

## Deel 1: Plan van Aanpak (externe versie)

### 1 Inleiding

#### 1.1 Doel en focus

In dit plan van aanpak zet ik uiteen hoe ik invulling denk te geven aan de interne opdracht die ik als specialist Legitimiteit binnen het SCP heb gekregen en geef hierbij al een conceptuele uitwerking. In deze opdracht stel ik mij in de eerste plaats tot doel overheidslegitimiteit als onderwerp van SCP-onderzoek op de agenda te zetten en aanbevelingen uit te brengen over hoe het concept legitimiteit vanuit een burgerperspectief gedefinieerd en gehanteerd kan worden. Dit moet bijdragen aan een eenduidig begrip en gebruik van de term legitimiteit binnen de organisatie. Deze conceptuele verkenning wordt gerapporteerd in deel 2 van deze notitie.

Wat is het precies onderwerp van de conceptuele verkenning? De term legitimiteit kan in het dagelijks leven op meerdere manieren gebruikt worden. Een verzekeraar kan een claim van zijn cliënt wel of niet legitiem vinden, de klantenservice van een warenhuis kan een klacht wel of niet legitiem vinden, een werkgever kan een wens voor salarisverhoging van zijn werknemer al dan niet legitiem vinden. In verschillende contexten betekent de term net iets anders. Deze notitie gaat over de legitimiteit van de macht die de overheid uitoefent op burgers. Om maar meteen te verhelderen wat ik daaronder versta, geef ik alvast het belangrijkste resultaat van de literatuurverkenning en eerste gesprekken weg (deel 2), mijn definitie van overheidslegitimiteit: de vrijwillige aanvaarding van machtsuitoefening door burgers, op grond van een *wettelijke én morele* rechtvaardiging vanuit het algemeen belang.

Doordat overheidslegitimiteit gaat over macht en de aanvaarding daarvan door burgers, raakt het de kern van het sociale en politieke leven (Gilley 2006), en daarmee ook de meeste beleidsdomeinen waarnaar we als SCP onderzoek doen. Zonder legitimiteit zou de overheid moeten terugvallen op dwang om burgers te laten gehoorzamen, of zich moeten beperken tot beleid waarmee burgers uit zichzelf toch al zouden instemmen, waardoor het in feite geen macht of toegevoegde waarde heeft (Dahl 1957). Het is bepalend voor de effectiviteit en stabiliteit van de overheid (Habermas 1996, Scharpf 2006; Thomassen et al. 2017), en daarmee voor de bijdrage die de overheid levert (of de schade die ze berokkent) aan de kwaliteit van de samenleving en het leven van burgers. Ook in onze strategische notitie van 17 mei 2018 benoemen wij de legitimiteit van instituties en instanties van de democratische rechtsstaat als indicator van de kwaliteit van de samenleving. Hierom is legitimiteit een belangrijk vraagstuk, maar is het ook een urgent vraagstuk? Ja, op meerdere niveaus is er ruimschoots aanleiding om ons af te vragen hoe het gesteld is met de legitimiteit van onze overheid.

#### 1.2 Relevantie van onderzoek naar legitimiteit

De overdracht van bevoegdheden naar de Europese Unie, de overdracht van bevoegdheden naar gemeenten, het overschrijden van de grenzen binnen de trias politica, en het betreden van het privé-domein door de overheid (bijv. de energietransitie, technologie). Het is een samenvatting van ontwikkelingen waarachter een langere lijst schuilgaat en die de vraag oproept of burgers nog wel in voldoende en gelijke mate invloed hebben op ons politieke systeem, of het hun belangen in voldoende

en gelijke mate behartigt en hun rechten in voldoende en gelijke mate beschermt. Uit opinieonderzoek, onder andere dat van ons, blijkt in elk geval dat Nederlanders hiervan niet altijd in voldoende en gelijke mate overtuigd zijn. Daarmee staat de legitimiteit van de overheid en haar beleid ter discussie, en staat het volop in de aandacht van zowel politici als academici.

Een referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de EU zou waarschijnlijk niet tot een Nexit leiden, zeker niet na het zien van de politieke chaos waarin de Britten zich momenteel bevinden. Dat neemt niet weg dat ook veel Nederlanders zich maar matig aan de EU verbonden voelen, zich daar slecht vertegenwoordigd voelen en de EU zien als een noodzakelijk kwaad, wier bemoeienis zich zoveel mogelijk moet beperken tot grensoverschrijdende kwesties zoals klimaat en vluchtelingen (Dekker en Den Ridder 2019).

Op lokaal niveau hebben gemeenten niet altijd voldoende middelen voor adequate uitvoering van de zorgtaken die de decentralisaties bij hen hebben neergelegd; gemeenteraadsleden beschikken vaak niet over de benodigde tijd en kennis om het bestuur op al deze taken te controleren (Pommer en Boelhouwer 2017); dat geldt ook voor de lokale journalistiek die financieel onder druk staat (Laroes 2015). Bij intergemeentelijke besluiten uit oogpunt van effectiviteit en efficiëntie is überhaupt de vraag hoe de democratische verantwoording plaatsvindt. Ten slotte zijn verschillen in dienstverlening waarop bewoners van verschillende gemeenten aanspraak maken, reden tot zorg over rechtsgelijkheid, ook onder burgers (Pommer en Boelhouwer 2017).

Over de legitimiteit van de EU, die zij bij gebrek aan democratische legitimiteit moet bewijzen door meerwaarde bij het oplossen van collectieve problemen, is internationaal oneindig veel geschreven (e.g. Beetham en Lord 1998, Nicoli 2016, Scharpf 1999, Thomassen 2007). Daarmee vergeleken is onderzoek naar lokale legitimiteit sinds de veel recentere grote decentralisaties onontgonnen terrein (zie o.a. Gilsing et al. 2015, Allers et al. 2016, Boogers en Reussing 2018, Groenleer et al. 2018).

Maar zoals gezegd blijft ook het nationale niveau niet buiten schot. Normen, waarden en behoeften verschillen tussen groepen en veranderen door de tijd. De instituties van onze democratische rechtsstaat vragen voortdurend onderhoud en beoefening om mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen en zo enerzijds representatief en anderzijds effectief te blijven. Juist over de aansluiting bij de veranderende samenleving worden steeds vaker zorgen geuit, in het publieke, politieke en academische debat. Zo waarschuwt de Raad van State (2017) voor vervreemding en afwijzing van de rechtsstaat door sommige groepen burgers. Zij zouden hun normen en waarden niet langer weerspiegeld zien in de uitgangspunten en spelregels van de democratische rechtsstaat, wat wijst op een feitelijk dan wel gevoeld gebrek aan representatie. Onder delen van de bevolking draagt het gechargeerde beeld van visie-arme bestuurders en politici die zijn meegelift op de diplomademocratie, hun bedje in Den Haag gespreid zien, en de Randstad liefst zo min mogelijk verlaten, hieraan bij. Zeker wanneer mensen tegelijkertijd ervaren dat de overheid niet met adequate oplossingen voor hun problemen komt, en al helemaal wanneer ze het idee hebben dat de problemen van anderen voorrang krijgen. Door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, klimaatverandering, migratie) is het ook lastiger geworden om publieke voorzieningen op een verondersteld niveau te handhaven. Ook sturing volgens *New Public Management*, waarin bedrijfsmatige termen als 'efficiëntie en effectiviteit', 'producten en klanten' centraal staan, heeft de verwachtingen over de omvang en kwaliteit van overheidsbescherming en de geleverde overheidsbescherming uiteen doen lopen (e.g. Visitatiecommissie gerechten 2018 2019).

Ook kan er verwijdering ontstaan, niet door de uitdagingen van representatie en voorzieningenniveau, maar doordat actoren binnen het systeem zich niet aan de spelregels houden of daar creatief mee omgaan. Zo lijkt een dichtgetimmerd regeerakkoord consensusgericht en transparant, maar zet het in feite het parlement buitenspel. De tendens van het parlement om complexe problemen op te lossen via kaderwetgeving waarin alleen processen, geen normen worden vastgelegd, verlegt de politieke invulling naar professionals. We hebben incidenten gezien van zowel politieke als ambtelijke bemoeienis met de rechtsgang (bijv. in het proces tegen Geert Wilders), maar andersom waagt de rechter zich soms ook op politiek glad ijs (bijv. in het Urgenda-proces, Martens 2018). De Raad van State stelt in het jaarverslag 2016: 'In steeds meer landen staan rechtspraak en rechter onder druk. De meerderheid die bij verkiezingen is verkregen, zouden een legitimatie bieden om recht en rechter terzijde te schuiven. Daarmee ontstaat een breuklijn tussen democratie en rechtsstaat. Beide vormen leken tot dusver onverbreekbaar verbonden in de democratische rechtsstaat als houvast voor overheidshandelen, waarbij recht vooral continuïteit waarborgt en democratische besluitvorming vooral verandering.' Iedereen kan op een bepaald moment in een bepaalde context zomaar tot een minderheid behoren, en op een ander moment tot een meerderheid, waardoor rechtsbescherming in ieders belang is. Volgens Mouffe (2018) levert het principe van democratie en dat van rechtsstaat weliswaar spanning op (de democratische paradox), maar een gezonde spanning waar de liberale democratie bij is gebaat.

De vrees is dat dit alles tot lager vertrouwen in de instituties van de democratische rechtsstaat leidt, wat zijn legitimiteit en stabiliteit zal ondergraven. Nu is enig gebrek aan vertrouwen van burgers ten opzichte van autoriteiten niet erg, zelfs een aanbeveling in een democratie, die open moet staan voor verandering en daarvoor afhankelijk is van waakzame, kritische, maar welwillende tegenmachten. Er ontstaat een probleem wanneer twijfel en terughoudendheid (mistrust) omslaan in cynisme en achterdocht (distrust) (Lenard 2008). De democratische rechtsstaat is met een bepaalde openheid ingericht om verandering en aanpassing aan een veranderend algemeen belang mogelijk te maken; juist dat is een onderscheidend kenmerk van een rechtvaardig en legitiem systeem (Decreus 2011). Pogingen om verandering teweeg te brengen met gebruikmaking van de mogelijkheden die het democratische rechtssysteem daarvoor biedt, moeten op zichzelf niet als problematisch worden gezien. Structureel afkeren van het systeem, of het ondergraven van het systeem, wijst wel op een legitimiteitscrisis, omdat het in beide gevallen het algemene belang niet meer kan vertegenwoordigen en dienen.

De legitimiteit van politieke systemen wordt door politicologen vaak op vijf verschillende niveaus gemeten, van diffusere steun voor de politieke gemeenschap via steun voor principes, procedures, instituties van het politieke systeem, tot specifiekere steun voor zittende gezagsdragers. We komen later terug op deze metingen. Naarmate het niveau specifiekere wordt, lijkt er minder steun voor te zijn (Dalton 2004, Easton 1965, Norris 1999). Internationale studies naar steun voor specifieke instituties en gezagsdragers komen tot wisselende conclusies over de ontwikkeling van deze steun (Thomassen et al. 2017). Onderzoek naar de Nederlandse situatie vindt vooralsnog niet dat er sprake is van een brede legitimiteitscrisis, en dat deze ook niet dichterbij komt. Er is grote steun voor het principe van democratie en dit is niet afgenomen (Hendriks et al. 2013; Van Ham et al. 2017). Dat zien we ook in onze eigen cijfers. Hoewel er grote steun is voor meer directe inspraak van burgers, krijgt de representatieve democratie van de meesten wel de voorkeur boven een model waarin zoveel mogelijk wordt beslist per referendum (Den Ridder en Dekker 2015). Ook met de wijze waarop de democratie in ons land functioneert, is een meerderheid tevreden (COB 2019/2). Maar tegelijkertijd is de steun

voor sterke leiders (geplaatst tegenover 'wetten en instellingen') zie ook de Legitimiteitsmonitor van BZK (Hendriks et al. 2013) aan het begin van deze eeuw sterk gegroeid (Dekker 2012, zie ook Hendriks et al. 2013).

