

Meer nabijheid meer legitimiteit van normstelling?

Analyse van mogelijke, dominante en kansrijke legitimiteitsstrategieën van de Europese en Nederlandse wetgever

Meike Bokhorst

Paper NIG workconference, panel 'Better regulation' Maastricht 25 en 26 november 2010

Concept: niet uit citeren

Dit paper is gebaseerd op de eerste twee hoofdstukken van een concept proefschrift met als onderzoeksvraag:

Hoe kansrijk is de legitimiteitsstrategie van de Europese en Nederlandse wetgever om normstelling dichter plaats te laten vinden bij degenen op wie de normen van toepassing zijn?

-Name, title(s): Drs. A.M. (Meike) Bokhorst

-Phd-researcher (dual)

-Institutional setting: Tilburg University, Tilburg School of Politics and Public Administration.

-Supervisor: Prof. mr. S. Zouridis

-Tweede begeleider: Prof. mr. W. Witteveen

-Address for correspondence: PO Box 90153, 5000 LE Tilburg.

-Telephone: 013-4662128

-E-mail: a.m.bokhorst@uvt.nl

Samenvatting van het proefschrift

Een van de strategieën van de Nederlandse en Europese wetgever om de legitimiteit van normstelling te versterken is om normstelling dichter plaats te laten vinden bij degenen op wie de normen van toepassing zijn. Het Verdrag van Lissabon, het Witboek Governance, het programma Better Regulation en het Interinstitutional agreement on better law-making pleiten voor meer subsidiariteit en het gebruik van een mix van reguleringsinstrumenten, zoals coregulering en zelfregulering. De Nederlandse wetgever streeft er in nota's zoals 'Zicht op Wetgeving', MDW, 'Bruikbare rechtsorde' en 'Vertrouwen in Wetgeving' naar om de regeldruk te verminderen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving. De verwachting en te toetsen vooronderstelling daarbij is dat meer maatschappelijke zelfregulering en coregulering via verantwoordelijkheid tot normconform gedrag leidt en dat meer consultatie en participatie van de gereguleerden via betrokkenheid tot meer acceptatie leidt. De onderzoeksvraag van dit proefschrift luidt: *Hoe kansrijk is de legitimiteitsstrategie van de Europese en Nederlandse wetgever om normstelling dichter plaats te laten vinden bij degenen op wie de normen van toepassing zijn?*

Het proefschrift bestaat uit een conceptueel, een theoretisch en een empirisch deel. Het conceptuele gedeelte gaat dieper in op de vraag wat legitimiteit is en hoe legitimiteit ontstaat. In het eerste hoofdstuk wordt legitimiteit gedefinieerd als de mate waarin macht gerechtvaardigd, wettig, erkend en door de gereguleerde geaccepteerd is. Legitimiteit heeft dus zowel een ethische, een juridische, een politieke als een maatschappelijke dimensie. Elke dimensie is een noodzakelijke, maar geen afdoende voorwaarden voor legitimiteit. Het tweede hoofdstuk biedt een kader met mogelijke bronnen van legitimiteit. Het kader is niet statisch, maar er kunnen nieuwe bronnen aan worden toegevoegd. Legitimiteit kan gelegen zijn in de aard van de normen, de aard van de normstelling, in de aard van de normsteller of de aard van de normadressaat. Legitimiteit die gelegen is in de aard van de normen kan zijn macht ontlenen aan nut, tradities, doelen, ideeën of religie. Legitimiteit die gelegen is in de aard van de normstelling ontleent zijn macht aan strijd, afspraken, procedures, deskundigenoordeel of rechterlijk oordeel. Legitimiteit die gelegen is in de aard van de normsteller kan zijn macht ontlenen aan leiders, elites, het volk, groepen of individuen. Legitimiteit die gelegen is in de aard van de normadressaat kan zijn macht ontlenen aan individueel handelen, groepsgedrag, tegendemocratie, mediocratie of de invloed van opinieleiders of iconen.

Het theoretisch deel achterhaalt wat mogelijke en dominante legitimiteitsstrategieën zijn van de Europese en Nederlandse wetgever. Het derde hoofdstuk toont welke mogelijkheden wetgevers hebben bij de keuze voor een legitimiteitsstrategie. Het vierde hoofdstuk beschrijft en reconstrueert de normatieve, causale en finale vooronderstellingen onder het Europese en Nederlandse wetgevingsbeleid. De reconstructie laat zien dat het terughoudends- en noodzakelijkheidsbeginsel de dominante normatieve uitgangspunten zijn bij de aard van de normen, het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bij de aard van de normsteller en het transparantie- en consultatiebeginsel bij de aard van de normstelling.

Het empirische deel toetst de normatieve, causale en finale vooronderstellingen onder het Europese en Nederlandse wetgevingsbeleid aan de hand van een meta-analyse en casuonderzoek. Het vijfde hoofdstuk beschrijft de effecten van het Europese en Nederlandse wetgevingsbeleid en onderzoekt de plausibiliteit van de vooronderstelling aan de hand van een meta-analyse van bestaand empirische materiaal. Centraal staat de empirische vraag of meer maatschappelijke zelfregulering / coregulering of meer participatie / consultatie van de gereguleerden via zeggenschap of betrokkenheid leidt tot meer acceptatie. Het zesde hoofdstuk toont hoe het Europese en Nederlandse wetgevingsbeleid doorwerken in het audiovisuele mediabeleid ter bescherming van jongeren. Deze casus zoomt in op de zelfregulering door de audiovisuele mediabranche (Kijkwijzer en PEGI) en de betrokkenheid van ouders en media-aanbieders daarbij. Het Europese en Nederlandse audiovisuele mediabeleid laten een ontwikkeling zien van statelijke regulering van audiovisuele media (1977-1999), naar zelfregulering door de branche (1999-2009), naar intensivering van zowel overheidsregulering als zelfregulering door de branche en door burgers (sinds 2009).

Een van de conclusies van het proefschrift is dat meer nabijheid of zeggenschap niet per definitie tot meer legitimiteit leidt. Afstand en nabijheid zijn niet in absolute termen te definiëren maar hangen af van de mate waarin politieke legitimiteitsstrategieën aansluiten op de legitimiteitsbehoeften van de verschillende groepen burgers. De politieke legitimiteitsstrategieën zijn nog altijd sterk gericht op groepsgerichte vormen van consultatie en participatie binnen een politieke context, terwijl legitimiteitsvoorkeuren van burgers juist informaliseren en individualiseren.

Inleiding

Legitimiteit is een sleutelconcept in de politieke en bestuurlijke wetenschap, maar ook een 'essentially contested' concept waar al bijna zolang over gediscussieerd wordt als over politiek zelf. Velen gebruiken de term legitimiteit en weten in abstracto wat er mee wordt bedoeld, maar toch blijft het concept ongrijpbaar. Wat is legitimiteit precies? Door welke factoren wordt legitimiteit bepaald? En hoe is legitimiteit te versterken? Het gebrek aan heldere, eenduidige en eensgezinde antwoorden leidt er bij sommige wetenschappers toe dat ze die vragen niet meer stellen, de voorkeur geven aan onderliggende deelconcepten of het begrip legitimiteit helemaal mijden omdat het te ingewikkeld is en 'we er toch nooit uitkomen'. Anderen blijven gefascineerd door pogingen om legitimiteit meer grijpbaar te maken. Dit paper is gebaseerd op de eerste twee hoofdstukken van een concept-proefschrift over politieke legitimiteitsstrategieën. De drie vragen die in dit paper centraal staan zijn: wat is legitimiteit is, wat zijn mogelijke bronnen van legitimiteit en wat zijn dominante legitimiteitsstrategieën.

1. Wat is legitimiteit?

Russische ex-gevangene: "Tot 1951 dolf ik met de hand zoveel edele metalen op dat ik multimiljonair had kunnen worden. Dat is mijn bijdrage aan het communistische systeem. Maar de belangrijkste factor die mijn overleven in die barre condities verzekerde, was mijn onwankelbare, onuitroeibare geloof in onze leninistische partij, in haar humanistische principes. Het was de partij die mij de lichamelijke kracht gaf om deze beproeving te doorstaan. [De partij] voedde de hersenen, [en ons] bewustzijn, hielp ons om te vechten. Toen ik weer werd opgenomen in mijn oorspronkelijke Communistische Partij, was dat de grootste vreugde van mijn hele leven!"¹

Hoe kunnen mensen geloven in en steunen verlenen aan een totalitair regime en ideologie waar zij fysiek onder lijden? En noemen we een dergelijk regime dat grootschalig fysiek lijden veroorzaakt legitiem? Legitimiteit wordt vaak gedefinieerd als acceptatie van machtsuitoefening. In het voorbeeld van de Russische ex-gevangene ging het om iemand die dertien en een half jaar strafkamp uitzat en nadien de Communistische Partij uit volle overtuiging bleef steunen. Er zijn vele kampmemoires van goelag-slachtoffers die een onwrikbaar geloof bleven houden in Stalin en de Communistische Partij. Betekent dat dus dat de communisten legitieme macht aan het uitoefenen waren? Of zijn de goelag-slachtoffers niet toerekeningsvatbaar en kan er daarom geen sprake zijn van 'vrijwillige' acceptatie van machtsuitoefening, laat staan van legitieme machtsuitoefening?

Nancy Adler doet in 'Overleven na de Goelag' een poging tot verklaring van bovenstaande, paradoxale steunbetuiging: "Het is makkelijk te begrijpen waarom mensen die door een systeem onderdrukt zijn zich daarvan afwenden. Een van hen noemde de ex-gevangenen die in de partij bleven geloven 'maniakken'. Maar de voortdurende en soms versterkte betrokkenheid van degenen die gevangen hebben gezeten lijkt tegenstrijdig. Vanuit het gezond verstand bezien zou je denken dat een politiek systeem zijn politieke beloftes zou moeten waarmaken en als het dat niet doet, men het geloof in dat systeem zou moeten laten varen. Maar zoals blijkt uit de bovenstaande steunbetuigingen kan trouw aan een geloofssysteem diepe niet-rationele (niet irrationele) wortels hebben, die weinig te maken hebben met het al dan niet nakomen van politieke beloftes. De emotionele bevrediging als gevolg van het lidmaatschap van een geloofssysteem kan losstaan van materiële resultaten. Mensen kunnen zelfs een systeem blijven steunen dat verantwoordelijk is voor hun lichamelijk lijden zolang dat hun een zekere zingeving verschaft, een schijnbaar onontbeerlijk ingrediënt voor de kwaliteit van het bestaan. [...] De georganiseerde religie, de meest wijdverspreide institutie om zin te geven aan het leven van mensen, was door de sovjetstaat systematisch ondermijnd, zodat het domein van de 'zingeving' aan de partij toeviel."²

¹ Adler, Nancy (2002) Overleven na de goelag, Uitgeverij Contact: Amsterdam/Antwerpen, p. 226

² Adler, Nancy (2002) Overleven na de goelag, Uitgeverij Contact: Amsterdam/Antwerpen, p. 226-227

Steun of acceptatie is kennelijk een persoonlijke, niet per definitie rationele opvatting, die los kan staan van politieke logica, ethische of juridische waarden, zoals het respect voor de menselijke waardigheid of universele rechten van de mens. Adler biedt een plausibele verklaring voor de steunbetuiging, maar daarmee is er nog geen antwoord gegeven op de vraag hoe het voorbeeld te beoordelen is in termen van legitimiteit. Is acceptatie een afdoende criterium voor legitimiteit? Of zijn er andere of aanvullende criteria om te kunnen spreken van legitieme machtsuitoefening? Het feitelijk vaststellen van acceptatie alleen – als dat al lukt – is in een beschaafde maatschappij en een rechtsstaat niet voldoende om te kunnen spreken van legitimiteit van machtsuitoefening. Acceptatie wordt in een rechtsstaat ingeperkt door dat wat als rechtvaardig wordt beschouwd en als recht is vastgelegd. Maar wie bepaalt op welke wijze wiens opvattingen over wat acceptabel en rechtvaardig is tot recht wordt verheven? Welk recht is legitiem?

