

Handreiking Scorekaart Democratie

Introductie

In het kader van het onderzoek '[Regionale democratie vergt energie](#)' hebben wij een [Scorekaart democratische legitimiteit](#) opgesteld. Op basis van inzichten uit de bestuurskundige literatuur zijn indicatoren geformuleerd voor het vaststellen van de mate van democratische legitimiteit (Beckers e.a. (red.), 2007; Hendriks e.a., 2011; Schaap & Daemen 2012, Schaap e.a., 2018). De indicatoren hebben betrekking op zowel legitimiteit via de representatieve als via participatieve democratie. Bij die tweede vorm is onderscheid gemaakt tussen participatie door georganiseerde belangengroepen en participatie door inwoners. Daarnaast onderscheiden we drie vormen van legitimiteit, namelijk:

- Inputlegitimiteit, de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt.
- Throughputlegitimiteit, de wijze waarop en de mate waarin processen en het bestuur democratisch verlopen.
- Outputlegitimiteit, de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt.

Al naargelang het stadium van het te onderzoeken beleid is de derde vorm van legitimiteit (outputlegitimiteit) wellicht nog niet te onderzoeken.

Hoe is de scorekaart te gebruiken?

Per bron van democratische legitimiteit (representatie en participatie) en vervolgens per vorm (input-, throughput- en output-legitimiteit) zijn thema's onderscheiden en indicatoren geformuleerd. Wij hebben het scoren gedaan met drie termen, namelijk 'voldoen', 'enigszins voldoen' en 'niet voldoen'. Naar gelang het onderzoeksdoel kan dit ook met kleuren of een puntensysteem.

De gegevensverzameling om de scorekaart in te vullen, kan op verschillende manieren gebeuren, waaronder:

- Brede enquête uitzetten/interviews houden;

- Enquête onder/interviews met 'sleutelfiguren';
- Op het niveau van thema's individuen en/of groepen interviewen.

De gegevensverzameling kan door de rekenkamer zelf worden gedaan, of worden uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Een belangrijk aandachtspunt is dat er voor de onderscheiden respondentgroepen en per vorm van democratie verschillende vragenlijsten moeten worden opgesteld.

Legitimiteit via representatie

Om de inputlegitimiteit via de representatieve democratie te concretiseren, is deze onderverdeeld in twee thema's. Het eerste thema is de verankering van de RES in verkiezingen en het omzetten van de verkiezingsuitslag in beleid. Het tweede thema van inputlegitimiteit bij representatieve democratie is de mate van openheid van de agendavorming. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, kunnen volksvertegenwoordigers gemakkelijker inspringen op elementen en signalen uit de samenleving en beter de koers van het beleid bepalen (Beckers e.a., 2007).

Ook bij de throughputlegitimiteit via de representatieve democratie onderscheiden wij twee thema's. Het eerste thema is de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming. Deze betrokkenheid gaat verder dan het stemmen over onderwerpen. Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers het proces daadwerkelijk kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door erover te debatteren. Het tweede thema van throughputlegitimiteit via de representatieve democratie is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van een van de grondregels van het Nederlands staatsrecht, namelijk het feit dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat. Dit houdt in dat besturende organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen (Belinfante & de Reede, 2015).

Het eerste thema bij de outputlegitimiteit van de representatieve democratie is de mate van politiek-bestuurlijk draagvlak. Dit thema richt zich op de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten ervan (Pröpper, 2013). Ten tweede staan de beleidsresultaten centraal. Om deze goed te kunnen analyseren, is het van belang dat er criteria zijn geformuleerd in hoeverre het beleid doeltreffend en doelmatig

gezien kan worden. Deze resultaten moeten voldoen aan deze criteria en openbaar zijn. Tot slot moeten de bestuurders concrete politieke verantwoordelijkheid dragen en daaraan gehouden worden door de volksvertegenwoordigers.

Legitimiteit via participatie

Het eerste thema van de inputlegitimiteit bij participatieve democratie is de vraag of in kaart gebracht is wie de relevante maatschappelijke actoren zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces (Pröpper, 2013). De openheid van de agendavorming is hier het tweede thema. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, kunnen stakeholders en inwoners gemakkelijker elementen en signalen uit de samenleving naar voren brengen en de koers van het beleid beïnvloeden (Beckers e.a., 2007).

Het eerste thema dat centraal staat bij het in kaart brengen van de throughputlegitimiteit bij participatieve democratie is dat alle deelnemers er per saldo op vooruit moeten gaan en dat de deelnemers het resultaat moeten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban (De Bruijn & ten Heuvelhof, 2007). Het tweede thema is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. Het beschermen van kernwaarden is een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk (De Bruijn & ten Heuvelhof, 2007). Wanneer hier geen mogelijkheid voor is, kan het wederzijdse vertrouwen geschaad worden. Het derde thema is de manier waarop de verschillende hiërarchische posities van de deelnemers een plaats krijgen binnen het besluitvormingsproces. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen met belangenorganisaties en/of inwoners samenwerken (en met elkaar). Deze organisaties kennen niet alle dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met dergelijke verschillen.

Bij de outputlegitimiteit bij participatieve democratie is het eerste thema de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie (Pröpper, 2013). Ten tweede staan de beleidsresultaten centraal. Om deze goed te kunnen analyseren, is het van belang dat er criteria zijn geformuleerd in hoeverre het beleid doeltreffend en doelmatig

gezien kan worden. De resultaten moeten voldoen aan deze criteria en openbaar zijn. Tot slot moeten de deelnemers de resultaten kunnen verantwoorden richting de achterban. Daarbij dienen ze transparant te zijn over de eigen input.

Bronnen

Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the democratic deficit* (1 ed.). Burlington: Ashgate Publishing.

Belefante, A., & de Reede, J. (2015). *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht* (18 ed.). Deventer: Wolters Kluwer.

De Bruijn, J., & ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Hendriks, F., Ostaaijen, J. van en Boogers, M. (2011). *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Schaap, L. (red.), Blijleven, W., Hendriks, F., Jacobs, D., Karsten, N., van Ostaaijen, J., Wagenaa, C. (2018). *Ambitie en Ambivalentie, Vernieuwing van de Lokale Democratie in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.

Schaap, L. & Daemen, H. (red.), *Renewal in European local democracies*, Wiesbaden: 2012.