

Het burgerperspectief in toezicht

“Kort gezegd: hoe hoger het beheersings- en verantwoordingsniveau, des te minder risico er is en des te minder snel wij een onderzoek instellen. Steeds maken wij een afweging tussen de mate van governance en de ernst van het risico.” (Inspectie van het onderwijs ‘Op weg naar selectief en slagvaardig toezicht’ 2007 p 8)

“Om het begrip doeltreffendheid meer invulling te geven, is het nodig het burgerperspectief centraal te stellen. Immers, een doeltreffend stelsel minimaliseert het beroep op uitkeringen en maximaliseert de arbeidsparticipatie.” (Inspectie Werk en Inkomen ‘Meerjarenplan 2006 – 2009’ 2006, p 15)

“Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen. Leraren, artsen, agenten, hulpverleners en andere professionals zijn van onschatbare waarde en verdienen onze volle steun en ons volle vertrouwen.” (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007 p 11)

Overheden hebben in toenemende mate te maken met een complexe en veranderlijke omgeving. Het is niet mogelijk (en onnodig) alle kennis over die complexe en veranderlijke omgeving binnen de overheid te hebben. Het ontwikkelen van beleid in het openbaar bestuur kan niet meer zonder inbreng van burgers en bedrijven. Het houden van toezicht op de uitvoering kan dat evenmin.

Het idee dat bij complexe toezichttaken burgers een rol hebben is niet nieuw. Als tipgevers hebben burgers al heel lang toezichthouders geholpen. Maar de plek die het perspectief van de burger heeft in toezicht is veranderd. Was toezicht vroeger gericht op de expert die wilde weten hoe het zat, onder invloed van vooral het werk van Ferdinand Mertens, bij de Onderwijsinspectie, is het belang van het burgerperspectief gegroeid. Ook andere toezichthouders ruimen een vaste plaats in voor het burgerperspectief. In de Kaderstellende visie op toezicht uit 2005 blijkt ook het kabinet te vertrouwen op de inbreng van burgers. Toch is er weinig duidelijkheid over op welke gebieden deze inbreng van belang is.

Burgers weten veel

De Onderwijsinspectie heeft tot taak de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Daarnaast bekijkt de inspectie of de scholen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Het bevorderen van de kwaliteit is echter een heel bijzondere taak. Het oordeel over het functioneren van een school is complex. Het is wellicht mogelijk om te zien of de school de wettelijke voorschriften naleeft, maar de kwaliteit van de school wordt elke dag opnieuw bevestigd door het werk van vele onderwijsgeevenden en onderwijsondersteuners. Zij gebruiken een reeks van interventies die door de toezichthouder onmogelijk van dag tot dag beoordeeld kunnen worden.

Precies hier komt het burgerperspectief in beeld. De burger (de ouder, de leerling) is niet alleen een mogelijke tipgever. Hij weet veel beter dan de toezichthouder hoe het werk van onderwijsgevers en ondersteuners er uit ziet. Hij merkt of de sfeer goed is, of de leerkracht motiveert, of de schoolomgeving veilig is. Hij kan weten of de docent zich interesseert voor wat jongeren bezighoudt.

Veel ziet de burger natuurlijk ook weer niet. Hij kan de indruk hebben dat er een goed leerlingvolgsysteem is, zonder dat echt te kunnen controleren. De inspectie kan dat juist weer wel. Zij kan de procesbeschrijvingen zien en kijken of bepaalde kwaliteitsaspecten goed in de organisatie geborgd zijn. Processen kunnen met een expertblik bekeken en beoordeeld worden. Maar ouders kunnen wel de resultaten zien van de afwezigheid van een leerlingvolgsysteem. Belanghebbenden van de school kunnen een genuanceerder beeld hebben van de resultaten. Een toezichthouder die niet alleen een minimumnorm toetst, maar kijkt naar kwaliteitsverbetering kan dit oordeel niet negeren.