De term legitimiteit raakte pas in zwang vanaf de negentiende eeuw. Zo verscheen het woord in de Franse politieke lexicon vanaf het begin van de negentiende eeuw en werd de term toen alleen gebruikt voor een politiek systeem dat primair bepaald wordt door het recht.³ Van Dale definieert legitimiteit nog steeds als 'wettigheid' of 'in overeenstemming met het formele recht' en kiest dus voor de letterlijke vertaling van 'legitimus'. Bij legaliteit staat in de Van Dale precies dezelfde definitie. Die twee termen zijn echter geen synoniemen. Het inzicht in en de theorievorming over legitimiteit ontstond juist door het onderscheid tussen legitimiteit en legaliteit. Thomas van Aquino maakte al in de dertiende eeuw een onderscheid tussen illegale en illegitieme vormen van tirannie. Een tiran kan op legale wijze een wet uitvaardigen, maar als die wet niet erkend wordt door degenen op wie de wet van toepassing is dan zal de wet niet legitiem gevonden worden. Het idee van legitimiteit komt voor uit het Romeinse recht en klinkt door in het Middeleeuwse argument 'quod omnes tangit ab omnibus approbatur': dat wat allen raakt moet door allen erkend worden.⁴ 'Erkenning door allen' vormt daarmee een wezenlijk politiek kenmerk van legitimiteit en geeft tevens aan wat het onderscheid is met het juridische begrip legaliteit. De wet vormt een belangrijk instrument om dat wat door allen erkend is vast te leggen en rechtsgeldigheid of kracht van wet te verlenen. Wettigheid is dus geen synoniem, maar één van de dimensies van of voorwaarden voor legitimiteit.

Acceptatie, rechtvaardigheid, wettigheid en erkenning door allen zijn vier belangrijke dimensies van legitimiteit. De vraag is hoe ze zich tot elkaar verhouden en welke bijdrage ze leveren aan legitimiteit. Een politiek bestuur dat de menselijke waardigheid respecteert, door allen erkend is en het vertrouwen geniet van burgers, maar die niet volgens de wet handelt, zullen de meeste mensen niet legitiem noemen. Zo treden in democratieën zo nu en dan kabinetten, ministers, parlementsleden, burgemeesters, wethouders en andere politieke vertegenwoordigers af als ze misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden, onrechtmatig gebruik hebben gemaakt van publieke middelen of belangrijke integriteits- of vertrouwensregels hebben overschreden. Iedere burger is immers gelijk voor de wet en een bestuurder kan niet geloofwaardig en gezaghebbend wetten stellen en handhaven als hij er zich zelf niet aan houdt.

Een politiek bestuur dat de menselijke waardigheid respecteert, volgens de wet handelt, vertrouwen geniet van burgers, maar die niet door allen erkend is en geen politiek mandaat heeft, noemen mensen evenmin legitiem. Zo ondervinden leiders van niet-erkende staten of van dictatoriale regimes veel moeite om in eigen land en daarbuiten erkend te worden. Ook al beschikken die regimes over de macht om na een verloren of gemanipuleerde verkiezing het regeringscentrum te bezetten en hun rivalen in de gevangenis te gooien, toch kan er zonder een duidelijk verleend politiek mandaat geen sprake zijn van legitimiteit.

³ Rosanvallon, P. (2008) a.w., p. 114.

⁴ Merquior, J. G. (1980) 'Rousseau and Weber. Two studies in the theory of legitimacy'. London: Routledge & Kegan Paul. p. 3. Ook denkers als William van Occam, Grotius, Hobbes, Pufendorf, Locke en Montesquieu droegen bij aan de vroege theorievorming over legitimiteit.

Dan een politieke bestuur dat de menselijke waardigheid respecteert, volgens de wet handelt, op een bepaald moment door allen erkend is, maar niet geaccepteerd wordt door burgers. Dat bestuur heeft op zijn minst een legitimiteitsprobleem, dat groter wordt naar mate de acceptatie en het vertrouwen sneller daalt en structureel laag blijft. Indien het bestuur er niet in slaagt dit probleem op te lossen, loopt het grote kans dat het bij de volgende termijn zijn politiek mandaat verliest, dat protestpartijen groeien, dat kiezers massaal afhaken of juist gaan demonstreren. Zo is het politiek vertrouwen in een staat als België structureel zo laag dat daardoor de houdbaarheid en het bestaansrecht van het land ter discussie staat. De mate van acceptatie, vertrouwen, draagvlak, etc. blijft lastig vast te stellen en te interpreteren. Aangezien politieke vertrouwenscijfers fors schommelen zijn periodieke verkiezingen meestal de enige betrouwbare, stabiele en maatschappelijk geaccepteerde wijze om politieke steun en acceptatie vast te stellen en daar formele consequenties aan te verbinden.

Tot slot, een politiek bestuur dat volgens de wet handelt, door allen politiek erkend is en het vertrouwen geniet van en gehoorzaamd wordt door burgers, maar niet rechtvaardigheidsbeginselen zoals de menselijke waardigheid respecteert. Wie zou dat bestuur legitiem willen noemen? Zo kan het nazi-regime van Adolf Hitler volgens velen geen aanspraak maken op legitimiteit, omdat het op grote schaal de menselijke waardigheid schond, ook al handelde het regime volgens de eigen wetten, had het een democratisch verworven politiek mandaat en bleef een meerderheid van het Duitse volk tot het einde vertrouwen in Hitler houden. Rechtvaardigheid blijft van alle vier de dimensies van legitimiteit de meest subjectieve, maar het is ook de meest fundamentele. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben internationale organisaties er alles aan gedaan om de menselijke waardigheid en andere rechtvaardigheidsbeginselen politiek te objectiveren en juridische te verankeren en toetsbaar te maken, onder meer in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948).

Het interessante, relevante en fascinerende aan het concept legitimiteit is de multi-dimensionaliteit. Van de juridische en politieke dimensie is duidelijk te stellen dat ze elk een noodzakelijke, maar geen afdoende voorwaarden voor legitimiteit zijn. Over de ethische en maatschappelijke dimensie is meer discussie mogelijk. Wel is het zeer waarschijnlijk dat als deze dimensies ontbreken dat dit snel effect zal hebben op de juridische en politieke dimensie van legitimiteit. Zonder maatschappelijke acceptatie geen politieke erkenning en zonder rechtvaardigheid geen wettigheid. Indirect zijn de ethische en maatschappelijke dimensie dus ook noodzakelijk. Opvallend is dat in het wetenschappelijke en maatschappelijke debat legitimiteit vaak als totum pro parte wordt gebruikt en de afzonderlijke dimensies als pars pro toto. Zo stellen veel juristen legitimiteit gelijk aan legaliteit, wettigheid of juridische houdbaarheid; hebben filosofen en ethici het over legitimiteit als het rechtvaardige, het juiste, het goede of het rationeel aanvaardbare; richten politicologen zich op legitimiteit als de door allen erkende macht; en versmallen bestuurskundigen, (rechts)sociologen en psychologen legitimiteit veelal tot maatschappelijke aanvaarding, acceptatie, draagvlak, steun of vertrouwen. Deze concepten zijn stuk voor stuk makkelijker te operationaliseren, omdat ze zich beperken tot één dimensie van legitimiteit. Voor het onderzoek is dat begrijpelijk en prima zolang er dan maar geen uitspraken gedaan worden over het hele legitimiteitsbegrip.

Nu de vier relevante dimensies en hun onderlinge samenhang geschetst zijn, is het mogelijk om een definitie van legitimiteit te formuleren. Er zijn veel definities van legitimiteit in omloop en over die definities voeren politieke en sociale wetenschappers al lange tijd discussie.⁵ Uit die definities en discussie is de conclusie te trekken dat legitimiteit zowel een normatief als een descriptief concept is, dat zowel een informele als een meer formele (intersubjectieve of geobjectiveerde) kant heeft. Schematisch zijn de vier dimensies van legitimiteit als volgt weer te geven:

⁵ Barker, R. (1990) 'Political legitimacy and the state' Oxford: Oxford University Press. Beetham, D. (1991) 'The legitimization of power' London: MacMillan. Black, J. (2009).

	Informeel	Formeel
Normatief	Ethisch: rechtvaardig	Juridisch: wettig
Descriptief	Maatschappelijk: geaccepteerd door allen	Politiek: erkend door allen

Dit schema dient als plaatsbepaling van de vier dimensies ten opzichte van elkaar. Nu duidelijk is welke dimensies van legitimiteit noodzakelijk zijn, kan een definitie gekozen worden. Een veel gebruikte, uitgebreide definitie die alle vier de hiervoor genoemde dimensies in zich verenigt, is die van Beetham.⁶ Gezag is legitiem wanneer:

- It is acquired and exercised according to established rules (legality);
- The rules are justifiable according to socially accepted beliefs about (i) the rightful source of authority, and (ii) the proper ends and standards of government (normative justifiability);
- Positions of authority are confirmed by the express consent or affirmation of appropriate subordinates, and by recognition from other legitimate authorities (legitimation);

Legitimiteit wordt in dit proefschrift conform Beetham gedefiniëerd als de mate waarin macht wettig en door allen erkend is en daarnaast ook gerechtvaardigd en door ondergeschikten geaccepteerd is.⁷ Legitimiteit van normstelling is de mate waarin regels of normen wettig en door allen erkend zijn en daarnaast ook gerechtvaardigd en door geregeerden geaccepteerd zijn. Deze definitie bestaat uit vier afzonderlijke dimensies:

- Ethische dimensie: de mate waarin normstelling gerechtvaardigd is (moreel recht of grondrecht).
- Juridische dimensie: de mate waarin normstelling wettig is (formeel of geldend recht).
- Politieke dimensie: de mate waarin normstelling electoraal erkend is door allen (erkend recht)
- Maatschappelijke dimensie: de mate waarin normstelling geaccepteerd is door degenen op wie de normen van toepassing zijn (levend of gedragen recht).

Of normstelling als legitiem wordt beschouwd hangt af van een evaluatief oordeel over elk van deze dimensies. In veel definities worden de politieke en maatschappelijke dimensie (erkenning en acceptatie) samengevoegd. Maar de legitimiteit die burgers periodiek als stemgerechtigde kiezers aan normstellers verstrekken, komt niet per definitie overeen met de mate waarin ze normen accepteren. De acceptatie van degene op wie de normen van toepassing zijn (de te gehoorzamen doelgroep of normadressaten) kan los staan van de erkenning van de normen door degenen uit wiens naam de normen worden gesteld (het volk of de burgers).⁸

2. Wat zijn mogelijke bronnen van legitimiteit?

2.1 Inleiding

In 1965 schreef David Easton: "It is important for us to explore some of the reasons why the whole idea of legitimacy has played so central a part in reflections on political life even though in empirically-oriented perspectives, it has received surprisingly little attention."⁹ Ruim vijftig jaar na David Eastons *A system analysis of political life* kunnen wetenschappers nog steeds niet goed onderbouwd aangeven hoe legitimiteit ontstaat en welke rol het speelt in de politiek. Empirisch

⁶ Beetham (1991), a.w., p.15-20.

⁷ Conform Beetham, Zouridis, e.a.

⁸ Conform Black (2009, p. 9): "A statement that a regulator is 'legitimate' means that it is perceived as having a right to govern both by those it seeks to govern and those on whose behalf it purports to govern."

⁹ Easton, D. (1965), *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons, Inc.: New York, p. 279

onderzoek naar legitimiteit is complex omdat het zowel om een normatief als descriptief concept gaat. Het vorige hoofdstuk toonde dat verschillende legitimiteitsdimensies elk hebben geleid tot verschillende theoretisch benaderingen van legitimiteit. De vraag is welke empirische onderbouwing er is voor de onderliggende legitimiteitsclaims.

Het antwoord op de vraag hoe legitimiteit ontstaat, hebben vele denkers beantwoord door een lijstje te geven met enkele legitimiteitsclaims of bronnen van legitimiteit. Zo verkozen Beetham en Lord (1998) identiteit, democratie en prestatie als belangrijkste bronnen en ging Weatherford (1992) voor vertrouwen in de gemeenschap, representatieve procedures, overheidsprestaties en politieke betrokkenheid. Ieder zichzelf respecterend denker over legitimiteit heeft daar zijn eigen trits of kwartet aan toegevoegd. Het empirisch onderzoek van Black leert dat normstellers afhankelijk van hun taak en de legitimiteitsgemeenschappen die ze willen bereiken, een verschillende voorkeur voor legitimiteitsbronnen kunnen ontwikkelen. Ook gereguleerden hebben een verschillende behoefte aan legitimiteit afhankelijk van het type normen, normstelling, normsteller en normadressaat. Het is daarom de vraag hoe zinvol het is om enkele universele bronnen van legitimiteit uit te roepen tot de belangrijkste bronnen van legitimiteit. Toch is dat wat een groot deel van denkers over legitimiteit doet.