Het vertrouwen in concrete instituties is flink lager dan dat in de democratie. Volgens het COB had gemiddeld zo'n 50% de afgelopen tien jaar voldoende vertrouwen in regering en tweede kamer. Het vertrouwen in politieke partijen is nog lager (Hendriks et al. 2013). Hoewel het vertrouwen zeer volatiel is, is er geen neerwaartse trend zichtbaar (COB'08-'19). Over 'politiek Den Haag' is men dus wel degelijk kritisch en niet zelden negatief. Daarbij steekt het vertrouwen in de rechtspraak gunstig af, met voldoende vertrouwen onder tenminste twee derde van de bevolking (COB'08-'19; Van Noije en Putters 2017). Europese vergelijkingen pakken vrijwel altijd geruststellend uit voor Nederland.

### 1.3 Toegevoegde waarde van het SCP

Nederlands empirisch onderzoek naar steun voor politiek, democratie en rechtsstaat komt dus overwegend tot de conclusie dat het wel meevalt met de gevreesde legitimiteitscrisis. Toch blijft er een onbevredigend gevoel bestaan, want waar komen alle negatieve geluiden over onvrede dan vandaan? Waarom is er zoveel meer aandacht voor in de media (Brons 2014)? Waarom vangen wij zoveel 'boze' burgers op in ons COB? En hoe komt het dat populistische en antisysteempartijen dan zoveel voet aan de grond krijgen? Kijken we wel naar de juiste zaken? En kijken we wel op de juiste plek?

Ten eerste wordt er weliswaar geen bewijs gevonden voor een legitimiteitscrisis op algemeen niveau, maar brengt Nederlands onderzoek wel degelijk specifieke pijnpunten aan het licht (zie bijvoorbeeld de legitimiteitsbarometer iov BZK (Hendriks et al. 2013)). Ten tweede is het de vraag of de gebruikte indicatoren wel de meest geschikte zijn om het concept legitimiteit te meten. Er zijn aanwijzingen dat dit niet altijd het geval is, maar dat vergt nader onderzoek (zie vervolgoptie 1). Ten derde wordt meestal gekeken naar totaalscores en trends voor de hele bevolking. Dat stelt de meerderheid en het gemiddelde wel erg centraal, waarmee mogelijk grote verschillen tussen groepen uit zicht blijven (zo constateren ook Thomassen et al. 2017). Uit onze data blijkt dat het vertrouwen in politiek en rechtspraak zich heel sterk concentreert bij hogeropgeleiden en er een opvallende kloof is, niet alleen met lageropgeleiden, maar ook met burgers met een middelbare opleiding. Een soortgelijke tweedeling tussen tevreden en optimistische hoogopgeleide groepen enerzijds en ontevredener en pessimistischer en onzekerder middelbaar en lageropgeleide groepen anderzijds kennen we ook van Verschil in Nederland (2014), en zien we soms op specifieke beleidsterreinen terug, zoals bij de acceptatie van de energietransitie (Verkenning Duurzaamheid, onder voorbehoud).

Kortom, wanneer spreken we eigenlijk van een legitimiteitsprobleem? Pas wanneer de gehele bevolking delen van het systeem met een onvoldoende waardeert of ook als de steun binnen bepaalde groepen door de bodem zakt? Mede door een ongelijke verdeling van kansen en onzekerheden, is er inmiddels sprake van gescheiden leefwerelden en polarisatie. Dit wordt versterkt doordat de overheid op verschillende terreinen meer initiatief, participatie en aanpassingsvermogen van burgers zelf vraagt, waardoor verschillen van inzicht en conflicten over hoe de samenleving vorm te geven meer aan de oppervlakte kunnen komen, evenals verschillen in mogelijkheden om dit te doen. Als de democratische rechtsstaat inderdaad steeds minder functioneert als een ordeningsprincipe dat alle Nederlanders dient en bindt, en steeds vaker zelf object van wantrouwen en onvrede is dat scheidslijnen tussen groepen juist versterkt, dan schiet het niet alleen zijn doel voorbij, maar dreigt het geleidelijk ook vleugellam en irrelevant te worden. In het uiterste geval komen ook fundamentele rechtsbeginselen in het gedrang, als deze niet langer voldoende breed worden aanvaard. Dit raakt

zowel de kwaliteit van leven van individuele burgers als de kwaliteit van de samenleving, waar het SCP zich in zijn onderzoek om bekommert. Als er groepen burgers zijn die zich structureel tekort gedaan voelen door (onderdelen van) het systeem, en daar mogelijk ook redenen toe hebben, dan zou een instituut als het onze dat in beeld moeten hebben. Het bestuderen van specifieke groepen is dan ook het eerste dat wij als SCP kunnen toevoegen aan bestaand onderzoek op dit terrein.

Een tweede toevoeging is dat wij kunnen lokaliseren waar eventuele pijnpunten zich bevinden doordat wij in verschillende domeinen van overheidshandelen tegelijk actief zijn. Betreft het specifiek beleid, is het een terugkerend kenmerk van beleid, of betreft meer fundamentele democratische of rechtsstatelijke principes of instanties? Door vanuit verschillende aandachtsgebieden te kijken, en hiertussen de verbinding te leggen, zijn wij in een positie om de aard en het niveau en de omvang van legitimiteitsproblemen domeinoverstijgend te ontdekken.

Een derde belangrijke toevoeging die wij op het gangbare onderzoek kunnen hebben, is het niet louter 'peilen' van de mate van steun, tevredenheid of vertrouwen, maar doorvragen naar de redenen die mensen daarvoor hebben. Waarom hebben mensen wel of geen vertrouwen in het huidige systeem, in specifieke overheidsinstanties, of specifieke gezagsdragers. Waarom vinden ze bepaalde principes of beleid wel of niet aanvaardbaar, in welke situaties en onder welke voorwaarden? Legitimiteit, de vrijwillige aanvaarding van machtsuitoefening op grond van een algemeen belang, vraagt inzicht in de *motieven* die burgers hebben om wel of geen steun uit te spreken en om wel of geen vertrouwen te hebben. Ons burgerperspectief biedt, naast monitoring, meer mogelijkheden om met burgers te reflecteren op wat zij aanvaarden, welke afwegingen ze daarbij maken en wat de grenzen aan de aanvaarding zijn.

#### 1.4 Werkwijze

Hiervoor heb ik aangegeven waarom legitimiteit volgens mij een vraagstuk is dat het SCP op zijn netvlies zou moeten hebben. Daarvoor is allereerst van belang dat we binnen de organisatie een overeenkomstig beeld hebben van wat we onder legitimiteit verstaan. We gebruiken de term al best weleens in ons onderzoek, ook waar we het eigenlijk over draagvlak hebben. Met de term legitimiteit geven we een bepaald gewicht aan het vraagstuk doordat het bestaansrecht van instituties en beleid ter discussie wordt gesteld. Daarmee kan het de maatschappelijke relevantie van onderzoek krachtig neerzetten, maar is deze *framing* niet altijd passend bij de onderzoeksvraag of de gebruikte data. Om die reden werk ik toe naar een begrippenkader dat binnen onze organisatie als gemeenschappelijke uitgangspunt kan dienen.

#### *Literatuuronderzoek*

Voor de conceptuele verkenning van het begrip legitimiteit breng ik de wetenschappelijke opvattingen over legitimiteit in kaart volgens verschillende definities en stromingen in de literatuur. Omdat de literatuur zeer omvangrijk en multidisciplinair is, is het noodzakelijk beperkingen aan te brengen. De verleiding is groot veel tijd en aandacht te besteden aan alle conceptuele nuances die het eeuwenoude wetenschappelijke debat over het legitimiteitsvraagstuk rijk is, met als risico dat het einddoel door alle zijpaden uit zich raakt. Tot op zekere hoogte zijn deze nuances onvermijdelijk en behulpzaam, maar ik streef ernaar steeds via de kortste route duidelijk te maken wat de theoretische exercities in de literatuur kunnen betekenen voor onze eigen onderzoekspraktijk. En dus doe ik bijvoorbeeld geen verslag van het vroegste debat over legitimiteit door klassieke denkers als Socrates en Aristoteles, hoewel hun invloed op het hedendaagse debat groot is. Ook laat ik me leiden door die definities die relevant lijken voor een empirisch burgerperspectief op legitimiteit. Dat heeft logischerwijs een

sterkere nadruk op sociologische en politicologische benaderingen tot gevolg, en minder op juridische, criminologische en bestuurskundige perspectieven. Dit moet leiden tot een antwoord op de vragen vanuit welke opvatting van legitimiteit en naar welke aspecten van legitimiteit wij als SCP onderzoek zouden willen en kunnen doen.

#### *Interne raadpleging*

De conceptualisering van legitimiteit vanuit burgerperspectief is naast literatuuronderzoek ook gebaseerd op gesprekken met interne en externe betrokkenen. Ik raadpleeg collega's over wat zij verstaan onder en belangrijk vinden aan legitimiteit vanuit een burgerperspectief, en op welke specifieke terreinen zij urgente vraagstukken zien. Zij dragen daarbij, zo is gebleken, aanvullende literatuur en gesprekspartners aan.

#### *Externe raadpleging*

Als de 'objecten' van legitimiteitsonderzoek ligt het voor de hand in gesprek te gaan met enkele vertegenwoordigers van de overheid. Enerzijds kunnen zij in deze gesprekken een eventuele kennisbehoefte kenbaar maken. Waar dienen zich volgens hen urgente legitimiteitskwesies aan, op rijksniveau en/of op lokaal niveau, binnen welke beleidsdomeinen? Welke aspecten van legitimiteit hebben zij slecht in beeld, wat zouden zij dus graag onderzocht willen zien? Anderzijds zijn zij een bron van informatie over de betekenis van legitimiteit volgens onze eigen machthebbers. Wat verstaan zij vanuit hun taakopvatting onder legitieme instituties en legitiem handelen en hoe alert zijn ze hierop? De bijdrage van deze gesprekken aan het conceptuele deel van deze specialistenopdracht is echter niet zonder kanttekeningen. Zij kunnen zonder meer in de richting van beleidsrelevante vraagstukken wijzen (vervolgoptie 2). Daarnaast kunnen zij laten zien in hoeverre het geschetste conceptuele en analysekader in de praktijk herkend wordt of zelfs gebruikt wordt, en brengen dus de afstand tussen de wetenschappelijke en beleidsmatige opvatting van legitimiteit in beeld, op zichzelf een interessant vraagstuk. Ook kunnen de gesprekken op onnauwkeurigheden, inconsistenties of blinde vlekken wijzen, waarvoor nadere wetenschappelijke onderbouwing gezocht kan worden.

Ze kunnen echter niet worden gebruikt ter validatie van het conceptuele kader. Behoeft aan onderzoek naar draagvlak voor specifiek beleid is weliswaar een legitieme onderzoeksvraag, maar niet per se een geschikte aanlegroute voor onderzoek naar legitiem beleid, zoals later wordt toegelicht. Opvattingen en ambities in de praktijk zijn geen validatie van hoe legitimiteit wetenschappelijk gedefinieerd en bestudeerd zou moeten worden. Dan zou de slager zijn eigen vlees keuren. Voor die feedback is het raadzaam ons te richten tot mensen die vanaf een onafhankelijke positie naar de overheid kijken, zoals de ombudsman, de WRR en collega-planbureaus en universiteiten. Afhankelijk van de richting die voor het vervolg van deze opdracht wordt gekozen, zal andere selectie uit onderstaande gesprekspartners worden gemaakt.