Het gaat echter niet alleen om 'niet negeren', zoals het schoorvoetend begon. Steeds meer krijgt het burgerperspectief een aparte rol. In de verhouding inspectie, school en buitenwereld zien we dat naarmate de school het beter doet, de rol van de inspectie minder groot hoeft te zijn. Dit 'proportioneel toezicht' bouwt in feite op de kracht van het burgerperspectief. Het ministerie van Onderwijs gaat op de interactie tussen instellingen en gebruikers vertrouwen. *"Als een school leerlingen, ouders en andere belanghebbenden (bijvoorbeeld vervolgonderwijs of bedrijfsleven) van de school voorziet van relevante informatie over de onderwijsresultaten en het beleid van de school en regelmatig overleg voert, krijgt de school meer ruimte om zelf te bepalen hoe zij het onderwijs invult."*¹

Zo krijgt bij het beoordelen van scholen het burgerperspectief een aparte plaats. Daardoor kunnen de administratieve lasten van scholen vanwege het toezicht dalen. De efficiëntie van het toezicht neemt toe. Tegelijk kan de school sneller reageren op fouten, beter inspelen op de wensen van de omgeving: het beleid en de responsiviteit van de school verbeteren.

De Onderwijsinspectie heeft deze beweging eerst met argwaan bekeken. Het openbaar maken van inspectierapporten maakt de inspectie kwetsbaar en is misschien wel erg vervelend voor een slecht presterende school. Maar de inspectie heeft het uiteindelijk ook uitdrukkelijk gestimuleerd door de inspectierapporten actief openbaar te maken. Toenmalig Inspecteur-Generaal Mertens gebruikte daarbij de beweging van buiten (een gerechtelijke uitspraak) om een omslag in het denken over openbaarheid tot stand te kunnen brengen.

Het idee dat burgers soms heel goed een bijdrage kunnen leveren aan het toezicht kwam het meest opvallend naar voren bij het proces dat Karina Schaapman voerde over de kwaliteit van de school van haar kinderen. Dat was het moment dat de inspectie het burgerperspectief niet langer kon negeren en besloot alle rapportages over scholen openbaar te maken. Het was de start van een hype rond burgertoezicht kunnen we zeggen.

Start van het werken met het burgerperspectief

Wat was het geval? Mevrouw Schaapman stuurde haar kinderen naar de goed aangeschreven Montessori-basisschool in de Amsterdamse Jordaan. De school ligt in de buurt, oogt gezellig, groeit en bloeit. Maar mevrouw Schaapman begint te twijfelen. Waarom is er eigenlijk geen rapportage over de schoolvorderingen van de kinderen? En waarom is er niet voorzien in extra hulp voor kinderen die dat nodig hebben?

Dan blijkt bij een test dat haar zoon erg achterloopt in vergelijking met leeftijdsgenootjes. Op haar klachten krijgt ze geen reactie van de school. Uiteindelijk huurt ze iemand in om bijlessen te geven. Had ze weinig tijd en geringe betrokkenheid gehad, dan hadden we er misschien nooit van gehoord. Karina Schaapman is echter zeer betrokken en begint meer en meer de principiële kant van de zaak te zien. Ze probeert de kosten te verhalen op het schoolbestuur, de gemeente Amsterdam. Dit is het begin van een proces met een enorme uitwerking voor het Nederlandse onderwijs. Nog nooit heeft een ouder een schoolbestuur aansprakelijk gesteld voor slecht onderwijs. Aan die situatie lijkt nu een eind te zijn gekomen. Karina Schaapman wint het proces en krijgt de kosten voor de bijlessen vergoed.

Bij de Onderwijsinspectie was dit een gebeurtenis waardoor het lukte om een weg in te zetten naar meer transparantie van resultaten. Waarom kunnen burgers niet beschikken over de resultaten van de inspectie en er hun eigen kennis aan toevoegen? Transparantie wordt zo in de ogen van toenmalig Inspecteur-Generaal Mertens een essentieel onderdeel van effectief bestuur². Het doel van de transparantie die de inspectie inzet is de burger te winnen als adviseur. Op veel vlakken heeft de burger veel meer kennis van details. Het delen van informatie leidt tot sneller ingrijpen en betere resultaten als het ook echt lukt het burgerperspectief te incorporeren. Burgers (en bedrijven) weten (op onderdelen) soms beter wat er speelt, het toezicht wordt effectiever als die bijdrage gebruikt wordt.

