

Luis in de pels of echte waakhond

De bijdrage van burgertoezicht geëvalueerd

Naam: Anouk Hendriks

Studentnummer: 4086406

Master: Bestuur & Beleid, Universiteit Utrecht

Stage organisatie: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag

Stagebegeleider: Jorgen Schram

1^{ste} lezer: Thomas Schillemans

2^e lezer: Rianne Dekker



Universiteit Utrecht



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Voorwoord

Beste lezer,

Daar ligt hij dan eindelijk: mijn masterthesis. Er was behoorlijk wat doorzettingsvermogen voor nodig, maar hij is dan nu toch eindelijk af. Vijf maanden aan kritisch blijven en hard werken, gebundeld in bijna 100 pagina's.

Burgertoezicht is niet het onderwerp waar ik in eerste instantie aan het begin van de master geïnteresseerd in was. Maar gedurende de eerste cursussen begon ik steeds meer interesse te krijgen voor onder andere burgerparticipatie en toezicht. Heel erg blij ben ik dan ook dat ik me meer in dit onderwerp heb kunnen verdiepen tijdens mijn scriptie en stage bij de NSOB.

Mijn periode bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft zeker op een positieve manier bijgedragen aan dit proces van vijf maanden. Redelijk uit mijn comfort zone heb ik me kunnen onderdompelen in deze interessante organisatie en heb ik me altijd welkom gevoeld om mee te kijken en meer te leren over wat de NSOB doet. Bij deze wil dan ook heel graag iedereen daar heel erg bedanken voor de interessante gesprekken en de motiverende woorden gedurende mijn stageperiode. In het bijzonder wil ik Jorgen daarvoor bedanken, die altijd heeft meegedacht over de inhoud als ik er even niet uit kwam of kritische feedback heeft gegeven!

Daarnaast wil ik ook graag Thomas bedanken voor zijn feedback en de tijd die hij in het begeleiden van dit proces heeft gestopt. Daarnaast ook Rianne bedankt voor de feedback op mijn onderzoeksvoorstel, dit was zeer nuttig. En dan op het einde van dit voorwoord ook nog een kleine shout out naar mijn scriptiegroepje en mede studiegenoten. Gezamenlijk door dit proces gaan, maakte het toch wat fijner en we hebben elkaar er goed doorheen gesleept!

Ik hoop dat het leuk en interessant is om dit onderzoek naar burgertoezicht en in het bijzonder Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht en de Luchtwachters Arnhem te lezen. Ik heb er met plezier aan gewerkt en hoop dat het anderen ook plezier oplevert bij het lezen van deze thesis!

Anouk Hendriks

Juli 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord - 2

Inhoudsopgave - 3

Samenvatting - 6

1. Inleiding - 8

- Aanleiding - 8
- Doel van het onderzoek - 9
- Maatschappelijke relevantie - 9
- Wetenschappelijke relevantie - 10
- Vraagstelling - 10
- Leeswijzer - 11

2. Burgers en toezicht - 12

- Sturing door toezicht – 12
- Fasen van toezicht – 13
- Rijksinspecties – 13
- Principes van goed toezicht – 14
- Ontwikkeling van burgerparticipatie – 16
- Burgerperspectief in toezicht – 17
- Conclusie - 18

3. Beoordelingskader toezicht - 19

- De vorm van het toezicht - 19
- Perspectieven op toezicht - 21
 - Het rechtsstatelijke perspectief - 21
 - Het democratische perspectief - 22
 - Het leerperspectief - 23
- Conclusie - 23

4. Methodologie - 25

- Operationalisering aspecten - 25
 - De vorm van toezicht - 25
 - Perspectieven op toezicht - 26
- Casusselectie – 27
- Design - 29
 - Interviews - 29

- Documentanalyse - 29
- Delphi-onderzoek - 29
- Reflectie op onderzoeksmethoden - 33
 - Validiteit - 33
 - Betrouwbaarheid - 33

5. Resultaten - 35

- Casus 1: Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht - 35
 - Stichting AntiPassend Onderwijs en de Inspectie van het Onderwijs - 36
 - Contact met betrokken instellingen - 40
 - Samenvatting vorm burgertoezicht Stichting AntiPassend Onderwijs - 41
- Casus 2: Luchtwachters Arnhem – 42
 - Luchtwachters Arnhem en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu - 43
 - Contact met betrokken instellingen - 44
 - Samenvatting vorm burgertoezicht Luchtwachters Arnhem - 45

6. Vergelijkende Analyse - 47

- De vorm van het toezicht - 47
- Het rechtsstatelijke perspectief - 49
- Het democratische perspectief - 51
- Het leerperspectief - 52
- De casussen als burgertoezicht – 53

7. Conclusie - 55

- Beantwoording van de deelvragen – 55
 - Welke vorm heeft het burgertoezicht? – 55
 - In welke mate worden wetmatige normen gehandhaafd? - 55
 - In hoeverre biedt burgertoezicht ondersteuning aan het werk van de inspectie? - 56
 - Dragen deze burgerinitiatieven bij aan de verbetering van publieke diensten? - 56
- Beantwoording van de hoofdvraag - 57
- Reflectie op het onderzoek - 57
- Aanbevelingen voor vervolgonderzoek - 59

8. Literatuurlijst - 61

9. Bijlagen

- Bijlage 1: Principes goed toezicht - 64
- Bijlage 2: Topiclijst interviews - 67
- Bijlage 3: Respondenten - 71
- Bijlage 4: Delphi-onderzoek ronde 1 – 72
- Bijlage 5: Delphi-onderzoek ronde 2 - 81
- Bijlage 6: Delphi-onderzoek eindversie - 88

3. Samenvatting

Burgers worden steeds mondiger en nemen een steeds actievere rol in de maatschappij. Burgerinitiatieven ontstaan waarbij burgers publieke diensten overnemen. Daarnaast komen er steeds meer vormen van maatschappelijke controle (Bovens, 2014). Nauw verwant aan controle is toezicht (Meijer, 2003). Waar nog weinig onderzoek naar is gedaan, is burgers die toezicht houden.

In dit verkennend onderzoek staat het concept burgertoezicht centraal. Hierbij gaat het om burgers die op eigen initiatief toezicht lijken te houden op publieke instellingen of diensten. In dit onderzoek wordt de vraag gesteld in welke mate burgertoezicht van aanvulling kan zijn op formeel toezicht. Dit wordt onderzocht aan de hand van vier deelvragen waarbij het gaat om 1) de vorm van het toezicht, 2) in welke mate het kijkt naar wetmatige normen (het rechtsstatelijke perspectief), 3) in welke mate het de rijksinspectie beïnvloedt (het democratische perspectief) en 4) in welke mate de instelling kwaliteit verbeterd naar aanleiding van het burgertoezicht (het leerperspectief). De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt dan ook: *Op welke wijzen draagt burgertoezicht bij aan formeel toezicht?*

Om het concept burgertoezicht verder te verdiepen zijn twee casestudies uitgevoerd. Eén van de onderzochte casussen is Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht die zich in de regio Utrecht inzet voor kinderen met een autistisch spectrumstoornis en een hoog IQ. Zij begeleiden ouders bij keuze van scholen door een vergelijking van aanvullende zorg op middelbare scholen te publiceren. Deze informatie verkrijgen zij door zelf in gesprek te gaan met ouders en op de websites van de scholen te zoeken. Daarnaast gaan zij in gesprek met het samenwerkingsverband om de kwaliteit van passend onderwijs voor deze kinderen te verbeteren. De tweede casus is de Luchtwachters Arnhem. Deze bewoners meten luchtkwaliteit en controleren de gemeente op het naleven van beleid ten aanzien van schone lucht. De Luchtwachters Arnhem zijn aangesloten bij de milieudefensie die ook in andere steden actief zijn met luchtwachters. Naast de twee casestudies is een Delphi-onderzoek uitgevoerd waarbij in twee rondes vier experts gevraagd zijn over hun visie op burgertoezicht. Deze resultaten uit het Delphi-onderzoek worden gebruikt ter aanvulling op de informatie die uit de casussen naar voren komt.

In dit onderzoek zijn de perspectieven op verantwoording van Bovens en Schillemans (2009) gebruikt als beoordelingskader om het burgertoezicht te analyseren. Door vanuit deze perspectieven op de burgerinitiatieven te kijken kan geanalyseerd worden waar deze vormen van burgertoezicht aan bijdragen. In dit onderzoek wordt gekeken vanuit het rechtsstatelijke perspectief, het democratische perspectief en het leerperspectief. Vanuit de fasen van toezicht

(Yesilkagit, 2009) wordt gekeken hoe de vorm van het burgerschap getypeerd kan worden vergeleken met formeel toezicht. De verhouding tussen actor en forum in het burgerschap worden geanalyseerd door te kijken naar de aard van het toezichtmechanisme vanuit theorie van Bovens en Schillemans (2009).

In dit onderzoek komt naar voren dat burgerschap niet in één vaste vorm plaatsvindt. Vervolgens blijkt uit de analyse vanuit de perspectieven op toezicht dat burgerschap afhankelijk van de vorm en uitvoering een aanvulling kan zijn op formeel toezicht. Het kan leiden tot aanvullende normen waar naar gekeken wordt vanuit het burgerperspectief (het rechtsstatelijke perspectief) en kan aansturen tot verbetering van de instelling of dienst (het leerperspectief). Het burgerschap heeft het burgerschap in mindere mate aanvulling op het werk van de inspectie (het democratische perspectief). Burgerschap kan dus in op aandacht voor andere normen en het leren van de instelling een aanvulling zijn op formeel toezicht, maar heeft weinig invloed op het werk van de inspectie.

Kernwoorden: burgerschap, burgerperspectief, toezicht publieke sector, inspectie, burgerparticipatie, formeel toezicht.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en introductie op thema

“De burger (de ouder, de leerling) is niet alleen een mogelijke tipgever. Hij/zij weet veel beter dan de toezichthouder hoe het werk van de onderwijsgevers en ondersteuners er uit ziet. Hij/zij merkt of de sfeer goed is, of de leerkracht motiveert (...). Hij kan weten of de docent zich interesseert voor wat jongeren bezig houdt.” (Hein Albada – 2017)

In een verkenning van de Nationale Ombudsman uit 2017 (Nationale Ombudsman, 2017) werd deze quote van bestuurskundig onderzoeker en consultant Hein Albada geplaatst. Hier werd gekeken naar hoe burgers tegen de Rijksinspecties aankijken en welke mogelijkheden burgers zien om betrokken te worden bij het toezicht in Nederland. Dit om te kijken hoe dit zogenoemde burgerperspectief verwerkt kon worden in het Nederlandse toezichtstelsel. De Nationale Ombudsman oppert in dit rapport om te kijken naar lekeninspecteurs, burgerpanels en extra mogelijkheden voor klachten fora.

Echter ontstaan er naast dit soort mogelijkheden, geïnitieerd door de overheid, ook steeds vaker burgerinitiatieven die zelf de kwaliteit van publieke instellingen beoordelen. Dit doen ze dan niet meer zoals bovenstaande voorbeelden onder de regie van de overheid, maar beginnen burgers zelf met inrichten van dit soort burgerinitiatieven. Zo starten ouders zelf initiatieven waar ze zich gezamenlijk bezighouden met de kwaliteit van het onderwijs. In Utrecht zijn enkele ouders bij elkaar gekomen onder de naam Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht die ouders informeren over het beleid van middelbare scholen in de regio Utrecht op geschiktheid voor kinderen met autisme. Dit beoordelen ze aan de hand van een eigen ontworpen preventiepiramide, een kader om scholen op basis van zorgbeleid mee in te delen. Het lijkt erop dat er steeds meer initiatieven vanuit ouders komen om het onderwijs te verbeteren en er tegelijkertijd op toe te zien dat het onderwijs voldoet aan de verwachtingen die zij hebben. Zij voeren hierbij op eigen initiatief controle uit om dit te waarborgen en beoordelen daarbij de onderwijsinstellingen op voldoende kwaliteit. Dit gebeurt niet alleen in het onderwijs, maar ook bijvoorbeeld in de zorg, bij milieu of omgevingszaken. Zo meten bijvoorbeeld burgers in verschillende grote steden de luchtkwaliteit met eigen meetapparatuur en controleren zij het beleid tegen luchtvervuiling wel goed wordt vormgegeven. Burgers stellen zich zo op als toezichthouders.

1.2 Doel van het onderzoek

In dit verkennende onderzoek wordt geprobeerd zicht te krijgen op de doelen en het effect van burgerinitiatieven die toezicht lijken te houden. Burgers worden in toenemende mate betrokken bij het beleidsproces en nemen een steeds actievere rol in de maatschappij (van Twist et al., 2014). Dit gebeurt nu nog vooral in de agendering en de ontwerpfase van het beleid. Burgerbetrokkenheid bij de evaluatie van het beleid, bijvoorbeeld door toezicht, is daarentegen nog schaars. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar initiatieven die zich in deze laatste categorie bevinden, burgers die actief zijn in het toezichtdomein. Burgers bepalen zelf welke publieke instellingen zij goed vinden presteren en welke aan de door hen gestelde normen voldoen. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van dit soort initiatieven en in kaart te brengen wat de mogelijke bijdrage is van dit burgertoezicht zijn ten aanzien van huidige formele vormen van toezicht.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Nu er steeds meer initiatieven komen vanuit burgers (Phillips, 2012) is het interessant in kaart te brengen wat voor soort initiatieven er op dit moment zijn en in hoeverre deze van belang zijn voor de maatschappij. De burgerinitiatieven die een vorm van toezicht houden op publieke instellingen en hier los van de wettelijke wegen zich mengen in de controle van publieke diensten worden in dit onderzoek onderzocht. Dit geeft inzicht in waarom deze toezichtvormen ontstaan en in hoeverre deze relevant kunnen zijn voor kwaliteitsverbeteringen. Daarnaast kan dit interessant zijn voor het formele toezicht, de Rijksinspecties, om te onderzoeken wat de waarde is van dit soort burgerinitiatieven en hoeverre zijn een aanvulling kunnen zijn op dit formele toezicht.

In de huidige tijd waarin steeds meer informatie via internet te vinden is (van Twist, 2013), is het voor burgers steeds makkelijker om een overwogen oordeel te geven over publieke diensten (Mertens, 2011). Daarnaast wordt ook steeds meer verwacht dat burgers actief participeren in de samenleving en zelf taken op zich gaan nemen (Bressers et al., 2015). Hierdoor worden ook zij steeds kritischer en zullen zij zich uiten over de kwaliteit. Burgers geven een ander burgerperspectief op de kwaliteit van bijvoorbeeld zorginstellingen of scholen (Albeda, 2007). Burgerinitiatieven delen deze informatie vaak via verschillende media-kanalen waardoor de vraag ontstaat of instellingen effect hiervan merken en of zij hun werkzaamheden aanpassen ter aanleiding van dit burgerperspectief.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Op dit moment is er veel onderzoek gedaan naar toezicht (Sparrow, 2000; Mertens, 2011; Meijer, 2003; Albeda, 2007) en maatschappelijke controle (Bovens, 2014; Meijer, 2003). Hier heeft het burgerperspectief al een toenemende rol in, maar is deze nog niet onderzocht ten aanzien van een losstaand burgertoezicht. Op dit moment is er al onderzoek gedaan naar de rol van burger in inspecties (Albeda, 2007), maar weinig over losstaande toezicht initiatieven die door de burger zelf zijn georganiseerd. Dit is een nieuw gebied waar onderzoek naar gedaan wordt.

Daarnaast is wel veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie (van Twist et al., 2014; Edelenbos & Monnikhof, 1998; Bressers et al, 2015). Hier ligt voornamelijk de focus op de steeds meer betrokken burger die zelf ook taken op zich gaat nemen en de overheid die daar een steeds groter beroep op doet. Hierbij gaat het overnemen van taken van de overheid. Deze trend wordt steeds meer belicht door overheden en ingezet om burgers te betrekken bij het beleidsproces. Dit gebeurt nu voornamelijk bij de beleidsvorming in de ontwikkelfase, maar niet in de evaluatiefase (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Het samenkomen van burgers en toezicht is nu dus ook nog een onderbelicht terrein.

Dit onderzoek probeert een brug te slaan tussen actieve burgers en toezicht door deze twee concepten met elkaar te verbinden. Er wordt gekeken naar waar kansen en risico's liggen wanneer burgers zelf toezicht gaan houden naast het formele toezicht vanuit het Rijk. Op welke aspecten kan het een bijdrage zijn voor het toezicht en op welke aspecten voegt het niets toe.

1.5 Vraagstelling

In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre deze burgerinitiatieven als een vorm van burgertoezicht kan worden beschouwd, hoe dit zich verhoudt tot formeel toezicht en of het bijdraagt aan de verbetering van publieke diensten. De vraagstelling luidt dan ook:

Op welke wijzen draagt burgertoezicht bij aan formeel toezicht?

Om deze vraag te beantwoorden zijn er vier deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag is geformuleerd om inzichtelijk te krijgen wat het werk van het burgertoezicht is. Daarnaast zijn er drie deelvragen geformuleerd om inzicht te krijgen hoe deze vormen van burgertoezicht beoordeeld zouden kunnen worden. Deze vragen zijn dan ook gebaseerd op de perspectieven van Bovens (2005) en Bovens en Schillemans (2009) die deze perspectieven hanteren als normatief evaluatiekader. Het rechtsstatelijke perspectief kijkt naar de naleving van wettelijk vastgestelde normen en regels. Vervolgens kijkt het democratische perspectief naar het kunnen bijsturen en

beoordelen van de doelmatigheid van het overheidsoptreden. Uiteindelijk kijkt het leerperspectief naar de manier waarop bestuurders en uitvoerders worden geprikkeld om te blijven leren en zelfreflectie te verhogen waardoor de effectiviteit wordt vergroot. Vanuit ieder perspectief is een deelvraag geformuleerd om zo het burgertoezicht te kunnen beoordelen.

1. Welke vorm heeft het burgertoezicht? (vanuit de aard van het toezichtmechanisme)
2. In welke mate worden wetmatige normen gehandhaafd? (vanuit het rechtsstatelijke perspectief)
3. In hoeverre biedt burgertoezicht ondersteuning aan het werk van de inspectie? (vanuit het democratische perspectief)
4. Dragen deze burgerinitiatieven bij aan de verbetering van publieke diensten? (vanuit het leerperspectief)

1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk (1) is het onderzoek geïntroduceerd. In hoofdstuk 2 zal informatie gegeven worden over toezicht in Nederland en de hierbij behorende theoretische achtergrond over toezicht en maatschappelijke controle. In hoofdstuk 3 zal het beoordelingskader waar in dit onderzoek mee wordt gewerkt uitgewerkt worden. Het gaat hier om de vorm van het toezicht (aan de hand van theorieën van Yesilkagit (2009) en Bovens en Schillemans (2009)) en de perspectieven waardoor normatief naar het burgertoezicht wordt gekeken (Bovens, 2005; Bovens en Schillemans, 2009). Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de methodologie in dit onderzoek uitgewerkt. Hierin wordt de operationalisering van het beoordelingskader uitgewerkt, casuselectie toegelicht en dataverzameling uitgelegd. In hoofdstuk 5 worden de resultaten besproken, waarbij vervolgens in hoofdstuk 6 een vergelijkende analyse wordt gemaakt tussen de twee casussen met aanvulling vanuit het Delphi-onderzoek. Hoofdstuk 7 sluit vervolgens af met een conclusie op de hoofd- en deelvragen. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op het onderzoek en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

2. Burgers en toezicht

In dit hoofdstuk wordt zowel de theoretische achtergrond van toezicht en maatschappelijke controle uiteengezet, naast een schets van het toezicht in Nederland. Allereerst wordt gekeken vanuit de theorie naar toezicht. Vervolgens wordt uiteengezet hoe de rijksinspecties in Nederland zijn ingedeeld en vanuit welk perspectief zij naar ‘goed’ toezicht kijken. Daarna zal de trend van burgerparticipatie geïntroduceerd worden en de koppeling gelegd worden tussen actieve burgers en toezicht. Vervolgens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een toelichting op maatschappelijke controle.

2.1 Sturing door toezicht

De controlerende functie van ouders, zoals eerder genoemd in de inleiding, in het onderwijsdomein begint steeds meer te lijken op formele vormen van toezicht. Nauw verwant aan het begrip ‘controle’ is dan ook het begrip ‘toezicht’ (Meijer, 2003). Het verschil tussen toezicht en controle is dat bij toezicht de toetsingscriteria vooraf vast lijken te staan terwijl bij controle deze criteria nog ter discussie staan. Deze toetsingscriteria kunnen gezien worden als normen waaraan voldaan moet worden door een instelling. Het kabinet definieert toezicht dan ook als volgt: *“toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”* (Ministerie van BZK, 2005).

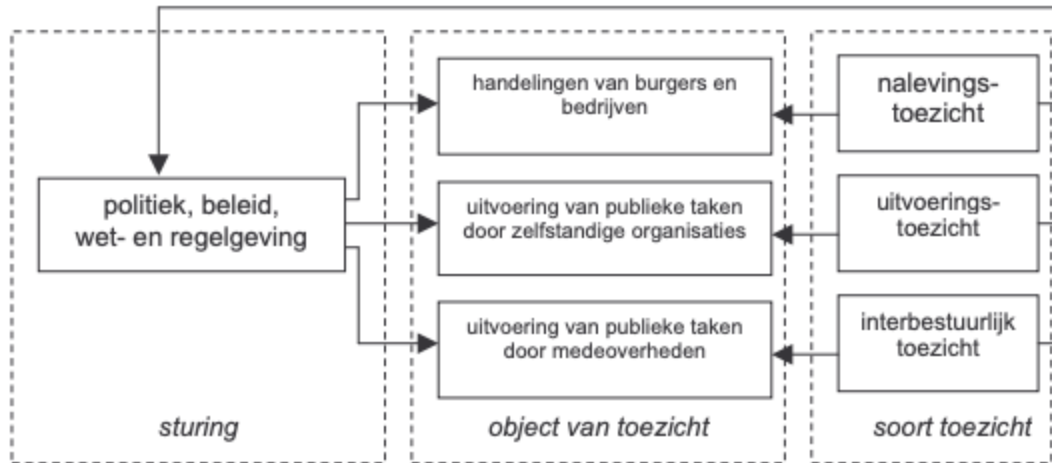
Toezicht is daarom een indirecte vorm van besturen (Mertens, 2011). De directe besturing is de verantwoordelijkheid van de leiding van de onderneming of de instelling en soms een deel van het openbaar bestuur. Het houden van toezicht door de overheid is dan ook het wettelijk gelegitimeerd beïnvloeden van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon om een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken. Je kunt daarom stellen dat het de sturing van de directe besturing is. De inspectie heeft hierdoor invloed op het gedrag van de organisatie of instelling (Meijer, 2003). De inspecties gaan over de rechtmatigheid, doelmatigheid en efficiëntie van de bestedingen en handelingen van actoren (Yesilkagit, 2009). De Ambtelijke Commissie Toezicht definieert toezicht als volgt: *“Toezicht moet worden gezien als een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. De commissie is van mening dat de belanghebbenden en gebruiker van de onder toezicht staande organisatie of sector een rol moeten krijgen in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en effectiviteit van de onder toezicht staande organisaties of sectoren.”* (Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000).