## **Deel 2: Conceptuele verkenning**

### **2 Afbakening**

Deze notitie gaat over overheidslegitimiteit, die ik omschrijf als de vrijwillige aanvaarding van overheidsoptreden, op grond van een *wettelijke én morele* rechtvaardiging vanuit het algemeen belang. Beetham en Lord (1998) vatten beide criteria samen als 'rightful' (zie ook Gilley 2006), dat in het Nederlands geen letterlijke vertaling kent die de lading dekt; daarom benoem ik ze afzonderlijk en expliciet. Deze beschrijving is nog vrij algemeen en zal later worden gespecificeerd, maar hierin ligt al

een aantal belangrijke keuzes besloten die het academische debat kenmerken. Daarover meer in paragraaf 3.

## 2.1 Overheidslegitimiteit

Waarom richt ik mij uitsluitend op overheidslegitimiteit? De samenleving kent meer machtsrelaties dan die tussen overheid en burger. De grond van die machtsrelaties varieert. Zo is de machtsuitoefening van een ouder over een minderjarig kind binnen een gezonde familierelatie bijvoorbeeld gebaseerd op liefde, verantwoordelijkheidsgevoel en de wet. De machtsrelatie tussen onderwijzer en leerling leunt op zaken als professionele bevoegdheid, kennis- en persoonlijk overwicht en leerplicht. De machtsrelatie tussen werkgever en werknemer is gelegitimeerd en begrensd door een vrijwillig ondertekend arbeidscontract. Dit type relaties in de (semi-)privésfeer zijn onmiskenbaar van grote invloed op het sociaal en cultureel welzijn van de Nederlandse bevolking, en overheidsbeleid kan dit tot op zekere hoogte bevorderen door te faciliteren, randvoorwaarden te stellen en in te grijpen bij uitwassen van machtsmisbruik. Aangezien wij het als onze taak zien om bij te dragen aan het sociaal en cultureel welzijn van de Nederlandse bevolking door wetenschappelijke onderbouwing van overheidsbeleid, zou ook de legitimiteit van private machtsverhoudingen onderwerp van SCP-onderzoek kunnen zijn. Toch, voor legitimiteit als maatschappelijk vraagstuk zijn private relaties naar mijn idee minder zinvol. Los van de vraag of ouders, scholen, werkgevers *in principe* legitieme instituties binnen onze samenleving zijn, is de variatie in verschijningsvormen te groot en zijn de verhoudingen te particulier. De ene ouder, de ene school en de ene werkgever is de andere niet. Daardoor is de basis van de machtsuitoefening zo fluïde dat de vraag naar haar legitimiteit voor een groot deel onbeantwoord zal blijven.

Wat Nederlanders wel met elkaar delen is hun burgerschap binnen de Nederlandse staat. De machtsverhouding tussen de Nederlandse staat en zijn burgers is voor iedereen gelijk. Nederland is dan ook een democratische rechtstaat: een staat gebaseerd op *recht* waarop iedereen in *gelijke* mate invloed moet hebben en dat voor iedereen in *gelijke* mate van toepassing moet zijn. In een rechtsstaat geldt het legaliteitsbeginsel, dat voorschrijft dat machtsuitoefening door de staat uitsluitend is geoorloofd wanneer het berust op een door de wet gegeven bevoegdheid (Burkens et al. 2017). De wet verleent de overheid haar macht, maar belangrijker nog, de wet begrenst deze macht. Individuele vrijheid is het uitgangspunt, beperking van de individuele vrijheid is de uitzondering; ter rechtvaardiging moeten de condities waaronder beperking is toegestaan heel precies in de wet worden geëxpliciteerd en openbaar gemaakt (positief recht). Daarmee is de basis van de machtsuitoefening van de overheid over burgers evident, wat zich het meest krachtig manifesteert in haar geweldsmonopolie, maar tegelijk is het ook strak omljnd (positief recht), voorspelbaar (rechtszekerheid) en algemeen geldend (rechtsgelijkheid).

Deze kenmerken maken de legitimiteit van machtsuitoefening door de overheid een aantrekkelijker vraagstuk, niet omdat het gemakkelijk te beantwoorden is, maar wel omdat het fundament van de machtsuitoefening solide en kenbaar is. Daarnaast zijn we als SCP niet alleen geïnteresseerd in de individuele kwaliteit van leven van burgers, maar ook in de kwaliteit van de Nederlandse samenleving, en geven we 'in het bijzonder aandacht aan de verhouding tussen overheid en burger' ([https://www.scp.nl/Organisatie/Wat\\_is\\_het\\_SCP/Wat\\_doet\\_het\\_SCP](https://www.scp.nl/Organisatie/Wat_is_het_SCP/Wat_doet_het_SCP)). De legitimiteit van de overheid en overheidsbeleid is een basisvoorwaarde voor de kwaliteit van de samenleving en de relatie tussen burger en overheid. In dit plan van aanpak stel ik dan ook voor om ons te richten op de ontwikkeling van een conceptueel en analysekader voor de legitimiteit van de overheid. En, niet onbelangrijk, om ons daartoe ook te beperken. In literatuur over de legitimiteit van de machtsrelatie

tussen staat of overheid en burgers wordt vaak de term *politieke legitimiteit* gebruikt, omdat door de democratische spelregels van het politieke proces wordt bepaald wie aan het roer staan van deze overheid (de uitvoerende en wetgevende macht) en daarmee het beleid bepaalt waarnaar burgers zich zullen moeten voegen. Omdat wij vermoedelijk niet uitsluitend geïnteresseerd zijn in de legitimiteit van de regering en parlement, colleges van B&W en gemeenteraad, maar ook in die van overheidsorganisaties en –instituties die constitutioneel wat verder van het politieke proces afstaan (bijv. de rechtsprekende macht en uitvoerende diensten), lijkt de term overheidslegitimiteit ons aandachtsgebied beter te dekken. Zonder tegenbericht zal ik overheidslegitimiteit als overkoepelende term gebruiken, en omdat beleid het resultaat is van politieke processen, is daarbinnen een grote rol weggelegd voor de uitgangspunten van politieke legitimiteit binnen onze liberaal-democratische context.

## 2.2 Overheidsorganisaties en hun beleid

In een verdere poging de reikwijdte van het begrip overheidslegitimiteit af te bakenen, stel ik mij de vraag of legitimiteit een kenmerk van overheidsorganisaties en -instituties is, of als kwalificatie ook kan gelden voor het specifieke beleid dat zij maken en hun uitvoeringspraktijk. De overheid en de meest centrale van haar instanties en instituties zijn relatief stabiele entiteiten, vaak constitutioneel verankerd. Geïstitutionaliseerde organisaties en praktijken zullen ook eerder door burgers worden ervaren als een stabiel gegeven. Beleid wordt gemaakt in reactie op actuele maatschappelijke vraagstukken en het politieke debat daarover, hangt af van bemensing, is veranderlijk en gaat over processen en de uitkomsten daarvan. De criteria aan de hand waarvan legitimiteit wordt bepaald, zullen vermoedelijk anders zijn, parallel aan Luhmanns contrast tussen *confidence* en *trust* (1979). *Confidence* verwijst naar een wat fundamenteeler gevoel van vertrouwen in het systeem, de institutie en de procedures volgens welke deze is ingericht (het ambt), en *trust* verwijst naar vertrouwen in de personen die op een bepaald moment verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (de ambtsdrager). *Confidence* in de instituties zou onder burgers minder gemakkelijk aan het wankelen gebracht worden dan *trust* in de bemensing en uitvoeringspraktijk. Hoewel vertrouwen en legitimiteit niet gezien moeten worden als synoniemen (Andeweg 2014, Thomassen et al. 2017)), zoals later nog uitgebreid zal worden toegelicht, zijn beide concepten wel gerelateerd en is dit onderscheid tussen het ‘ambt’ enerzijds en zijn producten anderzijds, voor beide concepten relevant.

Ik vind bevestiging voor een dergelijk onderscheid bij Neil Walker (2001), die spreekt van ‘performance legitimacy’, ‘regime legitimacy’ en ‘polity legitimacy’ als hiërarchische concepten. Performance legitimiteit gaat over de aard en de uitvoering van beleid: doet men het juiste en doet men dat goed? (zie ook Beetham en Lord 1998). Omdat Nederlandse equivalenten de lading net niet lijken te dekken, kies ik ervoor de Engelse term *performance*-legitimiteit te handhaven.<sup>1</sup> Regime legitimiteit heeft betrekking op de wijze waarop de overheid(-organisatie) wettelijk en cultureel is geïstitutioniseerd, waaronder de mate waarin tegenmacht is georganiseerd, de reikwijdte van haar invloed, en mate van representativiteit. Dit staat ook wel bekend als institutionele legitimiteit (Easton 1965). Polity legitimiteit gaat over de legitimiteit van de samengebundelde politieke gemeenschap op zichzelf, los

---

<sup>1</sup> Ik blijf graag weg van de term ‘functionele legitimiteit’ (e.g., Nicoli 2016) om de legitimiteit van het functioneren van de overheid te benoemen, omdat deze term tot het misverstand kan leiden dat alleen de *resultaten* van het beleid tellen (output-legitimiteit (Easton 1965, Scharpf 2006)), terwijl ook de doelen en de wijze waarop deze gerealiseerd worden (input-legitimiteit, (Easton 1965, Scharpf 2006)) van belang zijn voor legitiem functioneren (*performance*). De term ‘uitvoeringslegitimiteit’ lijkt de nadruk daarentegen weer te sterk op deze input-kant van het functioneren te leggen. Ik sta open voor Nederlandstalige alternatieven.



van hoe deze gemeenschap institutioneel is vormgegeven en los van de vraag welke prestaties worden geleverd. De vraag of de Nederlandse staat een legitieme politieke gemeenschap vormt, wordt in onze beleids- en onderzoekspraktijk niet vaak gesteld; de vraag naar gemeenten of provincies als legitieme politieke gemeenschap al vaker; de vraag naar de EU als legitieme politieke gemeenschap met regelmaat. Een Nederlands vertaling van de term 'polity legitimacy' blijf ik schuldig.

Walker veronderstelt een hiërarchische relatie tussen de drie vormen van legitimiteit, waardoor een uitspraak over de mate van legitimiteit van de politieke gemeenschap, de Nederlandse staat of de EU, volgens hem een analyse van alle drie vereist. Ik leid hier ook uit af dat *performance*-legitimiteit, weliswaar nauw samenhangt met de wijze waarop het systeem georganiseerd is, maar als kwalificatie onderaan de hiërarchie op zichzelf beschouwd kan worden. Zo kan een uitspraak gedaan worden over de legitimiteit van specifiek beleid door een overheidsorganisatie of van haar functioneren, los van de vraag of deze organisatie zelf (institutioneel) legitiem is. Deze ont koppeling wordt ook ondersteund door de constatering van Andeweg (2014) dat legitimiteit niet onbegrensd is. Volgens hem wil de aanvaarding van overheidsingrijpen in een bepaald domein van het sociale leven, niet zeggen dat het ook in een ander domein wordt aanvaard, bijvoorbeeld waar men het idee heeft dat de overheid zich met de persoonlijke leefstijl bemoeit.

Walkers driedeling komt sterk overeen met die van David Easton (1965), een van de godfathers van politieke theorie over legitimiteit. Easton onderscheidt (het functioneren van) autoriteiten, het politieke regime (instituten) en de politieke gemeenschap als objecten van legitimiteit. In Eastons voetstappen doet ook Scharpf dat; hij spreekt van 'specific policy processes, characteristics of the government and characteristics of the regime', wat hij zelf ook weer grotendeels vergelijkbaar acht met de driedeling van Walker (2006).