Dit was een grote stap. Scholen zouden de hijgende adem van kritische ouders in de nek kunnen voelen. Bovendien zouden scholen een kritisch rapport nog wel accepteren, als het

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' 2006 p 5

² J.B.W. van Bijlert en H.D. Albeda 'transparantie doorzien' Rekenschap Amsterdam 2002 blz 18

maar niet bij iedereen bekend wordt. Een openbaar rapport zou voor de scholen wel eens dermate pijnlijk kunnen zijn dat zij het oordeel juridisch gaan aanvechten. Toch viel het wel mee met die hijgende ouders en de advocaten. De site van de Onderwijsinspectie met de rapportages over scholen is gewaardeerd en de kennis heeft uitstraling. Scholen kunnen beloond worden voor goede prestaties en kwaliteit is niet meer vanzelfsprekend.

De gedachten zijn terug te vinden in het rapport van de (eerste) ambtelijke commissie toezicht onder voorzitterschap van Harry Borghouts³.

“Toezicht moet worden gezien als een onderdeel van 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 gebruikers 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.”

Burgers moeten op de overheid kunnen vertrouwen

Deze visie vinden we niet terug in de Kaderstellende visie op toezicht uit 2001⁴. Toezicht moet vooral een bijdrage leveren aan het scheppen van vertrouwen. Het kabinet stelt namelijk:

“Toezicht heeft een belangrijke functie in het scheppen van vertrouwen bij burgers, bij belanghebbenden en bij de onder toezicht staande organisaties. Vertrouwen dat de uitvoering van overheidstaken objectief en deskundig wordt verricht. Toezicht draagt ertoe bij dat overheidsorganisaties functioneren naar de regels en normen van het beleid. Tegelijkertijd signaleert toezicht problemen in de samenleving. Goed toezicht kan zo een belangrijke impuls tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening leveren.”

Men zou kunnen zeggen dat de cafébrand in Volendam (2000/2001) en de vuurwerkcramp in Enschede (2000) de teruggang inluiden van het burgerperspectief. Deze gebeurtenissen waren veel voor overheden een reden om het toezicht wat steviger neer te zetten. Bouwen zonder de regels na te leven werd harder aangepakt. Bij een brandgevaarlijk café dient de overheid niet te wachten op tips van burgers. De burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat onder toezicht staande organisaties de wet naleven. Burgers zijn daarbij nog steeds een belangrijke tipgever. Rekenen op het burgerperspectief en horizontale verantwoording gaat te ver.

De zelfstandige rol van de burger (of bedrijf) als 'horizontale' beoordelaar, als degene die daar een eigen zelfstandige rol in vervult, is dan ook niet in de nota terug te vinden. Het kabinet beperkt zich tot de opvatting dat *“belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties of sectoren een rol bij het toezicht dienen te krijgen. Dit kan door het instellen van bijvoorbeeld kwaliteitshandvesten, gebruikers- of adviesraden, consultatierondes en klanttevredenheidsonderzoeken”*. Wanneer dit wel en niet aan de orde is en in welke sectoren het principe van proportionaliteit toepasbaar is, blijft onduidelijk.

Het burgerperspectief lijkt het tij niet meer mee te hebben, ondanks de groei van internet. Of is het slechts een dip?

Overheid kan het niet alleen

Arthur Edwards gaat in zijn boek 'De gefaciliteerde democratie' apart in op de rol van de burger als toezichthouder. *“Deze toezichthoudende rol op afstand is vanuit democratisch oogpunt belangrijk in een maatschappij waarin de politiek zich heeft verplaatst naar netwerken”*⁵. Ook hij geeft niet precies aan wanneer die toezichthoudende rol wel en wanneer niet aan de orde is. Toch blijkt uit zijn uitspraak dat uitsluitend bouwen op verticale informatie onmogelijk is waar de politiek zich heeft verplaatst naar netwerken. De landelijke politiek

³ Eindadvies Ambtelijke commissie toezicht 'Vertrouwen in onafhankelijkheid' 2000 blz 30

⁴ Kaderstellende visie op toezicht 2001 p 9

⁵ A. Edwards "De gefaciliteerde democratie" Lemma Utrecht 2003 p 208,209

bepaalt niet wat er gebeurt op scholen of bij woningcorporaties. Dat gebeurt in de lokale netwerken. Het toezien van burgers, instellingen en bedrijven kan daar goed werk doen: *“Transparantie in combinatie met (de dreiging van) interventie door burgers kan een belangrijke bijdrage leveren aan responsiviteit”*⁶.