2.2 Fasen van toezicht

Toezicht wordt door de overheid vormgegeven in de vorm van Rijksinspecties die naar de, zogenoemde, *checks and balances* van publieke instellingen kijken. Yesilkagit (2009) omschrijft de werking van toezicht in drie fasen: 1) de informatiefase: het initiëren van toezicht waarbij het onderscheid wordt gemaakt tussen routinematig toezicht en inspecteren op basis van klachten en risico's, 2) de debatfase: het vervolgens verrichten van de inspectie waar de instelling wordt getoetst aan de vastgestelde normen en 3) de oordeels- en sanctioneringsfase waar de analyses van de inspectie worden beoordeeld en hierover een oordeel wordt gevormd met bijbehorende sanctionering. Volgens Sparrow (2000) dient het doel van toezicht risico-controle. Hierbij is het voor de toezichthouder noodzaak om te definiëren wanneer een instelling schade (gaat) doen en dan juist op die momenten en plekken in te grijpen. Dit is het inspecteren op basis van risico's (Yesilkagit, 2009). Toezicht heeft daarbij dan dus geen preventief of reactief karakter, maar is vooral gericht op actief toezicht houden bij duidelijke risico's op het moment zelf (Sparrow, 2000). Binnen het onderwijsdomein is dit bijvoorbeeld terug te zien in de 'zachte' inspecties van de Inspectie van het Onderwijs (Yesilkagit, 2009). Zij houden meer toezicht op scholen waarvan veel klachten staan genoteerd en waarvan het bekend is dat de scholen niet voldoende presteren.

2.3 Rijksinspecties

In Nederland wordt formeel toezicht gehouden op publieke diensten door de Rijksinspecties. Er zijn verschillende rijksinspecties die toezicht houden op publieke instellingen: Inspectie Veiligheid Defensie, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Staatstoezicht op de Mijnen, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Leefomgeving en Transport, Erfgoedinspectie en Agentschap Telecom. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu voert onder andere milieumetingen uit om te waarborgen dat er een goede leefomgeving is voor de bevolking. Zij zijn geen officiële inspectie, maar hebben wel het doel om toe te zien op kwaliteitseisen in Nederland. In de Kaderstellende Visie Toezicht (Ministerie van BZK, 2005) wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten toezicht: nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht. Het nalevingstoezicht richt zich op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en organisaties. Uitvoeringstoezicht kijkt naar het uitvoeren van taken door publieke instellingen. Het interbestuurlijk toezicht kijkt naar de uitvoering van taken door decentrale overheden.



Figuur 1. Schema toezichtsvormen uit Kaderstellende Visie Toezicht (Ministerie van BZK, 2005).

Deze drie soorten toezicht omschreven door de overheid komen overeen met de drie hoofdtypen toezicht (Mertens, 2011). Deze drie hoofdtypen zijn: regelgeleid toezicht, opbrengst georiënteerd toezicht en systeemtoezicht. Regelgeleid toezicht richt zich op het naleven van regelgeving, wat overeenkomt met nalevingstoezicht. Opbrengst georiënteerd toezicht richt zich op de uitvoering en de daarbij horende uitkomst en opbrengst van de publieke dienst, deze komt overeen met uitvoeringstoezicht. Het interbestuurlijk toezicht komt overeen met systeemtoezicht omdat zij beiden kijken naar het bestuurlijke proces achter de publieke dienst.

In dit onderzoek zijn twee burgerinitiatieven uitgelicht waarvan een naar de naleving van normen rondom luchtkwaliteit kijkt bij de gemeente en de ander beoordeelt of scholen voldoende aan passend onderwijs doet, gericht op de diensten van de scholen. Het gaat in dit onderzoek dus om een casus uit het interbestuurlijk toezicht, door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en een casus uit het uitvoeringstoezicht, de Inspectie van het Onderwijs.

2.4 Principes van goed toezicht

Aan deze drie vormen van toezicht worden zes principes van goed toezicht vanuit de overheid gekoppeld: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze principes zijn op ieder van deze vormen van toezicht toepasbaar, maar komen net anders tot uiting (Ministerie van BZK, 2005). In onderstaande tabel staan deze principes uitgelegd met een korte beschrijving gebaseerd op de uitwerking van de principes in de Kaderstellende Visie Toezicht (Ministerie van BZK, 2005). De volledige checklist toezicht is toegevoegd in Bijlage 1.

Tabel 1.

Overzicht principes van goed toezicht.

Principe	
Selectief	<ul style="list-style-type: none"> a. de mate waarin de overheid zelf zorg draagt voor het houden van toezicht b. vorm en omvang van toezicht op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.
Slagvaardig	<ul style="list-style-type: none"> a. Toezicht is bij risico instellingen slagvaardig, maar bij instellingen waar het goed gaat lossen.
Samenwerkend	<ul style="list-style-type: none"> a. middel om de overlast van toezicht voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken. b. delen van informatie en afstemmen van activiteiten op basis hiervan.
Onafhankelijk	<ul style="list-style-type: none"> a. Drie kernactiviteiten van toezicht, informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden zijn verricht.
Transparent	<ul style="list-style-type: none"> a. Transparant maken van aspecten van toezicht: nut en noodzaak, waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht.
Professioneel	<ul style="list-style-type: none"> a. Toezichthouders moeten flexibel zijn in wijze van toezicht houden, daar waar het kan moet zij stimulerend zijn, daar waar het moet dient de toezichthouder over een hardere corrigerende houding te beschikken.

Deze principes van goed toezicht worden nagestreefd door alle Rijksinspecties. In deze principes zijn de verschillende fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009) en het risico-controle karakter van toezicht (Sparrow, 2000) terug te zien. De principes van slagvaardigheid en selectief zijn sluiten aan bij het risico-controle karakter. De drie kernactiviteiten omschreven bij onafhankelijkheid, toezicht, informatie verzamelen, oordelen en interveniëren, sluiten aan bij de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009).

2.5 Ontwikkeling van burgerparticipatie

In dit onderzoek wordt gekeken naar burgers die participeren in dit bovenstaand toezichtdomein. Dit actieve burgerschap sluit aan bij een breder zichtbare trend. Het actief betrokken zijn van burgers in het publieke domein is een trend van de afgelopen drie decennia (Phillips, 2012). Sinds de midden 90-jaren is er een verschuiving begonnen van formeel burgerschap naar sociaal burgerschap waar juist ook het gevoel van zijn van een *community* en betrokkenheid bij de staat van belang is. In deze verzorgingsstaat wordt van burgers verwacht dat zij actief deelnemen in de samenleving en hier een eigen bijdrage aan geven. Deze burgerparticipatie richt zich op de maatschappelijke kracht en energie van de burger waar de overheid een steeds groter beroep op doet (Bressers et al., 2015). Hier tegenover staat dat burgers steeds meer rechten hebben op goede zorg, woning en inkomen (Hasenfeld, Rafferty & Zeld, 1987). Burgers worden steeds meer betrokken bij de kwaliteit van publieke diensten en de eventuele bijdrage die zij kunnen leveren aan de maatschappij.

De laatste jaren ontstaan daarom ook steeds meer burgercoöperaties bottom-up (Bokhorst et al., 2015). Dit gebeurt wanneer burgers het heft zelf in handen nemen en vanuit een overtuiging, idee, initiatief of belang zelf gaan handelen. Dit wordt zelforganisatie genoemd. Hierbij nemen zij vaak een dienst over van de overheid in de overtuiging dat zij iets toevoegen aan de samenleving door dit zelf te organiseren. De diensten die de overheid leveren voldoen dan niet meer aan de verwachtingen of richten zich dan nog niet op het idee van de burger. Deze burgercoöperaties zijn ontstaan uit kleinschalige burgerinitiatieven die vervolgens uitgroeien tot formele burgercoöperaties. Dit is een vorm van autonoom burgerschap, waarbij burgerschap de ontwikkeling leidt in plaats van dat het reageert op het door de overheid voorgeschreven beleid waarin burgers participeren (Phillips, 2012).

Burgers worden vaak omschreven als individuen of collectieve groeperingen (Damgaard & Lewis, 2014), zoals bijvoorbeeld ouderverenigingen in het onderwijsdomein. Het is moeilijk om precies te omschrijven wie burgers zijn en wat zij precies zouden kunnen doen voor een ander (Phillips, 2012). Het is moeilijk om vragen te beantwoorden zoals: wanneer behoort een burger tot een bepaalde groep en wanneer kan verwacht worden dat zij bepaalde taken uitvoert? Burgers worden echter wel in toenemende mate betrokken bij het beleidsproces (van Twist et al., 2014). Deze ontwikkeling wordt interactief beleid genoemd (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Burgers krijgen de kans om inhoudelijk mee te denken met het te vormen beleid. Dit gaat echter niet verder dan de ontwikkelfase, burgers worden nauwelijks betrokken bij de evaluerende fase van het beleidsproces. Dit is waar het overheidstoezicht wel een rol in speelt.

Ondanks dat er dus in toenemende mate steeds meer burgercoöperaties worden gezien en burgers meer betrokken raken, is er nog weinig bekend over de burgerinitiatieven die toekijken op het functioneren van de publieke diensten. Het uitvoeren van toezicht wordt nu door formele inspecties uitgevoerd waarbij de burger minimaal betrokken is (Albeda, 2007). In dit onderzoek wordt gekeken naar de burgerinitiatieven die toezicht lijken te houden.

2.6 Burgerperspectief in toezicht

De afgelopen jaren ontstaan er daarnaast ook steeds meer vormen van toezicht vanuit de overheid zelf (Mertens, 2011). Een spiraal van wantrouwen (Djelic & Sahlin, 2006) kan ontstaan doordat er steeds meer activiteiten zijn die monitoren en beoordelen. Activiteiten die ervoor zouden moeten zorgen dat regels worden nageleefd en activiteiten transparant worden gemaakt, zorgen soms juist voor wantrouwen waardoor er een steeds grotere vraag naar regulatie en toezicht ontstaat. Burgers kunnen hierdoor wantrouwen ontwikkelen in het Nederlandse toezicht.

Verschillende stappen zijn daarom gezet om burgers actiever te betrekken bij toezicht (Chavannes, 2007). Zo kunnen zij hun ervaringen delen die zij hebben met bepaalde producten en diensten via klachtenfora. Burgers kunnen dit ook doen door aan te sluiten bij onafhankelijke organisaties waar zij klachten kunnen indienen of lid te worden van een actie-netwerk. Daarnaast wordt er door de inspecties steeds meer duidelijkheid verschaft over de werkwijze van de diensten van de inspecties en wordt er ook inzicht gegeven in de prioriteitstellingen en worden daarbij de resultaten van het toezicht openbaar gemaakt (Mertens, 2011). Het werk van de inspectie wordt hierdoor steeds transparanter, burgers kunnen ook toegang krijgen tot de resultaten van de inspectie en hier een eigen mening over vormen. De Inspectie van het Onderwijs heeft bijvoorbeeld de gegevens over de prestaties van scholen openbaar gemaakt waardoor een vorm van *'naming-and-shaming'* ontstaat (Yesilkagit, 2009). Hierdoor kunnen burgers reageren op de beoordeling van de inspectie en de keuze voor een organisatie hierop baseren. De stappen die de burger nu formeel kan nemen is ofwel *exit* of *voice* (Ackerman, 2004). *Exit* is de mogelijkheid die de burger heeft om weg te stappen van een bepaalde dienst en hierdoor zijn oordeel te uiten over de prestatie van deze dienst. Hoe meer de burger participeert bij deze dienst hoe lastiger het wordt om *exit* te gebruiken en zal vooral gebruik gemaakt worden van *voice*. *Voice* is het willen gehoord worden van de burger over de kwaliteit van de publieke diensten. Burgers kunnen dit doen door klachten in te dienen, maar ook door actief via media afkeurend te zijn over de kwaliteit van de instelling. Het lijkt er op dat burgertoezicht een volgende stap is, waarnaast dat burgers betrokken zijn bij vormen van toezicht, zij nu ook zelf toezichtmechanisme gaan ontwikkelen.

Dit wordt al in zekere zin teruggezien in maatschappelijke controle. Maatschappelijke controle gaat om het door burgers, maatschappelijke groeperingen en media uitoefenen van controle op de publieke sector (Bovens, 2009). Het gaat hier dus niet om de inspectie die invloed uitoefent, maar de maatschappij. Deze maatschappelijke controle voeren burgers uit in de publieke sector, zoals bij het onderwijs, wanneer zij kijken naar het gedrag van de publieke diensten, in dit geval de scholen. Dit gaat over aanvullende normen die bij deze vorm van controle worden vastgesteld door de burgers zelf (Meijer, 2003). Het gaat hier dus niet om de formele normen die vastgesteld zijn door de Rijksinspecties, maar vaak om andere normen die worden toegevoegd aan de formele eisen. Bij maatschappelijke controle zijn hier geen vaste eisen voor gesteld en worden hier ook geen formele sancties aan gekoppeld. Rijksinspecties hebben hierdoor op een andere manier invloed op de instellingen dan op dit moment de maatschappij kan hebben. Zoals eerder aangegeven zijn controle en toezicht nauw verbonden aan elkaar (Meijer, 2003).

2.8 Conclusie

Toezicht wordt formeel door de rijksoverheid uitgevoerd op basis van principes van goed toezicht (Ministerie van BZK, 2005). Zij zien toe op de uitvoering van diensten, de naleving van regelgeving en de werking van decentrale overheden. In de werkzaamheden van de inspectie zijn de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009) terug te zien. Het gaat hier om informatie verzamelen, oordeelsvorming over die informatie (door reflectie of debat) en vervolgens hier passende maatregelen, sancties, op nemen. Toezicht vindt cyclisch plaats in Nederland, echter wordt afhankelijk van risico-controle het toezicht in sommige situaties aangepast.

Burgers nemen een steeds actievere rol aan in de maatschappij. Door de informatiesamenleving waarin wij op dit moment leven is het steeds eenvoudiger om gedetailleerde informatie te krijgen over de kwaliteit van publieke diensten. Hierdoor wordt het ook eenvoudiger om hier als burger een oordeel over te geven. Dit kunnen burgers uiten door middel van *exit* of *voice*. Het lijkt nu steeds vaker voor te komen dat burgers een actieve controlerende rol in nemen in de maatschappij en verder gaan dan alleen een vorm van *exit* door echt te oordelen en sancties uit te delen.

In dit onderzoek wordt verder gespecificeerd in welke vorm burgertoezicht bestaat en hoeverre dit een bijdrage levert aan het toezicht dat nu al plaatsvindt. In het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt hoe gekeken kan worden naar de burgerinitiatieven om vast te stellen welke vorm van burgertoezicht het is. Vervolgens wordt het beoordelingskaders vanuit de perspectieven op toezicht toegelicht, hierdoor kan gekeken worden of het burgertoezicht een meerwaarde heeft en waarop het dan een bijdrage levert.

3. Beoordelingskader burgertoezicht

In dit hoofdstuk worden verschillende beoordelingskaders uitgewerkt die ingezet kunnen worden om het burgertoezicht te beoordelen. Er wordt gesteld dat burgers steeds vaker publieke instellingen ter verantwoording roepen en zelf benadrukken wat belangrijke aspecten zijn van de kwaliteit van diensten. In dit onderzoek willen we kijken of dit burgertoezicht een bijdrage levert aan formeel toezicht. Om dit burgertoezicht hierop te beoordelen is het noodzakelijk een beoordelingskader te formuleren.

Om verantwoordingsmechanismen te beoordelen zijn al wel verschillende beoordelingskaders ontwikkeld (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009). Verantwoordingsmechanismen lijken veel op toezichtmechanismen. In verantwoording wordt gedefinieerd vanuit de actor die verantwoording aflegt aan het forum, terwijl toezicht wordt gedefinieerd vanuit het forum die toezicht houdt op de actor. Het beoordelingskader voor verantwoording (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009) wordt in dit onderzoek vertaald naar het toezichtdomein. In dit onderzoek wordt eerst vastgesteld wat de vorm van het toezicht is, dit staat hieronder uitgewerkt. Vervolgens worden drie beoordelingsperspectieven (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009) nader toegelicht die ingezet worden om de kwaliteit van het burgertoezicht te beoordelen.

3.1 De vorm van het toezicht

Om de vorm van het toezicht vast te stellen wordt gekeken naar de aspecten van publieke verantwoording (Bovens, 2005). Publieke verantwoording komt in zekere zin overeen met burgertoezicht, waarbij er een relatie is tussen diensten en burgers. Bij burgertoezicht geven de burgers een oordeel over de kwaliteit van een dienst, waarbij bij publieke verantwoording de diensten verantwoording afleggen aan de burgers. Om publieke verantwoording te onderscheiden zijn vier aspecten geformuleerd (Bovens, 2005): het forum, de actor, het optreden en de relatie tussen de actor en forum. In deze paragraaf wordt uitgewerkt hoe deze vier aspecten ook voor burgertoezicht gebruikt kunnen worden.

Gekeken naar het forum kan de vraag gesteld worden: “aan wie wordt verantwoording afgelegd?”. Hierbij kan een indeling gemaakt worden op basis van het soort forum waaraan de actor verantwoording moet afleggen (Bovens & Schillemans, 2009). Het gaat hier om alle betrokken belangengroepen. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar burgers als fora, zij worden hier gezien als klanten of belangenbehartigers.

Om de actor vast te stellen kan de vraag gesteld worden: “door wie wordt verantwoording afgelegd?” (Bovens, 2005). Hierbij moet rekening gehouden worden of de organisatie hier ter

verantwoording worden geroepen of zijn het individuele beslissingen waar naar gekeken wordt. Bij toezicht kan gekeken worden naar wie er beoordeeld wordt: zijn dit meerdere instellingen of gaat het om een enkele dienst of persoon.

“Waarom moet verantwoording worden afgelegd?” is de vraag die gesteld kan worden om vast te stellen naar welke aspect van het optreden van een instelling wordt gekeken (Bovens & Schillemans, 2009). Het gaat dan bijvoorbeeld om de financiële verantwoording of juist een procesverantwoording. De verantwoording kan ook gaan over het beleid dat wordt uitgevoerd en of dit aansluit bij die visie en kwaliteitseisen van de instelling.

Als laatste wordt gekeken naar de relatie tussen de actor en het forum. Hierbij gaat het om de aard van de verplichting van de verantwoording, dit kan verticale verantwoording zijn, diagonale verantwoording of horizontale verantwoording. Publieke verantwoording wordt geredeneerd vanuit het perspectief van de actor die verantwoording aflegt aan een betrokken forum (Schillemans, 2007). In het kader van burgertoezicht lijkt deze vaste relatie niet altijd voor te komen, het kan zijn dat burgers volledig op eigen initiatief een oordeel geven over de actor.

Samengevat kunnen deze aspecten van publieke verantwoording hier worden gebruikt om een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van burgertoezicht. Hierbij worden de vragen anders gesteld om een duidelijk beeld te krijgen van de vier aspecten (forum, actor, optreden en relatie). De volgende vier vragen kunnen dan gesteld worden om zicht te krijgen op het hier onderzochte burgertoezicht:

1. De aard van het forum: door wie wordt toezicht gehouden?

Gaat het om een kleine groep (<10) burgers die verenigd zijn en toezicht houden, of gaat het om een grotere groep (>10) burgers die in een formele stichting werken, of is het juist een landelijk georganiseerd netwerk.

2. De aard van de actor: wie wordt beoordeeld?

Wordt toezicht gehouden op een enkele instelling, <10 instellingen of wordt landelijk toezicht houden op meer dan >10 instellingen.

3. De aard van het optreden: waarover wordt toezicht gehouden?

Kijk het burgerinitiatief naar het proces, de financiën van een instelling of juist het beleid.

4. De aard van de relatie: waarom houdt het forum toezicht op de actor?

Heeft het burgerinitiatief een horizontale of verticale relatie met de instelling, of staat het burgerinitiatief helemaal los van de beoordeelde instelling.

Deze vragen worden gebruikt in dit onderzoek om duidelijkheid te krijgen over de vorm van het burgertoezicht die terug te zien zijn in de casussen die onderzocht worden.

3.2 Perspectieven op toezicht

Om te beoordelen of de vormen van burgertoezicht effectief zijn worden de evaluatieve perspectieven van Bovens (2005) en Bovens en Schillemans (2009) gebruikt. Om het toezicht in dit onderzoek te beoordelen worden deze perspectieven gebruikt als beoordelingskader. Drie evaluatieve perspectieven worden onderscheiden: het rechtsstatelijke perspectief, het democratische perspectief en het leerperspectief. Deze drie normatieve evaluatieperspectieven kijken op verschillende manieren naar bestuurlijke praktijken (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008). Hierdoor kunnen toezichtmechanismen verschillend beoordeeld worden vanuit de verschillende perspectieven. Wat het ene perspectief ziet als bevorderlijk, kan door het andere perspectief gezien worden als nadelig. Hieronder staan de drie perspectieven nader toegelicht.

3.2.1 Het rechtsstatelijke perspectief

Het rechtsstatelijke perspectief kijkt naar verantwoording als het ultieme middel om te voorkomen dat heersers de ultieme macht ontwikkelen (Bovens, 2005). Het centrale idee van het rechtsstatelijke perspectief is dat er verantwoording wordt gegeven aan wetgevende, rechtsprekende en andere toezichthoudende machten om zo te zorgen dat uitvoerende machten geen machtsconcentratie kunnen krijgen. Dit rechtsstatelijke perspectief gaat dus in op het tegengaan van een ultieme macht binnen de staat (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008). Andere publieke instellingen zoals de inspectie worden ingezet om deze vorming van een ultieme macht tegen te gaan en misbruik van publieke autoriteit te voorkomen. De principes van goed toezicht van onafhankelijkheid en transparantie (Ministerie van BZK, 2005) sluiten hier op aan. Er mag geen ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij zijn door de overheid. Transparantie zorgt er voor dat deze onafhankelijkheid gewaarborgd wordt en controleerbaar is.

Het rechtsstatelijke perspectief heeft als beoordelingscriterium de mate waarin voelbare sancties kunnen op worden gelegd wanneer wetten en normen worden overtreden (Bovens, 2005). Hier wordt gekeken of de burgerinitiatieven sancties kunnen opleggen bij de instellingen. Daarnaast wordt gekeken of enkel naar de eigen normen wordt gekeken of ook naar de wettelijke geformuleerde normen.