Toch geeft een veelgebruikte definitie van legitimiteit reden om te twijfelen aan de juistheid van een onderscheid tussen de legitimiteit van organisaties en die van hun beleidspraktijk. Scharpf (2006) zelf stelt dat: 'shared legitimacy beliefs imply a socially sanctioned obligation to comply with government policies even if these violate the actor's own interests or normative preferences, and even if official sanctions could be avoided at low cost'. Andeweg (2014) geeft een vergelijkbare beschrijving: 'political legitimacy is a construct that explains why people obey the laws even when they do not agree with them and do not fear the consequences of disobeying them'. Volgens deze veelgebruikte definities lijkt de legitimiteit van specifieke wet- en regelgeving en specifiek beleid helemaal niet ter discussie te staan, maar is een direct gevolg van de legitimiteit van de instantie die ervoor verantwoordelijk is. Of wetten worden nageleefd en of beleid wordt geaccepteerd is daarmee een uiting en indicatie van de legitimiteit van de verantwoordelijke institutie. De legitimiteit van organisaties lijkt daarmee de legitimiteit van hun handelen en beleid te impliceren.

In mijn beleving zou dit laatste voor onze onderzoekspraktijk weinig bevredigend zijn en is het ook een onjuiste interpretatie van bovenstaande definities. Om een voorbeeld uit eigen keuken te noemen: dit zou de indruk kunnen wekken dat het niet zinnig is om de legitimiteit van een gewijzigde pensioenregeling te bestuderen, omdat deze per definitie legitiem is als we de samenwerkende sociale partners als legitiem zouden kwalificeren. De oplossing ligt naar mijn idee in het onderscheid tussen het eigen belang van burgers en het algemeen belang van de samenleving, en hun relevantie voor de vraag naar legitimiteit. Als burgers een instantie legitiem vinden, zullen zij haar beleid als vanzelf aanvaarden, ook als het in strijd is met de eigen voorkeuren en belangen, zo stellen voornoemde definities van Scharpf en Andeweg. De definities zeggen dat het beleid in strijd mag zijn met het eigen belang, ze zeggen niet dat het beleid ook in strijd mag zijn met het veronderstelde algemeen belang. Voor legitiem beleid is een vereiste dat het een bijdrage levert aan het veronderstelde algemeen

belang, ook in de ogen van de individuele burger. Dat is ook best logisch, omdat de overheid in een democratische rechtstaat bestaat bij gratie van het algemeen belang (Burkens et al. 2017). Aanvaarding uitsluitend op basis van consistentie met het eigen belang kan wel tot draagvlak en steun leiden, maar niet tot legitimiteit. De vraag of beleid tegemoetkomt aan het eigen belang is dan ook niet relevant voor de legitimiteitsvraag; de vraag of beleid tegemoetkomt aan het algemeen belang des te meer. Of mensen dit onderscheid tussen het eigen en het algemeen belang in de praktijk zo scherp (kunnen) maken, valt te betwijfelen, maar dat doet niet af aan het veronderstelde algemeen belang als voorwaarde voor legitimiteit. Meer hierover in paragraaf 3.1.

Voor nu gaat het erom mijn voorstel voor afbakening neer te zetten: overheidslegitimiteit op drie niveaus. Op grond van zijn bijdrage aan het veronderstelde algemeen belang zou ook de legitimiteit van concreet beleid dus op zichzelf bestudeerd kunnen worden, los van de legitimiteit van de organisatie waaruit het voortkomt. Natuurlijk hangt de legitimiteit van beleid (performance-legitimiteit) nauw samen met de legitimiteit van de verantwoordelijke organisatie (institutionele legitimiteit), want hoeveel illegitiem beleid en misstappen kan een legitieme instantie zich veroorloven zonder dat dat aan haar bestaansrecht gaat knagen, zoals ook de hiërarchie van Walker (2001) veronderstelt? Voor ons betekent dit concreet dat als we geïnteresseerd zijn in de legitimiteit van pensioenhervormingen, we ons onderzoek niet noodzakelijkerwijs op het niveau van de sociale partners hoeven richten, maar we gericht naar deze specifieke hervorming kunnen kijken.

### 3 Eigenschappen van legitimiteit

Op basis van een afweging van uiteenlopende definities in de literatuur kom ik tot de beschrijving van legitimiteit als de vrijwillige aanvaarding van machtsuitoefening op grond van wettelijke en morele rechtvaardiging vanuit het algemeen belang. Onder deze samenvattende beschrijving ligt een flink aantal veronderstellingen over de aard van legitimiteit verscholen, die in deze paragraaf worden beargumenteerd.

#### 3.1 Eigen belang of algemeen belang?

Een noodzakelijke voorwaarde voor legitimiteit is het dienen van het algemeen belang. Het algemeen belang is het noodzakelijke motief dat een legitimiteitsoordeel onderscheidt van steun of draagvlak. Het onderscheidende belang van het algemeen belang voor legitimiteit is een van de weinige uitgangspunten die de vele definities die de literatuur rijk is, gemeenschappelijk hebben. Rousseau (1762) stelt *la volonté générale* centraal, dat de volkswil ten behoeve van het publieke belang uitdrukt en zich onderscheidt van *la volonté de tous*, waarmee hij de opgetelde stemmen uit privébelang bedoelt. Waar *la volonté générale* een algemene werking heeft waarin ook rekening wordt gehouden met de belangen van minderheden, kan de wil van de meerderheid zich tegen minderheden keren. Dit laatste kan volgens Rousseau - in tegenstelling tot het latere verwijt dat Rousseaus ideaal een totalitair regime in de hand zou werken - dan ook geen basis van legitimiteit zijn. Het idee dat alleen generaliseerbare belangen een plek zouden moeten hebben in het politieke debat, vinden we ook terug bij Habermas (1996). Hét algemeen belang is een fictie. Wat het algemeen belang is en hoe dit te dienen, is juist inzet van politieke strijd. Maar deze fictie is wel nodig om te streven naar het beste voor de samenleving en om te kunnen beoordelen of machthebbers legitiem zijn.

De relevantie van het algemeen belang voor legitimiteit is tweezijdig. Enerzijds berust legitimiteit op de veronderstelling dat *de overheid* zich door het algemeen belang van haar burgers laat leiden bij het stellen en realiseren van beleidsdoelen, en dit beschermt tegen eigen belang en deelbelangen (Easton

1965, Scharpf 2006). Anderzijds veronderstelt het dat ook *burgers* zich door hun idee van het algemene belang laten leiden bij aanvaarding van het overheidsoptreden. Zij kunnen verschillende motieven hebben om beleid vrijwillig te aanvaarden. Van Weber kennen we vier ideaaltypische motieven: instrumenteel/strategisch, affectief, routinematig en waardegeoriënteerd/moreel. Alleen de *morele overtuiging* dat het systeem gerechtvaardigd is, kan legitimiteit verlenen (Weber 1978). Ook Dahl veronderstelt dat, ondanks de egoïstische (strategische) drijfveren die burgers hebben, de aanvaarding van een systeem als legitiem drijft op een morele beoordeling van wat het beste zou zijn voor het collectief (1982). Routinematige en affectieve motieven vallen af als grond voor legitimiteit, omdat vrijwillige aanvaarding een bewuste afweging veronderstelt tussen het wel of niet accepteren van de machtsuitoefening (Gilley 2006). Aan routinematige keuzes komt geen bewuste afweging en dus ook geen vrije wil te pas. Dat kan ook worden gezegd van affectieve keuzes die impulsief voortkomen uit de emotie van het moment.

Door naast routinematige en affectieve motieven ook egoïstische motieven uit te sluiten als grond voor de vrijwillige aanvaarding van overheidsoptreden, wordt het mogelijk te verklaren waarom maatregelen door burgers worden geaccepteerd en nageleefd, óók als zij het er persoonlijk mee oneens zijn of de persoonlijke kosten hoger zijn dan de baten, én ze het beleid in praktijk met weinig risico kunnen ontduiken (Andeweg 2014). Dat doen ze alleen als ze zich daar vanuit een soort burgerplicht toe geroepen voelen. En dat is wat legitiem overheidsoptreden veronderstelt, dat burgers vanuit zichzelf een morele plicht ervaren om het op te volgen of na te leven, ook als het toevallig niet strookt met de persoonlijke voorkeuren. Een bekend voorbeeld is het betalen van belasting. Het feit dat een meerderheid van de mensen belasting betaalt, kan niet worden verklaard vanuit de eigen portemonnee van burgers. Voor de eigen portemonnee is voordeliger om geen belasting te betalen terwijl anderen dat wel doen. Zo heeft men wel de collectieve baten, maar niet de persoonlijke kosten. Ontduiking blijkt uit vele praktijkvoorbeelden ook niet zo moeilijk en dus een reële optie. Veel belastingbetalende burgers doen dit dan ook vanuit de morele overtuiging dat belastingen nodig zijn voor het algemeen belang, ongeacht het chagrijn dat men voelt wanneer de blauwe envelop op de deurmat valt.

Hierbij is het wel de vraag in hoeverre het persoonlijke belang in de praktijk zal afwijken van individuele opvattingen over het collectieve belang. Wat goed is voor jezelf versmelt zich al snel met je goed vindt voor ieder ander. Mensen praten graag recht wat krom is, ook voor zichzelf. Dit psychologisch proces kennen we als *motivated reasoning* (e.g. Mutz 2007; Taber, Cann en Kucsova 2009, Taber, Lodge en Glathar 2001). Mensen zien zichzelf niet graag als egoïstisch. Dit ongemak, of cognitieve dissonantie, motiveert hen om argumenten te verzamelen waarmee ze zichzelf ervan kunnen overtuigen dat de door hen gewenste uitkomst een groter goed dient. Volgens deze theorie zal een vader van een zestienjarige vwo-scholier zichzelf er eerder van overtuigen dat het leenstelsel afgeschaft moet worden omdat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het geding is, dan de moeder wier kind zojuist zijn bul heeft opgehaald. Het feit dat het collectieve belang dus niet zo strikt van het eigen belang is te onderscheiden stelt ons vooral voor een methodologisch probleem, maar niet voor een conceptueel probleem. Het conceptuele principe is en blijft dat mensen bepaalde opvattingen hebben over het algemeen belang en dat die opvattingen tellen als grond voor hun aanvaarding van overheidsoptreden.

Kortom, een politiek systeem is legitiem als het op de steun van zijn burgers kan rekenen, niet uit 'fear or favour' (Gilley 2006), maar op grond van hun eigen morele afweging van wat 'goed' is voor het collectief. Of burgers overheidsoptreden op deze grond gerechtvaardigd vinden, hangt af van de mate waarin zij geloven dat ieders belang in het licht van de belangen van anderen - tezamen het algemeen

belang - wordt nagestreefd (Rawls 1971; Decreus 2011). Omdat elke burger deel uitmaakt van het collectief, zal en mag zijn persoonlijke belang best worden meegewogen in zijn opvattingen over het collectieve belang. Maar overwegingen uitsluitend op basis van persoonlijk gewin, waarbij het belang van anderen niet is meegewogen, zijn dus geen grond voor een legitimiteitsoordeel over overheidshandelen.