Ook Albert Meijer meent dat het burgerperspectief een grote bijdrage levert. In zijn publicatie ‘Vreemde ogen dwingen’ over de betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector stelt hij dat maatschappelijke controle via internet weliswaar nog in de kinderschoenen staat, maar zeker *“kan bijdragen aan de efficiëntie van het toezicht”*⁷. Eerder geeft hij aan dat dit vooral in ‘consumentistische sectoren’⁸ gebeurt.

Het is dan ook niet vreemd dat de gedachten over het delen van kennis en het bouwen op horizontale verantwoording en interactie in het ambtelijk apparaat blijven rondwaren. Een nieuwe Ambtelijke Commissie Toezicht 2 onder voorzitterschap van Marianne Sint stelt dan ook:

*“De commissie ziet horizontale verantwoordingsinformatie als een logisch onderdeel van een systeem van ‘checks and balances’ en ziet voordelen in (meer) betrokkenheid van de maatschappij; horizontale verantwoordingsinformatie maakt een bredere borging van kwaliteit mogelijk en zorgt voor ontlasting van het verticale toezicht”*⁹.

Een van de adviezen luidt: *“Neem zelfregulering met eigen verantwoordelijkheid van de spelers en intrinsieke ‘checks & balances’ als uitgangspunt, daar waar de belangentegenstellingen goed zijn georganiseerd”*¹⁰.

Eigen verantwoordelijkheid in het handhaven van regels

Vier jaar na de Kaderstellende visie op toezicht 1 is het burgerperspectief toezicht dan ook weer terug, zoals we zien in de Kaderstellende visie op toezicht 2 uit 2005. Over de aanleiding schrijft het kabinet: *“De nieuwe toezichtvisie komt tegemoet aan de wens van burgers, bedrijven en organisaties om toezicht aan te sluiten op voorzieningen die zij zelf treffen.”* Sterker, een van de belangrijkste nieuwe principes is om *“na te gaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten in het handhaven van bepaalde regels”*¹¹.

Hoewel er vooral gesproken wordt over de effectiviteit van het toezicht is hier ook een principiële vraag aan de orde of de overheid wel moet toezien. Als burgers en bedrijven hun eigen arrangementen treffen, dan lijkt dat zelfs te verkiezen. *“Toezicht functioneert als het sluitstuk op het nemen van verantwoordelijkheid door anderen dan de overheid”*¹².

Deze ogenschijnlijk principiële stellingname is naar mijn idee een compromis. De visies op toezicht strijden over

- effectiviteit en efficiëntie: (hoe kan ik doeltreffend en doelmatig optreden?),
- vertrouwen: (kan de burger er op vertrouwen dat de wet nageleefd wordt?) en
- principes: (burgers en bedrijven hebben een eigen taak, de overheid hoort die taak niet over te nemen).

Burgerperspectief wordt daarin gebruikt zoals het mensen uitkomt. Dit komt doordat onduidelijk blijft wanneer de rol van de burgers en horizontale verantwoording wel en wanneer niet op zijn plaats is.

⁶ A. Edwards Idem p 212

⁷ A. Meijer “Vreemde ogen dwingen” Boom 2004 p 107

⁸ A. Meijer Idem p 102

⁹ Ambtelijke Commissie Toezicht 2 ‘Toezicht: naar naleving voor de samenleving’ BZK 2005 p 45