1. Richt het burgerinitiatief op de handhaving van wettelijk gestelde normen?

Voert het burgerinitiatief ook controle uit op wettelijk gestelde normen of kijkt het enkel naar de zelf geformuleerde normen.

2. Beschikken de burgerinitiatieven over een voldoende adequate informatiepositie?

Hebben de burger toezichthouders voldoende informatie om een eerlijk oordeel te kunnen geven over de door hen opgestelde normen. Hebben zij toegang tot dezelfde data als de inspectie, of krijgen zij juist aanvullende informatie of wellicht onvoldoende informatie om een oordeel te geven.

3.2.2 Het democratische perspectief

Het democratische perspectief kijkt naar verantwoording als mogelijkheid voor democratisch gelegitimeerde actoren tot beïnvloeding en (bij)sturing van bestuur, beleid en organisatie (Bovens, 2005). Het democratische perspectief wordt vaak beschreven als de principaal-agent relatie tussen de overheid en de burgers (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008). Het gaat hierbij om het verantwoordelijk houden van de overheid door de burgers wanneer het gaat om de besteding van belastinggeld en de levering van publieke diensten. Samenwerken met betrokken partijen is een van de principes die geformuleerd is in het kader van goed toezicht (Ministerie van BZK, 2005). De informatie van het toezicht wordt gedeeld en op basis daarvan wordt afstemming bereikt over de vorm van het toezicht. Dit sluit aan op deze principaal-agent relatie tussen burger en overheid.

Het beoordelingscriterium van het democratische perspectief is geformuleerd als het kunnen bijsturen en beoordelen van de doelmatigheid van het overheidsoptreden (Bovens, 2005). Hier wordt gekeken naar de rol die het burgerinitiatief op zich neemt binnen het toezichtdomein: neemt het burgerinitiatief een aanvullende rol op en stuurt zij hierbij het overzicht toezicht bij. De vragen die hiervoor opgesteld zijn:

3. In welke mate biedt het burgerinitiatief informatie over de behoorlijkheid en doelmatigheid van de instelling?

Kijkt het burgerinitiatief naar bredere doelstellingen van de organisatie om een oordeel te geven over de doelmatigheid van de instelling in brede zin.

4. In welke mate leidt het burgerinitiatief zelf tot bijsturing van het optreden van de overheidsorganen in de door democratisch gelegitimeerde organen gewenste richting?

Merkt de inspectie van het ontstaan van het burgerinitiatief en verwerken zij resultaten van het burgerinitiatief in eigen controles.

3.2.3 Het leerperspectief

Het leerperspectief, ook wel cybernetisch perspectief genoemd, kijkt naar verantwoording als de manier waarop bestuurders en uitvoerders worden geprikkeld om te blijven leren en zelfreflectie te verhogen waardoor de effectiviteit wordt vergroot (Bovens & Schillemans, 2009). Het kijkt naar de mate waarin het bijdraagt aan het leervermogen van de organisatie (Schillemans, 2007). Het gaat om verantwoording als noodzakelijke voorwaarde voor het leren door bestuurders en uitvoerders (Bovens, 2005). Dit wordt gesteld als mate waarin verantwoordingsarrangementen bestuurlijke organen prikkelen tot verhoogd omgevingsbewustzijn, verhoogde zelfreflectie en veranderend vermogen. Het doel is om de uitvoerende organisaties te laten leren. Als principe van goed toezicht (Ministerie van BZK, 2005) wordt aangegeven dat de inspectie professioneel moet zijn; waar het kan stimulerend en waar nodig corrigerend. Hierdoor wordt verwacht dat de inspectie een leereffect te weeg brengt bij de onder toezicht staande instelling.

Het leerperspectief richt zich op vraag in hoeverre het verantwoordingsmechanisme van invloed is op het leren en verbeteren binnen de organisatie (Bovens, 2005). Het gaat hier om de verbetering van de kwaliteit van diensten naar aanleiding van het oordeel van het burgerinitiatief. Treden er verbeteringen op en worden lessen geleerd door het oordeel van het initiatief.

5. In welke mate draagt het burgerinitiatief ertoe bij dat er zinvolle informatie over vroegere en actuele bestuurlijke prestaties beschikbaar komt?

Worden de resultaten van het onderzoek door het burgerinitiatief gedeeld en wordt door de organisatie zelf aangegeven in hoeverre zij hier mee aan de slag zijn gegaan. Wordt het vermeld op media-kanalen in hoeverre dit thema relevant is.

6. In welke mate prikkelt het burgerinitiatief de bestuurlijke actoren tot interne reflectie en het daarop gebaseerd leergedrag?

Geven de onderzochte instellingen aan dat zij verbeterpunten hebben geformuleerd naar aanleiding van het onderzoek van het burgerinitiatief.

7. In hoeverre ziet het burgerinitiatief toe of de verbeteringen binnen de instelling blijvend zijn?

Doet het burgerinitiatief meerdere keren een controle. Dit houdt in dat zij toezien op blijvende verbeteringen en dat de getrokken lessen een aandachtspunt blijven voor de instellingen.

3.3 Conclusie

Burgertoezicht is nog in mindere mate gespecificeerd en onderzocht. Het kan helpen door te onderzoeken welke vorm het burgertoezicht heeft en waar het zich op richt. Dit kan gedaan

worden door te kijken naar de vorm van het toezichtmechanisme (Bovens, 2005). Door te kijken op welke manier de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009) getypeerd zijn in het burgertoezicht worden meer kaders gegeven aan de vorm van het burgertoezicht.

De perspectieven op toezicht (Bovens & Schillemans, 2009) geven meer zicht op de bijdrage van het toezicht: waar richt het zich op en waar heeft het effect op? Het rechtsstatelijke perspectief geeft kaders over de naleving van wetten en normen. Het democratische perspectief richt zich op de invloed op de overheidskaders en het leerperspectief richt zich op de leerpotentie van de instelling. In het volgende methodologische hoofdstuk wordt uitgewerkt hoe deze perspectieven worden gebruikt in dit onderzoek.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methode die is gehanteerd in dit onderzoek toegelicht. Om de hoofdvraag en de daarbij behorende deelvragen te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve benadering van onderzoek doen. Deze benadering wordt vaak ingezet om complexe of nieuwe fenomenen te onderzoeken en de emotie achter een situatie te begrijpen (Neuman, 2012). In dit onderzoek is gekozen voor een casestudie waar gebruik wordt gemaakt van interviews en een documentanalyse. Daarnaast zal ook een Delphi-onderzoek worden uitgevoerd waarbij experts worden gevraagd naar het concept “burgertoezicht”.

4.1 Operationalisering aspecten

Om duidelijk te krijgen waar in dit onderzoek naar gekeken wordt worden hieronder verschillende aspecten geoperationaliseerd. De vorm van het burgertoezicht wordt onderzocht door te kijken naar de vorm van het toezicht (Bovens & Schillemans, 2009) en de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009). Vervolgens wordt gekeken naar het effect van het burgertoezicht door te analyseren vanuit de perspectieven van toezicht.

4.1.1 Vorm van het toezicht (forum, actor, optreden, relatie en fasen van toezicht)

Om iets te kunnen stellen over de afkomst van de casus en de relatie tussen de hier gestelde actor en forum worden de vragen met betrekking tot vorm van het burgertoezicht. Het gaat hier om het forum, de actor, het soort optreden en de relatie tussen de actor en het forum (Bovens & Schillemans, 2009).

1. De aard van het forum: door wie wordt toezicht gehouden?

Gaat het om een kleine groep (<10) burgers die verenigd zijn en toezicht houden, gaat het om een grotere groep (>10) burgers die in een formele stichting werken of is het juist een landelijk georganiseerd netwerk.

2. De aard van de actor: wie wordt beoordeeld?

Wordt toezicht gehouden op minder dan 10 instellingen, meer dan 10 instellingen of wordt landelijk toezicht gehouden.

3. De aard van het optreden: waarover wordt toezicht gehouden?

Kijk het burgerinitiatief naar het proces binnen de instelling, de financiën van een instelling of juist het beleid dat wordt gevoerd.

4. De aard van de relatie: waarom houdt het forum toezicht op de actor?

Heeft het burgerinitiatief een horizontale of verticale relatie met de instelling, of staat het burgerinitiatief helemaal los van de beoordeelde instelling.

Om te verkennen op welke manier de geselecteerde initiatieven getypeerd kunnen worden als toezicht worden de fasen van toezicht gebruikt (Yesilkagit, 2009). Hieronder staan de verschillende fasen beschreven en op welke manier deze fasen terug te zien zouden kunnen zijn:

1. de informatiefase:

In deze gaat het om het ophalen van informatie over de kwaliteit van de te inspecteren instelling. Burgers gaan op eigen initiatief informatie verzamelen over de kwaliteit en de gang van zaken bij de instellingen. Doen zij dit door middel van eigen normen, formele onderzoeksrapporten of een combinatie van deze twee?

2. de debatfase:

Het verrichten van onderzoek naar en het toetsen aan de hand van gestelde normen wordt in deze fase gedaan. Verschillende normen zijn vastgesteld, eigen of wettelijk vastgesteld, waarbij nu wordt gekeken of deze worden gehanteerd. Het is ook mogelijk dat een combinatie van eigen normen en wettelijke normen wordt gehanteerd.

3. de oordeels- en sanctioneringsfase:

In deze fase gaat het om het oordelen over de gestelde normen. Het oordeel wordt geuit door burgers via eigen media-kanalen (*voice*) of door formele acties. Hierbij kan gedacht worden aan een rechtszaak of het opstellen van formele klachten bij een klachtenforum. Ook hierbij kan de burger een combinatie van deze twee vormen uitvoeren om het oordeel over de instelling te uiten.

4.1.3 Perspectieven op toezicht (rechtsstatelijke perspectief, democratische perspectief en leerperspectief)

Daarnaast wordt gekeken of het burgertoezicht ook effecten heeft; waar kijkt het burgertoezicht in de casus naar en welke invloeden of bijdragen zijn er terug te zien? Om dit te beantwoorden wordt gekeken vanuit drie perspectieven op toezicht: het democratische perspectief, het rechtsstatelijke perspectief en het leerperspectief. De vragen zijn gebaseerd op de vragen van Bovens en Schillemans (2009) en Bovens (2005).

Tabel 3.

Perspectieven op burgertoezicht

Perspectief	Vraag
<i>Rechtsstatelijke perspectief</i>	
4.	Richt het burgerinitiatief op de handhaving van wettelijk gestelde normen?
5.	Beschikken de burgerinitiatieven over een voldoende adequate informatiepositie?
<i>Democratische perspectief</i>	
1.	In welke mate biedt het burgerinitiatief informatie over de behoorlijkheid en doelmatigheid van de instelling?
2.	In welke mate leidt het burgerinitiatief zelf tot bijsturing van het optreden van de overheidsorganen in de door democratisch gelegitimeerde organen gewenste richting?
<i>Leerperspectief</i>	
7.	In welke mate draagt het burgerinitiatief ertoe bij dat er zinvolle informatie over vroegere en actuele bestuurlijke prestaties beschikbaar komt?
8.	In welke mate prikkelt het burgerinitiatief de bestuurlijke actoren tot interne reflectie en het daarop gebaseerd leergedrag?
9.	In hoeverre ziet het burgerinitiatief toe of de verbeteringen binnen de instelling blijvend zijn?

4.2 Casusselectie

Bij een collectieve casestudie wordt gekeken naar meerdere casussen die eenzelfde issue omschrijven (Creswell, 2007). Dit om te kijken of de informatie die opgedaan wordt in de casussen generaliseerbaar is. Een casestudie wordt hier uitgevoerd om een dieper begrip te krijgen van de burgerinitiatieven die onderzocht worden. Het onderzoeken van een burgerinitiatief die toezicht lijkt te houden staat hierin centraal. In het selecteren van casussen zijn twee stichtingen gekozen die in het domein van een andere vorm van overheidstoezicht participeren. De betrokkenen in de casus zijn in beide situaties actieve burgers die vanuit overtuiging iets willen verbeteren in de regio

waarin ze wonen. Door te oordelen over de kwaliteit proberen zij instellingen te stimuleren hun kwaliteit te verbeteren.

Onderwijs

De eerste casus is gericht op Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht. Dit is een groep van drie actieve ouders die zich in de regio Utrecht hard maakt voor het verbeteren van passend onderwijs op de middelbare school. De stichting informeert ouders onder andere door hun eigen ontworpen preventiepiramide. Vanuit Stichting AntiPassend Onderwijs wordt in dit onderzoek gesproken met een van de directieleden van de stichting. Daarnaast wordt gesproken met de formele toezichthouder vanuit de overheid. De formele toezichthouder gericht op uitvoeringstoezicht in de onderwijssector is de Inspectie van het Onderwijs. Een van de thema's waar zij zich op richten is ook passend onderwijs waarbij waar mogelijk kinderen zo lang mogelijk in het regulier onderwijs moeten deelnemen. In dit onderzoek is gesproken met een strategisch inspecteur en een medewerker communicatie van de Inspectie van het Onderwijs. Vervolgens is ook gesproken met een zorgmedewerker van een school in de regio Utrecht die door Stichting AntiPassend Onderwijs wordt genoemd op de website en een bestuurslid van het samenwerkingsverband VO in Utrecht: SterkVO.

Luchtkwaliteit

De tweede casus gaat over de Luchtwachters uit Arnhem. De luchtwachters zijn burgers die zijn aangesloten bij de Milieudefensie om op verschillende plekken in het land zich in te zetten voor een verbetering van de luchtkwaliteit. Dit doen zij in zeven grote gemeenten in Nederland waar de gestelde norm voor luchtkwaliteit wordt overschreden. Tot enkele jaren geleden deden zij dit onder andere door de luchtkwaliteit zelfstandig te meten. Op dit moment richten zij zich voornamelijk op de aanpassing van het beleid en de hantering van de gestelde normen. De formele toezichthouder, degene die de normen vaststelt rondom luchtkwaliteit is het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). In dit onderzoek is gesproken met een medewerker burgermetingen bij het RIVM die te doen heeft met burgerparticipatie bij luchtmetingen. Daarnaast is gesproken met een medewerker van de milieudefensie die betrokken is bij de luchtwachters en met een luchtwachter zelf. Tot slot is gesproken met een ambtenaar van de gemeente Arnhem die gaat over het thema luchtkwaliteit.

4.3 Design

In dit onderzoek is een combinatie gebruikt van verschillende bronnen van dataverzameling om zo burgertoezicht vanuit verschillende bronnen te bekijken. Dit noemt men ook wel triangulatie en dat verhoogt de betrouwbaarheid van de resultaten (van Thiel, 2007). In dit onderzoek wordt gekeken naar de twee hierboven uitgelegde casussen. Data over deze casussen worden verzameld door zowel interviews als een aanvullende documentanalyse. Vervolgens is het concept burgertoezicht ook bekeken vanuit een Delphi-onderzoek. Experts hebben hier hun visie op burgertoezicht en de aansluiting van de casussen op het concept burgertoezicht toegelicht. Hieronder staan de verschillende methoden uitgelegd.

4.3.1 Interviews

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Semi-gestructureerde interview worden hier gebruikt als methode om meer grip te krijgen op de casussen en er achter te komen hoe burgertoezicht werkt en waarom burgers toezicht houden. Er is voor een semi-gestructureerd interview gekozen vanwege de flexibiliteit om door te vragen en af te kunnen wijken van de volgorde van vragen behorend bij semi-gestructureerde interviews (Bryman, 2012). Voor elke casus wordt een interview gehouden met (a) de burger toezichthouder, (b) een rijksinspecteur op hetzelfde onderwerp en (c & d) de betrokken instellingen. Op deze manier wordt de casus vanuit verschillende perspectieven belicht en wordt op bias gevormde meningen door betrokkenen weerlegt (Neuman, 2012).

Voor de interviews is een topiclijst ontworpen, zie Bijlage 2.

4.3.2 Documentanalyse

Ter aanvulling van de interviews is gekozen om in dit onderzoek een documentanalyse uit te voeren. Door middel van deze documentanalyse wordt gekeken naar het verschil tussen de normen gesteld door burgertoezicht en de formele rijksinspecties. Op basis van inspectierapporten enerzijds en verslaglegging van burgertoezicht anderzijds, wordt hier een vergelijking gemaakt. Hierbij wordt enkel gericht op de thema's die in de interviews naar voren komen ter ondersteuning van wat gezegd wordt door de respondenten.

4.3.3 Delphi-onderzoek

Delphi-onderzoek wordt vaak uitgevoerd om een voorspelling te kunnen doen over een onderwerp (Plough & Van Zwieten, 2007). Door anoniem en (vaak) virtueel experts te bevragen wordt een

voorspelling gedaan over het te onderzoeken concept. Door het geven van feedback, wordt de uitwisseling van kennis en informatie behouden en vervolgens een gezamenlijke mening geformuleerd (Steenland, Rove & van der Pligt, 1991). De vragen worden schriftelijk gesteld en in opeenvolgende rondes.

In dit onderzoek wordt de Delphi-methode gehanteerd om een beter begrip te krijgen van burgertoezicht en de mogelijke ontwikkeling hiervan. Over de werking en het nu van burgertoezicht is nog weinig bekend. Hierdoor worden vaak burgerinitiatieven die toezicht lijken te houden nog niet als burgertoezicht bestempeld. Om naast het analyseren van de twee casussen een breder en diepgaander beeld te krijgen van wat de mogelijkheden zijn van burgertoezicht is gekozen voor het delphi-onderzoek.

Opzet Delphi-onderzoek

Dit Delphi-onderzoek wordt gebaseerd op open vragen waardoor het kwalitatief van aard is. De open vragen zijn aangevuld met vragen waarbij de experts een schaalverdeling in moesten vullen. Het Delphi-onderzoek wordt op de volgende manier opgezet:

Tabel 4.

Stappen Delphi-onderzoek

Stappen	Omschrijving
Benaderen experts	Experts benaderen voor het Delphi-onderzoek op basis van contactpersonen bij de NSOB. Daarnaast aangeven dat wanneer zij andere geschikte experts weten zij ook hiervoor benaderd kunnen worden. Dit noemt men de sneeuwbal methode (Neuman, 2012).
Ronde 1	In de eerste ronde wordt door middel van een open vragenlijst een afbakening gemaakt van het concept burgertoezicht. Vragen worden gesteld op basis van verkennende vragen naar het concept burgertoezicht en daarnaast vragen gebaseerd op de perspectieven van Bovens & Schillemans (2009). Vervolgens worden de twee casussen voorgelegd en wordt aan de experts gevraagd in hoeverre zij dit binnen hun beeld van burgertoezicht kunnen plaatsen. Dit wordt beoordeeld op basis van een voorgelegde schaalverdeling. Voor een uitwerking van de eerste ronde vragen, zie Bijlage C.

Terugkoppelen	De antwoorden op de vragen van de experts worden samengevoegd. Hierna krijgen zij de mogelijkheid om te reageren op wat er gezegd is over het concept burgertoezicht.
Ronde 2	In ronde twee wordt een samenvatting van de antwoorden gegeven in ronde een voorgelegd aan de experts. Zij kunnen hierbij aangegeven in welke mate zij zich herkennen in het beeld dat geschetst wordt. Vervolgens kunnen zij hier nog aanvullende opmerkingen bij plaatsen.
Terugkoppelen	Terugkoppelen van resultaten met mogelijkheid tot een laatste aanvulling van informatie. De bedoeling is op dit moment een consensus over het concept burgertoezicht wordt gevormd tussen de meningen van de experts.

Het doel van het Delphi-onderzoek is om een gemeenschappelijke opvatting te krijgen onder experts over dit thema. Delphi-onderzoek is effectief, wanneer (Adler & Ziglio, 1996):

1. het probleem zich niet leent voor precieze analytische technieken, maar voordeel kan hebben van subjectieve oordelen op collectieve basis
2. het probleem heeft geen geregistreerde geschiedenis, noch adequate informatie over het heden en toekomstige ontwikkelingen.
3. het adresseren van het probleem vraagt om een uitwerking en beoordeling van verschillende problemen gerelateerd aan verschillende beleidsopties.

Vanwege de nieuwe ontwikkelingen rondom burgertoezicht als losstaande burgerinitiatieven is de Delphi-methode nuttig om te kijken wat experts in toezicht en/of burgerparticipatie denken over deze ontwikkeling. Hierdoor kan een voorspelling over deze ontwikkeling gedaan worden. Gekeken wordt of de experts een gezamenlijk standpunt kunnen creëren ten aanzien van burgertoezicht en of de gekozen casussen hier op aansluiten.

Experts

De deelnemers aan het Delphi-onderzoek moeten aan vier eisen voldoen (Adler & Ziglio, 1996):

1. kennis en ervaring met het te onderzoeken onderwerp
2. capaciteit en motivatie om mee te doen
3. voldoende tijd om te participeren in het Delphi-onderzoek
4. effectieve communicatie vaardigheden.

Het is essentieel voor een goed Delphi-onderzoek om de juiste participanten te selecteren (Gordon, 1994). Om te voorkomen dat alleen experts binnen het eigen netwerk worden benaderd, wordt gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode (Neuman, 2012). Het is van belang dat de experts kennis hebben over deze onderwerpen en daarnaast een duidelijke visie hebben met verschillende visies binnen de samengestelde groep (Adler & Ziglio, 1996).

Voor dit onderzoek worden experts gevraagd die aan de volgende eisen voldoen: kennis van toezicht, maatschappelijke controle en burgerparticipatie; in de periode april tot en met juni beschikbaar voor het beantwoorden van vragen via de mail; ervaring met schrijven van rapportages of onderzoeken en gemotiveerd om deel te nemen aan het onderzoek. Deze experts zijn op geen manier betrokken bij de casussen die geselecteerd zijn. De volgende zes experts hebben aan dit onderzoek deelgenomen:

Tabel 5.

Experts deelnemend aan Delphi-onderzoek

Naam	Functie	Ronde
Hein Albeda	Hein Albeda is een zelfstandig adviseur, publicist en trainer. Lid van het bestuur van Agora-Europa en Stichting Toetsing Verzekeraars.	1 + 2
Meike Bokhorst	Onderzoeker aan de Universiteit Utrecht en Senior Wetenschappelijk Medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.	1 + 2
Jomima Tuhehay	Senior Inspecteur Markttoezicht bij Agentschap Telecom.	1 + 2
Carola van Eijk	Assistent Professor aan de Universiteit Leiden.	1 + 2
Wieke Blijleven	Promovenda aan de Universiteit Tilburg	1
Frans Leeuw	Onderzoeker aan de Universiteit Maastricht	1

In de eerste ronde hebben zes respondenten deelgenomen aan het Delphi-onderzoek. Vervolgens hebben in ronde 2 vier respondenten het onderzoek afgemaakt. De eerste vier respondenten genoemd in de tabel hebben het onderzoek volledig doorlopen.