De voorwaarde van rechtvaardiging vanuit het algemeen belang in de definitie van legitimiteit heeft als belangrijke consequentie dat steun of draagvlak voor overheidsorganisaties en overheidsbeleid dus een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor legitimiteit. Want steun en draagvlak zeggen op zichzelf niets over de motieven ervoor. Hiermee neem ik een voorschot op de selectie van geschikte indicatoren. Pas wanneer steun of draagvlak niet slechts is ingegeven door persoonlijke voorkeuren en belangen, maar door de morele overtuiging dat het goed is voor de samenleving, wijst het op legitimiteit (Gilley 2006). Tevredenheid over de overheid is niet eens een noodzakelijke voorwaarde voor legitimiteit en is daarom nog problematischer als indicator (Andeweg 2014). Men kan tevreden zijn met de uitkomst van beleid omdat men er persoonlijk wel bij vaart en het daarom aanvaarden (niet legitiem), terwijl een maatregel die men als rechtvaardig beschouwt, kan worden aanvaard ook als men ontevreden is over de persoonlijke gevolgen (wel legitiem). Ook om andere redenen wordt tevredenheid wel ongeschikt gevonden als indicator voor overheidsfunctioneren (Canache 2001, Ferrín 2016). Vooralsnog zegt dit vooral hoe je legitimiteit *niet* moet meten.

### 3.2 Empirisch gegeven of normatief streven?

Het onderscheid tussen een empirische en een normatieve onderzoeksbenadering behoeft weinig toelichting. Een empirische benadering richt zich op hoe iets *is*; een normatieve benadering richt zich op hoe iets *zou moeten zijn*. Hoe iets zou moeten zijn, kan uitsluitend op basis van waardeoordelen worden vastgesteld. De heersende praktijk kan vervolgens op basis van deze normen worden geëvalueerd. De ambitie van een empirische benadering is tegenovergesteld: het stelt de heersende praktijk voorop en wil deze begrijpen zonder zich van waardeoordelen te bedienen. Een normatieve aanpak is gebruikelijk onder de rechtswetenschappen en politieke filosofie; een empirische aanpak onder de sociale wetenschappen. Het is niet nodig in dit plan van aanpak een voorstel te doen voor een van beide benaderingen, want deze keuze ligt al in de taakomschrijving van het SCP besloten: wij doen sociaalwetenschappelijk empirisch onderzoek.

Toch is de discussie niet klaar met deze eenvoudige constatering. Los van welke onderzoeksbenadering wordt gekozen, wordt legitimiteit in de meeste onderzoekstradities opgevat als een verschijnsel dat inherent normatief is (uitzondering in de volgende paragraaf). Structuren en procedures van de overheid ontleen legitimiteit aan de mate waarin ze in dienst staan van het algemeen belang. Dat betekent dat ze opgetuigd zijn om enerzijds machtsmisbruik en uitbuiting voor persoonlijk gewin te voorkomen, en anderzijds het realiseren van collectieve doelen en het oplossen van collectieve problemen te bevorderen. Dit uitgangspunt, waarin het algemene belang de maatstaf is, is op zichzelf al een normatief uitgangspunt (Scharpf 2006). Maar daarnaast hangt ook de invulling van het algemeen belang af van de heersende normen en waarden van de betreffende samenleving, wat Gilley 'geaccepteerde standaarden van moreel of wettelijk handelen' noemt (2006), en Beetham een 'common framework of belief' (1991: 69). Er liggen dus min of meer gedeelde morele normen ten grondslag aan overheidshandelen dat als gerechtvaardigd en daarmee als legitiem wordt ervaren. Deze dominante morele normen vormen eveneens de grondslag voor de wetgeving waaraan het systeem zijn wettelijke legitimiteit voor een deel, waardoor ze volgens Beetham (1991) en Habermas (1975)

van fundamenteel belang zijn dan deze wetgeving. Daarmee is legitimiteit per definitie een waardeoordeel (e.g., Netelenbos 2016).

De vraag is dan of een verschijnsel dat inherent normatief is, wel empirisch kan worden bestudeerd? Het antwoord op deze vraag volgt uit onze keuze voor legitimiteit als subjectief of als objectief verschijnsel, wat in de volgende paragraaf zal worden behandeld.

### 3.3 Subjectieve of objectieve kwalificatie?

Onderzoek naar politieke legitimiteit kenmerkt zich niet alleen door een verdeling tussen een empirische en normatieve aanpak, maar verdeelt zich daarnaast op de vraag of het voor onderzoek naar politieke legitimiteit nodig is om subjectieve oordelen in ogenschouw te nemen. Er zijn (ten minste) drie onderzoekstradities die een eigen antwoord op deze vraag geven. Volgens sommige sociaalwetenschappelijke tradities ontstaat legitimiteit pas in het subjectieve oordeel van burgers, volgens overwegend rechtswetenschappelijke tradities ontstaat het in het subjectieve oordeel van de onderzoeker of waarnemer, en volgens andere sociaalwetenschappelijke tradities kan legitimiteit onafhankelijk van subjectieve oordelen worden bestudeerd.

#### 3.3.1 Subjectief versus objectief empirisch gegeven

Allereerst het verschil in opvatting over de rol van subjectieve oordelen *binnen* de sociale wetenschappen, die uitgaan van de empirische kenbaarheid van legitimiteit. Waar de 'sociologie van beliefs' uitgaat van legitimiteit als *subjectief* begrip, gaat de 'sociologie van politieke systemen' uit van legitimiteit als *objectief* begrip (Netelenbos 2016). *Beliefs* staan al centraal in het grondleggende werk van sociologen als Weber (1978), Lipset (1960), Easton (1965). Volgens hen is een politiek systeem legitiem zodra burgers overtuigd zijn van de wettelijke en morele juistheid van het politieke systeem op basis van hun subjectieve normen en waarden, waardoor ze een gevoel van loyaliteit en plicht ervaren om het systeem te aanvaarden, zonder enige vorm van dwang en los van hun persoonlijke belangen. Beetham verduidelijkt de rol van *beliefs*: [a] 'power relationship is not legitimate because people believe in its legitimacy, but because it can be justified in terms of their beliefs' (1991: 11). Het is deze individuele rechtvaardiging van het systeem die maakt dat burgers het *aanvaarden* als legitiem. In de 17<sup>e</sup> eeuw bracht John Locke de noodzaak van aanvaarding naar voren, waarmee burgers het zogenoemde sociale contract respecteren waarin zij hun van nature gegeven individuele politieke autonomie onder voorwaarden hebben overgedragen aan de overheid (Locke 1990). De mate waarin overheden erin slagen burgers te overtuigen van het feit dat hun politieke instituties de beste voor de samenleving zijn, is bepalend voor de mate waarin zij worden aanvaard en gehoorzaamd, en dus voor hun legitimiteit (Lipset 1960)

Systeemtheorieën zien legitimiteit daarentegen als geïnstitutionaliseerd sociaal feit, onafhankelijk van de overtuigingen en oordelen van burgers. De institutionalisering van een politiek systeem creëert een eigen sociale en politieke realiteit waarbinnen legitimiteit als vanzelfsprekend zou worden 'afgedwongen'. Het systeem als geïnstitutionaliseerde sociaal feit dwingt legitimiteit af door de werkelijkheid te structureren en te vereenvoudigen, voor te sorteren op beschikbare opties, verwachtingen te sturen en mensen als vanzelfsprekend te laten voegen naar deze sociale realiteit. Deze benadering van een legitiem politiek systeem als een gegeven waar mensen maar mee te 'dealen' hebben, ziet het politieke systeem dus als hét relevante object van onderzoek.

In de keuze tussen deze tradities volg ik Netelenbos (2016) die stelt dat de systeembenadering van legitimiteit tekortschiet omdat het voorbijgaat aan het feit dat mensen individueel betekenis verlenen aan hun sociale en politieke realiteit, er individueel iets van vinden en er op basis van deze subjectieve

opvattingen al dan niet aan deelnemen en verandering in gang zetten. Het gaat voorbij aan het feit dat politieke processen, en politieke actie en reactie in veel gevallen normatief zijn gemotiveerd. Het feit dat iets 'is', en alle structuren in een bepaalde richting wijzen of 'nudgen', maakt dat de kans op aanvaarding door burgers van het systeem wellicht groter is, maar niet onvermijdelijk. De geïstitutionaliseerde werkelijkheid is weliswaar relevant, maar, zo stelt Netelenbos in navolging van Weber, krijgt pas betekenis en legitimiteit in de interactie met subjecten (zie ook Walker 2001). Zo bezien zou ook dat wat 'objectief is' subjectief moeten worden benaderd. Dat wordt ook onderschreven door onze definitie op pagina 1. Want we kunnen ons afvragen of dergelijke systeemgestuurde aanvaarding van het systeem wel voldoende bewust plaatsvindt om als 'vrijwillig' te kunnen kwalificeren. De systeembenadering veronderstelt dát mensen het systeem aanvaarden, maar niet waarom.

Vanuit de identiteit van ons planbureau ligt een empirische benadering van een subjectief legitimiteitsbegrip voor de hand. Ons burgerperspectief sluit zelfs naadloos aan op deze subjectieve invulling van legitimiteit, waarin de vrijwillige aanvaarding en motieven onder burgers centraal staan. Nu kunnen we ook de vraag beantwoorden waarmee we paragraaf 3.2 afsloten: kan een verschijnsel dat inherent normatief is, wel empirisch worden bestudeerd? Wel als het normatieve aspect besloten ligt in de subjectieve oordelen van burgers. Deze subjectieve oordelen van burgers zijn een sociaal gegeven dat bij uitstek met empirisch onderzoek ontsloten kan worden. Onderzoek hoeft dan zelf niet tot een waardeoordeel over legitimiteit te komen, maar beschrijft tot welke oordelen burgers komen, op welke gronden en onder welke voorwaarden. Legitimiteit als subjectief normatief verschijnsel verdraagt zich dus heel goed met empirisch onderzoek.

### 3.3.2 Subjectief versus 'objectief' normatieve kwalificatie

Het verschil tussen politieke legitimiteit als een subjectief of objectief *normatieve* kwalificatie ligt in het antwoord op de vraag *wie* bepaalt of de machtsuitoefening legitiem is; bepalen burgers dat op basis van hun individuele subjectieve normen, of bepalen onafhankelijke waarnemers dat op basis van eigen - weliswaar 'geobjectiveerde', maar in essentie eveneens subjectieve - normen? In de literatuur zien we hier een waterscheiding tussen disciplines die grotendeels samenvalt met die tussen een empirische en normatieve onderzoeksbenadering. Ik illustreer dit weer met de gekozen definitie van politieke legitimiteit: de vrijwillige aanvaarding van machtsuitoefening op grond van wettelijke en morele rechtvaardiging vanuit het algemeen belang. Grofweg leggen sociaalwetenschappers de nadruk in deze definitie op de *vrijwillige aanvaarding*, terwijl de nadruk binnen de rechtswetenschappen en politieke filosofie ligt op de *rechtvaardiging* als normatief criterium (Burkens et al. 2017). Als subjectief normatief begrip wordt legitimiteit vastgesteld aan de hand van de mate waarin burgers een regime aanvaarden, omdat zij het nu eenmaal wettelijk en moreel gerechtvaardigd *vinden*. Legitimiteit als objectief normatief begrip wordt daarentegen vastgesteld aan de mate waarin het regime wettelijk en moreel gerechtvaardigd *is* en burgers het daarom vrijwillig aanvaarden. Beide benaderingen zijn het eens dat er aanvaarding onder burgers moet zijn; we leven immers in een democratie (e.g. Walker 2001). Een regime dat niet wordt aanvaard, wordt weggestemd; regels die niet worden aanvaard, worden niet nageleefd. Maar waar de jurist tot de conclusie kan komen dat burgers hun machthebbers onterecht vrijwillig aanvaarden, is een dergelijke conclusie voor de sociaalwetenschapper die legitimiteit baseert op het oordeel van burgers, moeilijk denkbaar.