¹⁰ Ambtelijke Commissie Toezicht 2 Idem p 51

¹¹ Ministerie van BZK “Minder last, meer effect” BZK 2005 p 3,4

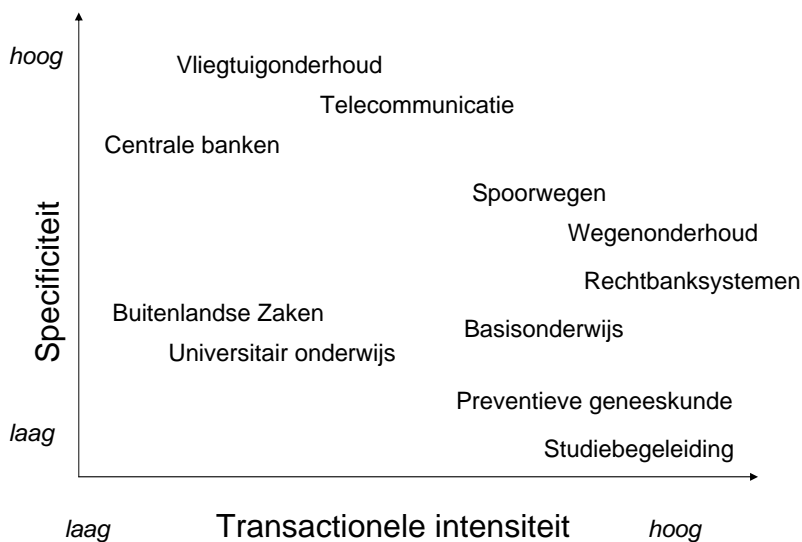
¹² Ministerie BZK Idem p 20

Wanneer wel, wanneer niet?

Het gebruik van het burgerperspectief kan gemakkelijker worden als we beter in beeld hebben wanneer het bruikbaar is. Francis Fukuyama leverde hier recent interessant denkwerk. In feite start hij met de vraag waarom de overheid sommige zaken heel goed zelfstandig kan regelen, maar andere zaken niet, ook al zijn het ogenschijnlijk simpelere taken. Het antwoord blijkt alles te maken te hebben met de manier waarop de overheid kan toezien op goede uitvoering.

Fukuyama geeft in zijn boek 'Het bouwen van een staat' aan dat het controleren van prestaties op diverse terreinen van de publieke sector beduidend ingewikkelder is dan op financiële markten. De transacties zijn weinig specifiek, dat wil zeggen dat het moeilijk is om keuzen te laten controleren door een toezichthouder. Hij geeft als voorbeeld van zeer specifieke keuzen, de keuzen die een monteur van een straalvliegtuig maakt. De keuze vraagt een complexe vaardigheid maar de expert kan het hele proces nagaan en zien of de keuze correct was. Hoe specifiek, des te gemakkelijker meetbaar. Daarnaast stelt hij dat het aantal beslissingen dat een toezichthouder moet nemen veel groter is. De 'transactionele intensiteit is groter'. Bij een centrale bank is dat aantal klein (het verhogen van de rentevoet). Naarmate het aantal beslissingen groter is, wordt het toezicht complexer.

Zo komt hij tot het volgende diagram¹³:



Hij stelt dat het niet verbaasd is dat de meeste probleemgebieden rechtsonder liggen. *“Er zijn veel ontwikkelingslanden die zeer competente centrale banken hebben en een nationale olie- of luchtvaartmaatschappij redelijk competent kunnen laten draaien, maar die slecht basisonderwijs of een slechte gezondheidszorg op het platte land hebben.”*¹⁴ Artsen zijn hoog opgeleide professionals die diensten leveren met een lage specificiteit. *“De opdrachtgevers die zulke professionals in dienst nemen kunnen voorbeelden van grove incompetentie meestal wel opsporen, maar hebben weinig mogelijkheden om de uiteindelijke kwaliteit van de prestaties in vergelijking met andere prestaties te beoordelen.”*¹⁵

¹³ F. Fukuyama 'Het bouwen van een staat' Contact 2005 p80

¹⁴ idem , p 80

¹⁵ idem, p 84

Fukuyama bepleit aandacht voor de interactie tussen opdrachtgever en uitvoerder. Hij fulmineert tegen economen die de beslissingen die in dergelijke meer ingewikkelde sectoren genomen worden alleen verklaren uit eigenbelang. Ook loyaliteit, wederkerigheid, beroepstrots of de wens om tradities in ere te houden bouwen aan de prestaties van instituties, juist op die moeilijk meetbare gebieden. Hij wijst er op dat delegatie van bevoegdheden nodig is in sectoren waar de prestaties moeilijker meetbaar zijn. Dan is meer interactie tussen uitvoerder en opdrachtgever nodig. Dat kan waar *“uitvoerders en opdrachtgevers een waarde kader met elkaar delen, zelfs bij afwezigheid van een formele structuur van toezicht en stimulering.”*¹⁶ Bij uitstek pleit hij daar voor het burgerperspectief en horizontale interactie.