4.4 Reflectie op onderzoeksmethoden

Het is noodzakelijk dat een onderzoek valide en betrouwbaar is om te zorgen dat de uitkomsten van het onderzoek relevant zijn (Boeije, 2004). Hieronder staat een reflectie op de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek omschreven.

4.4.1 Validiteit

Bij validiteit wordt de vraag gesteld of een onderzoek heeft gemeten wat gemeten had willen worden en of de conclusies die daarop gebaseerd zijn dus ook geldige conclusies zijn (Bryman, 2012). Hierbij kan gekeken worden naar de interne validiteit en de externe validiteit.

Om interne validiteit te waarborgen is bij dit onderzoek gekozen voor verschillende methoden van dataverzameling: een case-studie waarbij interviews en documentanalyse worden gebruikt en daarnaast een Delphi-onderzoek. Er is gekozen voor deze vormen van onderzoek doen om interne validiteit te waarborgen en het concept burgertoezicht van meerdere kanten te bekijken. Het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden wordt ook wel triangulatie genoemd (Bryman, 2012). Hierdoor wordt de geldigheid van de onderzoeksresultaten verhoogd en wordt er voorkomen dat er een vorm van bias optreedt bij het analyseren van de casussen. Door meerdere onderzoeksmethoden, de case-studie aan te vullen met Delphi-onderzoek, te kiezen in dit onderzoek is de interne validiteit van het onderzoek dan ook verhoogd.

De externe validiteit kijkt naar de mogelijkheid om de resultaten van het onderzoek te kunnen generaliseren (Bryman, 2012). De vraag kan gesteld worden in hoeverre het resultaat op de onderzoeksvraag te betrekken is op alle vormen van burgertoezicht in Nederland. Door te kijken naar verschillende casussen en zo een grotere selectie te hebben van data wordt de externe validiteit vergroot. Echter is deze beperkt omdat het zich richt op een tweetal casussen met aanvullende data over het concept via het Delphi-onderzoek. De informatie uit het Delphi-onderzoek is echter een verzameling van meningen gericht op een voorspelling dus dit zal niet per definitie de externe validiteit verhogen.

4.4.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek richt zich op de mate waarin het mogelijk is het onderzoek exact te herhalen, de reproduceerbaarheid (Bryman, 2012). Het is het doel dat wanneer het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd dat het dan dezelfde resultaten oplevert. Daarom is allereerst voorafgaand aan het onderzoek een duidelijke selectie van casussen geweest gebaseerd op verschillende soorten overheidstoezicht. Dit heeft twee representatieve voorbeelden voor burgertoezicht opgeleverd. Daarnaast is gekozen voor een semigestructureerd interview met een

topiclijst. Het is tijdens het onderzoek van belang dat er altijd een kritische houding wordt aangehouden. Dit vergroot de betrouwbaarheid. Het is bijvoorbeeld belangrijk te voorkomen dat mensen sociaal wenselijke antwoorden geven door niet te veel te sturen in het interview. Daarnaast geeft het Delphi-onderzoek een mogelijkheid om vanuit verschillende perspectieven naar burgertoezicht te kijken waardoor de betrouwbaarheid van de resultaten wordt vergroot. Door de verschillende perspectieven uit het Delphi-onderzoek en de verschillende interviews per casus wordt een volledig beeld gegeven van de casus. Dit doet de betrouwbaarheid ten goede.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken. Deze empirische bevindingen zijn gebaseerd op de kwalitatieve data uit de interviews en de documentanalyse. Allereerst wordt casus 1 (Stichting AntiPassend Onderwijs) toegelicht. Vervolgens wordt casus 2 (Luchtwachters Arnhem) besproken.

5.1 Casus 1: Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht

Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht is opgericht in 2012 door twee ouders die elkaar leerden kennen toen hun kinderen met een autistisch spectrumstoornis in groep 8 op zoek moesten naar een middelbare school. Hun kinderen met een erg hoog IQ en een autistisch spectrumstoornis waren enerzijds te intelligent voor het speciaal onderwijs (wat vaak tot vmbo-niveau gaat) en kregen anderzijds op het regulier onderwijs niet de ondersteuning die zij nodig hadden. Zij startten een stichting om ouders te ontmoeten die met dezelfde problematiek te maken hadden. In 2014 sloot een onderwijsjurist zich bij hen aan. Het idee ontstond om een school op te richten voor deze kinderen. Dit plan werd uiteindelijk niet goedgekeurd door het samenwerkingsverband van middelbare scholen in Utrecht. Door alle lobby-werkzaamheden voor de school en de zoektocht voor passend onderwijs voor de kinderen hadden ze ondertussen genoeg kennis vergaard om andere ouders te adviseren. Zo ontstond de website en het buddy-programma voor ouders, waarbij ze in dit programma met ouders meegingen naar oudergesprekken op school. In totaal zijn op dit moment meer dan 300 ouders aangesloten bij de stichting die zich herkennen in de problematiek die Stichting AntiPassend Onderwijs probeert aan te kaarten.

Als adviseur voor deze ouders met kinderen met een hoog IQ en autistisch spectrumstoornis zet zij zich in door ouders te ondersteunen bij het aanvragen van de juiste zorg voor hun kind en kiezen van een passende school. Dit doet zij door ervaringen van zichzelf en die van anderen te bundelen. Zij opereert dan ook als buddy voor ouders: *“En op een gegeven moment had ik zo veel kennis van passend onderwijs dat ik ouders nog veel meer kon adviseren dan alleen maar het empoweren van ouders met een beetje informatie, maar heel diep ingaan op de situatie.”* (R1). Het adviseren van ouders doet zij daarnaast door informatie over scholen te publiceren op de eigen website van de stichting. Hierbij maakt de stichting gebruik van hun eigen preventiepiramide waarmee zij scholen groepeerd door te kijken naar het uitgevoerde zorgbeleid. De informatie uit deze preventiepiramide verkrijgt zij door het bekijken van de websites van scholen en ervaringen van ouders.

Deze ervaringen die Stichting AntiPassend Onderwijs op heeft gedaan met scholen in de regio Utrecht heeft zij gebundeld in een samenvatting en advies aan de Samenwerkingsverbanden

in Utrecht.¹ Hierin staan de tekortkomingen van scholen die ouders met kinderen met autisme hebben ervaren. Het geeft praktische handvatten en aanbevelingen voor scholen om het onderwijs aan te laten sluiten op de behoeften van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Deze adviezen richten zich op: het ontbreken van kennis en begrip, grootte van klassen, de focus op cognitie, het huiswerk, geen preventie, geen prikkel, te persoonsafhankelijk, ouders, maatwerk als juiste mix, stress van reizen en hoe hier in Utrecht mee om wordt gegaan. Deze informatie is gebaseerd op ervaringen van de bijna 200 ouders die op dat moment aangesloten waren bij de stichting. Om publieke bekendheid te krijgen zoekt de stichting vaak de sociale media op, publiceren ze in kranten en plaatsen ze de onderzoeken ook op hun eigen website. De stichting dient zelf zelden formele klachten in, maar zoekt het gesprek op met de directies en de samenwerkingsverbanden.

5.1.1 Stichting AutiPassend Onderwijs en de Inspectie van het Onderwijs

Stichting AutiPassend Onderwijs richt zich dus met name op de zorgstructuur van middelbare scholen. De Inspectie van het Onderwijs doet dit als formele inspectie ook. De inspectie van het onderwijs controleert of wetten worden nageleefd op basis van standaarden die geformuleerd zijn. Onder andere voor “ondersteuning van leerlingen” is een standaard geformuleerd. Deze standaard voor ondersteuning richt zich er op dat leerlingen die dat nodig hebben extra aanbod, ondersteuning en begeleiding ontvangen:

Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is er extra ondersteuning in zowel de cognitieve, de motorische als de sociale ontwikkeling. De extra ondersteuning is gericht op een ononderbroken ontwikkeling. Voor de leerlingen die structureel onderwijsaanbod krijgen op een ander niveau dan de leeftijdsgroep of extra bekostigd worden vanuit het samenwerkingsverband, stelt de school een (ontwikkelings)perspectief op. De school evalueert regelmatig of de extra ondersteuning het gewenste effect heeft en stelt zo nodig bij.

Kader 1. Standaarden ondersteuning van leerlingen (Onderwijsinspectie, 2015).

De Inspectie van het Onderwijs controleert bij het toezicht of het geformuleerde beleid bij ondersteuning van leerlingen overeenkomt met wat de school uitvoert; voldoet het beleid aan kwaliteit die verwacht wordt van scholen. De invulling van het specifieke beleid ligt bij de school

¹ zie voor meer informatie over de ervaringen de website van Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht: <https://sites.google.com/site/autipassendonderwijsutrecht/ervaringen-autiplusouders-havo-vwo-scholen-utrecht>.

zelf als maar aan de geformuleerde standaarden voldaan wordt. Onderwerpen die soms wel van belang zijn voor ouders en kinderen komen daardoor niet altijd terug in de inspectierapporten.

“Wij beoordelen een school aan de hand van wettelijke eisen. Dat gaat bijvoorbeeld over ondergrenzen of didactische vaardigheden, didactisch handelen en nog een aantal andere dingen. Die vanuit de kwaliteit van het onderwijs heel belangrijk zijn. Waarvan jij ook zei ouders vinden het ook gewoon van belang dat een kind met plezier naar school gaat. Ja, daar doen wij gewoon geen oordeel over. Wij gaan geen enquête houden onder leerlingen hoe blij ben jij”. (R3).

Stichting AntiPassend Onderwijs kijkt naar de invulling van dit zorgbeleid. Op basis van verschillende vormen hebben zij een preventiepiramide ontwikkelt. Deze staat hieronder weergegeven.

3 Buiten school (tijdelijk):

- 3.3 Maatwerk voor thuiszitters
- 3.2 Onderwijs in klinische setting
- 3.1 Schakelklas op andere locatie

2 Speciale school:

- 2.3 Speciale school met IVIO
- 2.2 Speciale school met eigen docenten
- 2.1 Speciale school verbonden met reguliere school

1 Op locatie van reguliere school:

- 1.5 Integratieklassen onderbouw
- 1.4 Integratiebrugklas
- 1.3 Trajectbegeleiding
- 1.2 Anti-specialist altijd aanwezig
- 1.1 Persoonlijke coach

*Kader 2. Preventiepiramide Stichting
AntiPassend Onderwijs*

Het kunnen indelen van scholen op de preventiepiramide doet zij onder andere op basis van informatie die de stichting heeft verkregen uit gesprekken met ouders die contact hebben met de stichting. Daarnaast haalt zij ook veel praktijkervaringen van sociale media:

“Ja dat horen we van ouders. Ouders geven dit bij ons aan, we hebben zo’n klein panel van: wat is je ervaring met deze school, hoe gaan ze om met je kind... Dat gaat ook heel veel via facebookgroepen waar wij in zitten.” (R1).

Via het buddy-systeem, waarbij ouders begeleid worden bij de onderhandelingen betreffend de zorg voor kinderen met autisme, doet de stichting veel ervaring op. Deze informatie die zij door deze ondersteuning en gesprekken met ouders verkrijgt, koppelt de stichting aan de informatie die beschikbaar is op de website van de middelbare school.

De preventiepiramide is gericht als ondersteuning voor ouders om een juiste overweging te maken van of de type zorg die de school aanbiedt aansluit bij de behoeften van het kind. Het is feitelijke informatie over de zorgstructuur op school waarbij niet gekeken wordt of deze goed of fout wordt uitgevoerd. Echter kan aan de indeling op de preventiepiramide wel een waardeoordeel geplakt worden of de school geschikt is voor kinderen met autisme.

“We geven echt een mening over een school, van: dit is een anti-vriendelijke school en dit niet. Dat doen we dus wel op basis van echte criteria en ook gesprekken, maar scholen zijn heel huiverig om de ondersteuningsstructuur naar buiten te brengen.” (R1).

Onderstaand is een voorbeeld van informatie de Stichting AntiPassend op hun website plaatst over een school in de regio Utrecht. In vergelijking met de informatie die de Inspectie van het Onderwijs geeft, geeft Stichting AntiPassend Onderwijs gedetailleerde informatie voor leerlingen met autisme in het vwo. De inspectie richt zich meer in grote lijnen op de zorgstructuur op een school. Hieronder staat de passage over de ondersteuning uit het rapport van de Inspectie van het Onderwijs over dezelfde school als in bovenstaand voorbeeld.

“Koningin Wilhelmina College in Culemborg (niveau 1.2 Anti-specialist altijd aanwezig) heeft een begeleider van cluster 2 (spraak-taal-problemen) aanwezig op school die ook kinderen met PDD-NOS begeleidt, zie het ondersteuningsprofiel waarin VO-Extra wordt vermeld.”

Kader 3. Fragment website Stichting AntiPassend Onderwijs school X.

Ondersteuning is sterk gericht op het bieden van kansen. De school ziet als haar voornaamste kernkwaliteit persoonlijke aandacht voor leerlingen. Tevredenheidsonderzoeken bevestigen dit en datzelfde geldt voor gesprekken met leerlingen en medewerkers van de school. Leerlingen zijn goed in beeld en de school reageert adequaat op situaties waarin zich mogelijk

problematische situaties voordoen. De vmbo-afdelingen onderscheiden zich wat begeleiding betreft vanwege de aandacht van docenten tijdens de lessen voor leerlingen die extra ondersteuning vragen. De taken en rollen van docenten, mentoren, interne en externe begeleiders zijn duidelijk. Er is een duidelijke zorgstructuur en er zijn bevlogen zorgcoördinatoren. De bereidheid van docenten om leerlingen extra te begeleiden is groot. Regelmatig stellen zij hun tijd ter beschikking om leerlingen na de les extra uitleg te geven. Veel leerlingen gebruiken de keuzewerkijd-uren niet alleen voor verdieping of verbreding van kennis maar ook voor extra uitleg of extra herhaling.

Kader 4. *Fragment inspectierapport school X*

Stichting AutiPassend Onderwijs werkt onafhankelijk, zij is op dit moment niet aangesloten aan grotere belangenorganisaties of oudergroepen. Hierdoor is de Inspectie van het Onderwijs niet op de hoogte van het bestaan van de stichting:

“Wij weten dus ook vaak helemaal niet dat die ouder initiatieven bestaan hè dus dat is denk ik ook iets wat we wel gewoon moeten vaststellen. En we hebben het er nu in het kader van de ons signalen project wel over van: ja, wat zijn nu eigenlijk de bronnen voor onze signalen? Dat zijn natuurlijk die meldingen maar dat zijn ook allerlei andere dingen, zoals zaken die langskomen op sociale media. En daar kan zo'n ouder initiatief natuurlijk ook heel relevant voor zijn, maar dat zijn echt voor ons zeg maar nieuwe bronnen..” (R2).

Het werk van de stichting heeft hierdoor ook geen invloed op dit moment op het de kaders van de inspectie. De Inspectie van het Onderwijs kijkt alleen naar de wettelijk gestelde kaders, maar kan wel op basis van burgermeldingen en klachten het toezicht aanscherpen. Stichting AutiPassend Onderwijs heeft zelden gebruik gemaakt van deze optie. *“Die route hebben we niet gedaan, we hebben altijd de route van de schoolbesturen hier in Utrecht gedaan. Als een school slecht ging, dan heb ik het daar met het samenwerkingsverband over gehad.” (R1).*

Stichting AutiPassend Onderwijs is wel op zoek naar de samenwerking met grotere organisaties om meer impact te hebben op het onderwijs. In de toekomst wordt de stichting gekoppeld aan oudervereniging Balans, waar medewerkers in loondienst zijn en er dus structureel meer uur in de stichting gestopt kan worden.

“We zijn nu een plan aan het schrijven en dat doen we voor 26 juni nog waarbij Balans veel meer de ouder steunpunten in de regio gaat doen bijvoorbeeld voor hier. Dat zijn zulke grote verschillen in die regio’s en zo lang passend onderwijs nog geen succes is moeten we daar nog wat mee. En dan is het weer vanuit het idee van je empowered die ouders dat die kennis hebben en dat zijn dan een beetje de rol van autipassend die wij hier hadden.. dat je die dan ook voor alle maatwerk voor elkaar kan krijgen.” (R1).

5.1.3 Contact met betrokken instellingen

Stichting AntiPassend Onderwijs neemt geen rechtstreeks contact op met de scholen benoemd op de website van de stichting. Scholen benaderd voor dit onderzoek geven dan ook aan ofwel niet bekend te zijn met de stichting dan wel geen tijd te hebben om hierover te spreken. Er wordt dan ook niet vanuit de scholen zelf verwezen naar de stichting op de website of naar ouders. Wel geeft een respondent van een van de scholen aan het wel een interessante website te vinden. Zij geeft ook aan dat de informatie die op de pagina staat overeenkomt met de zorgstructuur die zij op school hanteren.

De stichting richt zich voornamelijk op het samenwerkingsverband SterkVO om de urgentie van de problematiek mee te bespreken. Het samenwerkingsverband brengt scholen, gemeente, jeugdhulp en zorg bij elkaar om zo passend onderwijs in de regio Utrecht optimaal te laten werken. SterkVO is door Stichting AntiPassend Onderwijs wel op bepaalde zaken gewezen waar zij meer urgentie in ging zien: *“zij hebben misschien de urgentie bij ons nog meer aan het voetlicht gebracht”* (R5). Het samenwerkingsverband richt zich op passend onderwijs in het algemeen, waarbij Stichting AntiPassend Onderwijs weer het perspectief van de ouders in een specifieke situatie lieten zien: *“Zij lieten zien dat het complexer is dan alleen maar passend onderwijs”* (R5).

5.1.3 Samenvatting vorm burgertoezicht Stichting AntiPassend Onderwijs

Samengevat staat in onderstaande tabel de vorm, die hierboven staat omschreven, van de stichting uitgewerkt. De ongesorteerde keuzes in de tabel zijn gebaseerd op de vorm van het toezicht uitgewerkt in hoofdstuk 3 en 4. Het gaat om een stichting die aangestuurd wordt door drie ouders, die zich richten op het beleid van scholen omtrent passend onderwijs. Zij zijn voor nu niet aangesloten bij een grotere ouderorganisatie. Hierdoor kan het forum van het burgertoezicht gezien worden als een burgerinitiatief getrokken door minder dan tien betrokkenen. Zij richt zich op meer dan tien instellingen, scholen, in de regio Utrecht. Dit zijn de beoordeelde actoren. De stichting richt zich op het zorgbeleid van deze middelbare scholen. Het

optreden richt zich dus op het beleid van de actor. Dit oordelen over het zorgbeleid doen zij zonder een formele relatie te hebben met de middelbare scholen die zij bekijken.

De stichting kijkt enerzijds naar het zorgbeleid van scholen in de regio, maar geven ook informatie op de website op basis van ervaringen van ouders die zij spreekt. Hiervoor gebruikt zij dus formele documenten over het zorgbeleid, maar verzamelt zij ook eigen data door met ouders in gesprek te gaan in de informatiefase. Zij gaat in gesprek met samenwerkingsverbanden en directies over de problematiek die zij ervaren en over punten waarvan zij denken dat verbeteringen noodzakelijk zijn. De stichting richt zich hierdoor in de debatfase voornamelijk op de eigen aandachtspunten en focust zich in mindere mate op de wettelijke kaders voor het zorgbeleid. Alle informatie, onderzoeken en voorstellen publiceren zij op hun eigen website. Daarnaast spreken zij ook met ouders via sociale mediakanalen zoals Facebook. De stichting uit in de sanctioneringsfase hun oordeel en geeft informatie voornamelijk door media-kanalen en richt zich daarnaast niet op formele klachten of sancties.

Tabel 6.

Vorm van toezicht door Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht

Aard van het toezichtmechanisme			
<i>Forum</i>	Burgerinitiatief (<10 betrokkenen)	Formele stichting (>10 betrokkenen)	Landelijke verspreid (>10 betrokkenen)
<i>Actor</i>	<10 instellingen	>10 instellingen, maar niet landelijk	Landelijk
<i>Optreden</i>	Financieel	Beleidsmatig	Procesmatig
<i>Relatie</i>	Horizontaal	Verticaal	Losstaand
Fasen van toezicht			
<i>Informatiefase</i>	Eigen metingen	Formele onderzoeksrapporten	Combinatie eigen metingen en formele onderzoeksrapporten
<i>Debatfase</i>	Eigen normen	Wettelijke normen	Combinatie eigen normen en wettelijke normen
<i>Sanctioneringsfase</i>	Eigen media-kanalen (<i>voice</i>)	Formele klachten	Combinatie van eigen media en formele klachten

5.2 Casus 2: Luchtwachters Arnhem

Ruim tien jaar geleden is de Milieudefensie begonnen met actie voeren voor gezonde lucht. Het begon met een campagne voor gezonde lucht waarbij burgers betrokken werden bij het doen van metingen om aan te tonen dat de luchtkwaliteit in Nederland niet voldeed aan de Europees gestelde normen. De Europese norm voor fijnstof ligt op 40 milligram fijnstof per kubieke meter op jaargemiddelde (40 µg/m³ PM₁₀ jaargemiddelde) (RIVM, 2010). Door de metingen die de onder andere Milieudefensie uitvoerde, kwamen zij er achter dat deze norm op verschillende plekken in Nederland werd overschreden. Met de steun van burgers werd in 2016 een rechtszaak aangespannen tegen de staat en werd vervolgens via een kort-geding in 2017 vastgelegd dat de Europese normen vanaf dat moment gehanteerd dienden te worden en de staat met een gedegen plan met maatregelen moest komen. De luchtwachters zijn toen in de zeven steden met de meeste luchtvervuiling gestart om toe te zien op het beleid dat hier op gericht was. De personen die hier op toe gingen zien werden luchtwachters genoemd. Er werd verwacht dat de luchtwachters dit zelf vorm gingen geven en de milieudefensie enkel een faciliterende rol in zou nemen. 300 mensen hebben zich toen in Nederland op eigen initiatief aangemeld, dit was meer dan verwacht. De verwachting was dat mensen minder snel zich zouden aanmelden, omdat het meer inzet van de mensen vroeg dan alleen het tekenen van een petitie wat de milieudefensie vaker inzet als middel: *“Mensen hebben zich zelf bij ons aangemeld... het is ook wel iets meer dan zet je handtekening onder een petitie en klaar.”* (R9)

In Arnhem zijn er sinds februari 2018 ongeveer tien personen aangesloten bij de luchtwachters. Dit zijn naast mensen die actief waren bij de Milieudefensie, ook mensen die zelf betrokken zijn bij het thema. Zij voeren weinig eigen metingen uit, maar zien met name toe op het beleid dat de gemeente uitvoert ten aanzien van luchtkwaliteit. Zo zijn ze betrokken bij projecten gericht op het omleiden van verkeer door de binnenstad en zijn ze kernlid van de projectgroep die het burgermeetnet gaat oprichten. Zij zien het als een van de kerntaken van de luchtwachters om mensen bewust te maken van de problematiek. *“Burgermeetnetwerken ontstaan omdat steeds meer mensen de waanzin herkennen van het overschrijden van de normen rondom luchtkwaliteit.”* (R6) Daarnaast zijn zie het als doel om te zorgen dat de luchtkwaliteit onder de norm blijft. *“Wij kijken mee of de gemeente de dingen doet waarvoor ze betaald worden. Het zorgen dat de luchtkwaliteit onder de norm blijft.”* (R6)

Zij verkrijgen informatie door buisjes die luchtkwaliteit meten, maar met name door eigen leden die veel kennis over het onderwerp hebben en door aan te sluiten bij raadsvergaderingen en overleggen van de milieudefensie. Zij blijven hun boodschap ter verbetering van de luchtkwaliteit delen en zoeken hier vaak de lokale media voor op. Daarnaast stappen ze vaak naar

de wethouder of ambtenaren om hen te wijzen op de mogelijkheden die er zijn ten aanzien van verbetering van luchtkwaliteit, net als het burgermeetnet. *“Lokaal is er veel aandacht geweest voor de problematiek en dat is zeker ook dankzij de luchtwachters. We zijn veel op lokale televisie geweest vorig jaar. We hebben daarnaast ook veel lobby werkzaamheden verricht bij politieke partijen.”* (R6)

5.2.1 Luchtwachters Arnhem en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

De luchtwachters in Arnhem kijken dus of het beleid in de gemeente Arnhem genoeg bijdraagt aan de luchtkwaliteit. Metingen over luchtkwaliteit worden landelijk uitgevoerd door het RIVM. De Europese Unie heeft samen normen rondom luchtkwaliteit gesteld waar alle Europese lidstaten zich aan moeten houden. Het RIVM controleert de knelpunten waarvan zij weten dat de luchtkwaliteit vaak boven de norm is. Het is een samenwerking van gemeente, provincie en rijk om samen te werken aan de verbetering van de luchtkwaliteit.