Ook hier ligt de keuze vanuit onze empirische onderzoekstraditie en burgerperspectief voor de hand, maar laten we toch ook even doordenken wat een objectief normatieve invulling van legitimiteit voor ons onderzoek zou betekenen. Om legitimiteit vanuit onze empirische traditie als objectief normatief

verschijnsel te bestuderen, zou een tussenstap nodig zijn om te voorkomen dat ons onderzoek in al te normatief vaarwater belandt. Immers, wij kunnen de normatieve criteria waaraan burgers de legitimiteit van de overheid (subjectief) toetsen nu niet als empirisch gegeven overnemen, maar moeten die criteria voor eigen rekening nemen. Daarvoor zullen we de objectieve criteria waaraan wij de legitimiteit van de overheid toetsen, moeten expliciteren en verantwoorden. Omdat wij zelf niet normstellend moeten noch willen zijn, ontlene wij de criteria bij voorkeur aan een externe set van normen die weliswaar normatief, maar in elk geval te rechtvaardigen is. Leahy betoogt dat de menselijke natuur met haar basisbehoeften en -verlangens bepaalt wat goed en slecht is voor zowel individu als samenleving, en dat sociaalwetenschappers zich door deze humanistische waarden gerust mogen, en zelfs zouden moeten laten leiden (2017). Goed, normen op basis van de menselijke natuur lijken wel gerechtvaardigd, maar zijn waarschijnlijk wat weinig richtinggevend voor onderzoek. Iets concreter zouden we kunnen denken aan mensenrechten, zoals vastgelegd in de Universele Verklaring voor de Rechten van de mens. Ook minder verheven normen zouden dienst kunnen doen, zoals de acht principes van good governance zoals geformuleerd door de Verenigde Naties (UNESCAP 2009) (zie bijv. Kriesi 2013; Vringer en Carabain 2019). Maar naarmate de normensets zelf meer arbitrair en minder onomstreden zijn, staat de legitimiteit van de normen zelf meer ter discussie, waardoor ze moeilijker te verantwoorden zijn. Zelfs de grondwet kan via het politieke proces, weliswaar met gekwalificeerde meerderheid, worden aangepast.

Netelenbos (2016) wijst op het risico van cryptonormativiteit, waar normatieve aannames wel gemaakt, maar niet expliciet benoemd worden. Ook waar ze wel expliciet worden benoemd is deze aanpak volgens hem alsnog pseudo-empirisch, omdat aan de keuze voor een bepaalde normenset per definitie een waardeoordeel ten grondslag ligt. Wij kunnen ons de vraag stellen of dit voor ons beleidsonderzoek nu zo erg is. Ons onderzoek is zelden waarde vrij, overigens zoals zoveel maatschappijwetenschappelijk onderzoek. Ons onderzoek staat in dienst van de kwaliteit van leven en de kwaliteit van de samenleving binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Wat wij als aandachtspunten voor beleid bestempelen, bijvoorbeeld toenemende armoede, toenemende discriminatie en andere vormen uitsluiting, toenemende gezondheidsklachten onder mantelzorgers, is weinig omstreden, maar impliceert desalniettemin een waardeoordeel. Cryptonormativiteit kunnen we maar beter vermijden, maar pseudo-empirisch is, gegeven onze taak, misschien niet zo'n scheldwoord als het lijkt. Iets om de discussie over aan te gaan.

Tot op zekere hoogte past het dus bij de aard van ons werk, maar dat doet niet af aan het feit dat onderzoek naar legitimiteit als objectief begrip ons voor normatieve uitdagingen stelt. Bovendien, wat kunnen we concluderen over organisaties en beleid die in objectieve zin wel voldoen aan de gestelde criteria voor legitimiteit, maar burgers dat desondanks anders beoordelen? Kan een institutie of beleid legitiem zijn als het dat volgens de bevolking niet is? Volgens mijn definitie kan dat niet: legitiem beleid wordt vrijwillig aanvaard door burgers omdat ze het als gerechtvaardigd beoordelen. Daarmee is het inherent subjectief. Toch doen we er goed aan onderzoek naar legitimiteit als objectief normatief gegeven niet onmiddellijk ter zijde te schuiven. Het zou niet op zichzelf moeten staan, maar het kan mogelijk wel een waardevol aanvullend doel dienen. Wat mensen vanuit het algemeen belang als gerechtvaardigd beschouwen, kan de rechten van anderen tekortdoen. Hoewel beleid in onze democratie strikt genomen legitiem is als een meerderheid het als zodanig aanvaardt, hebben wij een rechtsstaat om ook de rechten van minderheden te beschermen. Onze rechtsstaat is opgetuigd om rechtszekerheid, rechtsbescherming en rechtsgelijkheid aan zijn burgers te bieden, als garantie tegen zowel de willekeur van de macht, als de willekeur van de meerderheid. In onze rechtsstaat zijn allerlei

checks and balances ingebouwd om ons te behoeden voor onwettig overheidshandelen, waardoor schendingen van mensenrechten geen gewoonte zijn, maar daarmee niet ondenkbaar.

Een gemiddelde sociaalwetenschapper zal zijn conclusie over legitimiteit baseren op de empirische vaststelling dat een meerderheid overheidsoptreden vrijwillig aanvaardt. Voor een rechtswetenschapper gaat die vlieger niet op en gelden basisvoorwaarden van rechtsstatelijkheid voor een legitiem regime. Zo betoogt prof. dr. Maurice Adams in zijn afscheidsspeech als bestuurslid van het Nationaal Comité 4 en 5 mei: *'...het reëel verlenen van een stem aan burgers die mee moeten bepalen over wat die rechtsstaat impliceert, is uiteraard wezenlijk in een democratie. Maar het is niet alleen dat. Want indien je van dergelijk standpunt de volle consequentie neemt, dan maak je de betekenis van die rechtsstaat slechts het resultaat van consensus en meerderheidsopinie. [...] En dit terwijl er wel degelijk ook een concrete en betekenisvolle, noem het een universele ondergrens van rechtsstatelijkheid is die juist níet het resultaat is van discussie en debat. En die ondergrens ligt besloten in het besef dat de wereld van de democratie vol zit met spanningen. Daarbij gaat het er niet om ervoor te zorgen dat we die spanningen niet hebben of dat we ze vermijden: een democratie is nu eenmaal ongemakkelijk. [...] Wel moeten we die spanningen positief aanwenden en er een geweldloze omgang mee vinden. Want dat is de kern van de rechtsstatelijke zaak'* (Adams, 24 september 2019). Het kanaliseren van spanningen en het beschermen van de rechten van minderheden daarbij zijn in deze optiek dus objectief normatieve eisen waaraan legitiem overheidsoptreden moet voldoen. En zoals gezegd is ons eigen onderzoek ook niet waardevrij, en geeft het blijk van een bepaald idee over de rechten van minderheden (of positie van kwetsbare groepen), en over de criteria voor hun *kwaliteit van leven*. Wat die criteria zijn, verschilt per onderzoeksdomein. Ter discussie zou ik dan ook de vraag willen voorleggen of wij in onderzoek naar legitimiteit uitsluitend varen op wat volgens burgers legitiem is, en ons dus beperken tot de subjectief normatieve vraag, of dat we – waar het vraagstuk zich ervoor leent - ook willen constateren dat wel of niet aan bepaalde basisvoorwaarden is voldaan, de geobjectiveerde normatieve vraag. Weliswaar niet vanuit het perspectief van de burger, maar wel in het belang van de burger. Daar komen dan ook andere onderzoeksmethoden, zoals evaluaties, aan te pas.

#### 4 Bronnen van legitimiteit

Eerder wees ik op de veronderstelling van rechtvaardiging vanuit het algemeen belang als overkoepelend motief voor de aanvaarding van machtsuitoefening door de overheid als legitiem (Decreus 2011). Voor Habermas (1975), Beetham en Lord (1998) en anderen na hen betekent dit dat burgers het zowel *wettelijk* als *moreel* gerechtvaardigd moeten vinden (rightful). Naarmate er binnen een politieke gemeenschap meer overeenstemming bestaat over wat in het publieke belang, is het voor de overheid gemakkelijker om deze normen te volgen en als legitiem te worden aanvaard. Maar in praktijk kan niet worden uitgegaan van overeenstemming over wat wel en niet in het algemeen belang is en dus wat wel en niet moreel gerechtvaardigd is. Omdat de overheid het niet iedereen naar de zin kan maken met de inhoud van haar besluiten, zijn er procedures in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat er ten minste overeenstemming bestaat over de wijze waarop besluiten tot stand zouden moeten komen. Zo kan een regering en haar beleid die door burgers inhoudelijk verschillend worden beoordeeld, toch breed procedureel gerechtvaardigd en daarmee mogelijk toch legitiem worden gevonden (e.g. Habermas 1975). Deze procedures zijn via het democratische proces tot stand gekomen en grotendeels in wetten vastgelegd. Wetten zijn daarmee ook een weergave van wat de samenleving moreel gerechtvaardigd vindt. Volgens Weber mag ervan worden uitgegaan dat



machtsuitoefening conform de letter van de wet een rationele basis heeft – in tegenstelling tot besluiten als gevolg van een koninklijke oprisping of van corruptie bijvoorbeeld (Netelenbos 2016). Dit maakt legaliteit tot een van de vier bronnen voor legitieme machtsuitoefening die Weber onderscheidt, naast charisma, traditie en logica. Wet- en regelgeving voorziet in beperkingen (positief recht), voorspelbaarheid (rechtszekerheid) en de algemene geldigheid (rechtsgelijkheid) van machtsuitoefening. Als burgers ervan overtuigd zijn dat de ambtsdrager zijn macht heeft verkregen en uitoefent volgens de regels die daarvoor gelden, draagt dit bij aan de overtuiging dat deze machtsuitoefening in de basis gerechtvaardigd is. De veronderstelling van legaliteit is dus het eerste voorwaarde voor legitimiteit.

Hoewel hier in de literatuur geen volledige consensus over bestaat, wordt legaliteit vaak gezien als onvoldoende voorwaarde van legitimiteit (Netelenbos 2016; Gilley 2006). Doordat de wet veel ruimte laat voor eigen politieke-inhoudelijke invulling, kan overheidshandelen dat volgens de juiste procedures binnen de kaders van de wet tot stand is gekomen, burgers alsnog dermate tegen de borst stuiten dat zij het niet moreel gerechtvaardigd vinden. Machtsuitoefening is moreel gerechtvaardigd als burgers ervan overtuigd zijn dat de ambtsdrager zijn macht heeft verkregen of uitoefent volgens de normen en waarden die binnen de samenleving worden gedeeld. De veronderstelling van morele rechtvaardiging is de tweede voorwaarde voor legitimiteit. Zowel Habermas (1975) als Beetham (1991) gaat ervan uit dat de morele rechtvaardiging zwaarwegender is dan de wettelijke rechtvaardiging (legaliteit), omdat de gedeelde normen en waarden van een samenleving onderliggend zijn aan de wet- en regelgeving die er geldt. Gilley noemt de morele rechtvaardiging van machtsuitoefening daarom de *uberpower*.

Soms wordt aan de criteria van legaliteit en morele rechtvaardigheid nog het derde criterium van 'acts of consent' toegevoegd, als een 'an all-things-considered check on the system' (Gilley 2006: 503). Dit komt overeen met de daadwerkelijke aanvaarding uit onze definitie. Hier volg ik echter Andeweg (2014) die benadrukt dat instemmend gedrag of *compliance* niet als bron van legitimiteit beschouwd moeten worden, maar daar juist een blijk van legitimiteit is. Als legitimiteit verklaart waarom mensen machtsuitoefening aanvaarden, kunnen uitingen van deze aanvaarding (stemgedrag, belasting betalen, de wet *niet* overtreden etc.) niet gebruikt worden om legitimiteit te verklaren. Om deze cirkelredenering te vermijden, beperk mij tot wettelijke en morele rechtvaardigheid als gronden van legitimiteit.