Is de transactionele intensiteit hoog en de specificiteit laag dan is het burgerperspectief bruikbaar. Dit komt overeen met de sectoren waar voorbeelden uit gehaald worden door de WRR in 'Bewijzen van goede dienstverlening': arbeidsvoorzieningen, volkshuisvesting (het functioneren van woningcorporaties), onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. Daar *“is niet één principaal (bijvoorbeeld de minister) die de ‘agenten’ aanstuurt. In plaats daarvan zien we samenwerking, afstemming, beïnvloeding en soms ook tegenwerking van verschillende instellingen in een polytopisch landschap. Instellingen en professionals zijn coproducten van beleid en daar waar het gaat om het publieke belang is de afstand tot de ministeriële verantwoordelijkheid groot”*¹⁷.

Dat neemt niet weg dat er sectoren zijn waar het bouwen op horizontale verantwoording en de kennis van diverse actoren in een netwerk niet op zijn plaats is. Waar een specialist keuzen maakt die zeer specifiek zijn kan (alleen) een expert het hele proces nagaan en zien of de keuze correct was. Dat kunnen burgers en bedrijven juist niet. Ook niet als de belangentegenstellingen goed georganiseerd zijn (conform het advies van de tweede ambtelijke commissie toezicht). In de terminologie van Fukuyama: hoge specificiteit vraagt apart toezicht, zeker als er lage transactionele intensiteit is.

Terug naar controle bij hoge specificiteit

Het ontruimen van het Bos en Lommerplein in 2006 lijkt een slag voor het burgerperspectief bij toezicht. In februari 2006 werd scheurvorming geconstateerd in het dak van de parkeergarage onder het plein. Deze was zo ernstig dat er gevaar was voor voortschrijdende instorting. In juli 2006 moesten 96 woningen op het Bos en Lommerplein worden ontruimd. Datzelfde gold voor 27 winkels, het stadsdeelkantoor en een bibliotheek. Het marktplein en de parkeergarage konden niet meer worden gebruikt. De bewoners mochten vlak voor kerst weer naar huis. Deze gebeurtenis leidt er onvermijdelijk toe dat burgers vinden dat de overheid te ver is teruggetreden.

En terecht.

Bij nader inzien is dit geen terrein waar de toezichthouder moet bouwen op horizontale interactie, burgerperspectief of eigen verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en opdrachtnemer. Toezicht moet hier niet functioneren als *“het sluitstuk op het nemen van verantwoordelijkheid door anderen dan de overheid”*¹⁸ zoals het kabinet wil in de nota naar aanleiding van de tweede ambtelijke commissie toezicht. Er is sprake van hoge specificiteit. Principiële uitspraken over de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven passen hier dan ook niet.

Dat concludeerde ook de onafhankelijke onderzoekscommissie, onder leiding van oud-minister Margreeth de Boer, in haar eindrapport “Gebroken hart”. Gebrekkig toezicht is de voornaamste oorzaak van de constructiefouten die gemaakt zijn bij de bouw van het Bos en Lommerplein. De manier waarop de bouwwereld tegenwoordig werkt, zorgt ervoor dat taken versnipperd raken, concludeert de raad. *“Bij de uitvoering van de onderdelen voert een aannemer steeds minder zelf uit; hij schakelt tal van onderaannemers in, die op hun beurt*

¹⁶ idem p105

¹⁷ WRR 'Bewijzen van goede dienstverlening' Amsterdam University press 2004 p 186

¹⁸ Ministerie van BZK "Minder last, meer effect" BZK 2005 p 20

weer anderen kunnen inschakelen”.¹⁹ Daarom is het volgens de commissie belangrijk dat een coördinerend bouwconstructeur de samenhang bewaakt. “Leg de inschakeling van een hoofdbouwconstructeur bij complexe bouwprojecten als verplichting in wetgeving vast, zodat niet door prijsconcurrentie zo’n essentiële functie kan sneuvelen.” stelde de commissie²⁰. Nederland kende tot 1992 een hoofdconstructeur die toezicht hield op een bouwplaats, maar deze functie kwam te vervallen met het nieuwe Bouwbesluit. In de bouwwereld werd al lang gepleit voor de terugkeer van een allesoverziend controleur. “We zijn er al een paar jaar van overtuigd dat er iets moest gebeuren,” stelde de Betonvereniging naar aanleiding van de rapportage²¹.