Het RIVM ziet burgers die eigen metingen verrichten als *citizen science*. *Citizen scientists* zijn burgerwetenschappers die data verzamelen en delen met de wetenschap of overheid (Volten et al., 2018). Dit is door technologische ontwikkelingen steeds gemakkelijker en goedkoper geworden. Het RIVM zoekt graag de samenwerking met deze actieve burgers op om zo meer inzicht te krijgen in de luchtkwaliteit in Nederland. *“Ons doel was dan ook echt: we kunnen citizen science alleen gebruiken als citizen science een onderdeel wordt van onze routines en daar zijn we echt mee bezig. We vertrouwen die data en hebben er ook vertrouwen in dat die data ook iets toevoegt aan onze metingen.”* (R7) Het RIVM heeft een website opgericht waar burgers meer informatie kunnen krijgen over het zelf meten van luchtkwaliteit: Samen Meten. *“De sleutel is heel vaak samenwerking. We heten ook niet voor niets Samen Meten want dat is echt een hele bewuste keuze, want we hadden ook Zelf Meten kunnen noemen.”* (R7)

In principe kijken deze *citizen scientists* en luchtwachters naar de Europese normen. Echter, stellen de wereld gezondheidsorganisaties (WHO) dat deze maat eigenlijk twee keer zo streng zou moeten zijn. Het gaat dan om 20 µg/m³ PM₁₀ (fijnstof) op jaargemiddelde. *“Je kan ook zeggen daar moeten wij onder zitten. Eigenlijk zou dat beter zijn. Er zijn steden die zeggen wij streven niet naar de wettelijke Europese normen, maar wij streven naar de WHO-norm. Daar willen wij aan vol doen.”* (R7). Het RIVM ondersteunt projecten die streven naar deze WHO-norm door informatie te geven over sensoren en waar mogelijk te ondersteunen. De luchtwachters in Arnhem zijn zich bewust van de normen van het WHO en willen het liefst dat deze normen gehanteerd worden in de gemeente. Door bewustwording te creëren door middel van protestacties op straat en lobby bij de gemeenteraad proberen zij invloed uit te oefenen op het

gemeentelijke beleid. Zij zien zichzelf dan ook niet als toezichthouder: *“De luchtwachters zou ik eerder omschrijven dan een luis in de pels, dan een toezichthouder”* (R6).

De luchtwachters hebben hierbij weinig invloed op de normen die gehanteerd worden. Wel ziet het RIVM de noodzaak van de *citizen science* als bron van data die nodig is om toe te zien op luchtkwaliteit. *“Nee wij moeten het doen omdat wij citizen science nodig hebben voor ons resultaten. Dat kan alleen als onze monitoring dat citizen science nodig heeft en een gedeelte van de monitoring te laten doen door citizens.”* (R7) Dit vraagt wel om een verandering in hoe het RIVM te werk gaat. De data die door burgers wordt opgehaald, moet worden vertrouwd en gecorrigeerd worden zodat het formeel ook bruikbaar is. *“Het is voor ons ook best een stap om af te stappen van goed gecontroleerde metingen waarvan we zelf precies weten waar ze staan en hoe ze gebeurd zijn.”* (R6)

5.2.2 Contact met betrokken instellingen

De luchtwachters Arnhem proberen wel druk uit te oefenen op de norm in de gemeente. In februari 2019 is een amendement aangenomen waarin vermeld staat dat de lucht in de gemeente Arnhem in 2040 onder de WHO-norm is:

De wettelijke normen die in Nederland voor de luchtkwaliteit worden gehanteerd zijn niet in lijn met de normen die de World Health Organization (WHO) hanteert voor gezonde lucht. Door de WHO is op basis van wetenschappelijke studies vastgesteld dat we nog veel verder moeten gaan in het terugdringen van de vervuiling van de lucht om nadelige gezondheidseffecten terug te dringen. De ambitie van de gemeente Arnhem is dan ook om zo snel mogelijk maar uiterlijk in 2040 in de gehele gemeente te voldoen aan de WHO-normen voor gezonde lucht. Het college zal voor 2021 de maatregelen uit het flankerend beleid (bijlage A) voorzien van uitgewerkte plannen en deze voorleggen aan de raad en extra maatregelen treffen indien daarna de WHO-norm nog niet is behaald.

Kader 5. *Fragment amendement luchtagenda gemeente Arnhem*

De Luchtwachters Arnhem zijn in de overtuiging dat de WHO-norm als standaard norm gezien zou moeten worden voor gezonde lucht. Zij hebben hier lobbywerk op ingezet door bij raadsvergaderingen ambtenaren en wethouders aan te spreken. *“Het is de kunst om deze personen in beweging te krijgen. Dit doe ik dus onder andere door in de raadsvergadering iemand aan te spreken.”* (R6). Dit heeft effect, zonder dit lobbywerk was de WHO-norm niet

meegenomen in de luchtagenda van de Gemeente Arnhem. *“Ik denk juist dat door de lobby van de luchtwachters dat amendement is geformuleerd en aangenomen.”* (R8)

De Gemeente Arnhem neemt de luchtwachters erg serieus. Zo zijn ze kernlid van de projectgroep van het burgermeetnet en zijn zij nauw betrokken bij de luchtagenda. *“Want die luchtwachters dus die die kwamen ook gewoon, die hebben kennis van zaken. Luchtwachter X ook, die weet waar hij het over heeft. Je kunt dan als gemeente niet gewoon weg kijken. Dat is ook niet de bedoeling.”* (R8) De luchtwachters zien er op toe dat de gemeente blijft werken aan de verbetering van luchtkwaliteit. *“Ze houden juist een vinger aan de pols en dat politiek gezien er ook echt wat gebeurd.”* (R8)

5.2.4 Samenvatting vorm burgertoezicht Luchtwachters Arnhem

In de volgende pagina staat de vorm van toezicht die de Luchtwachters Arnhem uitvoeren uitgewerkt. De Luchtwachters Arnhem zijn onderdeel van de grote landelijke organisatie van de Milieudefensie. Zij opereren wel zelfstandig, maar krijgen hierbij ondersteuning vanuit de landelijke organisatie. Hierdoor kan het forum gezien worden als een landelijk initiatief. De luchtwachters Arnhem houden zich echter wel specifiek bezig met de gemeente Arnhem als actor. Zij communiceren ook met andere betrokken partijen, maar zien toe op het beleid van specifiek de gemeente en richten zich dus ook op enkel 1 instelling die zij beleidsmatig controleren. Het optreden van het burgertoezicht is dan ook specifiek gericht op het beleid. Zij hebben geen formele relatie met de gemeente en staan dus los van de gemeente.

De Luchtwachters Arnhem hebben onder andere eigen meetbuisjes opgehangen in de gemeente, maar gebruiken ook veel formele documenten van bijvoorbeeld het RIVM om advies te geven aan de gemeente. Zij halen hun informatie in de informatiefase dus uit zowel formele documenten als door eigen metingen. Ze kijken hierbij naar de Europese normen, de wettelijke normen, of die gehandhaafd worden. In de debatfase wordt dus voornamelijk aandacht besteed aan het naleven van deze wettelijke normen. De landelijke organisatie van luchtwachters, uitgevoerd door milieudefensie, hebben een rechtszaak tegen de staat aangespannen als formele klacht. Daarnaast voeren de Luchtwachters Arnhem veel acties in de gemeente zoals het ophangen van verkeersborden en het opzoeken van lokale media om meer bewustwording te creëren onder de bewoners. Zij gebruiken dus in de sanctioneringsfase een combinatie om hun oordeel te uiten van zowel het opzoeken van media als formele klachten indienen.

Tabel 7.

Vorm van toezicht door Luchtwachters Arnhem

Aard van het toezichtmechanisme			
<i>Forum</i>	Burgerinitiatief (<10 betrokkenen)	Formele stichting (>10 betrokkenen)	Landelijke verspreid (>10 betrokkenen)
<i>Actor</i>	<10 instellingen	>10 instellingen, maar niet landelijk	Landelijk
<i>Optreden</i>	Financieel	Beleidsmatig	Procesmatig
<i>Relatie</i>	Horizontaal	Verticaal	Losstaand
Fasen van toezicht			
<i>Informatiefase</i>	Eigen metingen	Formele onderzoeksrapporten	Combinatie eigen metingen en formele onderzoeksrapporten
<i>Debatfase</i>	Eigen normen	Wettelijke normen	Combinatie eigen normen en wettelijke normen
<i>Sanctioneringsfase</i>	Eigen media-kanalen (<i>voice</i>)	Formele klachten	Combinatie van eigen media en formele klachten

6. Vergelijkende analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de twee casussen uit het vorige hoofdstuk vergeleken om een beeld te vormen op welke manier zij getypeerd kunnen worden als burgertoezicht. Hiervoor wordt gekeken naar de data uit het Delphi-onderzoek waar de experts de casussen hebben beoordeeld op basis van in hoeverre het past bij hun visie op burgertoezicht. De resultaten vanuit het Delphi-onderzoek zijn geparafraseerd en uitgewerkt in Bijlage 6. Ter ondersteuning van de resultaten staan hieronder geparafraseerde fragmenten uit het Delphi-onderzoek. Daarnaast staan er enkele suggesties van de vier experts (D1, D2, D3 en D4) toegelicht. Dit hoofdstuk is ingedeeld op basis van de vier deelvragen.

6.1 De vorm van het toezicht: Welke vorm heeft het burgertoezicht?

Wat is de aard van het toezicht? Kan het burgerinitiatief getypeerd worden als toezicht?

Stichting AutiPassend Onderwijs opereert als zelfstandige stichting in de regio Utrecht. Zij bestaat uit drie ouders, maar vertegenwoordigt wel het belang van meer dan 300 ouders. De stichting beschouwt zichzelf als adviseur en buddy voor ouders met kinderen met een autistisch spectrumstoornis. Ondanks dat zij zichzelf, en de experts van het Delphi-onderzoek hen ook niet, ziet als toezichthouder, oordeelt de stichting wel over aspecten van het onderwijs, schrijven zij verbeteringen voor het samenwerkingsverband en informeren zij op de website over de zorgstructuur van scholen.² Dit kan scholen aanzetten tot uitbreiding van de zorgcultuur als zij achterblijven op andere scholen. De informatiefase en debatfase zijn hierdoor terug te zien in het werk van de stichting. Het sanctioneren, een belangrijke fase bij toezicht (Yesilkagit, 2009), is minder duidelijk omdat zij enkel publiceren op de website en de media opzoeken maar hier geen sterke overtuiging in naar voren brengen. Hierdoor zijn er geen directe gevolgen meetbaar naar aanleiding van het oordeel van de stichting, maar is er wel een vorm van *voice* (Ackerman, 2004) terug te zien.

Het perspectief vanuit de ogen van de ouders wordt wel als waardevol beoordeeld door de experts in het Delphi-onderzoek en is als volgende geparafraseerd (de experts beoordelen de volgende paragraaf met een gemiddelde van 4,3 op mate van passendheid bij hun op visie burgertoezicht op een schaal van 1 tot 5): *de inspectie kan op verschillende manier gebruik maken van burgers, mede door de ervaring die burgers hebben en hun daarbij ontstaande burgerperspectief. Burgers kunnen de ogen en oren in het veld zijn van de inspectie. Hierdoor*

² <http://www.autipassendonderwijsutrecht.nl/>

kunnen zij een kwaliteits- en signaleringsfunctie op zich nemen. Hierdoor blijft de regie bij de inspectie liggen, maar kunnen zij als *critical friend* zonder al te veel wettelijke regels wel onderzoek verrichten. Respondent D4 geeft aan zich vooral te herkennen in het beeld van burgers als *critical friend*. Zij geeft aan dat burgertoezicht een aanvulling is op de inspectie, maar het niet kan overnemen.

De luchtwachters Arnhem bestaan uit tien actieve leden, maar zijn aangesloten bij de grote landelijke organisatie van de milieudefensie. Bij hen zie je een hele duidelijke structuur van fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009) terug. Zij informeren door meetgegevens uit buisjes en onderzoeksresultaten van bijvoorbeeld het RIVM, combineren deze gegevens met hun eigen achtergrondkennis (debat) en gaan vervolgens acties uitvoeren, zoeken media op (*voice*) en hebben zelfs landelijk een rechtszaak aangespannen als sanctie. Het zelf meten van luchtkwaliteit wordt ondersteund vanuit het RIVM. Dit wordt ook wel *citizen science* genoemd (Volten, et al., 2018). De visie van de experts is op de volgende manier verder geparafraseerd: **Burgertoezicht wordt in één kernzin omschreven als burgers die toezicht houden. Dit kan echter op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan het zijn dat burgers zelf gaan controleren of het beleid klopt of bijvoorbeeld zelf metingen gaan verrichten. Dit kan informeel geuit worden via online platforms of sociale media acties. Via deze kanalen kan zich dat dan ook uiten als protestactie. Daarnaast kan burgertoezicht ook worden vormgegeven door een aanvullende rol van de burgers waarbij zij informatie doorspelen naar de toezichthouder. Denk hierbij bijvoorbeeld aan *citizen science*. Het lijkt van belang om de regie in handen van de overheid te houden, maar wel de samenwerking met burgers op te zoeken en hen goed te begeleiden als samenwerkingspartner. Toetsbaarheid en transparantie van de methoden die burgers gebruiken om metingen en onderzoek te verrichten zijn hiervoor noodzakelijk.**

De experts in het Delphi-onderzoek geven naast de vormen die terug te zien zijn bij Stichting AutiPassend Onderwijs en de Luchtwachters Arnhem ook nog enkele andere vormen van burgertoezicht aan: **de vormen die bekend zijn als voorbeeld van burgertoezicht zijn onder andere: metingen van de milieudefensie, consumentenplatforms en online horecabeoordelingen. Daarnaast kunnen burgertoezichthouders ook werken in opdracht van de inspectie door bijvoorbeeld ingezet te worden als lekeninspecteur. Dit gebeurt nu al bij de Inspectie Gezondheid en Jeugd bij het toezicht op zorginstellingen. Een expert (D2) geeft aan cliëntenraden en burgerjury's niet te kunnen typeren als toezicht: "dat lijken me vormen van belangenvertegenwoordiging en burgerparticipatie, maar dit is geen (onderdeel van) toezicht".** Deze vormen zijn niet terug te zien in de twee casussen. In de tabel op de volgende pagina staan de vormen van Stichting AutiPassend Onderwijs en de Luchtwachters Arnhem weergegeven.

Tabel 8.

Vergelijking casussen op basis van de vorm van het burgertoezicht

Aard van het toezichtmechanisme	Stichting AutiPassend Onderwijs	Luchtwachters Arnhem
<i>Forum</i>	Burgerinitiatief (<10 betrokkenen)	Landelijk verspreid (>10 betrokkenen)
<i>Actor</i>	>10 instellingen	<10 instellingen
<i>Optreden</i>	Beleidsmatig	Beleidsmatig
<i>Relatie</i>	Losstaand	Losstaand
Fasen van toezicht		
<i>Informatiefase</i>	Combinatie eigen metingen en formele onderzoeksrapporten	Combinatie eigen metingen en formele onderzoeksrapporten
<i>Debatfase</i>	Eigen normen	Wettelijke normen
<i>Sanctioneringsfase</i>	Eigen media-kanalen (<i>voice</i>)	Combinatie van eigen media en formele klachten

6.2 Het rechtstatelijke perspectief: in welke mate worden wetmatige normen gehandhaafd?

Richt het burgerinitiatief op de handhaving van wettelijk gestelde normen? Beschikken de burgerinitiatieven over een voldoende adequate informatiepositie?

De Inspectie van het Onderwijs kijkt in brede zin naar het zorgbeleid en of dit beleid ook wordt uitgevoerd. Stichting AutiPassend Onderwijs kijkt daarnaast naar de invulling van dit beleid en of dit aansluit bij kinderen met een autistisch spectrumstoornis. Stichting AutiPassend Onderwijs kijkt daardoor naar meer dan de wettelijke normen. Zij adviseren samenwerkingsverbanden op beleidsniveau om het onderwijs zo in te richten dat kinderen passend onderwijs krijgen. Je kan hierdoor stellen dat zij naar aanvullende normen kijken gericht op passend onderwijs. Experts uit het Delphi-onderzoek geven aan te herkennen dat burgers naar formele normen kunnen kijken, maar vaak met een aanvullend perspectief komen. De experts zagen burgertoezicht vanuit het rechtstatelijke perspectief (Bovens & Schillemans, 2009) als (met een beoordeling van de experts met een gemiddelde van 3,0 op mate van passendheid bij visie hun burgertoezicht op een schaal van 1 tot 5): **het kan zijn dat burgers met een ander perspectief naar thema's kijken dan formele toezichthouders doen. Dit geldt voor bijvoorbeeld onderwijs en zorg waarin de ervaring van de**

burger vaak een grote rol speelt. Dit perspectief kan de toezichthouder wel aan het denken zetten. Deze aanvullende normen zijn wat interessant kan zijn aan het burgertoezicht. Het zou goed zijn om een dialoog te creëren tussen de toezichthouder en de burger om zo die aanvullende normen in kaart te brengen. Deze normen zijn nu vaak nog niet geplaatst in de formeel gestelde kaders.

De Luchtwachters Arnhem controleren in eerste instantie of er genoeg wordt gedaan in de gemeente om de luchtkwaliteit onder de Europese normen te krijgen. Daarnaast hebben zij veel lobbywerk verricht om de norm in de gemeente naar de WHO-norm te krijgen. Deze WHO-norm is de helft van de waarde van de Europese norm. Zij verwachten van de gemeente dat zij beleid voeren dat aansluit op gezonde lucht. Zij spreken hier veel wethouders en ambtenaren over, maar voeren ook protestacties in het openbaar. De Luchtwachters Arnhem kijken daarom enerzijds naar de wettelijk gestelde normen door toe te zien op goed beleid wat zorgt voor luchtkwaliteit onder de Europese norm, anderzijds stimuleren zij de gemeente ook om zich te richten op de strengere WHO-norm. Dit kan gezien worden als een aanvullende norm waar naar gekeken wordt.

Stichting AutiPassend Onderwijs kijkt vanuit het perspectief van ouders. Zij neemt eigen ervaringen en de ervaringen van ouders mee om adviezen te geven. Zij informeren andere ouders, maar gaan hierover ook in gesprek met samenwerkingsverbanden en gemeente. Informatie die zij hebben over scholen in de regio plaatsen zij op hun website. Zij hebben hierdoor veel meer informatie over individuele casussen, terwijl de Inspectie van het Onderwijs meer naar het algemene beeld van een school kijkt. Stichting AutiPassend Onderwijs heeft daarom een adequate informatiepositie om een oordeel te geven. De luchtwachters Arnhem bestaan uit een groep mensen die zelf een rijke achtergrond hebben in milieuzaken. Zij brengen nieuwe kennis de gemeente in waar sommige raadsleden minder van weten. Zij spreken daarnaast actief met het RIVM en de milieudefensie, waar zij eveneens data over de luchtkwaliteit van krijgen. Zij hebben daarnaast ook een aantal meetbuisjes in de stad opgehangen waar zij data van krijgen. De Luchtwachters Arnhem hebben daardoor meer informatie over de luchtkwaliteit en beleid dat hier op gericht is dan de Gemeente Arnhem vaak heeft. Ook zij hebben daarom een adequate informatiepositie. De experts geven vervolgens in het Delphi-onderzoek aan dat de manier waarop burgers informatie opdoen essentieel is voor het kunnen gebruiken van het oordeel: burgers zijn voor een groot deel in staat toezicht te houden op formeel gestelde normen. Burgers doen dit echter vaak op een andere manier dan de formele toezichthouder. Om toch het oordeel van burgers mee te nemen in het formele toezicht is daarom een duidelijke afbakening van kaders en een goede instructie noodzakelijk. Er moeten daarom minimale basiscriteria vastgesteld worden waaraan het burgertoezicht moet voldoen. Burgers kunnen dan beter constateren wanneer een overtreding van normen plaatsvindt. De informatie die Stichting AutiPassend

Onderwijs of de Luchtwachters dus deelt, moet voldoen aan bepaalde standaarden om door inspecties gebruikt te kunnen worden. Ook kunnen zij geen formele sancties opleggen op dit moment, behalve een klacht indienen of een rechtszaak aanspannen. Dit beaamen de experts: *op dit moment kunnen zij niet handhaven. Het uitvoeren van sancties kan door burgers eigenlijk alleen maar informeel. Informele sancties die burgers wel kunnen uitvoeren zijn bijvoorbeeld: naming and shaming, uitlaten op sociale media en het niet meer afnemen van diensten. Burgers kunnen daarnaast natuurlijk wel formele klachten indienen.* Een van de experts (D2) geeft hierbij nog een toelichting: *“burgers kunnen binnen het rechtsstatelijke perspectief vooral informatie aandragen, toezichthouders inzicht verschaffen in sociale en persoonlijke normen en informeel sanctioneren”.*

6.3 Het democratische perspectief: in hoeverre biedt burgertoezicht ondersteuning aan het werk van de inspectie?

In welke mate biedt het burgerinitiatief informatie over de behoorlijkheid en doelmatigheid van de instelling? In welke mate leidt het burgerinitiatief zelf tot bijsturing van het optreden van de overheidsorganen in de door democratisch gelegitimeerde organen gewenste richting?