Het idee van drie, vier of meer algemene bronnen miskent het gegeven dat verschillende type organisaties en legitimiteitsgemeenschappen een verschillende legitimiteitsbehoefte kennen. Natuurlijk is de behoefte aan legitimiteit ook weer niet helemaal relatief en context afhankelijk. Een aantal bronnen keert niet voor niets terug in meerdere lijstjes met legitimiteitsclaims. De behoefte aan legitimiteit bij normstellers en legitimiteitsgemeenschappen zou deels kunnen bestaan uit een combinatie van een aantal vaste of universele bronnen van legitimiteit en een aantal meer flexibele of specifieke bronnen. Een goed empirisch voorbeeld daarvan is het boek 'NGO involvement in international governance and policy: Sources of legitimacy' onder redactie van Anton Vedder. Voor dit boek vroegen Vivien Collingwood en Louis Logister NGO's naar hun belangrijkste bronnen van legitimiteit. Zij kwamen op een zevental meest genoemde bronnen: procedures, volkssteun, effectiviteit, internationale normen, moraliteit, erkenning en representatie. Deze lijst met bronnen vormt een mix van meer algemeen geldige bronnen (zoals procedures, volkssteun, effectiviteit, moraliteit en representatie) en meer specifieke bronnen die vooral voor ngo's relevant zijn (zoals erkenning van ngo's door de overheid en bepaalde gangbare internationale normen).

Wat aan de literatuur over legitimiteit ontbreekt, is een breed overzicht van mogelijke universele bronnen van legitimiteit of legitimiteitclaims, die in de loop van de tijd benoemd en overeind gebleven zijn. De meeste denkers beperken zich tot enkele bronnen die zij zelf binnen hun politieke stelsels of denktraditie kansrijk achten. Bronnen van voorgaande denkers die niet meer kansrijk worden gevonden, verdwijnen zo uit het collectieve geheugen. Dit gebrek aan cumulatief vermogen in de kennis over bronnen van legitimiteit miskent het feit dat verschillende bronnen van legitimiteit in verschillende periodes en situaties meer of minder kansrijk en dominant kunnen zijn. Bronnen kunnen uitgewerkt of op een zijspoor raken, maar ook weer in een nieuwe situatie opnieuw tot leven worden gewekt. Ook als bronnen in de politieke theorie niet kansrijk worden gevonden op het niveau van de samenleving, blijven ze in de politieke praktijk vaak toch een rol spelen binnen bepaalde legitimiteitsgemeenschappen. Zo neemt in een geëmancipeerde samenleving het legitimerend vermogen van autoritair gezag af, maar ervaren lager opgeleiden het nog wel als een krachtige bron van legitimiteit.¹⁰

Een breed overzicht van mogelijke bronnen van legitimiteit maakt hopelijk ook een bredere blik op en debat over legitimiteit mogelijk. In veel Westerse samenlevingen is democratische legitimiteit de belangrijkste vorm van politieke legitimiteit. Veel hedendaagse Westerse denkers over legitimiteit

¹⁰ SCP en Bovens, Diplomacratie

richten zich daarom vooral op de onderliggende democratische waarden, zoals volkssoevereiniteit, representatie, verantwoording, transparantie en openbaarheid.¹¹ Verklaringen en oplossingen voor legitimiteitsproblemen zoeken zij vooral binnen de democratische bron en de bijbehorende waarden. Het risico is dan dat democratie en legitimiteit synoniemen van elkaar worden: dat wat democratisch is, is legitiem. Analytisch klopt dat niet. Bovendien valt daardoor buiten beschouwing dat legitimiteit ook te ontleen is – en in de praktijk ontleend wordt – aan andere bronnen dan democratie. Deze denkers kunnen daardoor moeite hebben met het duiden van groepen burgers, die op niet-democratische stromingen of partijen stemmen en vooral behoefte hebben aan autoritair of populistisch leiderschap.¹² Ook kunnen deze denkers moeite hebben met situaties waarin democratische legitimiteit minder goed in te passen is, zoals in nieuwe complexe vormen van normstelling op meerdere bestuursniveaus of in diffuse beleidsnetwerken. Democratie is in het Westen de belangrijkste maatschappelijke norm voor legitimiteit, maar het blijft zinvol om je te realiseren dat er ook andere normen mogelijk en kansrijk zijn.

Dit paper biedt een breed overzicht van bronnen van legitimiteit, omdat bij complexe politieke processen allerlei soorten bronnen een rol (kunnen) spelen. Met een dergelijk overzicht van mogelijke bronnen van legitimiteit wordt het makkelijker om patronen in legitimiteitsvoorkeuren van normstellers en legitimiteitsgemeenschappen te herkennen en om te analyseren welke bronnen in de loop der tijd meer of minder dominant zijn geworden. Er zijn niet bij voorbaat mogelijk verouderde bronnen weggelaten. Ervaring leert immers dat bronnen zoals religie, ideologie, traditie, elites en leiderschap vaak failliet zijn verklaard,¹³ maar even vaak in nieuwe politieke situaties weer zijn opgedoken. Zo hebben sommige denkers na Weber zijn charismatische en traditionele vormen van gezag dood verklaard, waarna anderen denkers weer een wederopstanding constateerden. Charismatische leiders en tradities bleken in een samenleving met meer horizontale verhoudingen en mondige burgers toch niet zo dood als eens gedacht. Dat geldt ook voor andere, op autoriteit gebaseerde bronnen van legitimiteit zoals religie en ideologie. Kortom, wat mogelijke, dominante en kansrijke bronnen van legitimiteit zijn voor normstellers en legitimiteitsgemeenschappen, vergt per domein en situatie een afzonderlijke beoordeling.

Maar het overzicht dient in de eerste plaats om antwoord te geven op de vraag in het proefschrift wat mogelijke, dominante en kansrijke legitimiteitsstrategieën zijn voor de Europese en Nederlandse wetgever. Legitimiteitsstrategieën zijn vaak gebaseerd op een mix van bronnen van legitimiteit of op een gewenste verschuiving van een of meer dominante bronnen naar andere bronnen die de wetgever meer kansrijk acht. Om dominante en kansrijke legitimiteitsstrategieën in kaart te brengen is eerst meer zicht nodig op de mogelijke legitimiteitsbronnen waar wetgevers uit kunnen kiezen. Omdat het overzicht in de eerste plaats bedoeld is als analyse-instrument om te achterhalen op welke bronnen de wetgevers hun legitimiteitsstrategieën enten, worden de bronnen als machtsaanspraken of -cratieën geformuleerd. Per bron wordt aangegeven hoe de bron te definiëren is, wat relevante subbronnen zijn, hoe de bron tot legitimiteit kan leiden, wanneer de bron uitgewerkt kan raken. In de praktijk werken de bronnen zelden geïsoleerd van elkaar. De meeste legitimiteitsstrategieën doen een beroep op meerdere bronnen. Bronnen kunnen elkaar zo aanvullen en elkaars werking versterken, maar ze kunnen elkaar ook ondermijnen.

De bronnen van legitimiteit worden in dit analytisch kader op twee verschillende manieren van elkaar onderscheiden. Het eerste onderscheid is of de legitimiteit is gelegen in de aard van de

¹¹ Gebruik bronnen van legitimiteit: input- en outputlegitimatie van Scharpf 1998; identiteit, democratie en prestatie van Beetham en Lord 1998, vertrouwen in gemeenschap, representatieve procedures, overheidsprestaties en politieke betrokkenheid van Weatherford 1992.

¹² Bovens, diplomacratie.

¹³ Onder meer in het postmodernistisch debat over het einde van de grote verhalen. Verder bij Dogan (“Conceptions of Legitimacy” in *Encyclopedia of Government and Politics*, 2004), die de twee bronnen van Weber traditie en charisma ‘obsoleete’ verklaarde.

normen, de aard van de normstelling, in de aard van de normsteller of de aard van de normadressaat of legitimiteitsgemeenschap. De bronnen en hun legitimiteitsclaims worden in dit hoofdstuk aan de hand van deze vierdeling in kaart gebracht en geordend. Per aard of type zijn vele bronnen en claims denkbaar. De bronnen zullen worden beperkt tot vijf per type. De overige bronnen zijn als subbronnen van deze hoofdbronnen te beschouwen. Het tweede onderscheid is de mate waarin normstellers en geregeerden invloed kunnen uitoefenen op die bronnen. Sommige bronnen richten zich meer op het individuele niveau van burgers of het groepsniveau van gemeenschappen in de samenleving en zijn door geregeerden mede te beïnvloeden (de zo genoemde nabijheids- of zeggenschapsbronnen). Andere bronnen richten zich meer op gezag en zijn alleen door leiders of elites te beïnvloeden (de zo genoemde afstands- of gezagsbronnen). Dit tweede onderscheid richt zich dus op de mate van formele afstand die de bron bepleit tussen het subject en object van legitimiteit. Die afstand kan groot zijn, zoals bij bronnen gericht op gezag, waarbij enkele normstellers relatief autonoom bepalen welke regels gelden voor de massa. De afstand kan ook klein zijn, zoals bij bronnen gericht op zeggenschap, waarbij degene op wie de regels van toepassing zijn ook zelf zeggenschap hebben over de voor hen geldende regels. Daartussen bevindt zich het collectieve niveau van een volk of samenleving waarop in een democratische rechtsstaat de meeste normstelling plaatsvindt of waar vandaan normstelling op andere niveaus gecoördineerd wordt. Totaal leidt dat tot vier lijstjes van elk vijf bronnen van legitimiteit. Deze twintig mogelijke bronnen van legitimiteit zullen besproken worden aan de hand van de volgende vragen:

- *Hoe is de bron te definiëren?*
- *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*
- *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*
- *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

2.2 Legitimiteit gelegen in de aard van de normen

Legitimiteit kan gelegen zijn in de aard van de normen. Normen kunnen voortkomen uit verschillende normatieve ordes die naast elkaar kunnen bestaan. Normen komen vaak tot stand om collectieve doelen te stellen en daarmee gewenste resultaten te bereiken. Bijvoorbeeld het doel om onveilig, asociaal of milieuvervuilend gedrag te bestrijden, opdat de leefomgeving veiliger, socialer of schoner wordt. Aan het collectief belang van dergelijke doelen kunnen normen hun legitimiteit ontleenen. In een democratie worden collectieve doelen na democratische besluitvorming op het niveau van de regering en volksvertegenwoordiging gesteld. Burgers hebben daar invloed op via het actief en passief kiesrecht.

Lang niet alle normen zijn erop gericht om met nieuwe doelen de bestaande orde te veranderen of te modificeren. Naast de modificerende functie van normen is er een codificerende functie waarbij bestaande sociale normen of gewoonten vastgelegd worden in regels.¹⁴ Dit proces van codificatie dient om het recht bij de tijd te brengen en in overeenstemming te brengen met ingesleten gewoonten of uit de praktijk voortkomende gedragsregels van mensen. Op deze sociale normen hebben gemeenschappen als geheel invloed, al zijn ze zelden actief of direct te beïnvloeden. Sociale normen komen deels onbewust tot stand via processen van trend zetten en trend volgen. Normen kunnen ook gericht zijn op het dienen van specifieke belangen, die mensen nut of voordeel opleveren. In de Romeinse tijd kwam geen keizer, consul of senator aan de macht als hij niet probeerde specifieke belangen van specifieke cliënten te dienen.¹⁵ En ook nu nog speelt het behartigen van specifieke belangen een grote rol bij het verwerven of behouden van macht.

Verder zijn er normen die vooral gericht zijn op het vastleggen van ideeën of gemeenschappelijke

¹⁴ T. Koopmans, (1970) 'De rol van de wetgever', opgenomen in: 'Honderd jaar rechtsleven', De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink. p. 221-235.

¹⁵ Holland, Tom () Rubicon, Meijer, F. () 'Macht zonder grenzen. Rome en zijn imperium'

idealen die voortkomen uit een bepaalde legitimerende ideologie. Zo zijn normen die voortkomen uit een bepaalde ideologie, zoals het communisme of het liberalisme, legitiem voor degenen die waarde hechten aan die ideologie. Ideologische normen komen meestal tot stand en worden ontwikkeld door een intellectuele voorhoede in de samenleving. De dragende ideeën komen vaak maar van één of enkele denkers (zoals Marx, Engels, Locke, Smith, Hayek), maar bij de uitwerking in de praktijk en de doorwerking in verschillende substromen zijn meerdere mensen, groepen en partijen betrokken (marxisten, neo-marxisten, liberalen, neo-liberalen). Tot slot kan religie of zingeving een bron van legitimiteit zijn voor normen. Normen die door God gegeven zijn, zoals de tien geboden of op religieuze bronnen zijn geïnspireerd, zoals de Sharia-wetten kunnen legitiem zijn voor degenen die daarin geloven. Slechts enkelen religieuze voorgangers, interpretatoren en leiders zoals de Paus, de Ayatollah, de schriftgeleerden hebben invloed op de aard van deze normen. De rest van de mensen kans ze aanvaarden of verwerpen.