Ook adviseert de onderzoekscommissie zelfregulering niet te ver te laten doorschieten. “Neem bij het aangekondigde onderzoek naar de mogelijkheden van meer zelfregulering in de bouw in aanmerking dat die zelfregulering een stevige publiekrechtelijke inbedding behoeft om publieke waarden voldoende te kunnen borgen.” En “Houd toezicht op de werkzaamheden van particuliere toezichthouders”.²²

Terug naar verplichtingen dus. Maar niet het eind van het burgerperspectief en horizontale verantwoording. Wel is het een reden om kritisch te kijken naar het gebruik van het burgerperspectief.

Neem de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Het schema van Fukuyama leert dat het gebruik van het burgerperspectief in de verpleging en verzorging logisch is, het past in het deel rechtsonder. Maar bij de academische ziekenhuizen ziet dat er anders uit. Voor een deel past het burgerperspectief, voor een deel niet. Bij chronische patiënten ontstaat een bepaalde kennis over behandelwijze en de behandelwijzen zijn gericht op verbeteren van de kwaliteit van het leven. Bij ingrepen die gericht zijn op directe genezing is dat niet het geval. Daar kunnen behandelingen door experts beoordeeld worden. In de praktijk heeft het onderscheid weinig gevolgen: de inspectie werkt daar niet met proportioneel toezicht en het burgerperspectief op de wijze van de Onderwijsinspectie. “De inspectie legt zwaartepunt bij het toezicht op problemen die de burgers niet zelf kunnen beoordelen of beïnvloeden²³.” Maar in de interventies vanuit het ministerie van Volksgezondheid is weinig onderscheid te zien tussen de care en de cure-sector. In beide gevallen stimuleert het ministerie het werken met jaardocumenten maatschappelijke verantwoording. Daarin dienen de instellingen te rapporteren over de prestaties en resultaten. Het gebruik van het burgerperspectief, horizontale verantwoording lijkt een wenkend perspectief. Naar mijn idee echter werkt “zelfregulering met eigen verantwoordelijkheid van de spelers en intrinsieke ‘checks & balances’ als uitgangspunt, daar waar de belangentegenstellingen goed zijn georganiseerd” (de woorden van de ambtelijke commissie toezicht) niet vanzelfsprekend in de curatieve gezondheidszorg.

Ook in de bouw is zeer de vraag of de weg van het burgerperspectief, zelfregulering en rekenen op checks and balances een juiste is. Maar in de verpleging en verzorging, in het onderwijs en het toezicht op woningcorporaties is het een hele goede weg.

De tekst van het coalitieakkoord van PvdA, CDA en CU geeft de indruk dat de weg van horizontale verantwoording doorgezet wordt. Hoezeer ik daar ook een voorstander van ben, toch stelt het niet gerust. Het akkoord lijkt te algemeen gericht op samenwerking en eigen verantwoordelijkheid. “Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen. Leraren, artsen, agenten, hulpverleners en andere professionals zijn van onschatbare waarde en verdienen onze volle steun en ons volle vertrouwen.”²⁴ Er worden ook bezuinigingen ingeboekt op het toezicht. Ik ben vooral bang dat de ‘andere professionals’ op één hoop worden gegooid met agenten en leraren.