Stichting AntiPassend Onderwijs geeft enerzijds veel informatie over de passendheid voor kinderen met autistisch spectrumstoornis op de scholen. Anderzijds kijken zij niet naar het bredere beeld van de onderwijskwaliteit waardoor zij niet over het grotere plaatje van doelmatigheid en behoorlijk van de instelling oordelen. De Luchtwachters daarentegen kijken heel specifiek naar de doelmatigheid betreft beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren in Arnhem. Zij meten of gewerkt wordt aan de Europese normen en gaan in gesprek over het beleid met betrokkenen. Vanuit het democratische perspectief (Bovens & Schillemans, 2009) zijn de Luchtwachters Arnhem een aanvulling op het formele toezicht.

Stichting AntiPassend Onderwijs zoekt niet de samenwerking op met de inspectie. De Inspectie van het Onderwijs is zich niet bewust van het bestaan van de stichting. Hierdoor oefenen zij ook geen invloed uit op het werk van de inspectie. De Luchtwachters Arnhem werken actief samen met het RIVM. Er is steeds meer bewustzijn dat de WHO-normen, die de luchtwachters het liefst hanteren, beter zijn dan de Europese normen. In Arnhem hebben ze op lokaal niveau invloed op de politiek kunnen uitoefenen waardoor de richtlijn daar zijn aangepast. Op landelijk niveau, waar het RIVM naar kijkt, is dit nog niet van toepassing. De volgende visie is geparafraseerd op basis van input van de experts betreffend hun visie vanuit het democratische perspectief (M=3,8 op mate van passendheid bij de visie van experts op burgertoezicht op een

schaal van 1 tot 5): burgers kunnen de toezichthouder aanzetten om acties te ondernemen. Burgers kunnen agenderen, checken, evalueren en prioriteren. Hierbij kunnen zij door het signaleren van issues de aandacht verbreden, waardoor wettelijke kaders verbreed zouden kunnen worden. Burgers slagen eerder in het aan laten scherpen van de normen via de politiek dan via andere acties. Het formele toezicht zit vast aan de wettelijk vastgestelde kaders en kan daarom het normenkader niet aanpassen op basis van signalering van de burger. Wel kan bij meerdere signalering meer prioriteit gegeven worden aan toezicht op een specifieke instelling. Daarnaast kan het ook zijn dat de burgers gaan controleren of het toezicht goed en onafhankelijk wordt uitgevoerd. Zij kunnen dan een klacht indienen over het functioneren van de inspectie. In beide casussen is niet terug te zien dat een klacht wordt ingediend tegen de inspectie of dat invloed wordt uitgeoefend op de inspecties. Wel hebben de luchtwachters Arnhem op lokaal niveau invloed uitgeoefend op de normen die in deze gemeente gehanteerd worden. Een van de experts (D1) geeft aan dat burgers ook kunnen kijken naar de legitimatie van toezicht: *“burgers kunnen checken of het toezicht goed en onafhankelijk wordt uitgevoerd”*. Dit is niet specifiek terug te zien in de twee casussen in dit onderzoek.

6.4 Het leerperspectief: dragen deze burgerinitiatieven bij aan de verbetering van publieke diensten?

In welke mate draagt het burgerinitiatief ertoe bij dat er zinvolle informatie over vroegere en actuele bestuurlijke prestaties beschikbaar komt? In welke mate prikkelt het burgerinitiatief de bestuurlijke actoren tot interne reflectie en het daarop gebaseerd leergedrag? In hoeverre ziet het burgerinitiatief toe of de verbeteringen binnen de instelling blijvend zijn?

Stichting AutiPassend Onderwijs publiceert op hun website per middelbare school in de regio welke zorgstructuur zij aanbieden. Dit is gekoppeld aan de preventiepiramide, waarbij ouders kunnen aflezen op welk niveau de school zit. Afhankelijk van hoe “passend” een school wilt zijn voor kinderen met een autistisch spectrumstoornis, kan dit aansturen tot het uitbreiden van het zorgbeleid. Deze informatie speelt de stichting vooral door aan het samenwerkingsverband en minder direct aan de zorgcoördinatoren van een school. Via het samenwerkingsverband worden de scholen wel geprikkeld om het zorgbeleid te verbreden. Daarnaast zocht de stichting in het verleden ook veel de media op, dit kan ook een prikkel zijn tot reflectie in een school. De stichting publiceert weinig over de veranderingen die hebben plaats gevonden bij specifieke scholen, wel doen zij dit voor passend onderwijs in het algemeen. De Luchtwachters Arnhem proberen de gemeente ook te prikkelen door de media op te zoeken. Zij organiseren daarnaast ook

protestacties en doen veel aan lobby bij de gemeenteraad. De Luchtwachters Arnhem publiceren geen rapporten over de verbeteringen die hebben plaatsgevonden in de gemeente. Wel blijven zij de gemeente prikkelen om het beleid te verbeteren en aan te scherpen rondom luchtkwaliteit. De experts van het Delphi-onderzoeken denken dat het oordeel van burgers altijd als relevant en prikkelend wordt ervaren door instellingen (volgende parafrase met gemiddelde van 3,8 op mate van passendheid door experts bij visie op burgertoezicht op een schaal van 1 tot 5): *het oordeel wat burgers over een bepaalde instelling hebben wordt altijd als relevant ervaren door de instelling. Het wordt als aanvulling gezien op het management perspectief, maar daarnaast ook zeker als aanvulling op wettelijke normen. Het laat het perspectief zien wat de maatschappij heeft over een instelling. Instellingen zullen dan ook gestimuleerd zijn om dit belang mee te nemen in toekomstige overwegingen. Dit om te voorkomen dat burgers druk uitoefenen door de politiek op te zoeken of exit-gedrag te vertonen.*

Het is dan natuurlijk wel noodzakelijk dat het burgerinitiatief contact heeft met de instelling waar zij een oordeel over hebben. Bij Stichting AutiPassend Onderwijs communiceert de stichting met name met het samenwerkingsverband en niet met de scholen zelf. De experts van het Delphi-onderzoek zien als aanvulling directe communicatie als noodzakelijk voor leereffect van de instelling: *Als een burgerinitiatief een volledig zelfstandige controle uitvoert is een goede relatie tussen de instelling en de burgers van belang voor het leereffect. De instelling voelt zich anders niet verantwoordelijk voor het aanpassen van het beleid op basis van het oordeel van de burger. Zij zullen dan niet bekend zijn met het burgerinitiatief, en het oordeel dus ook niet meenemen. Door in gesprek te gaan met het burgerinitiatief zal er meer directe interactie zijn waardoor dit waarschijnlijk meer effect oplevert betreft het leren en verbeteren van de instelling.* Bij de Luchtwachters in Arnhem is dit leereffect veel groter. Zij zijn gegroeid tot vaste gesprekspartner van de gemeente bij zaken die gaan over luchtkwaliteit. Hierdoor blijven zij betrokken bij de verbetering van het beleid en blijven zij invloed uit kunnen oefenen.

6.5 De casussen als burgertoezicht

Uit het Delphi-onderzoek wordt Stichting AutiPassend Onderwijs gemiddeld met een 1,8 (op een schaal van 1 tot 5) beoordeeld als passend bij burgertoezicht. Dit betekent dat de experts Stichting AutiPassend Onderwijs matig passend vinden bij hun visie op burgertoezicht. De stichting is volgens de experts gericht op het signaleren van scholen en hierbij informatie te geven over in welke mate het onderwijs aanbiedt voor kinderen met autisme. Het voornaamste doel ligt volgens hen bij het informeren en begeleiden van ouders. Hierbij wordt volgens hen geen controle uitgevoerd op de instelling of het samenwerkingsverband. Echter geeft het

samenwerkingsverband aan veel gedaan te hebben met de informatie die door de stichting is verspreid. Hierdoor kan dus toch gesteld worden dat de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009) herkenbaar zijn in het werk van de stichting. De informatie die wordt verspreid kan aanleiding zijn tot verbetering van kwaliteit en kan een oordelend karakter hebben.

Uit het Delphi-onderzoek worden de Luchtwachters Arnhem gemiddeld met een 4,0 (op een schaal van 1 tot 5) beoordeeld als passend bij burgertoezicht. Dit betekent dat de experts de Luchtwachters Arnhem passend vinden bij hun visie van burgertoezicht. Burgers kijken naar duidelijke opgestelde normen. Ze zullen hierbij niet handhavend optreden, maar kunnen wel overschrijdingen constateren en signaleren. Daarnaast hebben ze een aanvullende rol om te controleren hoe beleid wordt uitgevoerd en of aan de vastgestelde kaders wordt gehouden door (lokale) overheden. De data die wordt opgehaald met de luchtmetingen moet wel gecorrigeerd worden voor fouten zodat het bruikbaar is, anders kan de data niet worden meegenomen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit.

In de tabel op de volgende pagina staat weergegeven in hoeverre de twee casussen gezien kunnen worden als burgertoezicht en in welke mate zij een bijdrage leveren aan formeel toezicht. De inhoud van de tabel is gebaseerd op de informatie uit de interviews en de opinie van de experts in het Delphi-onderzoek. In de tabel staat per deelvraag de informatie die hierboven is uitgewerkt omschreven in kernwoorden.

Tabel 9
De twee casussen nader bekeken.

	Stichting AntiPassend Onderwijs	Luchtwachters Arnhem
1. Vorm toezicht	Lokaal burgerinitiatief gericht op beleidsmatige controle	Lokaal burgerinitiatief, landelijk gecoördineerd gericht op beleidsmatige controle
Fasen van toezicht	Geen duidelijke oordeelfase	Duidelijke doorloop van alle fasen
2. Rechtsstatelijke perspectief	Aanvulling op wettelijke normen	Naleving wettelijke normen en aanvulling op deze normen
3. Democratische perspectief	Geen invloed op formeel toezicht	Geen invloed op formeel toezicht
4. Leerperspectief	Minder sterke prikkel tot verbetering	Sterke prikkel tot verbetering

7. Conclusie

In de vorige twee hoofdstukken zijn de onderzoeksresultaten gepresenteerd en is een vergelijkende analyse gemaakt tussen de twee onderzochte casussen: Stichting AutiPassend Onderwijs en de Luchtwachters Arnhem. In dit hoofdstuk wordt met behulp van de informatie uit de casussen en de informatie uit het Delphi-onderzoek de deelvragen beantwoord.

7.1 Beantwoording deelvragen

Om tot beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek komen zijn vier deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen worden hier achtereenvolgend beantwoord.

7.1.1. Welke vorm heeft het burgertoezicht?

Burgertoezicht kan in verschillende vormen plaatsvinden. Experts benoemen lekeninspecteurs, consumentenplatforms en het uitvoeren van eigen metingen door burgers. Deze laatste vorm is terug te zien bij de Luchtwachters. Echter voeren zij niet alleen metingen uit, maar kijken zij ook mee naar de uitvoering van beleid door de gemeente. De rol die zij hierin opnemen lijkt aan te sluiten op het beeld van toezichthouders. Het informeren, vervolgens beoordelen en vervolgens oordelen van de kwaliteit van het beleid sluit aan bij de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009). Stichting AutiPassend Onderwijs doet dit minder duidelijk, maar door een informerende en adviserende rol op zich te nemen en dit openbaar te publiceren zouden de gevolgen van hun werk wel een oordelend effect kunnen hebben. Scholen of samenwerkingsverbanden kunnen wel een motivatie hebben om positief beoordeeld te worden waardoor een indirecte vorm van toezicht ook hier terug te zien is.

7.1.2. In welke mate worden wetmatige normen gehandhaafd? (vanuit het rechtsstatelijke perspectief)

Burgertoezicht gaat uit van burgers die toezicht houdt op instellingen. Hierin kunnen zij kijken naar wettelijke normen, maar kunnen zij ook een aanvullend oordeel vanuit hun burgerperspectief formuleren. Dit kan een aanvulling zijn op het oordeel van de inspectie. Bij Stichting AutiPassend Onderwijs wordt specifiek gekeken naar de onderwijskwaliteit voor kinderen met een hoog IQ en een autistisch spectrumstoornis. Zij kijken specifiek naar de onderwijsbehoeften voor deze specifieke groep leerlingen en kijken dus niet zoals de inspectie naar het algemeen belang en beeld van het onderwijs. De luchtwachters hanteren wel de vastgestelde Europese normen en kijken of het beleid voldoende is om deze normen na te leven. Wel hebben zij een verlangen om de wettelijke norm te verstrengen naar de normen die door de

WHO worden voorgesteld. Zij doen hier een sterke lobby voor en hebben dit in Arnhem vastgelegd. Hierdoor streven zij aanvullende normen na ten opzichte van de wettelijk vastgestelde normen. Vanuit het rechtsstatelijke perspectief (Bovens & Schillemans, 2009) kan gesteld worden dat burgertoezicht aanvullend kan zijn op formeel toezicht doordat het extra aandachtspunten in kaart kan brengen dan wettelijk vastgesteld zijn. Daarnaast zijn zij in staat, mits duidelijke methode afgesproken, om te controleren of wetmatige normen worden nageleefd.

7.1.3 In hoeverre biedt burgertoezicht ondersteuning aan het werk van de inspectie? (vanuit het democratische perspectief)

De normen waar de inspectie naar kijkt worden vastgesteld door politieke invloeden. Het werk van een burgerinitiatief die zelfstandig opereert heeft daardoor weinig invloed op het werk van de inspectie. Door klachten en meldingen kan het werk van burgertoezicht signalerend werken en kan de inspectie het toezicht hier op aanpassen. Dit zie je bijvoorbeeld terug bij de Luchtwachters die een rechtszaak tegen de staat hadden aangespannen en de gemeentelijke lobby voor de WHO-norm. Op landelijk niveau is daardoor verplicht gesteld de luchtkwaliteit te verbeteren en op lokaal niveau een streven naar de WHO-norm geformaliseerd. Stichting AutiPassend Onderwijs richt zich voornamelijk op de ouders, scholen en het samenwerkingsverband. Hierdoor weet men op lokaalniveau wel van het bestaan van de stichting, maar is de Inspectie van het Onderwijs niet op de hoogte van het bestaan. Hierdoor wordt het werk van de inspectie niet beïnvloedt door het bestaan en het werk van de stichting. Vanuit het democratisch perspectief (Bovens & Schillemans, 2009) kan gesteld worden dat het noodzakelijk is voor invloed op de inspectie dat het burgertoezicht in gesprek gaat met de politiek of formele klachten indient.

7.1.4 Dragen deze burgerinitiatieven bij aan de verbetering van publieke diensten? (vanuit het leerperspectief)

Het beeld wat burgers hebben van een instelling is altijd relevant omdat zij de consumenten zijn van de diensten. Burgerinitiatieven die hier openbaar en direct met de instelling over praten zullen hierdoor bijdragen aan het leereffect van de instelling. Bij de Luchtwachters komt dit nadrukkelijk naar voren doordat zij op dit moment als een van de belangrijkste gesprekspartners worden gezien door de gemeente. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van de luchtagenda, het opzetten van het burgermeetnet en zijn de bron van de lobby voor de WHO-norm. De gemeente ontwikkeld en verbreedt het huidige beleid rondom de verbetering van luchtkwaliteit mede door de inzet van de luchtwachters. Bij Stichting AutiPassend Onderwijs is dit moeilijker terug te zien, omdat zij niet altijd direct contact opneemt met de scholen zelf. Zij werkt met name via het

samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft wel veel gedaan met het oordeel en de adviezen van de stichting waardoor zij uiteindelijk ook bij hebben kunnen dragen aan het beleid op de scholen en de verbetering van passend onderwijs in de regio Utrecht. Vanuit het leerperspectief (Bovens & Schillemans, 2009) kan gesteld worden dat burgertoezicht altijd invloed heeft mits contact wordt gelegd met de beoordeelde instellingen. Het burgerperspectief vanuit het burgertoezicht wordt als waardevol beschouwd.

7.2 Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijzen draagt burgertoezicht bij aan formeel toezicht?

Concluderend is in dit onderzoek naar voren gekomen dat burgertoezicht in verschillende vormen terug te zien is in onze maatschappij. Hierbij worden wettelijke normen beoordeeld door actieve burgers, maar het biedt ook ruimte om een aanvullend perspectief of belang meer aandacht te geven. Landelijk gezien wordt het werk van de inspectie op dit moment nog weinig beïnvloed door burgerinitiatieven, maar op lokaal niveau komt er door het burgertoezicht wel steeds meer aandacht voor de aanvullende normen. Door deze aandacht en het opzoeken van lokale media om het oordeel van deze burgers naar buiten te brengen ontstaat er serieuze aandacht van de instellingen om naar het geluid van deze burgers te luisteren. Door direct in gesprek te gaan met instellingen kunnen burgers invloed uitoefenen op de kwaliteit van de publieke instellingen en diensten. Hierdoor draagt burgertoezicht in de vorm waar in dit onderzoek op gefocust is in zekere mate bij aan formeel toezicht. Afhankelijk van de toezichtvorm en de contacten die het burgerinitiatief heeft met instelling of inspectie heeft het invloed op het formele toezicht en/of de instelling. Samenwerking tussen de inspectie en het burgertoezicht kan daarbij gezien worden als waardevol.

7.3 Reflectie op het onderzoek

In dit onderzoek is een verkenning gestart van wat burgertoezicht is en in hoeverre dit een bijdrage zou kunnen leveren aan de maatschappij en de verbetering van publieke diensten. Hiervoor zijn twee geselecteerde casussen gebruikt. Aan de hand van een beoordelingskader gevormd door de perspectieven op toezicht van Bovens en Schillemans (2009) is vervolgens gekeken naar het effect van dit burgertoezicht. De resultaten die uit de interviews zijn gekomen

zijn aangevuld met de resultaten uit het Delphi-onderzoek en een kleine documentanalyse. Hieronder worden de keuzes gemaakt in dit onderzoek kritisch geëvalueerd.

Terugkijkend op het onderzoek is, naar eigen mening, door dit onderzoek een goede start gemaakt voor de verkenning van het concept burgertoezicht. De rol van burgers in inspectietoezicht was al eerder onderzocht (Albeda, 2007), maar in dit onderzoek werd specifiek gekeken naar initiatieven van toezicht ontstaan bij burgers zelf. Uit het Delphi-onderzoek en uit de gesprekken met de respondenten bleek dat er verschillende beelden van burgertoezicht bestaan in de maatschappij. De variëteit tussen de verschillende burgerinitiatieven die een vorm van toezicht uitvoeren is erg groot. Omdat veel mensen bepaalde acties die burgerinitiatieven uitvoeren, zoals bijvoorbeeld bij Stichting AutiPassend Onderwijs, niet bestempelen als burgertoezicht is het lastig een definitie van burgertoezicht te formuleren die voor iedereen herkenbaar is. Doordat veel burgerinitiatieven niet bestempeld zijn als burgertoezicht was het voor dit onderzoek ook moeilijk om meerdere geschikte casussen te vinden. Burgers herkennen hun eigen initiatief niet als toezicht en staan hierdoor ook niet zo vermeld op bijvoorbeeld internet en zijn hierdoor ook niet bekend bij de inspectie. Echter, als de fasen van toezicht (Yesilkagit, 2009) naast de burgerinitiatieven worden gelegd, kan wel degelijk gesteld worden dat zij toezicht houden. Door de onbekendheid van dit soort vormen van burgertoezicht zijn de praktijkvoorbeelden van het burgertoezicht in dit onderzoek beperkt tot twee casussen. Om te zorgen dat de resultaten van vervolgonderzoek betrouwbaarder zijn en representatief voor meer vormen van burgertoezicht, is het van belang om meer casussen te onderzoeken in een volgend onderzoek.

Daarnaast is het met kwalitatief onderzoek altijd van belang om rekening te houden met de rol van de onderzoeker, zo ook in dit onderzoek. Zo is het van belang om te realiseren dat bij het beoordelen van interviews altijd de interpretatie van de onderzoeker een rol speelt. Door met verschillende respondenten over dezelfde casus te spreken is geprobeerd de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten. Daarnaast zorgt het perspectief van de experts in het Delphi-onderzoek voor een goede aanvulling op de data verkregen uit de twee casussen. Het Delphi-onderzoek heeft hier voor de aanvulling gezocht waarbij de ervaring van experts met burgertoezicht zorgde voor een breder beeld van het burgertoezicht. Het is een interessant gegeven dat zowel de casussen zelf als de experts in het Delphi-onderzoek niet direct de casussen omschrijven als burgertoezicht, terwijl wanneer de theorie er naast gelegd wordt het wel getypeerd zou kunnen worden als toezicht. Daarnaast wordt idealiter gestreefd naar volledige consensus onder de experts wanneer een Delphi-onderzoek wordt uitgevoerd (Gordon, 1994). Bij het rechtstatelijk perspectief was de mate van passendheid van de voorgelegde parafrazering echter maar 3,0 (op een schaal van 1 tot

5). Met een uitbreiding van het onderzoek was het wellicht mogelijk geweest te streven naar een hogere mate van passendheid.

Uit dit onderzoek kan gesteld worden dat burgertoezicht in de onderzochte casussen getypeerd kan worden als een vorm van toezicht, maar dat dit nog vaak niet als zodanig wordt herkent. Daarnaast kan vanuit het democratische perspectief gesteld worden dat dit burgertoezicht weinig tot geen invloed heeft op de formele inspectie. Ondanks de beperkte invloed blijken deze burgerinitiatieven wel invloed te hebben op gestelde normen en de kwaliteit van diensten. Het is interessant om te zien dat instellingen wel degelijk actief aan de slag gaan met dit burgerinitiatieven en leren van het oordeel van het burgertoezicht. In dit onderzoek zijn veel personen geïnterviewd die in eerste instantie zich niet bewust waren van de besproken casussen, maar wel open stonden voor het perspectief van het burgertoezicht. Zowel de Inspectie van het Onderwijs en het RIVM geven aan hier in de toekomst meer mee te willen gaan doen. De kans is aannemelijk dat in de toekomst steeds meer de samenwerking en de signalerende rol van burgertoezicht opgezocht gaat worden. Dit geeft aan dat dit onderzoek van maatschappelijk belang is.