Samengevat leidt dat tot de volgende vijf bronnen:

Wat bepaalt de aard van de norm? (legitimiteit gelegen in de aard van de normen)
Theocratie (religieuze normen > geloof + zingeving)
Ideocratie (ideologische normen > ideeën + betekenis)
Teleocratie (collectieve normen > doelen + resultaten)
Histocratie (sociale normen > tradities + gewoonten)
Utilicratie (individuele normen > nut + belangen)

2.2.1. Theocratische bronnen van legitimiteit (religieuze normen)

Hoe is de bron te definiëren?

Theocratie is legitimiteit die voortkomt uit het goddelijke of het levensbeschouwelijke en die vast gelegd is in religieuze boeken, leerstellingen, geschriften en normen ('theos' = god). De hoogste macht is in de meeste religies transcendent en aan het menselijk kenvermogen ontstegen. Slechts van enkele personen of profeten wordt binnen religies aanvaard dat zij hun gezag direct aan God ontleen, bijvoorbeeld omdat ze door God gezonden zijn of dat God zich aan hen heeft geopenbaard. Het gros van de mensen heeft alleen indirect kennis van God via het geschreven woord in heilige documenten, zoals de Thora, Koran, Bijbel of Tao Te Ching (Boek van de Weg en de Kracht). Daaraan zijn ook invloedrijke normen en waarden ontleend voor hoe mensen dienen samen te leven, zoals de tien geboden die Mozes in het boek Exodus op twee stenen tafelen ontving van God op de berg Horeb in de Sinai-woestijn. Een mooie metafoor voor normen die van boven komen en daarmee voor veel mensen een vanzelfsprekend gezag hebben. Naast de heilige documenten ontleen de gelovigen ook legitimiteit aan teksten van schriftgeleerden of religieuze wetten zoals de Sharia of de leer van Boeddha.

In de letterlijke en traditionele opvatting van theocratie wordt God beschouwd als heerser en heersen geestelijken in zijn naam. Theocratie is dan een vorm van autocratie (macht door een alleenheerser). Daarvan zijn slechts weinig actuele voorbeelden (de ayatollah's in Iran en de dalai lama's in Tibet). In Westerse landen komen dergelijke vormen van theocratie in het publieke domein niet meer voor sinds de scheiding van wereldlijke en geestelijke machten ten tijde van de Verlichting. Alleen in het private, geestelijke domein is binnen sommige religies God een verpersoonlijkte normsteller, zoals in het rooms-katholicisme met de Paus in het Vaticaan als plaatsvervanger van Jezus op aarde, de heiligverklaring van geestelijken en verering van heiligen. Andere religies gaan uit van de onkenbaarheid van God of zien God als vertegenwoordiging van

hogere waarden, zoals harmonie, overgave, liefde of rechtvaardigheid. Legitimiteit komt dan vooral voort uit de aard van de normen, zoals in het protestantisme alle gezag uit de bijbel voortkomt en Gods woord de enige bron van het geloof is. Ook zijn er minder transcendente, meer humanistische levensbeschouwingen waarbij de mens in het hier en nu als uitgangspunt dient en de menselijke waarden de maat der dingen zijn.

In de theocratie die hier als bron van legitimiteit in het publieke domein beschreven wordt, staat niet God als opperwezen of ultieme normsteller centraal, maar wel de levensbeschouwelijke boodschap of het woord van God, omdat die invloed hebben op publieke normen en waarden. God staat dus buiten het publieke domein, maar dat geldt niet voor religieuze waarden. Theocratische bronnen van legitimiteit hebben als gemeenschappelijk kenmerk het vermogen tot zingeving en overgave aan het hogere. Theocratie past in een religieuze denktraditie die in het Westen ontwikkeld is door denkers zoals Anselmus, Thomas van Aquino en Søren Kierkegaard en in de Oosterse denktraditie door denkers zoals Confucius en Lao Tse.

Hoe leidt de bron tot legitimiteit?

De legitimerende kracht van religie kan uitgaan van God zelf of van zijn woorden. De overtuigingskracht kan zitten in de waarheid of juistheid van de boodschap, de hemelse vooruitzichten, heilige inspiratie of mystieke ervaring. Religieuze normen kunnen legitimerend werken voor degenen die in die religie en de religieuze vertegenwoordigers geloven. Religies verschillen in de mate waarin ze andere religies of anders denkers naast zich tolereren of juist willen bestrijden of incorporeren. In samenlevingen met veel interne of externe religieuze dwang is het lastig te bepalen in hoeverre ervaren legitimiteit de motivatie van mensen bepaalt om religieuze normen na te leven. Als mensen religieus gezag aanvaarden kan dat immers zowel uit ontzag als uit vrees zijn.

Wanneer verliest de bron aan legitimiteit of raakt hij uitgewerkt?

De theocratische bronnen van legitimiteit kunnen een absolute claim in zich dragen en zich daardoor niet goed verenigen met andere, door gemeenschappen geaccepteerde bronnen van legitimiteit. Daar waar mensen verschillende theocratische bronnen aanhangen en geen morele claims van andere bronnen aanvaarden, kunnen samenlevingen fragmenteren en mensen tegenover elkaar komen te staan. Dat kan vervolgens de vreedzaamheid, stabiliteit en ontwikkeling van een samenleving ondermijnen. Religie kan ook aan legitimerende kracht verliezen naar mate er minder gelovigen in een samenleving zijn en de ontkerkelijking toeneemt. Max Weber formuleerde als eerste de secularisatiethese, waarin hij stelde dat in moderne samenlevingen de secularisering toeneemt. Dat komt enerzijds omdat de invloed van religieuze instituties afneemt door de toegenomen afstand tussen de kerk en andere maatschappelijke instituties en anderszijds omdat mensen meer op zoek gaan naar persoonlijke in plaats van religieuze zingeving.

Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?

Religie is een van de oudste bronnen van legitimiteit. In prehistorische samenlevingen zijn al sporen gevonden van verering van het hogere en de door God gegeven natuurlijke orde. Mensen zien God als de absolute autoriteit, de eerste beweging, het begin van alles, het onverklaarbare. Tot ver in de twintigste eeuw bleef theocratie een dominante bron, die wel steeds meer andere bronnen naast zich moest dulden. Religie is voor veel mensen een bron van inspiratie in het eigen leven. Voor een deel van de mensen, partijen en samenlevingen is religie ook een belangrijke bron van legitimiteit in het publieke domein. Een voorbeeld zijn de christelijke of christen-democratische partijen in de Europese Unie die zich bij normstelling geheel of gedeeltelijk door hun religie laten inspireren. Echte theocratieën gaan vaak samen met autocratische en meritocratische politieke systemen. De

hoogste religieuze leider heeft de beslissende stem, al dan niet aangevuld met stemmen van gezaghebbende religieuze rechters, voorgangers en leermeesters. Een voorbeeld is Iran waar een islamitische staatsreligie het publieke leven bepaalt, waar de grondwet voorschrijft dat een islamitische geestelijke de hoogste leider van de staat is en waar alle wetsvoorstellen door geestelijken moeten worden goedgekeurd.

In weerwil van Webers secularisatiethese laat religie als bron van legitimiteit her en der opevingen zien en is dus zeker niet ten dode opgeschreven in het publieke domein. Mensen gaan op zoek naar andere vormen van religie of keren weer terug bij traditionele religies. Juist bij de 'born again' gelovigen kan religie zich tot een sterk legitimerende kracht ontwikkelen en zelfs de vorm van een politieke ideologie aannemen. Religieuze normen kunnen dan in botsing komen met statelijke normen, zoals bij besnijdenissen, uithuwelijken, verboden op bloeddonaat of inenting.

2.2.2 Ideocratische bronnen van legitimiteit (ideologische normen)

Hoe is de bron te definiëren?

Ideocratie is de legitimiteit die voortkomt uit ideeën of ideeënleer ('ideo' = idee). Ideeën zijn in de geest levende voorstellingen of gedachten van theoretische, praktische of persoonlijke aard. Bij theoretische ideeën kan het gaan om concepten, modellen of utopieën. Voorbeelden van praktische ideeën zijn visies, plannen en voorstellen. Bij ideeën van persoonlijke aard kan het gaan om verhalen, ingevingen of levenslessen. Wanneer ideeën een min of meer coherent geheel vormen gaat het om een ideeënleer of ideologie. De scheidslijn tussen religie en ideologie is niet altijd scherp. Grofweg gaat het bij religie meer om zingeving en bij ideologie meer om betekenisgeving. Religie doet een beroep op geloven en ideologie op denken. Maar waar ideologie tot dogma verwordt of waar religie streeft naar inzicht, verdwijnt het onderscheid. Een ideologie kan gaan over de mens, zijn onderlinge relaties of de inrichting van de samenleving. Voorbeelden zijn communisme, socialisme en liberalisme. Ideeën kunnen individuen tot groepen gelijkgestemden vormen en hen daarmee een collectieve identiteit verschaffen. Zo leidt nationalisme tot het idee dat bepaalde mensen samen één volk vormen met een bepaalde nationale identiteit.

Een ideologie is een min of meer coherent systeem van ideeën, dat niet vatbaar is voor gemakkelijke weerlegging. Het werd voor het eerst beschreven door de Franse verlichtingsfilosoof Antoine Destutt de Tracy (1754-1836) in het werk 'Eléments d'idéologie' (1817-18). Hij beschreef ideologie daar als een wetenschap van ideeën, die een zelfstandige positie moest innemen ten opzichte van andere wetenschappen zoals de fysiologie.¹⁶ Ideologie is daarna op verschillende wijze besproken en bekritiseerd: als dominante denkwijze in de samenleving door Michel Foucault, als instrument van sociale reproductie om bijvoorbeeld valse bewustzijn te creëren door Karl Marx, etc. Deze denkers bekritiseerden dominante ideologieën met behulp van ideeën die zich tot een nieuwe filosofie en in het geval van Marx tot een nieuwe ideologie ontwikkelden (zonder het eigen denken als ideologie te bestempelen).¹⁷

Hoe leidt de bron tot legitimiteit?

Ideeën die voortkomen uit politieke ideologieën of collectieve levensovertuigingen kunnen bewust of onbewust legitimerende werking hebben voor mensen die overtuigd zijn van de juistheid, waarheid of wenselijkheid van die ideeën. Deze ideeën kunnen een bron van legitimiteit zijn voor degenen die de denkbeelden delen, maar hebben niet dezelfde werking voor anders-denken. Het gaat om een psychologische toestand of overtuiging (in het Engels 'belief') waarbij een persoon een

¹⁶ Bron: www.libertyfund.org.

¹⁷ Zie ook: Tromp, B. (1995), p. 269

opvatting of vooronderstelling voor waar of juist houdt. Deze opvatting is niet vatbaar voor gemakkelijke weerlegging. Ideeën kunnen een bewustzijn creëren die de waarneming beïnvloed, waardoor mensen telkens een bevestiging lijken te krijgen van de juistheid van de ideeën. Zo kan een gesloten wereldbeeld ontstaan waarin andere ideeën of andere bronnen van legitimiteit niet of veel minder doordringen. Naarmate mensen zich in afhankelijkere posities bevinden, is het lastiger vast te stellen in hoeverre mensen vrijelijk een overtuiging hebben of dat die overtuiging voortkomt uit en in stand gehouden wordt door overlevingsdrang, angst, indoctrinatie, opvoeding of socialisatie. Wat te denken van de ideologische overtuiging van een Russische ex-gevangene, die dertien-en-een-half jaar strafkamp uitzat en toch vasthield aan zijn “onwankelbare, onuitroeibare geloof in onze leninistische partij, in haar humanistische principes”?¹⁸

Dit roept de vraag op waar het mobiliserend en motiverend vermogen van ideeën vandaan komt. Wat maakt dat ideeën mensen politiek in beweging brengen, zich onder brede groepen snel kunnen verspreiden en vast kunnen hechten? Dat heeft te maken met de verschillende functies die ideeën vervullen en de behoeften van mensen waarin ze voorzien. Een normatieve functie van ideeën is dat ze richting, zin en betekenis geven, een gedeelde ideaal verwoorden en leiden tot een hiërarchie van waarden. Een emotionele functie is het bieden van troost, houvast, steun en groepsidentiteit. Een fysieke functie is het creëren van ordenend kader voor het samenleven en mogelijk zelfs een afgeschermd leefwereld door een duidelijke scheiding tussen mensen die de ideeën aanhangen en de buitenstaanders. Een mentale functie is het bieden van een min of meer vast en coherent verhaal of cluster uitgangspunten om een complexe wereld te kunnen analyseren en begrijpen en een gemeenschappelijke basis te hebben voor discussie.

Wanneer verliest de bron aan legitimiteit of raakt hij uitgewerkt?