Met deze twee criteria op basis waarvan burgers beoordelen of ze de overheid en haar functioneren legitiem vinden, zijn we er helaas nog niet. Want wanneer wordt volgens hen dan aan deze criteria voldaan? Wanneer zien mensen iets als wettelijk of moreel gerechtvaardigd? Dat hangt af van (gepercipieerde) eigenschappen van de overheidsorganisaties en overheidsbeleid, die in de literatuur vaak als bronnen van legitimiteit worden aangemerkt. Naarmate de overheid in meer of mindere mate uit deze bronnen put, en deze eigenschappen in meer of minder mate aan de overheid of beleid worden toegeschreven, zal er in meer of mindere mate sprake zijn van legitimiteit. Deze bronnen vormen de brug tussen theoretische concepten en meetbare indicatoren.

#### 4.1 Input- en proceslegitimiteit

Het was Easton (1957) die erop wees dat het oordeel van legitimiteit eisen stelt aan verschillende fasen van het beleid. Zowel de beleidsvorming als het resultaat van beleid hebben invloed op de mate waarin burgers beleid legitiem vinden. Dit onderscheid tussen input- en outputlegitimiteit is door Scharpf verder uitgewerkt (e.g. 1999). Hij vat inputlegitimiteit samen als 'government by the people' en outputlegitimiteit als 'government for the people' (2006). Inputlegitimiteit gaat dan ook over de vraag

in hoeverre de overheid met haar handelen de wil van de bevolking representeert (let wel, het moet hier gaan om de *volonté générale*, niet om de *volonté de tous*, zo benadrukt ook Scharpf (2006)). Naarmate het doel dat wordt nagestreefd en de middelen waarmee dit wordt nagestreefd, sterker aansluiten bij gedeelde normen en waarden onder de bevolking, is de inputlegitimiteit groter. Dat geldt ook naarmate de overheid meer verantwoording over haar handelen aflegt aan de bevolking.

In onze liberale democratie wordt de representatie en verantwoording die nodig is voor inputlegitimiteit nagestreefd met behulp van democratische instituties en procedures. De mate waarin de overheid volgens de juiste procedures, zorgvuldig en rechtvaardig te werk gaat en haar beleid tot stand brengt, wordt wel de proceslegitimiteit genoemd. Er zijn veel auteurs die soortgelijke eisen stellen aan de totstandkoming en inhoud (input) van legitiem bestuur, maar onder andere labels. Zo noemen Beetham en Lord (1998) democratie direct als een van drie criteria voor legitiem bestuur. Vanuit de rechtspsychologie wijzen Lind en Tyler (1988) onder de noemer 'procedurele rechtvaardigheid' eveneens op het belang van de mate waarin de totstandkoming van besluiten aansluit bij morele verwachtingen van burgers. Tyler (2003) laat zien dat de perceptie van procedurele rechtvaardigheid) van doorslaggevende waarde is in de verklaring waarom mensen zich aan de wet houden. Onderdeel daarvan is hoe mensen zich door autoriteiten behandeld voelen en of ze zich daarbij geïnformeerd en gehoord voelen. Hoewel de term in het bijzonder gekoppeld is aan de aanvaarding van het gezag van politie en de rechter, en niet zozeer ontwikkeld is om het gezag van politieke ambtsdragers en beleid te verklaren, zijn net als bij proceslegitimiteit de onderliggende democratische procedures, zoals inspraak, gelijke behandeling, transparantie, duidelijk herkenbaar. Omdat consensus over besluiten een onrealistisch streven is in een pluriforme samenleving, kan een correcte naleving van geldende (formele) procedures en (informele) normen toch leiden tot een democratisch gedragen besluit dat als wettelijk en moreel gerechtvaardigd wordt aanvaard.

#### 4.2 Outputlegitimiteit

Easton was de eerste die benadrukte dat niet alleen de wijze van totstandkoming, het correct volgen van procedures, maar ook zeker ook het resultaat van het besluit ertoe doet. Het is de bedoeling van overheidsbeleid om collectieve problemen op te lossen die zich niet of inefficiënt laten oplossen door individuele acties van burgers of door de markt. Outputlegitimiteit hangt af van de mate waarin de overheid hierin succesvol is en meerwaarde realiseert in het algemeen belang (*government for the people*). Als de prestaties van de overheid de verwachtingen van burgers keer op keer teleurstellen, zal volgens Easton ook haar inputlegitimiteit haar niet kunnen redden.

Outputlegitimiteit vraagt ook van een systeem dat het beschermt tegen machtsmisbruik door belanghebbenden, en tegen de macht van de meerderheid. De kwaliteit van de *checks and balances* in het systeem, zoals de scheiding der machten en onafhankelijke rechtspraak, is naast de maatschappelijke effectiviteit dus eveneens van invloed op de outputlegitimiteit van de overheid. Scharpf (2006) wijst op de spanning tussen beide dimensies: meer controlemechanismen om de rechten en belangen van burgers tegen de overheid en tegen de politieke meerderheid te beschermen, gaan ten koste van politieke en bestuurlijke daadkracht, en vice versa. Verschillende constituties van de westerse liberaal-democratieën maken hierin een andere keuze. Volgens Scharpf kan het een het ander niet volledig

compenseren en moet er een zekere balans bestaan, niet alleen tussen deze twee dimensies van outputlegitimiteit, maar ook tussen output- en inputlegitimiteit.

Ten slotte is het belangrijk het verschil tussen output en outcome aan te geven. Met output wordt het product van het overheidshandelen bedoeld, met *outcome* het effect dat de output in de reële samenleving teweegbrengt en door burgers wordt waargenomen. Volgens Easton (1957) zullen burgers de outputlegitimiteit van overheidshandelen op basis van de outcome beoordelen, want dat is wat er voor hen in hun dagelijkse realiteit toe doet. Rechtspsychologen spreken van *distributieve rechtvaardigheid*, de mate waarin burgers de resultaten van overheidshandelen die hun en anderen ten deel vallen, de lasten en de lusten, rechtvaardig verdeeld vinden (Lind en Tyler 1988). Het electoraat zal de outcome gebruiken om de politieke leiding ter verantwoording te roepen en op af te rekenen. Deze feedback zorgt er volgens Beetham weer voor dat politieke organisaties zich aanpassen aan de gedeelde normen en waarden (input) van burgers. Zo zijn input- en outputlegitimiteit ook onderling verbonden.

#### 4.3 Criteria van input- proces- en outputlegitimiteit

De democratische kwaliteit van de overheid, haar besluiten en haar werkwijze enerzijds (input en proces) en de toegevoegde waarde van het overheidshandelen voor de samenleving anderzijds (output) zijn dus de bronnen waaraan de overheid legitimiteit kan ontleen. Of burgers deze kwaliteiten ook aan de overheid toekennen, hangt ervan af of de overheid in de ogen van burgers aan bepaalde normen voldoet. Aan die normen lezen mensen af of ze de instanties, instituties en het beleid van de overheid wettig en moreel gerechtvaardigd achten. Ik noem dit hier criteria van legitimiteit: de concretere invulling van de bronnen van legitimiteit.

##### *Input: Drie criteria voor representatie*

Het democratische gehalte van de overheid en haar handelen is een eerste bron van legitimiteit. Dat democratisch gehalte wordt door burgers beoordeeld op basis van de gepercipieerde mate van representatie zelf, én op basis van de gepercipieerde moeite die de overheid zich heeft getroost om representatie te bereiken. De vraag is nu welke criteria mensen gebruiken om deze aspecten te beoordelen. De mate van representatie kan door burgers worden beoordeeld op basis van formele, descriptieve en substantiële representatie (Pitkin 1967; Hakhverdian en Schakel 2017). Waargenomen *formele* representatie ontstaat als mensen hun vertegenwoordigers erkennen als bevoegd om namens hen te spreken of over hen te besluiten. Waargenomen *descriptieve* representatie ontstaat als mensen zich kunnen identificeren met de mensen die namens hen spreken of over hen besluiten. Het gaat daarbij om overeenkomstige persoonskenmerken, vooral sociaaleconomisch en demografisch. Waargenomen *substantiële* vertegenwoordiging ontstaat als men zich in de inhoudelijke uitgangspunten en keuzes van gezagsdragers en beleid herkent. Deze drie vormen van vertegenwoordiging zouden in de eerste plaats van toepassing moeten zijn op de formele volksvertegenwoordigingen, gemeenteraad en parlement. Burgers kunnen ze echter ook toepassen op uitvoerende en rechtsprekende machten en de besluiten die zij nemen. Daarbij hebben de formele en descriptieve criteria van vertegenwoordiging betrekking op actoren en heeft substantiële representatie betrekking op inhoud. De politieke gemeenschap, overheidsinstanties, en zittende

gedragsdragers kunnen dus worden beoordeeld op zowel formele als descriptieve representatie; principes, instituties en beleid kunnen worden beoordeeld op substantiële representatie (zie Tabel 1).

#### *Proces: Vijf criteria voor procedurele rechtvaardigheid*

De beoordeling van de wijze waarop de overheid vorm en uitvoering geeft aan haar beleid en de mate waarin ze procedures daarbij zorgvuldig, correct en eerlijk heeft toegepast, bepaalt de waargenomen procedurele rechtvaardigheid, of proceslegitimiteit. Als burgers de indruk hebben dat de overheid er in elk geval zoveel mogelijk aan gedaan heeft om tot representatieve en effectieve besluiten te komen, en zich daarbij juist behandeld voelen, dan zou dit eventuele gebreken aan de input- en outputlegitimiteit kunnen compenseren, weliswaar niet vervangen (Scharpf 2009; Lind en Tyler 1988). Van invloed op de waargenomen procedurele rechtvaardigheid is niet alleen hoe burgers hun persoonlijke behandeling beoordelen, maar in het algemeen ook die van de groep waartoe zij zich rekenen. Er zijn aanwijzingen dat juist de mensen die zich persoonlijk niet achtergesteld of onheus bejegend voelen, maar wel hun groep benadeeld zien, het meest geneigd zijn tot protest en meer of minder radicale actie (Van den Bos 2009). Bos (2009) heeft vijf factoren uit de literatuur afgeleid die het oordeel van burgers over de procedurele rechtvaardigheid zouden beïnvloeden. Zij willen ten eerste zorgvuldig en accuraat geïnformeerd worden. Ik herken hierin het rechtsstatelijke recht op openbaarheid van overheidshandelen (Burkens et al. 2017), al veronderstelt *informatievoorziening* een wat actievere rol van de overheid. Ten tweede verwachten zij dat de overheid *consistent* handelt, op dezelfde wijze in het heden als in het verleden. Dit lijkt op het rechtsstatelijke principe van rechtszekerheid, dat een betrouwbare en voorspelbare overheid moet garanderen. Ten derde moeten mensen ervan overtuigd dat de overheid iedereen *gelijk behandelt*. Elke schijn van ongelijke behandeling moet worden vermeden. Dit volgt m.i. rechtstreeks uit het rechtsstatelijke principe van rechtsgelijkheid. Ten vierde moeten mensen het gevoel hebben dat ze werkelijk gehoord worden en dat hun mening van *invloed* is op de besluitvorming. Schijninspraak of –participatie werkt al gauw averechts. Dit volgt uit het democratische principe van volkssoevereiniteit. Daarmee hangt het vijfde criterium nauw samen, namelijk de verwachting dat aan de belangen van *alle betrokkenen* tijd en aandacht is geschonken en al deze belangen worden meegewogen. Het proces moet er dus op gericht zijn om een representatieve overheid en representatief beleid te realiseren, of te wel om inputlegitimiteit te realiseren. Behalve aan het principe van volkssoevereiniteit, komt het proces hiermee tegemoet aan het principe van rechtsbescherming, waarbij ook minderheidsbelangen ertoe doen. De VN noemt dit criterium dat voorschrijft dat er oog is voor alle belangen *responsiviteit* (zie volgende paragraaf).