7.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit verkennend onderzoek is gericht op het bekijken van het burgertoezicht en te oordelen in hoeverre dit bijdrage kan leveren aan formeel toezicht. Hierdoor is een start gemaakt voor het onderzoek van burgertoezicht, waarbij er vele mogelijkheden zijn om dit concept verder uit te werken en verder te onderzoeken. Zo kan het interessant zijn om meerdere casussen te onderzoeken waar burgers oordelen over de kwaliteit van publieke diensten. Door meerdere vormen van burgertoezicht te bekijken kan een steeds betere definitie gegeven van hoe deze vormen van burgertoezicht er uitzien. Hierdoor zullen de resultaten van dit onderzoek beter te generaliseren zijn dan dit onderzoek gericht op deze twee specifieke casussen.

Daarnaast kan het een goede aanvulling zijn om specifieker te richten op de effecten van het burgertoezicht. Het kan interessant zijn om de effecten kwantitatief meetbaar te maken waardoor gesteld kan worden of het burgertoezicht het verschil maakt. Zo is het interessant om te kijken hoe vaak een oordeel van burgertoezicht wordt verwerkt en het een leereffect bij de instellingen veroorzaakt.

Afsluitend is het voor de overheid erg relevant om praktische stappen te onderzoeken en vervolgens te formuleren waarbij de samenwerking met burgers rondom toezicht opgezocht kan worden. Burgerparticipatie wordt steeds bekender en groter in Nederland (Edelenbos & Monnikhof, 1998) en ook vanuit de overheid wordt gestimuleerd steeds meer de samenwerking

op te zoeken met deze actieve burgers. Het is van belang dat de effecten van burgertoezicht eerst nauwkeurig worden onderzocht voordat een praktische implicatie voor de Rijksinspecties wordt geformuleerd. Hierdoor kunnen risico's van burgertoezicht verder in kaart gebracht worden en geen nadelige effecten van burgertoezicht ontstaan.

8. Literatuurlijst

- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447-463.
- Adler, M., & Ziglio, E. (1996). *Gazing into the oracle: The Delphi method and its application to social policy and public health*. Jessica Kingsley Publishers.
- Albeda, H. (2007). Het burgerperspectief in toezicht. *F. Leeuw, JS Kerseboom & R. Elte (red.), Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland, Den Haag: Boom Juridische uitgevers*.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (2001). Vertrouwen in Onafhankelijkheid. *Ambtelijke Commissie Toezicht 2000, Den Haag*.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Boeije, H. (2004). Analyse in kwalitatief onderzoek, ISBN 9789462363971. *Lemma uitgeverij*.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J., & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16
- Bovens, M. A. P. (2005). *Publieke verantwoording: Een analysekader*.
- Bovens, M. (2014). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. In *Accountability and European Governance* (pp. 28-49). Routledge.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Handboek publieke verantwoording. *Den Haag: Lemma*.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225-242.
- Bressers, D., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2015). Gestuurde zelfsturing. Decentralisaties en participatie in het sociaal maatschappelijk domein. Den Haag: nsob.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford university press.
- Chavannes, M. (2007). De burger als toezichthouder. Hoe de burger de overheid kan helpen haar verantwoordelijkheid te hernemen. *Turven, tellen, toetsen. Over inspecties, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis*, 93-107.
- Creswell, J. W., Hanson, W. E., Clark Plano, V. L., & Morales, A. (2007). Qualitative research designs: Selection and implementation. *The counseling psychologist*, 35(2), 236-264.
- Czinkota, M. R., & Ronkainen, I. A. (1997). International business and trade in the next decade: report from a Delphi study. *Journal of International Business Studies*, 28(4), 827-844.

- Damgaard, B., & Lewis, J. M. (2014). Accountability and citizen participation. In *The Oxford handbook of public accountability*.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (Eds.). (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Instituut voor Publiek en Politiek.
- Gemeenteraad Arnhem (2019). Amendement: gezonde lucht. Zaaknummer: 19A04, 13 februari 2019.
- Hasenfeld, Y., Rafferty, J. A., & Zald, M. N. (1987). The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters. *Annual review of sociology*, 13(1), 387-415.
- Gordon, T. J. (1994). The delphi method. *Futures research methodology*, 2(3), 1-30.
- Meijer, A. & van Erp, J. (2010). Overheids- en burgertoezicht in de kennissamenleving: pleidooi voor een LAT-relatie. *Inzicht en Toezicht*, 183-198.
- Mertens, F. J. H. (2011). *Inspecteren: toezicht door inspecties*. SDU uitgevers.
- Ministerie van BZK (2005). Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, Den Haag*.
- Nationale Ombudsman (2017). Burgerperspectief in het werk van de rijksinspecties. *Rapportnummer: 2017/080, Den Haag*
- Neuman, W. L. (2012). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. Boston: Allyn and Bacon.
- Onderwijsinspectie (2015). Rapport van bevindingen: *Kwaliteitsonderzoek bij het Koningin Wilhelmina College Culemborg*. Verkregen via: <https://www.zoekscholen.onderwijsinspectie.nl>
- Phillips, L. J., Carvalho, A., & Doyle, J. (Eds.). (2012). *Citizen voices: Performing public participation in science and environment communication*. Intellect Books.
- Plochg, T., & Van Zwieten, M. C. B. (2007). Kwalitatief onderzoek. *Handboek gezondheidszorgonderzoek*, 77-93.
- RIVM (2010). Roadmap – normstelling: luchtnormen geordend. Verkregen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/601782026.pdf>
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175.
- Sparrow, M. K. (2011). *The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Brookings Institution Press.
- Twist, M. van, Klijn, E. H., & van deSteen, M. (2013). Over hijgerigheid en lange adem: een verkenning van de relatie tussen toezicht en media: Webpublicatie nr. 67.

- 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.
- Van Thiel, S. (2007). Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.
- Volten, H., Devilee, J., Apituley, A., Carton, L., Grothe, M., Keller, C., Wesseling, J. (2018). Enhancing national environmental monitoring through local citizen science. In Hecker S., Haklay M., Bowser A., Makuch Z., Vogel J., & Bonn A. (Eds.), *Citizen Science: Innovation in Open Science, Society and Policy* (pp. 337-352). London: UCL Press. Verkregen via: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv550cf2.30>
- Yesilkagit, K. (2009). Inspecties. *Mark Bovens en Thomas Schillemans (red.) Handboek publieke verantwoording, Den Haag: Lemma.*

Bijlage 1

Principes goed toezicht

Tabel 6.

Principes goed toezicht gesteld in Kaderstellende Visie Toezicht (2005).

Principe	Checklist
Selectief Toezicht	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministeries en toezichthouders geven aan in hoeverre anderen dan de overheid een rol kunnen spelen bij de borging van het publiek belang. Te denken valt hierbij aan instrumenten zoals publieke verantwoording, interne controle, kwaliteitssystemen, certificering en accreditatie. Zij maken gebruik van het stappen schema uit “Vreemde Ogen”. 2. Ministeries maken bij keuzes hierin gebruik van risicomangement en kostenbatenanalyse. 3. Toezichthouders geven aan hoe zij omgaan met het beperken van het toezicht bij gebleken danwel geschonden vertrouwen. 4. Toezichthouders geven de onder toezicht staanden een actieve rol bij het aangeven welke toezichtinformatie al beschikbaar is. 5. Toezichthouders wegen kosten en baten van overheidstoezicht af en maken deze inzichtelijk. 6. Toezichthouders maken in hun toezichtplannen gebruik van risicoanalyse en prioritering.
Slagvaardig Toezicht	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toezichthouders beschikken zelf over interventiebevoegdheden. 2. Wanneer sprake is van toezicht op zelfstandige bestuursorganen ligt het in de rede dat de interventies worden uitgevoerd door de minister zodat sturing en interveniërend toezicht in één hand liggen. 3. Toezichthouders geven soort en aard van de interventie op maat vorm, evenals de grens tussen naleving stimuleren en hard ingrijpen. 4. Toezichthouders zorgen voor procedures voor het omgaan met klachten uit de samenleving.

Samenwerkend Toezicht	<ol style="list-style-type: none">1. Ministeries gaan na hoe de beleidsdoelen van de verschillende toezichthouders zich tot het gemeenschappelijke object verhouden.2. Toezichthouders maken inzichtelijk welke afwegingen worden gemaakt in de keuzes van de vorm, inhoud en intensiteit van de samenwerking met andere toezichthouders.3. Toezichthouders en ministeries leggen afspraken tot samenwerking vast in meerjarenplannen.4. Toezichthouders meten de toezichtlast bij onder toezicht staanden periodiek.5. Ministeries en toezichthouders blijven op de hoogte van de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Europese wetgeving om de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid te beoordelen en te waarborgen.
Onafhankelijk Toezicht	<ol style="list-style-type: none">1. Ministeries borgen dat de toezichthouder bij beleidsontwikkeling de Minister onafhankelijk van beleidsmatige overwegingen adviseert over de handhaafbaarheid van beleidsdoelen of uitvoerbaarheid van publieke taken.2. Ministeries borgen dat de toezichthouder tussentijds de minister onafhankelijk rapporteert over de stand van zaken van het object toezicht.3. Ministeries borgen dat de toezichthouder bij beleidsevaluaties de Minister onafhankelijk van beleidsmatige overwegingen rapporteert over de toezichtbevindingen.4. Ministeries borgen dat de toezichthouder bij advisering en voorlichting in een later stadium onafhankelijk kan blijven oordelen.5. Ministeries zorgen ervoor dat het verlenen van vergunningen bij voorkeur geschiedt door beleids- of uitvoeringsorganisaties, maar kan in sommige situaties als instrument van toezicht worden vormgegeven. Als voor de vergunningsverlening schaars aanwezige, specifieke kennis noodzakelijk is, is vormgeving van toezicht en vergunningverlening binnen één organisatie

	mogelijk, mits waarborgen een onafhankelijke taakuitoefening garanderen.
Transparent Toezicht	<ol style="list-style-type: none">1. Ministeries beargumenteren nut en de noodzaak van het toezicht binnen dat door hun departement wordt uitgevoerd.2. Toezichthouders maken de keuzes in toezicht inzichtelijk.3. Toezichthouders maken de wijze van functioneren inzichtelijk.4. Toezichthouders evalueren hun functioneren.5. Toezichthouders maken hun toezichtbevindingen zoveel mogelijk openbaar.
Professioneel Toezicht	<ol style="list-style-type: none">1. Ministeries en toezichthouders zorgen ervoor dat het toezicht aanvullend is op het stelsel van controle en verantwoording in de samenleving.2. Het toezicht gaat uit van het beginsel van verifieerbaar vertrouwen.3. De toezichthouders beschikken over competenties om risico's te managen en doelen te prioriteren.4. Toezichthouders blijven hun professionaliteit continu ontwikkelen.

Bijlage 2
Topiclijst interviews

Topiclijst interviews burgertoezicht

Algemeen	
1.	Wat is uw functie?
2.	Hoe lang bent u al betrokken bij de stichting?
3.	Wat doet de stichting?
4.	Wat is het doel van de stichting?
5.	Hoe groot is de stichting?
6.	Welke instellingen zijn betrokken bij het werk van de stichting?
Fasen & principes van toezicht	
7.	Hoe komt de stichting aan informatie? (professionaliteit)
8.	Hoe wordt deze informatie verwerkt?
9.	Hoe communiceren jullie wat naar scholen/gemeente achteraf?
10.	Zitten er gevolgen vast aan wat jullie vinden van iets?
11.	Hoe bepalen jullie waar jullie gaan kijken? (Selectief)
12.	Werken jullie samen met andere instanties organisaties of de inspectie (samenwerkend)
Democratische perspectief	
13.	In welke mate denkt u dat het werk van de stichting invloed heeft op de school/gemeente?
14.	In welke mate denkt u dat het werk van de stichting invloed heeft op de inspectie? (onderwijs of RIVM)
Rechtsstatelijke perspectief	
15.	Waar let u op wanneer u kijkt naar een school/gemeente
16.	Kijkt u ook naar de wettelijk gestelde normen door de inspectie?
Leerperspectief	
17.	Wordt er geleerd door de .. doordat de stichting actief is?

18. Worden leerontwikkelingen openbaar gemaakt?
19. Wordt teruggekoppeld aan de stichting wat gedaan wordt?

Burgertoezicht

20. Zou u de stichting als een burgertoezicht omschrijven?
 21. Wat vindt u dat burgertoezicht is?
-

Topiclijst interviews formele inspectie

Algemeen

1. Wat is uw functie?
 2. Hoe lang werkt u al voor de inspectie?
 3. Heeft u wel eens te maken met burgers die betrokken zijn bij de kwaliteit van ...
 4. Zo ja ook met burgers die zich verenigen in een burgerinitiatief?
 5. In welke mate zoekt de inspectie het oordeel van burgers ook op?
-

Fasen en principes toezicht

6. Wordt in de informatiefase contact gezocht met burgers? Wordt dit perspectief meegenomen?
 7. In hoeverre wordt informatie over gecommuniceerd naar burgers?
-

Democratische perspectief

8. In welke mate denkt u dat een burgerinitiatief (zoals voorbeeld) invloed heeft op het werk dat de inspectie levert?
-

Rechtsstatelijke perspectief

9. In welke mate denkt u dat een burgerinitiatief (zoals voorbeeld) dezelfde normen hanteert als de inspectie?
 10. Waar denkt u dat een burgerinitiatief de normen waar ze naar kijken op baseren?
-

Leerperspectief

11. Denkt u dat instellingen leren van het burgerperspectief/initiatief?
 12. Denkt u dat burgertoezicht betrokken kunnen blijven bij het leer/verbeterproces van instellingen?
-

Burgertoezicht

13. Hoe omschrijft u burgertoezicht?
 14. Ziet u een rol voor burgertoezicht?
-

Topliclijst instelling/gemeente

Algemeen

1. Wat is uw functie?
 2. Hoe lang bent u al betrokken bij ..?
 3. Komt u wel eens in aanraking met initiatieven die een mening hebben over ..?
 4. Zo ja, hoe wordt hiermee om gegaan?
-

Fasen toezicht

5. In welke mate denkt u dat burgers in staat zijn om voldoende informatie te winnen om een oordeel te kunnen geven?
 6. Zijn burgers in staat een correct oordeel te geven over de kwaliteit?
 7. Aan welke gevolgen denkt u wanneer burgers een oordeel geven (kunnen ze klachten indienen of sancties opleggen)?
-

Democratische perspectief

8. Heeft u het idee dat burgers invloed hebben op het werk van de inspectie?
 9. Hoe ziet u dat in uw domein?
-

Rechtsstatelijke perspectief

10. Heeft u het idee dat er naar dezelfde normen wordt gekeken dan de inspectie doet?
 11. Zou u de normen waar de initiatieven naar kijken omschrijven als anders of aanvullend?
-

Leerperspectief

12. Merkt u dat er een reactie is binnen de organisatie n.a.v. het werk van de stichting?
 13. Hoe communiceert u dit soort verbeterprocessen naar de buitenwereld?
-

Burgertoezicht

14. Wat verstaat u onder burgertoezicht?
-

15. Ziet u een rol voor burgertoezicht in uw domein?

Bijlage 3
Respondenten

Interviews

R1 = Bestuurslid en oprichter van Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht. Naast het werk bij de stichting directielid van Balans oudervereniging.

R2 = Strategisch Inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs.

R3 = Communicatiemedewerker bij de Inspectie van het Onderwijs.

R4 = Zorgcoördinator Koningin Wilhelmina College Culemborg.

R5 = Directielid samenwerkingsverband SterkVO

R6 = Lid van de luchtwachters Arnhem

R7 = Medewerker *citizen science* bij het RIVM

R8 = Ambtenaar luchtkwaliteit gemeente Arnhem

R9 = Medewerker verkeer bij milieudefensie

Delphi-onderzoek

D1 = Delphi-respondent 1

D2 = Delphi-respondent 2

D3 = Delphi-respondent 3

D4 = Delphi-respondent 4

Bijlage 4

Delphi-onderzoek ronde 1

Delphi-onderzoek ronde 1

Aanleiding

Allereerst, wil ik u bedanken voor het willen bijdragen als expert aan dit Delphi-onderzoek. Ik voer dit onderzoek uit in het kader van mijn afstuderen aan de master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht (onder begeleiding van Thomas Schillemans) en mijn stage bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (onder begeleiding van Jorgen Schram). Ik probeer in dit onderzoek een beeld te krijgen van burgerinitiatieven die toezicht lijken te houden. Dit doe ik onder andere door een casestudie, maar ook door dit Delphi-onderzoek. Ik ben erg benieuwd naar uw inhoudelijke ervaring en kennis over dit onderwerp.

Doel

In dit exploratieve onderzoek wordt geprobeerd zicht te krijgen op de doelen en het effect van burgerinitiatieven die toezicht lijken te houden. Burgers worden in toenemende mate betrokken bij het beleidsproces en nemen een steeds actievere rol in de maatschappij. Dit gebeurt nu nog vooral in de agendering en de ontwerpfase van het beleid. Burgerbetrokkenheid bij de evaluatie van het beleid, bijvoorbeeld door toezicht, is daarentegen nog schaars. In dit onderzoek kijk ik vooral naar initiatieven die zich in deze laatste categorie bevinden, burgers die actief zijn in het toezichtdomein. Burgers bepalen zelf welke publieke instellingen zij goed vinden presteren en welke dit onder de door hen gestelde normen voldoen. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van dit soort initiatieven en in kaart te brengen wat de mogelijke meerwaarde of risico's van dit burgertoezicht is ten aanzien van huidige formele vormen van toezicht.

Onderzoeksopzet

In dit onderzoek heb ik allereerst een literatuurstudie gedaan naar de thema's toezicht en burgerparticipatie. Hierbij heb ik verschillende theorieën en artikelen bestudeerd van onder andere Yesilkagit (2009), Arnstein (1969), Damgaard en Lewis (2014), Chavannes (2007) en Bovens en Schillemans (2009). Hierop volgend voer ik een casestudie uit naar twee initiatieven en voer ik dit Delphi-onderzoek uit. Dit is de eerste ronde van het Delphi-onderzoek.

Dit Delphi-onderzoek bestaat uit verschillende rondes. Dit is de eerste ronde. In deze ronde wil ik u eerst vragen verschillende vragen te beantwoorden over 'burgertoezicht'. Vervolgens leg ik u twee casussen voor waarin ik u wil vragen of dit aansluit bij uw beeld van 'burgertoezicht'. U krijgt ongeveer twee weken de tijd (**deadline 15 mei**) om antwoord te geven op de gestelde vragen.

Vervolgens worden de antwoorden van u en de andere experts samengevoegd. Dit gebeurt anoniem. De samengevoegde antwoorden worden vervolgens weer aan u voorgelegd, aangevuld met nieuwe vragen. Hierna krijgt u weer twee weken de tijd om te reageren op de voorgestelde antwoorden. Uiteindelijk worden na ronde twee de antwoorden weer samengevoegd en ontstaat er hopelijk een concept. U krijgt vervolgens weer de mogelijkheid om te reageren en aan te geven of u zich aansluit bij het geformuleerde concept. Begin juli zal ik u mijn volledige scriptie opsturen ter informatie.

Na het analyseren van uw antwoorden en het verkrijgen van data uit interviews met initiatiefnemers, inspectie en instellingen hoop ik mijn onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Mijn onderzoeksvraag luidt als volgt: *In welke mate draagt burgertoezicht bij aan formele toezichtsvormen?*

Opzet document

In dit Delphi-onderzoek wil ik met eerst u kijken naar de vorm van burgertoezicht en in hoeverre dit van waarden kan zijn. Ik sluit af met twee casussen die ik voorleg en waar u op basis van een schaalverdeling kunt aangeven in hoeverre u denkt dat de casus aansluit bij burgertoezicht.

Deze ronde is verdeeld in drie delen. De eerste ronde zijn drie open vragen over uw perspectief op burgertoezicht. De zeven vragen daar op volgend in deel 2 kijken naar burgertoezicht vanuit een beoordelingskader die u wordt voorgelegd. Afsluitend wordt een vraag u voorgelegd ter evaluatie van dit beoordelingskader. In deel 3 worden de twee casussen behandeld.

Deel 1: algemene vragen

In de eerste drie vragen wordt naar uw beeld van burgertoezicht gevraagd. Deze vragen hebben een meer algemeen en verkennend karakter.

1. Waar denkt u aan bij burgertoezicht?

2. Bent u bekend met het thema burgertoezicht en kunt u hier voorbeelden van geven?

3. Hoe ziet u de relatie tussen burgertoezicht en toezicht door de inspectie?

Deel 2: perspectieven op toezicht

In dit onderzoek worden drie perspectieven op toezicht gehanteerd (Bovens & Schillemans, 2009). Deze perspectieven (rechtstatelijk, democratisch en cybernetisch) belichten ieder een kant van de werking van het toezicht om zo te beoordelen in welke mate het toezicht effect heeft. Het rechtstatelijke perspectief kijkt naar het behalen van wettelijk gestelde normen. Het democratische perspectief kijkt naar de invloed die wordt uitgevoerd op de ultieme macht en het cybernetische perspectief naar het leervermogen van de instelling.

Rechtsstatelijke perspectief:

4. Denkt u dat burgers toe kunnen zien op het naleven van formeel gestelde normen?

5. In hoeverre denkt u dat burgers geïnteresseerd zijn in de naleving van formeel gestelde normen of zich juist richten op aanvullende normen?

6. In hoeverre kunnen burgerinitiatieven sancties koppelen aan het overtreden van de wettelijke normen in uw optiek?

Democratische perspectief:

7. In welke mate hebben burgers de mogelijkheid om gevolgen te koppelen aan het oordeel?

8. In hoeverre kunnen burgers het functioneren van de inspectie bijsturen door zelf toezicht te houden?

Cybernetische perspectief:

9. Denkt u dat het oordeel van burgers instellingen kan stimuleren om te verbeteren?

10. In hoeverre kan het oordeel van burgers bijdragen aan het leervermogen van gemeenten/publieke instellingen?

Over de perspectieven:

11. In dit onderzoek ben ik uitgegaan van een beoordelingskader gebaseerd op de perspectieven beschreven door Bovens & Schillemans (2009). Zijn deze perspectieven volgens u passend wanneer gekeken wordt naar toezicht?

Deel 3: casussen

In dit deel van deze ronde willen we u vragen of u deze casussen vindt passen bij uw beeld van burgertoezicht. Eerst wordt de casus aan u voorgelegd en vervolgens kunt u op basis van een schaalverdeling aangeven hoe u dit initiatief beoordeeld.