Ideeën kunnen een bron van legitimiteit zijn voor degenen die de denkbeelden delen of erin geloven, maar hebben minder of geen legitimerende werking voor andersdenkenden. En degenen die een bepaald idee onderschrijven, accepteren niet per definitie alle machtsuitoefening die er uit voortkomt. Ideologie is naast een bron van legitimiteit ook een bron van twist, die kan leiden tot politieke en maatschappelijke instabiliteit. Het kan een ontwrichtende werking hebben omdat het de bestaande legitimerende belangen, tradities, collectieve doelen en religie kan ondermijnen. Een ideologie kan richting geven maar ook verblinden. Dit kan ernstige gevolgen hebben. Zo waren Duitse liberale en socialistische politici volgens schrijver Sebastian Haffner in de aanloop naar de Tweede Wereldoorlog niet meer tot adequate, feitelijke analyses van de politieke situatie in staat en bleven zij steken in academische discussies over ‘kapitalisme’ en ‘socialisme’ in plaats van de noodzakelijke daadkracht tegen het nazisme te tonen.¹⁹

Over het uitgewerkt raken van ideeën als bron van legitimiteit zijn verschillende debatten gevoerd. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een internationaal ‘end of ideology’-debat dat echter door de herideologisering in de jaren zestig werd overstemd. In de jaren zeventig en tachtig leefde het debat weer op onder invloed van het postmodernisme. Postmoderne denkers pleitten voor het einde van de grote verhalen, die zin en betekenis zouden geven aan geschiedenis en politiek. In de jaren negentig richtte het debat zich op de definitieve overwinning van het liberaal kapitalisme op de communistische planeconomie. Francis Fukuyama sprak zelfs over ‘het einde van de geschiedenis’, waarmee hij zich veel onbegrip op de hals haalde. Het einde van de geschiedenis was volgens Fukuyama “geen blik in de kristallen bol waarin de toekomst werd voorspeld, maar een constatering dat alleen de liberale democratie algemeen aanvaard is en dat deze trend zich voor zeer lange tijd zal voortzetten.”²⁰

¹⁸ Adler, Nancy (2002) *Overleven na de goelag*, Uitgeverij Contact: Amsterdam/Antwerpen, p. 226

¹⁹ Haffner, S. (1940/1996) *Duitsland 1939: Jekyll & Hyde*. Amsterdam: Mets & Schilt., p. 223

²⁰ Tromp 1995, p. 267

Ontideologisering lijkt een trend, maar kan ook gezien worden als een vorm van herideologisering of als niet meer dan een intermezzo. Ideologieën kunnen ontstaan in reactie op en verzet tegen de oude politieke orde. Het afrekenen met de oude ideologie gebeurt dan vanuit ideeën die al snel een nieuwe ideologie worden. Een voorbeeld is de vervanging van politieke ideeën of ideologieën door economische of religieuze. Zo waren in de jaren tachtig onder politici als Reagan en Thatcher (neo)liberale, economische ideeën inzet van een ideologische strijd. In afgezwakte vorm zijn ze echter al snel gemeengoed geworden. Zo spelen economische en bedrijfskundige ideeën een belangrijke rol bij de sanering van de verzorgingsstaat, de deregulering, de verbetering van de efficiëntie van instituties onder invloed van 'new public management' en het proces van Europese economische integratie. Nieuwe, ideologische geïnspireerde, politieke ontwikkelingen, zoals de aanslagen op 11 september 2001 en de oorlog in Irak doorbreken de vermeende trend van ontideologisering. Na een relatief ideologieloos tijdperk kan herideologisering ontstaan als reactie op misstanden, politieke kleurloosheid of uit behoefte aan betekenisgeving.

Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?

Ideeën zijn dominant en kansrijk als ze aansluiten bij het collectieve normbesef van mensen. Zo is het idee van mensenrechten breed gedeeld en gedragen. Ideologie als legitimerende macht is kansrijk in een naar homogene identiteit verlangende samenleving, waarin mensen overtuigd kunnen en willen worden door een betekenisgevend ideeënkader. Autoritaire regimes gebruiken ideologie om hun positie te behouden en te versterken, maar ook relatief vrije samenlevingen kunnen onder invloed van een ideologische beweging steeds autoritairder of radicaler worden. De grens tussen ideologie inspiratie en verblinding is niet altijd scherp te trekken. Ideologie kan een zeer dominante bron van legitimiteit zijn, omdat het een zichzelf bevestigend en versterkend effect heeft, mensen immuniseert tegen kritiek en vervreemdt van andersdenkenden. Als ideologie gedurende langere tijd de meest dominante vorm van legitimiteit in een organisatie of samenleving is geweest, is het lastig om die bron en het bijbehorende normenpakket door andere bronnen en nieuwe normen te vervangen.

2.2.3 Teleocratische bronnen van legitimiteit (collectieve normen)

Hoe is de bron te definiëren?

Teleocratische legitimiteit is de legitimiteit die voorkomt uit doelen en doelrealisatie ('teleo' = doel). Anders dan een visioen of een ideaal is een doel in beginsel afgebakend, concreet, haalbaar en vaak gericht op het oplossen van praktische problemen in het heden. Teleocratie is een pragmatische vorm van legitimiteit waarbij gericht gewerkt wordt aan het realiseren van een aantal veelal collectieve doelen. Een doel is pas collectief wanneer er een bepaalde mate van consensus is over de wenselijkheid van het doel binnen een bepaalde groep mensen. Voorbeelden zijn de millenniumdoelen om wereldwijd de armoede te bestrijden of de Lissabon-strategie om de Europese Unie in tien jaar te ontwikkelen tot de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie ter wereld. Het praktisch verwezenlijken van die collectieve doelen is de voornaamste drijfveer van het politiek handelen en de mate van doelrealisatie is het belangrijkste criterium voor legitimiteit. Aanverwante (sub)bronnen van teleocratische legitimiteit zijn resultaten, daadkracht, effectiviteit en efficiëntie. Teleocratie past in een politiek pragmatische denktraditie, die uitvoerige, principiële discussies beperkt en die een meer zakelijke, rationele, bedrijfsmatige politieke stijl stimuleert omwille van het stapsgewijs verbeteren van het dagelijkse leven. Bekende pragmatisten zijn William James, John Dewey en Richard Rorty.

Hoe leidt de bron tot legitimiteit?

Door de verzakelijking in de politiek worden politici veelal afgerekend op wat ze kunnen bereiken

of hebben bereikt. Kiezers kijken wat politici of partijen beloven en wat ze daarvan waar (kunnen) maken. Valt het kiezersoordeel gunstig uit dan krijgt of behoudt een politicus zijn mandaat. Teleocratische legitimiteit kan ontstaan door het doel zelf (beloften), door een doelgerichte wijze van werken (daadkracht) of door de mate van doelrealisatie (resultaten). Een doel kan zo beloftevol zijn, in een behoefte voorzien of zoveel eensgezindheid oproepen dat het de doelsteller a priori krediet verstrekt. Maar als het daarbij zou blijven, dan zou teleocratie zich in weinig onderscheiden van ideocratie. Teleocratie onderscheidt zich juist door de combinatie van steun voor de gestelde doelen met de overtuiging van de daadkracht van de doelsteller en de haalbaarheid van de doelen.

Een doelgerichte, realistische aanpak dient een gefundeerd vertrouwen te wekken dat het doel binnen afzienbare termijn bereikt zal worden en bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Dat vertrouwen is niet onbegrensd, maar wordt gevoed door het daadwerkelijk boeken van vooruitgang en het uiteindelijk realiseren van het doel zelf. Wat bijdraagt aan de doelrealisatie draagt ook bij aan de teleocratische legitimiteit. Dat wil niet zeggen dat het doel de middelen heiligt of koste wat kost gerealiseerd moet worden. De inzet van publieke middelen (geld, tijd, dwang, etc) en de neveneffecten van de doelbereiking (schade, overlast, vervuiling) kunnen het doel ook in diskrediet brengen. Zo zullen de meeste stedelingen voor het aanleggen van een station, metro of ringweg zijn in hun stad, maar niet als dat te lang duurt, te veel geld kost, schade aanricht aan de omgeving, tot teveel overlast leidt, etc. Bij de doelrealisatie dienen de geboekte resultaten aan te sluiten bij de wensen en verwachtingen van burgers daarover. Sommige resultaten zijn zo historisch en van maatschappelijk belang – zoals het beëindigen van oorlog, genocide, apartheid, tweedeling – dat ze degenen die dat bereikt hebben een wel haast autocratische vorm van gezag verlenen.

Teleocratie is dus een cyclische vorm van legitimiteit die in verschillende fases kan worden opgebouwd. Doelen worden voorgesteld, geselecteerd, vastgesteld, geconcretiseerd, uitgewerkt, al dan niet gehaald en positief gewaardeerd, waarna weer opnieuw doelen worden gesteld. In al die fases kan legitimiteit gewonnen of verloren worden. In een democratische rechtsstaat worden de collectieve doelen veelal voorgesteld door politieke partijen, vastgesteld door de volksvertegenwoordiging in publiek beleid of regelgeving, geselecteerd en geconcretiseerd door regeringen, uitgevoerd door ambtenaren, uitvoeringsorganisaties of bedrijven. Teleocratische legitimiteit kan ontstaan doordat burgers zich in bepaalde doelen herkennen en een bepaalde politieke agenda steunen. Indien de doelrealisatie leidt tot de gewenste resultaten en oplossing van de problemen kan dat de doelsteller extra steun opleveren.

Wanneer verliest de bron aan legitimiteit of raakt hij uitgewerkt?

Teleocratische legitimiteit kan in alle fases van de doelencyclus uitgewerkt raken, bijvoorbeeld wanneer politici meer aan kiezers beloven dan ze waar kunnen maken, beloften breken, wanneer de gekozen aanpak niet effectief is, wanneer de doelen niet worden gerealiseerd of niet aansluiten bij de wensen en verwachtingen van burgers. Wanneer dit in de beleving van burger veelvuldig gebeurt en het vertrouwen uitholt, kan dat tot politieke onvrede, afzijdigheid of cynisme leiden. De doelen die een bestuurder of een politicus belangrijk vinden, komen niet altijd overeen met de doelen die burgers belangrijk vinden. Een wethouder van ruimtelijke ordening kan de meest schitterende kantoorgebouwen in zijn stad neer laten zetten, maar als bewoners zich vooral druk maken over gebrek aan huisvesting in hun eigen buurt, dan heeft de wethouder op den duur toch wat uit te leggen.

Het verlies aan legitimiteit kan voortkomen uit de gebrekkige kwaliteit of betrouwbaarheid van de doelen of doelrealisatie, maar ook uit de kwantiteit van de doelen. Het kan zijn dat niet de juiste doelen zijn gesteld, dat de gekozen doelen niet tot de verbeelding spreken of niet tot de gewenste of beoogde resultaten leiden, maar ook dat er te weinig of juist teveel doelen zijn gesteld. Te weinig doelen kan wijzen op een gebrek aan daadkracht. Daadkracht uit het verleden is vaak maar in

beperkte mate houdbaar voor de toekomst. Zodra een doel vervuld is, dienen nieuwe of aanvullende doelen gesteld te worden om het proces van teleocratische legitimiteit te blijven voeden. Partijen of personen die niet tijdig opnieuw doelen hebben gesteld na het voltooien van hun politieke agenda lopen een risico. Stilstand wordt in de politiek vaak uitgelegd als achteruitgang. Vandaar dat de verkiezingslogan 'Laat Lubbers zijn karwei afmaken' (1986) succesvol was, terwijl de uitspraak 'Nederland is af' premier Kok juist veel kritiek opleverde. Een politicus dient de schijn te vermijden dat hij uitgeregeerd is. En een partij dient een duidelijke politieke agenda met aansprekende standpunten te hebben om zich van andere partijen te onderscheiden.

Maar te veel doelen kan leiden tot overbelasting en overspannen maakbaarheidsverwachtingen. Hoe meer doelen, hoe beter de wetgever moet kunnen prioriteren om de beschikbare tijd efficiënt te besteden. Veel van die doelen zijn in regels vastgelegd. Dat kan leiden tot regeldruk voor burgers en bedrijven, verminderde acceptatie en naleving en tot overbelasting van uitvoerings- en handhavingsinstanties. Teleocratie kan dus aan zijn eigen succes ten onder gaan. Een al te doelgerichte politieke stijl kan bovendien leiden tot een zekere kleurloosheid en verwaarlozing van principiële vragen en richtinggevende normatieve discussies. Besturen om het besturen of om het enkel praktisch oplossen van alledaagse problemen, kan verworden tot passieloze technocratie waar gewone mensen van vervreemd raken. Doelen dienen in een democratie net als ideeën tot de verbeelding te spreken, maar ook voldoende aan te blijven sluiten bij de wensen en verwachtingen van gewone mensen.

Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?

Teleocratie zou een kansrijke bron van legitimiteit kunnen zijn in een situatie waarin concrete problemen moeten worden opgelost en collectieve doelen dienen te worden gerealiseerd. Door de ontwikkeling van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat heeft de wetgever afgelopen eeuw steeds meer collectieve doelen gesteld en publieke verantwoordelijkheden naar zich toe getrokken. Dat heeft geleid tot meer ambtenaren en instituties die op allerlei niveaus bezig zijn met doelrealisatie. Hoe meer concrete oplossingen en zaken burgers van de overheid verwachten hoe kansrijker teleocratie als bron van legitimiteit.

2.2.4. Histocratische bronnen van legitimiteit (sociale normen)

Hoe is de bron te definiëren?

Histocratie is de legitimiteit die voortkomt uit sociale normen, gewoonten en tradities ('histe' = traditie of geschiedenis). Veel normen zijn gewoontenormen, zoals gedragsregels, fatsoensnormen, feestdagen en kalenders. Gewoonten zijn impliciete, onbewuste bronnen van legitimiteit, die elke cultuur als vorm kent, maar inhoudelijk anders inricht. Histocratische normen zijn legitiem, omdat ze al tijden gelden, grote groepen mensen ze aanvaarden en zonder codificering of sanctionering naleven, ze niet of nauwelijks ter discussie staan en in de praktijk hun waarde hebben bewezen. Histocratie is zo vanzelfsprekend dat het vaak over het hoofd wordt gezien als zelfstandige bron van legitimiteit. Ten onrechte, aangezien normen vaak pas volledig geaccepteerd zijn en werken wanneer ze gemeengoed zijn geworden en opgenomen zijn in het sociale normbesef. Histocratie is als denktraditie of ideologie filosofisch verwant aan het conservatisme. Deze stroming kwam op als kritiek tegen op de ontsporing van veranderingsgezinde aanhangers van de Franse revolutie. Aanhanger wierpen het Ancien Regime omver zonder dat zij op alle fronten een alternatief konden bieden. Traditie en traditionele vormen van autoriteit zijn centrale elementen in het conservatisme van denkers zoals Burke en Scruton. Maar ook in het meer liberaal-conservatieve denken van filosofen als Alexis de Tocqueville.

Sommige gewoontenormen zijn direct of indirect verankerd in formele regels. Zo is rechts rijden

een vrij willekeurige conventie waarvan iedereen wel op wil kunnen vertrouwen. Omdat de naleving van die conventie voor iedere automobilist van levensbelang is, zal een spookrijder veroordeeld worden voor de gevolgen van zijn niet-normconforme en dus roekeloze gedrag. Slecht een deel van de publieke normen is object van politieke besluitvorming en maatschappelijk debat. Politieke besluitvorming richt zich op die normen waar geen spontane overeenstemming over noch naleving van is. Het kan zijn dat na politieke normstelling die spontane overeenstemming en naleving op een gegeven moment alsnog ontstaat en de wetgever de norm evengoed uit de wet- en regelgeving zou kunnen schrappen. De regel is dan een gewoontenorm geworden. Niet altijd is duidelijk waar histocratische normen vandaan komen of wie hen heeft gesteld. Het niet herleidbaar zijn tot een specifieke oorsprong en het idee dat een norm deel uit maakt van het collectieve historisch bewustzijn is het meest kenmerkend van histocratische legitimiteit. Is de oorsprong wel bekend, dan kan een histocratische norm zijn legitimiteit mede ontlenen aan de legitimiteit aan het statuut van de eerste normsteller, zoals een klassieke denker of politiek leider.

Hoe leidt de bron tot legitimiteit?

Histocratie leidt tot legitimiteit omdat het zorgt voor collectief normbesef, dat een groot deel van het menselijk samenleven op een min of meer vanzelfsprekende manier ordent. Het vertrouwen op routines en weten dat anderen dat ook doen, vergroot de voorspelbaarheid van gedrag, geeft rust en stabiliteit. Uit rechtssociologisch onderzoek blijkt dat naar mate regels meer overeenkomen met sociale normen van mensen de kans op acceptatie en dus naleving groter is.²¹ Wanneer de wetgever bestaande sociale normen in regels vastlegt (codificatie), zal de spontane acceptatie en naleving groter zijn dan wanneer de wetgever nieuwe normen in regels vastlegt die tot doel hebben om bestaande gedragspatronen te veranderen (modificatie).²² Sociale normen dragen veelal bij aan een sterke, intrinsieke motivatie van grote groepen om bepaald gedrag te vertonen.

Histocratie is een sterke, breed gedragen, maar trage, inflexibele en deels ongrijpbare bron van legitimiteit. Histocratie hanteert 'het gedeelde bestaande' als referentiekader, maar biedt zelf geen helder criterium of procedure op grond waarvan verouderde normen kunnen verdwijnen en nieuwe normen kunnen worden toegevoegd. Bij veranderende omstandigheden is op basis van het verleden lastig te voorspellen hoe het toekomstig sociale normbesef eruit zal zien. Bepaalde politieke, culturele of technologische ontwikkelingen kunnen prikkels zijn om gedrag en sociale normen te veranderen. Maar welke ontwikkelingen dat zijn en in welke richting het gedrag en de sociale normen vervolgens veranderen, is ongewis. Dit gebrek aan logica of wetmatigheid van de tijdgeest maakt histocratie een lastig te begrijpen en te beïnvloeden bron voor bestuurders en politici. Maar negeren is ook geen optie gezien de grote invloed die gewoonten hebben op het gedrag. De wetgever probeert met een lange voorbereidingstijd, ruime invoertermijnen en vaste verander momenten te zorgen dat mensen en organisaties hun sociale normen kunnen aanpassen aan de nieuwe collectieve normen. Wanneer collectieve normen sneller veranderen dan mensen die veranderingen kunnen internaliseren of dan organisaties die verandering kunnen implementeren, dan verliezen collectieve normen aan legitimiteit. De legitimiteit van sociale normen zit dus vooral in de mate van bestendigheid.

Wanneer verliest de bron aan legitimiteit of raakt hij uitgewerkt?

De kracht van gewoonten is de bijdrage aan het gemeenschappelijk normbesef in een samenleving, maar de zwakte is de remmende werking op nieuwe ontwikkelingen en snelle veranderingen. Sociale normen kunnen noodzakelijke hervormingen in de weg zitten en de effectiviteit van nieuwe collectieve normen ondermijnen. Daarom is bijvoorbeeld een andere omgang met schaarse collectieve goederen zo'n lastige opgave, zoals bij energiebesparing, duurzame landbouw en gebruik van drinkwater. Gevestigde sociale normen met schadelijke gevolgen laten zich niet snel en eenvoudig aanpassen. Zo is al heel lang bekend dat gewoonten als roken slecht zijn voor de

²¹ WODC, UT, Horen, zien en verkrijgen.

²² Onderscheid van T. Koopmans tussen codificatie en modificatie.

publieke gezondheid. Toch lukt het niet om spontaan op grote schaal nieuwe sociale normen te vestigen die roken ontmoedigen. Een nieuwe collectief gestelde norm zoals een rookverbod in openbare gelegenheden kan gedrag wel in een kort tijdsbestek veranderen. Maar een dergelijke maatregel zal pas goed werken als er voldoende aanhangers zijn om de nieuwe collectieve norm ook als sociale norm te vestigen.

Gewoonten en tradities werken niet alleen als sociale smeerolie van een samenleving, maar ook als potentiële splijtstof tussen groepen. Verschillende culturele, religieuze of geografische groepen in een samenleving kunnen verschillende sociale normen hebben die onderling strijdig zijn en tot conflicten kunnen leiden, zoals tussen Basken en Spanjaarden, Ierse protestanten en katholieken en Vlamingen en Walen. Verder kunnen sociale normen van de meerderheid minderheden beperken in hun gedrag en kunnen minderheden omgekeerd ook aanstoot nemen aan sociale normen van minderheden. In een multiculturele samenleving kan de botsing tussen sociale normen en gewoonten van de meerderheid ('iedereen spreekt Nederlands', 'bij kennismaking geef je elkaar een hand', etc.) en minderheden ('kinderen tolken voor ouderen', 'mannen raken andere vrouwen niet aan', etc.) tot spanningen leiden. Wanneer sociale normen niet duidelijk en gedeeld zijn, zijn collectieve normen nodig om normen (opnieuw) te vestigen. Dat kan door de sociale normen te verankeren in regelgeving (geboden, protocollen, stadsetiquetten) of door met moreel appel of publiek debat hernieuwde aandacht te vragen voor normen en waarden.

Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?

Histocratie past in een cultureel homogeen, stabiele samenleving waarin de normen, kennis en ervaring uit het verleden bijdragen aan het welzijn en de overlevingskansen in de toekomst. Bijvoorbeeld in kleinschalige agrarische gemeenschappen. In een dynamische samenleving met meer pluriforme normen en waarden, zoals in grote steden, is histocratie zwakker als bron van legitimiteit. Maar juist daar waar gedeelde tradities en gewoonten verdwijnen, hechten mensen soms sterk aan de overgebleven sociale normen die de samenleving bijeen houden of die gemeenschappelijke identiteit uitdrukken. Het belang van traditie als bron van legitimiteit komt vaak pas naar voren bij veranderingen. In een moderne, snel ontwikkelende samenleving zal een deel van de mensen zich snel aanpassen, maar een ander deel zal dat niet kunnen of willen. Zij hebben meer behoefte aan houvast en zullen zich blijven richten op vertrouwde, sociale normen van vroeger. Zeker bij al te radicale vernieuwingszin zullen mensen die op stabiliteit, behoud en continuïteit gericht zijn zich afvragen of nieuw voorgestelde collectieve normen wel beter zijn dan de bestaande sociale normen.

2.2.5. Utilicratische bronnen van legitimiteit (individuele normen)

Hoe is de bron te definiëren?

Utilicratie is de macht van het nuttige of voordelige ('utilitas' = nut). Het veronderstelt dat mensen zich vooral laten drijven door hun eigen behoeften, normen, keuzes en belangen. Daarbij proberen ze pijn te vermijden en genot te maximaliseren. Het utiliteitsprincipe is de drijvende kracht achter het denken en handelen van mensen. Deze utilicratische vooronderstelling kan helpen om normbesef, keuzegedrag en voorkeuren op rationele wijze te verklaren. Als je iemands voorkeuren en belangen kent, kun je ook zijn gedrag begrijpen en mogelijk zelfs voorspellen. Utilicratie kan ook dienen als uitgangspunt voor een normatieve theorie. Goed is dan dat wat een persoon tot nut of voordeel strekt. Op het niveau van de samenleving betekent dat mensen hun eigen belangen mogen najagen zolang dat leidt tot maximalisering van het collectieve geluk en welzijn. Als ieder goed voor zichzelf zorgt en zijn eigen belangen behartigt, leidt dat tot zelfredzaamheid en zelfbehoud op individueel niveau en tot competitie en strijd om schaarse goederen op het niveau van de samenleving. Mensen dienen zich daarbij te houden aan die wetten die het collectieve nut maximaliseren. Utilicratische ideeën zijn uitgewerkt door filosofen zoals Epicurus, Jeremy

Bentham, John Stuart Mill.

Hoe leidt de bron tot legitimiteit?

Utilicratie kan leiden tot legitimiteit als het voorspoed of vooruitgang voor allen brengt en tot nutsmaximalisatie leidt. Utilicratie vertrouwt erop dat zolang ieder handelt vanuit zijn eigen normen en belangen, zonder die van anderen onevenredig te schenden, dat dat leidt tot de beste uitkomst voor allen. De bron veronderstelt dat mensen hun normatieve en politieke voorkeur laten bepalen door hun eigen belangen. Politici en bestuurders kunnen die bron benutten door bepaalde groepen burgers financiële voordelen in het vooruitzicht te stellen, zoals het verlagen van de belasting of het verhogen van de uitkeringen. Politici kunnen ook steun krijgen als ze reeds verworven rechten van burgers beschermen, zoals subsidies of collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld de kinderopvang voor ouders, de studiefinanciering voor studenten, de huur- of hypotheeksubsidie voor huurders of woningbezitters). Deze nutsnormen kunnen gericht zijn op allerlei meer of minder afgebakende verzamelingen van individuen in de samenleving. Rond specifieke belangen kunnen individuen of groepen zich organiseren en zo via mobilisatie en lobby invloed uit oefenen op de normstelling.

Wanneer raakt de bron uitgewerkt?