#### *Output: Drie criteria voor de kwaliteit van het resultaat*

Naast de set criteria van Bos (2009), waarvoor ik bevestiging zie in de centrale principes van de democratische rechtsstaat (Burkens et al. 2017), kan worden geput uit andere lijstjes met normen die bepalend zijn voor ofwel de input-, proces-, of outputlegitimiteit. Verschillende onderzoekers brengen legitimiteit in verband met Good Governance (bijv. Rothstein en Teorell 2012, Van der Meer 2017, Vringer en Carabain 2018), waarvoor de Verenigde Naties acht uitgangspunten hebben vastgelegd (UNESCAP 2009). We zien daarin enkele normen die we al noemden als criteria voor input- en proceslegitimiteit, maar ook enkele aanvullende normen die te maken hebben met de kwaliteit van het resultaat: de outputlegitimiteit. Het volledige lijstje van de VN – door mij onderverdeeld in input en proces enerzijds en output anderzijds - volgt hieronder. Daarin heb ik *the rule of law* aan beide zijden geplaatst, omdat het onpartijdig en gelijk toepassen van het recht en de wet betrekking heeft

op alle aspecten van overheidshandelen. Voor hun legitimiteitsoordeel zullen burgers immers steeds 'toetsen' niet alleen of zij het handelen moreel, maar ook wettelijk gerechtvaardigd vinden.

VN-criteria voor *Good governance*:

Input en/of proces:

- Transparency - Information should be accessible to the public and should be understandable and monitored
- Participation - People should be able to voice their own opinions through legitimate immediate organizations or representatives.
- Consensus Oriented - Mediates differing interests to meet the broad consensus on the best interests of a community.
- Responsiveness - Institutions and processes should serve all stakeholders.
- Accountability - Governmental institutions, private sectors, and civil society organizations should be held accountable to the public and institutional stakeholders.
- Rule of Law - Legal framework should be enforced impartially, especially on human right laws.

Output:

- Equity and Inclusiveness - People should have opportunities to improve or maintain their well-being.
- Effectiveness and Efficiency - Processes and institutions should be able to produce results that meet the needs of their community while making the best of their resources.
- Rule of Law - Legal framework should be enforced impartially, especially on human right laws.

We zien dat veel criteria van *good governance* betrekking hebben op de democratische kwaliteit van overheidshandelen en bijdragen aan de input- of proceslegitimiteit. Criteria die (ook) betrekking hebben op het resultaat zijn 1) equity en inclusiveness, wat ik samenvat als (distributieve) rechtvaardigheid. Bij equity gaat het vooral om de vraag of mensen *hun* eerlijke deel (kunnen) krijgen; bij inclusiviteit ligt de nadruk op de vraag of *alle* mensen hun eerlijke deel (kunnen) krijgen. Distributieve rechtvaardigheid gaat uit van het recht dat mensen in hun redelijke behoeften moeten kunnen voorzien, niet van het recht op hetzelfde. De verdeling van lasten en baten moet rechtvaardig voelen. Volgens de toelichting bij equity and inclusiveness gaat het hier om de kansen die burgers op gelijkwaardige wijze worden geboden om hun welzijn te verhogen, daarmee verwijzend naar de kwaliteit van geleverde voorzieningen, wat de output betreft. In staatsrechtelijke termen impliceert dit criterium van gelijkwaardigheid in de eerste plaats rechtsgelijkheid en daarnaast een bepaald niveau van sociale rechten (welzijn). Een tweede criterium, effectiviteit, verwijst naar de mate waarin de overheid succesvol in collectieve behoeften voorziet. Een duidelijk outputcriterium. Ten derde verwijst efficiëntie naar de mate waarin ze dat ook relatief beter (sneller, goedkoper) doet dan de markt of burgers zelf dat zouden kunnen, en daarmee meerwaarde levert.

In onderstaand schema doe ik een poging de gevonden criteria van input-, proces-, en outputlegitimiteit te ordenen naar object van legitimiteit: de politieke gemeenschap (polity legitimiteit), het systeem met zijn principes, instituties en instanties (institutionele legitimiteit) en specifiek beleid en actoren (performance legitimiteit). Dit schema kan worden gebruikt als eerste hulpmiddel in onderzoek om een idee te krijgen van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij legitimiteitsvraagstukken. Het deelaspect van legitimiteit waarop de vraag betrekking heeft (input, proces en/of output), en het object van legitimiteit (polity, instituties, performance), trechteren in de richting van relevante criteria waarop burgers kunnen worden bevraagd (of overheidshandelen kan worden geëvalueerd). Suggesties ter aanvulling van de criteria en voor hun plaatsing in het schema zijn zeer welkom (zie vraagtekens in het schema).

Tabel 1: Criteria voor legitimiteit naar object van legitimiteit

		inputlegitimiteit	proceslegitimiteit	outputlegitimiteit
<b>polity</b>		identificatie	-	?
<b>institutioneel</b>	principes	substantiële representatie	?	?
	instanties & instituties	formele representatie substantiële representatie descriptieve representatie verantwoording	informatievoorziening consistentie (rechtszekerheid) rechtsgelijkheid inspraak/participatie (stemmen?)	effectiviteit efficiëntie rechtsbescherming (rule of law)
<b>performance</b>	zittende gezagsdragers	substantiële representatie descriptieve representatie verantwoording	communicatie / contact consistentie (betrouwbaarheid) gelijke behandeling responsiviteit	competentie (effectiviteit) integriteit (rule of law) ?
	lopend beleid	substantiële representatie	informatievoorziening consistentie (rechtszekerheid) gelijke behandeling/rechtsgelijkheid inspraak/participatie responsiviteit	effectiviteit efficiëntie distributionele rechtvaardigheid

## Literatuur

- Adams, M. (2019). *Waar de rechtsstaat voor staat*. Afscheidsspeech voor Nationaal Comité 4 en 5 mei, bestuursvergadering 24 september 2019.
- Allers, M., M. Boogers, P. van Lieshout en A. Rinnooy Kan (2016). *Lokale democratie in de steigers*. Leusden: ISVW Uitgevers.
- Andeweg R.B. (2014). *Studying political legitimacy; A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. London: Macmillan.
- Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union, in: M. Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (15-33), London/ New York: Routledge.
- Brons, C. (2014). *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century* (proefschrift). Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Boogers, M. en G. Reussing (2018) *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente
- Burkens, M.C., H.R.B.M Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (2017). *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (8<sup>e</sup> druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Canache, D., J.J. Mondak en M.A. Seligson (2001). Meaning and measurement in cross-national research on satisfaction with democracy. In: *Public Opinion Quarterly*, jg. 65, nr. 4, p. 506-528.
- COB's, verschillende.
- Dahl, R. (1957). The concept of power. In: *Behavioral Science*, jg. 2, nr. 3, 201-215.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Decreus, T. (2011). Legitimiteit, gemeenschap en rechtvaardigheid Een kritiek op Dworkins verklaring voor legitimiteit. In: *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, jg. 40, nr. 1, 31-46.
- Dekker, P. (2012). De lange schaduw van een kale leider. In: *Beleid en maatschappij*, jg. 39, nr. 2, 232-233.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2019). *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie? Een verkenning met enquêtes, een onlinedialoog en focusgroepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. In: *World Politics*, jg. 9, nr. 3, 383-400.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Ferrín, M. (2016). An empirical assessment of satisfaction with democracy. In: M. Ferrín en H. Kriesi (red.), *How Europeans view and evaluate democracy*, p. 283-306. Oxford: Oxford University Press.
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results of 72 countries. *European Journal of Political Research*, jg. 45, 499-525.
- Gilsing, R., H. Boutellier, T. Nederland, B. Noordhuizen en E. Smits van Waesberghe (2015). *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Groenleer, M., E. Stam, P. Tordoir, M. Verba en C. Broekman, mmv. R. Ponds (2018). *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling*. Tilburg/Utrecht/Amsterdam: Tilburg Universiteit, Universiteit Utrecht, Treg, Telos.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston (MA): Beacon Press.

- Habermas, J.(1996): *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (pp. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Ham, C. van, en J. Thomassen (2017). 'The myth of legitimacy decline. An empirical evaluation of trends in political support in established democracies'. In: C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts en R. Andeweg (red.), *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis. Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies* (p. 17-35). Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Kriesi, H. (2013). Democratic legitimacy: Is there a legitimacy crisis in contemporary politics? In: *Politische Vierteljahresschrift*, jg. 54, nr. 4, 609-638.
- Laroës, H. (2015). *Waakhond? De lokale pers stelt steeds minder voor*. In: De Volkskrant 21 februari 2015.
- Leahy, T. (2017). *Humanist realism for sociologists*. Londen/New York: Routledge.
- Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy, In: *Political Studies*, jg. 56, nr. 2, 312-332.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/ Londen: Plenum Press.
- Lipset (1960). *Political man: The social bases of politics*. Garden City: Doubleday. Locke, J. (1980 / 1690). *Second Treatise on Civil Government*. Bewerkt door C. B. MacPherson. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. Chichester: Wiley.
- Martens, B. (2018). *De rechter en politieke kwesties: over het beruchte Urgenda klimaatvonnis*. In: Bulletin Justitia, geraadpleegt op 10 september via: <http://www.bnijmegen.nl/rechtszaak/de-rechter-en-politieke-kwesties-over-het-beruchte-urgenda-klimaatvonnis/>
- Meer, T. van de (2017). Dissecting the causal chain from quality of government to political support. A cross-national study into quality of government as a determinant of political support', in: C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts en R. Andeweg (red.), *Myth and reality of the legitimacy crisis. Explaining trends and cross-national differences in established democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mouffe, C. (2018). *For a left populism*. London/New York: Verso.
- Mutz, D.C. (2007). Political Psychology and Choice. In: R.J. Dalton en H-D. Klingemann (reds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (p. 80-99). New York: Oxford University Press.
- Netelenbos, B. (2016). *Political legitimacy beyond Weber. An analytical framework*. London: Palgrave Macmillan.
- Nicoli, F. (2016). A Theory of Functional Legitimacy. In: Polish Journal of Political Science, jg. 2, nr. 3, 6-31.
- Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, 39-57.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton Press.



- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, P. van Houwelingen, S. Kooiker en P. Dekker (2019). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2019/2*. Den Haag: Centraal en Cultureel Planbureau.
- Rothstein, B. en J. Teorell (2012). Defining and measuring quality of government. In: S. Holmberg en B. Rothstein (red.), *Good Government. The relevance of political science* (pp. 13-39).
- Rousseau, J.J. (1762). *Du contrat social, ou, principes du droit politique*. Amsterdam: Marc Michiel Rey.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU* (Political Science Series, 107). Vienna: Institute for Advanced studies.
- Thomassen, J. (2007). *Citizens and the legitimacy of the European Union*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p.509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Taber, C.S., D. Cann en S. Kucsova (2009). The Motivated Processing of Political Arguments. In: *Political Behavior*, jg. 31, nr. 2, 137-55.
- Taber, C.S., M. Lodge en J. Glathar (2001). The Motivated Construction of Political Judgments. In: J.H. Kuklinski (red.). *Citizens and Politics* (198-226). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tyler, T.R. (2000). *Why people obey the law*. New Haven/London: Yale University Press.
- Tyler, T.R. (2003). *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*. In: *Crime and Justice*, jg. 30, 283-357.
- UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd op 2 oktober 2019 via: <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.
- Visitatiecommissie gerechten 2018 (2019). *Rapport visitatie gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*. Den Haag: Visitatiecommissie gerechten 2018.
- Vringer, K. en C. Carabain, *Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands*. working paper 3-182-19.
- Walker, (2001).
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Edited and translated by G. Roth & C. Wittich. Berkeley: University of California Press.