¹⁹ Hoofdrapport van de commissie onderzoek Bos en Lommerplein: ‘Gebroken hart’ Amsterdam 2007

²⁰ Idem p117

²¹ Zie [www.bouwonderzoek.nl/Strenger toezicht op bouw hoofdconstructeur terug op de bouwplaats.htm](http://www.bouwonderzoek.nl/Strenger_toezicht_op_bouw_hoofdconstructeur_terug_op_de_bouwplaats.htm)

²² Hoofdrapport van de commissie onderzoek Bos en Lommerplein: ‘Gebroken hart’ Amsterdam 2007 p 120, 121

²³ IGZ werkplan 2006 p 5

²⁴ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. p 11

Bovendien is er het probleem van de verwachtingen van burgers. Zijn de verwachtingen over een bepaalde school laag, dan is elk resultaat al snel mooi. Om met J.C. Bloem te spreken: "Alles is veel voor wie niet veel verwacht"²⁵. Een burger in de Amsterdamse Dapperstraat die geen bos verwacht, vindt een rijtje bomen al snel een mooie groenvoorziening. Een burger in Apeldoorn of nog dichterbij de Veluwe kijkt daar anders tegenaan. Mijn ervaring is dat een corporatie die goed overleg voert met bewoners maar weinig presteert nu al snel meer krediet krijgt dan een corporatie die veel presteert. De mensen hebben eigenlijk te lage verwachtingen van de corporatie. Datzelfde kan spelen bij de thuiszorg of in verzorgingsinstellingen. Het is verrassend dat zo weinig mensen protesteren dat ze pas laat op de dag worden gewassen door de thuiszorg. Ze zijn allang blij dat er zorg is. En in het hoger onderwijs gaan PR campagnes een steeds grotere rol spelen, waardoor ik mijn twijfels heb of daar de horizontale interactie sterk genoeg is.

De Inspecties moeten gegevens leveren om de burger sterker te maken in de interactie. Een zwarte school met dezelfde populatie kan misschien veel betere resultaten bereiken dan de ouders denken. Dergelijke gegevens zijn er voor scholen, maar in veel andere sectoren staan die vergelijkingen in de kinderschoenen. Daar moeten toezichthouders voor zorgen. De horizontale stakeholder moet sterker en actiever worden.

Burgerperspectief en horizontale verantwoording zal blijven

Er is tot nu toe weinig aandacht geweest voor de vraag wanneer het burgerperspectief noodzakelijk is en vooral wanneer het niet op zijn plaats is. Daardoor ging het burgerperspectief en vertrouwen in de belangentegenstellingen ook een rol spelen in sectoren waar dat minder aan de orde was. Vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van belanghebbenden en horizontale verantwoordingsstructuren bleef daardoor een te vaag principe. Vaak is het gebruik van de kennis van burgers en bedrijven en het vertrouwen op hun interactie uitstekend op zijn plaats, maar soms ook niet. Incidenten als op het Bos en Lommerplein moeten er niet toe leiden dat het kind met het badwater weggegooid wordt. Tegenslagen in de bouw of - met verdere commercialisering van ziekenhuizen - in de curatieve zorg zijn zeker verwachten. Deze moeten de op interactie gerichte vormen van toezicht in andere sectoren niet in de weg zitten.

Fukuyama geeft in zijn boek 'Het bouwen van een staat' aan dat het controleren op de diverse terreinen niet eenduidig is. Zijn bevindingen zijn van belang voor het toepassen van burgerperspectief. Hij kijkt daarbij naar de specificiteit en transactionele intensiteit. Zijn schema is goed bruikbaar om te kijken bij welke sectoren burgerperspectief onmisbaar is en in welke onbruikbaar. Gevaar van het toepassen van burgerperspectief op gebieden waar het niet aan de orde is, is dat het als een niet bruikbare methode wordt weggezet.

Het gebruik van het burgerperspectief en horizontale verantwoording is echter in gebieden waar de kwaliteit divers is en interventies weinig specifiek zeer aan te bevelen. Dan moeten wel de verwachtingen van burgers versterkt worden met de kennis van toezichthouders.

Mijn conclusie is dat het gebruik van het burgerperspectief en horizontale verantwoording een belangrijke winst voor het toezicht is. Het belang kan alleen dan toenemen wanneer toezichthouders en politiek beter kunnen aangeven wanneer het van toepassing is.

Hein Albeda

Hein Albeda is zelfstandig adviseur

²⁵ J.C. Bloem 'De Dapperstraat' in 'Verzamelde gedichten' 1981 Amsterdam Polak & Van Gennep