Utilicratie biedt geen inhoudelijk criterium voor de manier waarop voorspoed of vooruitgang onder mensen verdeeld dient te worden. Ieders voorspoed is evenveel waard. Individuele burgers dienen kleine pijn te dragen als dat tot op collectief niveau tot meer voordeel leidt. Bestuurders en politici kunnen zich populair maken door op te komen voor de eigen belangen van bepaalde burgers, maar wat voor de één nuttig of voordelig is, kan een ander alleen maar nadeel, schade of kosten opleveren. Zelden zijn alle belangen met elkaar te verenigen. Zeker bij schaarste zal er strijd tussen deelbelangen zijn en zijn er daarna winnaars en verliezers. De verliezers zullen de winnaars al snel beschuldigen van kleptocratie. Die strijd en twist kunnen ten koste gaan van sociale samenhang en eenheid in een samenleving en tot spanningen en tegenstellingen leiden. Ze kunnen ook ten koste gaan van noodzakelijke lange termijn perspectieven om de samenleving en de leefomgeving verder te helpen. Ook kunnen kwetsbare of onzichtbare belangen van mensen, cultuur of natuur gemakkelijk ondersneeuwen als ze niet behartigen of vertegenwoordigd worden.

Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?

In een individualistische, libertaire, materialistische en hedonistische samenleving kan utilicratie een kansrijke bron van legitimiteit zijn. In epicuristische rechtencultuur zijn mensen gewend om hun eigen belangen actief na te streven en gaan ze er vanuit dat hen daarbij geen strobreed in de weg wordt gelegd, mits ze zich aan de wet houden. Deze cultuur staat in contrast met een stoïcijnse plichtencultuur waarin juist de collectieve en gemeenschappelijke belangen altijd voorgaan op de individuele belangen en mensen gewend zijn om elkaar te helpen en een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Beide typen cultuur kunnen elkaar afwisselen. Zo was er na de Tweede Wereldoorlog in veel westerse landen een grote bereidheid om bij te dragen aan een vreedzame, welvarende maatschappij, terwijl sinds de jaren negentig de cultuurkritiek klinkt dat mensen te individualistisch zijn en zich niet meer verantwoordelijk voelen voor collectieve belangen. In samenlevingen waarin mensen direct persoonlijk voordeel nodig hebben om te overleven, zou je verwachten dat utilicratie belangrijk is. Als je van een dollar per dag rond moet komen en niet weet of je de volgende dag te eten hebt, zou je je het niet kunnen veroorloven om al te veel rekening te houden met onbekenden, met collectieve belangen of met de lange termijn. Toch is de paradoxale ervaring van veel mensen in arme Afrikaanse landen dat wie weinig heeft veel deelt, omdat je dan ook van anderen uit je sociale netwerk iets terug kunt verwachten op het moment dat jij iets nodig hebt. Wie veel heeft, is onafhankelijk en eerder geneigd te denken dat andere mensen of het collectief minder nodig zijn voor het eigen welzijn.

2.3 Legitimiteit gelegen in de aard van de normstelling

Legitimiteit kan verder gelegen zijn in de wijze van normstelling. In een rechtsstaat verloopt dat volgens van te voren afgesproken en breed gedragen procedures, die mensen als rechtvaardig beschouwen en als spelregels accepteren. Deze procedures vergroten de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van het gedrag van alle betrokken partijen en zorgen voor gelijke behandeling in gelijke gevallen. Normen kunnen ook tot stand komen door afspraken of conventies te maken binnen of tussen groepen. Door het zoeken naar overeenstemming en consensus kan achterhaald worden welke zachte normen op de meeste steun kunnen rekenen. Normen kunnen ook de uitkomst zijn van strijd en competitie, waarbij vanuit meerdere kanten voorstellen voor normen kunnen worden gedaan en de in de loop der tijd meest gedragen normen overblijven. Legitimiteit kan verder voortkomen uit het oordeel van deskundigen, die het recht vormen en toepassen in overeenstemming met gangbare juridische leerstellingen of jurisprudentie. Het recht wordt zo voorspelbaar en op min of meer gelijke wijze overal toegepast. Legitimiteit kan tot slot ontstaan door gezaghebbende uitspraken van wijze, onafhankelijke rechters. Samengevat leidt dat tot de volgende vijf bronnen:

Hoe komt de norm tot stand? (legitimiteit gelegen in de aard van de normstelling)
Judexcratie (rechtersrecht > salomonsoordeel + bindende uitspraken)
Sofocratie (deskundigenrecht > deskundigenoordeel + beginselen)
Nomocratie (wettelijk recht > formele regels + procedures)
Conventiocratie (gewoonterecht > afspraken + overleg)
Agocratie (recht van de sterkste > strijd + competitie)

2.3.1 Judexcratische bronnen van legitimiteit (rechtersrecht)

- *Hoe is de bron te definiëren?*

Judexcratische legitimiteit is de legitimiteit waarbij enkele onafhankelijke, deskundige en bevoegde rechters het recht hebben om bij conflicten definitieve uitspraken te doen en het recht dwingend op te leggen ('judex' = rechter). Rechters bepalen wat in een concreet geval de geldende normen zijn. Deze rechters hebben een speciale opleiding en training gevolgd en zijn ervaren en deskundig om hun verantwoordelijke en vaak ingewikkelde taak zonder aanzien des persoons op een eerlijke, onpartijdige en rechtvaardige wijze uit te voeren. Juist omdat hun oordeel grote consequenties kan hebben voor mensen wordt aan hun handelen strenge eisen en voorwaarden gesteld. Rechters kunnen met hun optreden recht en macht mede vormgeven. Legitimiteit is vooral gelegen in de onpartijdigheid en kwaliteit van hun werk en het morele en publieke gezag waarmee zij hun taken uitvoeren. Het gezag van de rechter is afstandelijk en komt tot uitdrukking in de onpersoonlijke kleding (de toga), de rituelen (opstaan als de rechtbank binnen komt) en vormvoorschriften (portret van de majesteit).

- *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Bij conflicten en geschillen is het van groot maatschappelijk belang dat er een scheidsrechter is, die uitspraken doet waar beide partijen in het conflict zich bij neer moeten leggen en aan moeten houden. Onopgeloste conflicten kunnen immers tot spanningen en geweld leiden, waarbij partijen hun eigen recht proberen te halen en maatschappelijke onzekerheid en instabiliteit kan ontstaan. De rechter moet onpartijdig zijn en op hoog niveau presteren om door de strijdende partijen erkend te worden. De onafhankelijkheid van de rechter is zijn grootste goed en bepaald formeel zijn legitimiteit. De rechter dient volgens het leerstuk van de Trias Politica gescheiden op te treden van de wetgever en het uitvoerend bestuur. De mate waarin burgers en instituties rechters accepteren en

erkennen als het hoogste gezag bij conflictbeslechting en de mate waarin hun optreden in overeenstemming is met geldende ethische beginselen en formele regels is ook bepalend voor de legitimiteit van deze autoriteiten.

– *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

De legitimiteit van rechters kan uitgewerkt raken als de juridische kwaliteit en professionaliteit die ze leveren structureel laag is, als hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid politiek en maatschappelijk niet erkend wordt, als burgers hun uitspraken niet accepteren of als rechters in strijd handelen met ethische beginselen, bijvoorbeeld door fraude, corruptie, steekpenningen, etc. Het gezag van rechters is minder vanzelfsprekend dan enkele decennia geleden. Het vertrouwen in de rechterlijke macht daalde in de jaren zestig, tachtig en negentig en schommelt nu volgens de Eurobarometer in Nederland rond de 51 procent en in Europa rond de 43 procent.²³ In de jaren zestig was er veel kritiek op alle vormen van gezag, dus ook op de juridische. Rechters zouden vanuit een ivoren toren recht spreken of klassejustitie bedrijven. Dat leidde tot de nodige vervreemding tussen burgers en justitie ('uw rechtsstaat is de onze niet').²⁴ Journalisten, politici en burgers zijn de rechterlijke macht kritisch blijven volgen en uiten vaker publiek hun twijfels over de rechtvaardigheid, juistheid en onpartijdigheid van het rechterlijk optreden.²⁵ Rechterlijke uitspraken en de procesgang worden niet zonder meer geaccepteerd. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang het oordeel van de rechterlijke macht maar als eindoordeel wordt erkend.

Om het institutioneel vertrouwen in rechters te vergroten proberen rechterlijke organisaties de rechtspraak intern productiever en efficiënter te organiseren en extern transparanter te maken en beter te motiveren. Maatschappelijk draagvlak proberen rechterlijke organisaties te versterken met voorlichting, tv-programma's over rechtspraak ('De rijdende rechter' of 'Het hof van Joosten') of vormen van leken- of juryrechtspraak. Het is de vraag of dat leidt tot het beoogde effect en of vertrouwen wel actief te versterken is. Bredere politiek-maatschappelijke factoren en trends kunnen een rol spelen, zoals individualisering, groeiend instrumenteel gebruik van het recht en veranderde gezagsverhoudingen.²⁶ Verminderd vertrouwen in rechters hangt samen met verminderd vertrouwen in andere instituties, zoals de politiek of de politie.²⁷

– *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

Judexcratie is een belangrijke bron van legitimiteit in een moderne, formele, grootschalige samenleving. Zonder juridisch bindende rechterlijke uitspraken is samenleven moeilijk voorstelbaar. Voorwaarde is wel dat rechters gezaghebbend zijn en dat de samenleving het rechterlijk oordeel als definitief oordeel erkend. Naar mate relaties meer zijn geformaliseerd en mensen en instituties sneller een proces aanspannen, is de invloed van de rechter groter. In een gejuridificeerde cultuur is de rol van de rechter groter dan in een samenleving waarin conflicten op een meer informele wijze door bemiddeling worden opgelost en de rechter alleen als allerlaatste uitweg dient.

2.3.2 Sofocratische bronnen van legitimiteit (deskundigenrecht)

²³ Eurobarometer

²⁴ Marc Hertogh (2006), *Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel* (oratie Groningen). Den Haag: Boom Juridische uitgevers

²⁵ Hertogh, M. en H. Weyers (2007), *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Groningen / Den Haag iov het WODC.

²⁶ Tamanaha, B.Z. (2006) 'Law as a means to an end' Cambridge: Cambridge University Press.

²⁷ Hertogh, M. en H. Weyers (2007), *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Groningen / Den Haag iov het WODC.

– *Hoe is de bron te definiëren?*

Sofocratie is de legitimiteit die voortkomt uit recht dat gemaakt is en wordt door wijzen of deskundigen ('sofos' = wijsheid). In de Griekse oudheid waren er al verscheidene wijzen die hun stadstaat van wetten voorzagen, zoals Drakon en Solon in Athene. In het Romeinse rijk voorzagen keizers met belangstelling voor recht het volk van een wetboek, zoals keizer Justinianus met de Codex Justinianus, het latere Corpus Iuris Civilis. Hoewel deze wetgevers mythische status hebben gekregen of titeldragers waren van belangrijke wetboeken, ging het bij de ontwikkeling van deze codexen zelden om de pennenvrucht van een enkele grote geest. In codexen werd het gewoonterecht vastgelegd, herzien en aangevuld met geschriften en opmerkingen van belangrijke juristen (glossen). Vanaf de elfde eeuw werkten monniken aan het canoniek recht vanuit de kloosters en vanaf de twaalfde eeuw werkten de eerste juristen aan de universiteiten aan het wereldlijke recht. Beiden bouwden voort op het romeinse recht en legde daarmee gezamenlijk de basis voor het gemeenschappelijke recht in Europa (ius commune).²⁸ Ook de invloedrijke Code Civil van Napoleon is het werk van een commissie van deskundigen.

Nog altijd hebben deskundigen een invloedrijke rol bij het ontwikkelen en vormen van nieuw recht. En die deskundigen zijn lang niet alleen maar juristen. Ook ethici, technici, pedagogen, politicologen en anderen strijken regelmatig neer in commissies van deskundigen voor normstelling op allerhande terreinen. Vaak wordt het recht aan het eind formeel vastgesteld wordt door de democratische wetgever. Dat kan sluipenderwijs en via vast fora zoals bij Europese comitologie of meer zichtbaar en ad hoc zoals bij de Europese conventie, die de Europese grondwet opstelde. Het kan ook buiten het publieke domein zoals bij private ISO- en NEN-normen of op de grens van het publieke en private, zoals bij onafhankelijke regulerende instanties zoals de markttoezichthouders (DNB, AFM, NMA, Consumenten Autoriteit en Nederlandse Zorgautoriteit).