Casus: Stichting Autipassend Onderwijs Utrecht

In Utrecht zijn een aantal ouders samengekomen onder de stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht. De doelstelling van deze stichting luidt als volgt: “Het bevorderen van passend onderwijs in de regio Utrecht voor kinderen met autisme of daaraan verwante beperkingen, die cognitief in staat zijn een havo- of vwo-opleiding te volgen”. Dit doen zij onder andere door hun eigen ontworpen preventiepiramide. Binnen iedere laag van de piramide is een onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van participatie in het onderwijs. Zij bestempelen middelbare scholen in de regio Utrecht met deze mate van participatie. Deze informatie delen zij vervolgens volgens hun website. Hierdoor hopen zij het voor ouders van autistische kinderen het te vergemakkelijken om een passende school te kiezen.

(www.autipassendonderwijsutrecht.nl)

Om inzicht te krijgen over deze casus heb ik enkele schaalverdelingen opgesteld. Graag aan u de vraag deze te beoordelen op basis van de voorgelegde schalen. U kunt in onderstaand schema een kruisje zetten op de plek die het meest passend is voor deze casus.

<i>Ik zie dit burgerinitiatief als:</i>					
Toezicht					Maatschappelijke controle
Constructieve bijdrage (betrokkenheid ter verbetering toezicht)					Destructieve bijdrage (proteststem)
Formele rol (kijkt onder andere naar wettelijke vereisten)					Informele rol (kijkt onder andere naar eigen vereisten)
Vult het overheidstoezicht aan					Staat op gespannen voet met het overheidstoezicht
Grote maatschappelijke meerwaarde					Weinig maatschappelijke meerwaarde
Sterke prikkel tot verbetering bij toezichthouder					Geen prikkel tot verbetering bij toezichthouder
Sterke prikkel tot verbetering bij onder toezicht gestelde (lees instellingen)					Geen prikkel bij onder toezicht gestelde (lees instellingen)

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre ziet u Stichting AntiPassend Onderwijs Utrecht als een vorm van burgertoezicht:

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Casus: luchtwachters milieudefensie

Onder de naam luchtwachters en de organisatie van de milieudefensie zetten verschillende burgers zich in voor verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland. Dit doen zij op dit moment voornamelijk door met de grote gemeenten in Nederland in gesprek te gaan. Oorspronkelijk deden zij dit door zelf luchtmetingen te verrichten. De afgelopen jaren hebben zij zo veel metingen opgehaald waardoor zij daar nu tijdelijk mee gestopt zijn. Zij hebben hun acties nu verandert naar beleidsmatig meedenken over hoe de luchtkwaliteit verbeterd kan worden en hier ambtenaren op aansturen.

Aan de ene kant proberen de luchtwakers mensen bewust te maken van de vervuiling van de lucht, maar zij voeren daarnaast ook eigen metingen uit. Dit doen zij door middel van een klein apparaatje met verschillende sensoren: een sensor voor fijnstof, temperatuur en luchtvochtigheid.

(<https://milieudefensie.nl/recht-op-gezonde-lucht/luchtwacht>)

(<https://luchtwachtersdelft.nl/>)

Hoe beoordeelt u deze casus op de volgende schalen:

Dit initiatief is gericht op:

<i>Ik zie dit burgerinitiatief als:</i>						
Toezicht						Maatschappelijke controle
Constructieve bijdrage (betrokkenheid ter verbetering toezicht)						Destructieve bijdrage (proteststem)
Formele rol (kijkt onder andere naar wettelijke vereisten)						Informele rol (kijkt onder andere naar eigen vereisten)

Vult het overheidstoezicht aan						Staat op gespannen voet met het overheidstoezicht
Grote maatschappelijke meerwaarde						Weinig maatschappelijke meerwaarde
Sterke prikkel tot verbetering bij toezichthouder						Geen prikkel tot verbetering bij toezichthouder
Sterke prikkel tot verbetering bij onder toezicht gestelde (lees instellingen)						Geen prikkel bij onder toezicht gestelde (lees instellingen)

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre ziet u de luchtwachters als een vorm van burgertoezicht:

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Hartelijk bedankt voor het invullen van de vragen. Na 15 mei ontvangt u spoedig de samengevoegde versie van uw resultaten met daarop aansluitend enkele nieuwe vragen.

Literatuurlijst

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Handboek publieke verantwoording. Den Haag: Lemma.

Chavannes, M. (2007). De burger als toezichthouder. Hoe de burger de overheid kan helpen haar verantwoordelijkheid te hernemen. *Turven, tellen, toetsen. Over inspecties, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis*, 93-107.

Damgaard, B., & Lewis, J. M. (2014). Accountability and citizen participation. In *The Oxford handbook of public accountability*

Yesilkagit, K. (2009). Inspecties. Mark Bovens en Thomas Schillemans (red.) *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma

Bijlage 5

Delphi-onderzoek ronde 2

Delphi-onderzoek ronde 2

Inleiding

Allereerst, hartelijk bedankt voor uw bijdrage aan de eerste ronde van mijn Delphi-onderzoek naar burgertoezicht. In deze tweede ronde leg ik u een visie over burgertoezicht voor die is samengesteld door de door u opgestuurde antwoorden. U kunt hierbij aangegeven of u deze visie deelt door middel van een schaalverdeling:

1 = niet passend bij mijn visie

2 = matig passend bij mijn visie

3 = redelijk passend bij mijn visie

4 = goed passend bij mijn visie

5 = zeer passend bij mijn visie

Vervolgens kunt u opmerkingen plaatsen of aanvullende vragen stellen per onderdeel. In het eerste deel wordt het concept burgertoezicht uitgelicht. Vervolgens wordt in het tweede deel vanuit de perspectieven van Bovens en Schillemans (2009) gekeken naar het burgertoezicht. Op het einde in deel 3 worden de twee casussen nogmaals besproken.

De deadline voor deze ronde van het onderzoek is 3 juni. Vervolgens krijgt u daarna een laatste versie waarin het concept burgertoezicht is uitgewerkt. Hier kunt u dan nog vragen over stellen of een reactie op geven.

Deel 1: burgertoezicht

In de vorige ronde heb ik u drie vragen gesteld over uw beeld van burgertoezicht. Hieronder staat een samengevatte uitwerking van de antwoorden die u en de andere experts hebben gegeven.

Burgertoezicht wordt omschreven als burgers die toezicht houden. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan het zijn dat burgers deelnemen aan cliëntenraden of

burgerjury's, maar kan het ook zijn dat burgers zelf gaan checken of wat er gebeurd ook de bedoeling is en bijvoorbeeld zelf metingen gaan verrichten. Dit kan informeel geuit worden door online platformen of social media acties. Via deze kanalen kan zich dat dan ook uiten als een protestactie. Daarnaast kan burgertoezicht ook worden vormgegeven door een aanvullende rol van de burgers waarbij zij informatie doorspelen naar de formele toezichthouder. Denk hierbij bijvoorbeeld aan citizen science.

De inspectie kan op verschillende manieren gebruik maken van burgers, mede door de ervaring die burgers hebben en hun burgerperspectief. Burgers kunnen de ogen en oren in het veld zijn van de inspectie. Zij kunnen een kwaliteit- en signaleringsfunctie op zich nemen. Hierdoor blijft de regie bij de inspectie liggen, maar kunnen zij als critical friend zonder al te veel regels wel onderzoeken en rapporteren. De overheid moet wel ten allen tijden de regie in handen houden en goed samenwerken met de burgers en hen begeleiden. Toetsbaarheid en transparantie van de methoden van de burgers zijn daarom hiervoor nodig.

Er zijn verschillende voorbeelden van burgertoezicht: o.a. metingen van de milieu-inspectie, consumentenplatforms en online horecabeoordelingen. Daarnaast kan burgertoezicht ook op een andere manier plaatsvinden in de vorm van een buurt-whatsapp waarbij toezicht wordt gehouden op de buurt en de omgeving als buurtpreventie. Vervolgens kan burgertoezicht ook worden ingezet als lekeninspecteurs waarbij de Inspectie Gezondheid en Jeugd "leken" inzet om toezicht te houden op zorginstellingen.

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre komt deze omschrijving overeen met uw beeld van burgertoezicht

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Deel 2: perspectieven op toezicht

In de vorige ronde heeft u verschillende vragen over burgertoezicht beantwoord aan de hand van de perspectieven van Bovens en Schillemans (2009). Hieronder staan de resultaten hiervan vermeld.

Rechtsstatelijke perspectief

Deels zijn burgers in staat toezicht te houden op formeel gestelde normen. Er wordt verwacht dat burgers dit op een andere manier doen dan op dit moment wordt gehanteerd door de toezichthouder. Om het oordeel van burgers mee te nemen als gekeken wordt naar formeel gestelde normen vraagt daarom om een afbakening van kaders en een goede instructie. Er moeten minimale basiscriteria gesteld worden waaraan het burgertoezicht dan moet voldoen. Waarschijnlijk hebben burgers een ander perspectief dan de toezichthouders op thema's zoals onderwijs en zorg. Het gaat dan niet om harde metingen, maar het beeld of bijvoorbeeld onderwijs goed of slechter is. Dit perspectief kan de toezichthouder wel aan het denken zetten.

Deze aanvullende normen zijn wat interessant kan zijn aan het burgertoezicht. De gebruikservaring van de burger rondom een bepaalde dienst. Het zou goed zijn om een dialoog te creëren tussen de toezichthouder en de burger om zo die aanvullende normen in kaart te brengen. Deze normen zijn nu vaak nog niet geplaatst in de formeel gestelde normen en daarom liggen hier nog kansen. Het gaat hier dan vaak om persoonlijke en sociale normen.

Het uitvoeren van sancties kan door burgers eigenlijk alleen maar informeel. Burgers kunnen niet als onafhankelijke rechter gaan spelen. Dit komt vooral omdat er geen één dezelfde burger is en dat juist dit burgerperspectief dus wisselend kan zijn. Informele sancties die burgers wel kunnen uitvoeren zijn bijvoorbeeld 'naming and shaming', uitlating op sociale media en het niet meer afnemen van dienstne. Burgers kunnen natuurlijk wel klachten indienen.

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre komt deze omschrijving overeen met uw beeld van burgertoezicht

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Democratische perspectief

Burgers kunnen de toezichthouder aanzetten om acties te ondernemen, maar tegelijkertijd kunnen zij ook de toezichthouder beoordelen. Sommige belangengroepen maken hier misbruik van door bepaalde klokkenluidersregelingen in te zetten om uitkomsten van onderzoek zwart te maken.

Burgers zijn voornamelijk nuttig als signalerende functie waarbij ze de toezichthouder kunnen wijzen op issues. Hierdoor komen aanvullende thema's en problemen meer op de kaart dan de standaard wettelijke kaders van de inspectie nu. Dit kan bijvoorbeeld door analyses van inspecties op basis van burgerklachten of bijvoorbeeld cliëntenraden. Hierdoor kan de toezichthouder zich misschien anders gaan gedragen.

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre komt deze omschrijving overeen met uw beeld van burgertoezicht

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Cybernetische perspectief

Over het algemeen wordt gedacht dat de mening van burgers als relevant wordt ervaren door de instellingen. Het kan als aanvulling gezien worden op het management perspectief, maar daarnaast ook zeker als aanvulling op de wettelijke normen door het perspectief van de maatschappij te laten zien. Het kan hierdoor stimuleren om dit belang mee te nemen. Burgers kunnen hun oordeel namelijk omzetten in politieke druk of exit-gedrag.

Als een burgerinitiatief volledig zelfstandig evalueert is een goede relatie tussen de instelling en het initiatief van belang voor het leereffect. Het in gesprek gaan met het

burgerinitiatief geeft wel meer directie interactie dan een het uitzetten van een enquête en heeft hierdoor waarschijnlijk meer effect.

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre komt deze omschrijving overeen met uw beeld van burgertoezicht

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Deel 3: casussen

In de vorige ronde heeft u op basis van een schaalverdeling een reactie kunnen geven op de casussen. De reacties op deze casussen zijn hieronder vermeld. Vervolgens staat in het kort wat aanvullende informatie over hoe de burgers aan informatie komen. Graag wil ik u vragen of u nogmaals aan kunt geven welk cijfer u de casussen geeft wat betreft passend bij burgertoezicht en waarom.

Casus 1: Stichting AutiPassend Onderwijs

Stichting AutiPassend Onderwijs wordt beoordeeld met gemiddeld een 2,8 als passend bij burgertoezicht. Ook zijn er mensen die hier geen beoordeling op hebben gegeven, omdat zij dit geen toezicht vinden. Of deze stichting toezicht is wordt dan ook ten zeerste betwijfeld. Wel wordt aangegeven dat de stichting signalerend of prikkelend kan werken ten opzichte van de instellingen. Het kan leiden tot meer aandacht. Hierdoor kan het wel op toezicht gaan lijken.

De preventiepiramide is bedoeld om ouders te adviseren in de keuze voor een school. De indeling van de piramide is gebaseerd op verhalen die zij van ouders hebben gehoord met ervaringen van de scholen. Daarnaast gaan de bestuursleden van de stichting zelf ook in gesprek met de school om zo te achterhalen wat gedaan wordt aan passend onderwijs. De informatie op de website is dus gebaseerd op informatie die zij zelf hebben opgehaald. Idealiter zou op elke school plaats moeten zijn voor kinderen met autisme, maar soms wordt hier niet aan

voldaan. De stichting geeft ook op hun website aan welke scholen weinig ervaring met passend onderwijs hebben en wanneer je als ouder met een kind met autisme het kind beter wel of niet op deze school kan plaatsen.

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre ziet u de stichting als een vorm van burgertoezicht:

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Casus 2: luchtwachters

De luchtwachters worden beoordeeld met gemiddeld een 3,4 als passend bij burgertoezicht. Burgers nemen een actieve rol in data te verzamelen met het concrete doel de situatie te verbeteren. Als ze de metingen uitvoeren conform de wettelijke regels dan kan de data aanvullend zijn op wat de huidige inspectie doet. Als afgeweken wordt van de wettelijke normen dan kan dit op gespannen voet gaan staan met de inspectie. Ze hebben daarnaast wel vooral een adviserende en meedenkende houding ten opzichte van het uitgevoerde beleid. Hierdoor is dit niet te noemen als toezicht, maar eerder maatschappelijke betrokkenheid.

Het RIVM werkt veel samen met luchtwachters en benoemen dit als citizen science. Zij informeren burgers over hoe zij het beste metingen kunnen verrichten. De data die zij ophalen wordt meegenomen bij de data die het RIVM verzameld. Echter blijkt dat er vaak correcties op deze data moeten worden verricht om deze valide te laten zijn. Het RIVM beschouwt citizen science als erg waardevol en ziet vooral veel kansen in de samenwerking met de luchtwachters.

Op een schaal van 1 (niet passend) tot 5 (zeer passend) in hoeverre ziet u de luchtwachters als een vorm van burgertoezicht:

Kunt u hierbij omschrijven waarom:

Hartelijk bedankt voor het meedoen! De deadline van deze ronde is 3 juni

Literatuurlijst

Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Handboek publieke verantwoording. Den Haag: Lemma.

Bijlage 6

*Delphi-onderzoek laatste ronde***Inleiding**

Hartelijk bedankt voor uw deelname aan mijn Delphi-onderzoek. Uw bijdrage aan zowel ronde 1 als ronde 2 is zeker van waarde geweest voor dit onderzoek. Naar aanleiding van uw feedback en aanvullingen zijn onderstaande visies op burgertoezicht ontwikkeld. Allereerst wordt de vorm van burgertoezicht besproken. Vervolgens wordt vanuit de perspectieven op toezicht (Bovens & Schillemans, 2009) gekeken naar de meerwaarde van toezicht.

Mochten er dingen ontbreken of in het Delphi-onderzoek staan waar u het volledig niet mee eens bent dan hoor ik dit graag uiterlijk 24 juni.

Vormen van burgertoezicht

Burgertoezicht wordt in één kernzin omschreven als: 'burgers die toezicht houden'. Dit kan echter op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan het zijn dat burgers zelf gaan controleren of het beleid voldoet aan bepaalde normen of bijvoorbeeld zelf metingen gaan verrichten. Dit kan informeel geuit worden via online platforms of *sociale media* acties. Via deze kanalen kan zich dat dan ook uiten als protestactie. Daarnaast kan burgertoezicht ook worden vormgegeven door een aanvullende rol van de burgers waarbij zij informatie doorspelen naar de toezichthouder. Denk hierbij bijvoorbeeld aan *citizen science*.

De inspectie kan op verschillende manier gebruik maken van burgers in het toezicht, mede door de ervaring die burgers hebben en hun daarbij ontstaande burgerperspectief. Burgers kunnen de ogen en oren in het veld zijn van de inspectie. Hierdoor kunnen zij een kwaliteits- en signaleringsfunctie op zich nemen. Hierdoor blijft de regie bij de inspectie liggen, maar kunnen zij als *critical friend* zonder al te veel wettelijke regels wel onderzoek verrichten. Het lijkt van belang om de regie in handen van de overheid te houden, maar wel de samenwerking met burgers op te zoeken en hen goed te begeleiden als samenwerkingspartner. Toetsbaarheid en transparantie van de methoden die burgers gebruiken om metingen en onderzoek te verrichten zijn hiervoor noodzakelijk.

De vormen die bekend zijn als voorbeeld van burgertoezicht zijn onder andere: metingen van Milieudefensie, consumentenplatforms en online horecabeoordelingen. Daarnaast kunnen burgertoezichthouders ook werken in opdracht van de inspectie door bijvoorbeeld ingezet te worden als lekeninspecteur. Dit gebeurt nu al bij de Inspectie Gezondheid en Jeugd bij het toezicht op zorginstellingen.

Het rechtstatelijke perspectief

Burgers zijn voor een groot deel in staat toezicht te houden op formeel gestelde normen. Burgers doen dit echter vaak op een andere manier dan de formele toezichthouder. Om toch het oordeel van burgers mee te nemen in het formele toezicht is daarom een duidelijke afbakening van kaders en een goede instructie noodzakelijk. Er moeten daarom minimale basiscriteria vastgesteld worden waaraan het burgertoezicht moet voldoen. Burgers kunnen dan beter constateren wanneer een overtreding van normen plaatsvindt. Op dit moment kunnen zij niet handhaven.

Het kan zijn dat burgers met een ander perspectief naar thema's kijken dan formele toezichthouders doen. Dit geldt voor bijvoorbeeld onderwijs en zorg waarin de ervaring van de burger vaak een grote rol speelt. Dit perspectief kan de toezichthouder wel aan het denken zetten. Deze aanvullende normen zijn wat interessant kan zijn aan het burgertoezicht. Het zou goed zijn om een dialoog te creëren tussen de toezichthouder en de burger om zo die aanvullende normen in kaart te brengen. Deze normen zijn nu vaak nog niet geplaatst in de formeel gestelde kaders.

Het uitvoeren van sancties kan door burgers eigenlijk alleen maar informeel. Informele sancties die burgers wel kunnen uitvoeren zijn bijvoorbeeld: *naming and shaming*, uitlaten op sociale media en het niet meer afnemen van diensten. Burgers kunnen daarnaast natuurlijk wel formele klachten indienen.

Het democratische perspectief

Burgers kunnen de toezichthouder aanzetten om acties te ondernemen. Burgers kunnen agenderen, checken, evalueren en prioriteren. Hierbij kunnen zij door het signaleren van issues de aandacht verbreden, waardoor wettelijke kaders verbreed zouden kunnen worden. Burgers slagen eerder in het aan laten scherpen van de normen via de politiek dan via andere acties. Het formele toezicht zit vast aan de wettelijk vastgestelde kaders en kan daarom het normenkader niet aanpassen op basis van signalering van de burger. Wel kan bij meerdere signalering meer prioriteit gegeven worden aan toezicht op een specifieke instelling.

Daarnaast kan het ook zijn dat de burgers gaan controleren of het toezicht goed en onafhankelijk wordt uitgevoerd. Zij kunnen dan een klacht indienen over het functioneren van de inspectie.

Het leerperspectief

Het oordeel wat burgers over een bepaalde instelling hebben wordt altijd als relevant ervaren door de instelling. Het wordt als aanvulling gezien op het management perspectief, maar

daarnaast ook zeker als aanvulling op wettelijke normen. Het laat het perspectief zien wat de maatschappij heeft over een instelling. Instellingen zullen dan ook gestimuleerd zijn om dit belang mee te nemen in toekomstige overwegingen. Dit om te voorkomen dat burgers druk uitoefenen door de politiek op te zoeken of exit-gedrag te vertonen.

Als een burgerinitiatief een volledig zelfstandige controle uitvoert is een goede relatie tussen de instelling en de burgers van belang voor het leereffect. De instelling voelt zich anders niet verantwoordelijk voor het aanpassen van het beleid op basis van het oordeel van de burger. Zij zullen dan niet bekend zijn met het burgerinitiatief, en het oordeel dus ook niet meenemen. Door in gesprek te gaan met het burgerinitiatief zal er meer directe interactie zijn waardoor dit waarschijnlijk meer effect oplevert betreft het leren en verbeteren van de instelling.

De cases vanuit de blik van experts

Uit het Delphi-onderzoek wordt Stichting AutiPassend Onderwijs gemiddeld met een 1,8 (op een schaal van 1 tot 5) beoordeeld als passend bij burgertoezicht. Dit betekent dat de experts Stichting AutiPassend Onderwijs matig passend vinden bij hun visie op burgertoezicht. De stichting is volgens de experts gericht op het signaleren van scholen en hierbij informatie te geven over in welke mate het onderwijs aanbiedt voor kinderen met autisme. Het voornaamste doel ligt volgens hen bij het informeren en begeleiden van ouders. Hierbij wordt geen controle uitgevoerd op de instelling of het samenwerkingsverband.

Uit het Delphi-onderzoek worden de Luchtwachters Arnhem gemiddeld met een 4,0 (op een schaal van 1 tot 5) beoordeeld als passend bij burgertoezicht. Dit betekent dat de experts de Luchtwachters Arnhem passend vinden bij hun visie van burgertoezicht. Burgers kijken naar duidelijke opgestelde normen. Ze zullen hierbij niet handhavend optreden, maar kunnen wel overschrijdingen constateren en signaleren. Daarnaast hebben ze een aanvullende rol om te controleren hoe beleid wordt uitgevoerd en of aan de vastgestelde kaders wordt gehouden door (lokale) overheden. De data die wordt opgehaald met de luchtmetingen moet wel gecorrigeerd worden voor fouten zodat het bruikbaar is, anders kan de data niet worden meegenomen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit.

Nogmaals hartelijk bedankt voor uw deelname en het delen van uw kennis!

Literatuurlijst

Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Handboek publieke verantwoording. Den Haag: Lemma.