op weg naar een burgerbegroting.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IIA (2005). Institute of Internal Auditors Nederland, *Handreiking Compliance (risico) en Internal Audit.* Amsterdam: IIA.
- Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choice. The Swiss experience.* Oxford: Lexington Books.
- Lans, J. van der & N. de Boer (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland.* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Leyenaar, M., en K. Jacobs (2011). Burgerparticipatie: last of lust? In: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (p. 83-102). Leiden: Leiden University Press.
- Michels, A. & Binnema, H. (2015). *G1000 in Amersfoort, Uden en Kruiskamp. De realisatie van democratische waarden.* Working paper USBO. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ossewaarde, R., M. Moulijn, S. Ketner, F. Hermsen, L. Verkaik & P. Bron (2008). *Effectieve vormen van participatie?* Borne: Arcon.

- Peeters, N. (2002). *Interne audit en ombudsfunctie in de gemeente: een vergelijking*. Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.
- Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Ridder, J. den & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sennett, R. (2012). *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Co-operation*. Londen: Penguin Books Limited.
- Schaap, L., Hendriks, F., Boluijt, B., Frankowski, A. F. S., Geurtz, J. C. H. C., & van Ostaaijen, J. J. C. (2012). *Besturen binnen Rotterdam: Inspiratiebronnen voor een nieuwe bestuurlijk model*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Schillemans, T., Twist, M.J.W. van & I. Hommerig (2012). Innovation in accountability. *Public Performance and Management Review* 36 (3), pp. 407-435.
- Shah, A. (2007). *Performance accountability and combating corruption*. Washington DC: The World Bank.
- Spreckley, F. (1981). *Social Audit. A Management Tool for Co-operative Working*. Leeds: Beechwood College.
- Steen, M.A. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen. O.J. van & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Stokkum, B. van (2006). *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Twist, M.J.W. van, Steen, M.A. van der, Bouwmans, H. & Bekkers, H. (2013). *De internal auditor in het publieke domein. Drijfveren en dilemma's, principes en paradoxen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Twist, M.J.W. van, Schram, J.M., Bressers, D.B. & Steen, M.A., van der (2014). *(N)iets doen is hard werken. Investeren in netwerken*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Vanclay, F. (2003). SIA principles. *International Principles For Social Impact Assessment. Impact Assessment and Project Appraisal*, 21 (1), p. 5-12.
- Vanhommerig, I. & P.M. Karré (2011). Open data en dynamische verantwoording. *Bestuurskunde*, 3(), p.44-51.
- Warren, M. (1996). Deliberative democracy and authority. *American Political Science Review*, 90 (1): 46-60.
- Wijdeven, T. van de, Graaf, L. de & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eindnoten

- 1 Koster, M. (2015). Kijk eens over de grens naar burgerparticipatie. Online artikel verschenen op 30 maart 2015 op de website: www.socialevraagstukken.nl.
- 2 Algemene Rekenkamer (2015). Verslag 2014 Algemene Rekenkamer.
- 3 Onderscheid tussen 'zelfredzame' en 'beleidsbeïnvloedende' participatie komt onder meer voort uit de literatuurstudie van het scp rapport 'Burgermacht op eigen kracht' (2014).
- 4 In de literatuur over participatief begroten is geen eenduidigheid of het gaat om participatie aan de voorkant of achterkant van de beleidscyclus. In dit onderzoek sluiten wij aan bij de idee dat participatief begroten een vorm van controle en evaluatie is.
- 5 De Nederlandse varianten van Arnsteins participatieladder maken een ander onderscheid naar participatieniveaus, maar de verhoudingen tussen de niveaus zijn dezelfde.
- 6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). Vitale lokale democratie: richting en ruimte voor verandering.
- 7 Gebaseerd op onder meer Stoker, 2006; Van der Steen et al, 2014.
- 8 Deze auditvorm sluit aan bij de idee van 'social impact assessments', zie onder meer Becker, 2001; Vanclay, 2003.
- 9 In de praktijk bestaan vele varianten op de burgerbegroting die een soortgelijk doel nastreven, zoals buurtbudgetten, wijkbegrotingen en buurtgeldten – zie ook Hofman, J. (2011). Nederland op weg naar een burgerbegroting. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 10 Zie Van Twist et al. (2014, p. 17-19) waarin vijf dilemma's rond de houding en positie van gemeenten bij burgerinitiatieven zijn beschreven.

Over de NSOB

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