– *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Deskundigen ontlene legitimiteit aan de kwaliteit van hun werk en de bruikbaarheid daarvan voor politiek en bestuur. Veel recht en regelproductie komt tot stand in de ambtelijke voorbereidingsfase. De behoefte aan bepaalde normen komt op de politieke-ambtelijke agenda, deskundigen komen met voorstellen, die na besluitvorming in het parlement al dan niet formeel worden vastgesteld. Deskundigenrecht kan helpen bij het oplossen van concrete maatschappelijke problemen of nieuwe technische ontwikkelingen mogelijk maken. Deskundigenrecht staat veelal in dienst van het recht van de democratische wetgever. Het gaat veelal om technische regels die maatschappelijk weinig discussie oproepen. Maar het kan ook zijn dat deskundigenrecht juist wordt ingezet als de politiek er zelf niet uitkomt of de handen er niet aan wil branden, zoals bij politiek gevoelige en controversiële kwesties als euthanasie, waarbij een medisch-ethische commissie de normen stelde.

– *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Lang niet alle deskundigenrecht slaat aan, is even transparant en breed gedragen. De kwaliteit van het recht kan tegenvallen, zoals bij wetten die permanent herziening behoeven. Het recht kan op een intransparante wijze tot stand komen en vragen oproepen over status en reikwijdte, zoals bij de ontwikkeling van een mogelijk Europees burgerlijk wetboek, dat volgens de critici sluipenderwijs tot verregaande harmonisatie zou leiden, maar volgens de overheid niet meer bevatte dan 'huis-, tuin- en keukenrecht'.²⁹ Deskundigenrecht kan ook maatschappelijk verzet oproepen, zoals de beloningsstructuur van uitvoerende organisaties zoals woningcorporaties, scholen of ziekenhuizen. Wanneer instellingen op afstand van de overheid autonoom normen stellen die botsen met

²⁸ Koschaker, Paul (2000) 'Europa en het Romeinse recht' Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

²⁹ Zie ook de discussie over het Europees burgerlijk wetboek in NRC en NJB met bijdragen van o.a. hoogleraar M.W. Hesselink en hoogleraar H.C.F. Schoordijk.

maatschappelijke voorkeuren kan de druk op de democratische wetgever toenemen om in te grijpen en het politieke primaat te laten gelden.

- *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

Deskundigenrecht is een dominante en kansrijke bron van legitimiteit in een technisch ontwikkelde en hoogwaardige samenleving, waarin veel geregeld moet worden en waarin voldoende hoogopgeleide deskundigen normen kunnen stellen. Deskundigen zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de regelproductie en zijn aangesteld om kwaliteit van werk te leveren. Zo lang het deskundigenrecht de samenleving dient en het bestuur goed laat functioneren, is het een nuttige – zij het niet heel wervende – bron van legitimiteit.

2.3.3 Nomocratische bronnen van legitimiteit (procedureel en wettelijk recht)

- *Hoe is de bron te definiëren?*

Nomocratische legitimiteit is de legitimiteit die voortkomt uit formele regels en geschreven procedures ('nomos' = wet). Regels dragen bij aan voorspelbaarheid van het samenleven en het overheidshandelen. Die voorspelbaarheid, rechtszekerheid en stabiliteit is groter naar mate meer mensen en organisaties de regels naleven. De kans dat mensen dat doen is groter naar mate zij de regels rechtvaardiger vinden, zien dat anderen zich er ook aan houden en dat er instanties zijn die de regels handhaven. Doordat de meeste regels en procedures wettelijk zijn vastgesteld en het vaststellen van wetten ook weer volgens vaste procedures verloopt, hebben nomocratische en democratische bronnen van legitimiteit een wederzijds versterkend effect.

- *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Regels leiden tot voorspelbaarheid en voorspelbaarheid leidt er toe dat mensen beter van elkaars gedrag op aan kunnen en deels op routines kunnen vertrouwen. Regels ordenen het samenleven en dat vinden de meeste mensen prettig en geruststellend. Maar welke regels en procedures leiden tot legitimiteit? In paragraaf 1.3.4 over de systeem- en procesbenadering van legitimiteit is al stilgestaan bij het onderzoek van Tom Tyler. In verschillende empirisch onderzoeken hebben Tyler en zijn collega's het belang en de werking van procedurele rechtvaardigheid aangetoond. Een voorbeeld is de studie 'Trust in the law' naar de mogelijkheden van de Californische politie en de rechtbank om medewerking van het publiek te krijgen.³⁰ Tyler en zijn lab gaan uit van een relationeel model van autoriteit. Autoriteit moeten instituties verdienen in hun relatie met burgers. Instemming en medewerking is te verkrijgen als het publiek het gevoel heeft dat agenten, officieren en rechters procedureel rechtvaardig handelen. Het oordeel over de procedurele rechtvaardigheid blijkt zelfs belangrijker dan de persoonlijke ervaring van mensen met politie en justitie.

Drie factoren blijken bepalend voor de mate waarin mensen iets als procedureel rechtvaardig ervaren: het vertrouwen van mensen in de motieven van publieke functionarissen (motive-based trust), de kwaliteit van de besluitvormingsprocedure (neutraliteit) en de kwaliteit van de behandeling of de wijze van bejegening (status recognition).³¹ Deze drie factoren leiden er toe dat mensen een ongunstige uitkomst accepteren als ze maar het gevoel hebben dat ze eerlijk zijn behandeld, door oprechte functionarissen, die volgens eerlijke procedures handelen en zich serieus in de zaak hebben verdiept. Procedurele rechtvaardigheid blijkt voor legitimiteit belangrijker dan verdelende rechtvaardigheid en de voorkeur voor een bepaalde uitkomst. Beiden blijken wel met

³⁰ Tyler, T.R. en Huo, Y.J. (2002) 'Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts.' New York: Russell Sage Foundation.

³¹ Tyler, T.R. en Huo, Y.J. (2002) 'Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts.' New York: Russell Sage Foundation. p. 89.

procedurele rechtvaardigheid te correleren.

- *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Een regel of procedure kan zijn legitimiteit verliezen als het niets meer is dan een formaliteit of doel op zichzelf waar niemand zich nog door voelt aangesproken. Ofwel wanneer 'the law of the books' geen verbinding meer heeft met 'the law in action'. Het kan zijn dat regels in de praktijk geen betekenis meer hebben en niet meer richtinggevend zijn voor sociaal gedrag, omdat grote groepen mensen ze niet naleven, omdat normatieve consensus ontbreekt en ze niet meer aansluiten bij de persoonlijke ethiek van mensen of omdat instanties ze niet meer handhaven. Sociale omstandigheden hebben grote invloed op de mate waarin mensen geneigd zijn om regels en procedures op te volgen. In een vieze omgeving houden mensen zich minder aan regels om zelf hun rommel op te ruimen dan in een schone omgeving. Mensen kunnen met positief en negatief voorbeeldgedrag elkaars sociale normen activeren en deactiveren.³² Persoonlijke overtuiging van mensen speelt ook een grote rol. Als mensen nieuwe normen omarmen, kunnen bestaande normen hun zeggingskracht verliezen. Een geringe pakkans bij overtreding van regels kan eveneens de naleving ondermijnen.

Het onderzoek van Tyler geeft nog een aantal aanwijzingen wanneer procedures uitgewerkt kunnen raken. Als degene die een procedure stelt of uitvoert dat doet met verkeerde motieven, de procedure rommelig uitvoert, mensen ongelijk behandeld of slecht bejegend dan zullen mensen hun vertrouwen verliezen in degene die de procedure uitvoert en mogelijk ook in de procedure zelf. Tot slot kan een teveel aan procedures, onderling strijdige procedures, te ingewikkelde of te gedetailleerde procedures de legitimiteit ervan schaden.

- *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

In een complexe, grootschalige, anonieme, gestructureerde, geformaliseerde samenleving is meer behoefte aan orde en structuur om menselijk handelen en het optreden van instanties een zekere voorspelbaarheid te geven. Zeker als mensen elkaar niet kennen of in ongelijke machtsverhoudingen met elkaar te maken hebben, helpen procedures om gedrag berekenbaar te maken. Ondanks klachten over knellende en beperkende regels en procedures, blijven mensen ook in moderne, individualistische samenlevingen behoefte houden om basale uitgangspunten in het samenleven vast te leggen in geformaliseerde afspraken.

2.3.4 Conventiocratische bronnen van legitimiteit (gewoonterecht)

- *Hoe is de bron te definiëren?*

Conventiocratie is de legitimiteit die gelegen is in het informele of gewoonterecht ('conventio' = gewoonte). Een conventie is een afspraak tussen twee of meer partijen of tussen de leden van een bepaalde gemeenschap. De mate van bindendheid kan verschillen, maar is niet zo strikt als bij echte wetgeving (vandaar de Engelse term 'soft law'). Voorbeelden zijn zelfregulering, verdragen, gedragscodes, keurmerken, convenanten, intentieverklaringen, etc. Conventies verschillen in de mate van afdwingbaarheid. Sanctionering kan bestaan uit het opzeggen van de samenwerking of het uitsluiten van de overtredende partij uit de gemeenschap. Meer informele gevolgen zijn dat er een vertrouwensbreuk kan ontstaan als een van de partijen een conventie schendt. Veel gewoonterecht is er voor en door deskundigen en raakt burgers hoogstens indirect, zoals tuchtrecht, beroepscodes, ethische richtlijnen, interne kwaliteitsstandaarden.

³² Lindenberg, S. en Stapel, D. (2009) 'Cue power: gedragssturing via de omgeving' In: Tiemeijer, W., Thomas, C. en Prast, H. (red.) 'De menselijke beslisser' WRR, Amsterdam University Press, p. 169.

- *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Lang niet alle regels en afspraken hoeven kracht van wet te hebben om te werken of nageleefd te worden. Informeel recht bestaat uit allerlei vormen, die snel en op maat te maken zijn en flexibel toegepast en aangepast kunnen worden in de praktijk. Voorwaarde voor de effectiviteit van informeel recht is dat degene die de afspraken maken zich daar ook aan houden of beschikken over sanctie-criteria en -instrumenten om niet-naleving te ontmoedigen. Informeel recht kan leiden tot legitimiteit als de partijen of gemeenschap baat hebben bij de afspraken en anderen er geen hinder van ondervinden. Bij een homogene, deskundige gemeenschap van gelijkgestemden gaat dat makkelijker dan in een heterogene gemeenschap met onderling strijdige belangen. Zelfregulering kan ook legitimiteit ontleen aan het ontlasten van overheidsregulering.³³ Hoe meer mensen zelf regelen, hoe minder de overheid hoeft te regelen. Om deze informele regels gezagvol te laten zijn, zoeken informele normstellers vaak aansluiting bij de formele wetgever door te vragen om erkenning, verwijzing, stimulering of algemeen bindend verklaring. Omgekeerd doet ook de wetgever steeds meer beroep op informele vormen van regulering waardoor een mix van reguleringsinstrumenten is ontstaan.

- *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Een zwakte van informeel recht is dat een deel van de mensen geneigd is zich er niet aan te houden en dat het deel van de mensen dat zich er wel aanhoudt onvoldoende mogelijkheden heeft om de ontdruikers tot de orde te roepen. Informeel recht is dus zeker niet voor elke situatie een goede oplossing. Toch zijn de verwachtingen vaak hoog gespannen, zeker daar waar informeel recht formeel recht dient te vervangen. Een vooronderstelling is dat informeel recht meer gedragen en geaccepteerd wordt door de geregeerden en daardoor tot betere naleving leidt. Een stelling die nog al eens niet op gaat. Mensen kunnen informeel recht als een vrijblijvend advies ervaren of als een vrijbrief voor freerider-gedrag. De status van informeel recht is ook niet altijd bij alle betrokkenen even duidelijk. Algemeen bindend verklaring van informele normen door de formele wetgever is soms niet meer dan een wassen neus om overheidsregulering te voorkomen, zoals bij de wettelijke certificering van asbestbedrijven.³⁴

- *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

Conventiocratie past als bron van legitimiteit in een samenleving waarin veel groepen gewend, gemotiveerd en in staat zijn om zichzelf te reguleren en die regels ook na te leven. Dat vraagt om verantwoordelijke burgers, goed georganiseerde verbanden voor normstelling en -handhaving. Deze organisaties dienen sociale druk te genereren voor spontane naleving en effectieve strategieën te ontwikkelen voor de omgang met 'freeriders'. De overheid dient dan ruimte te laten voor maatschappelijk initiatief en zelf terughoudend te zijn met reguleren. Dat past in een samenleving met sterke familiebanden, een actief verenigingsleven, een hoge aansluitings- en participatiegraad bij organisaties.

2.3.1 Agocratische bronnen van legitimiteit (recht van de sterkste)

- *Hoe is de bron te definiëren?*

Agocratie is de legitimiteit die afgedwongen wordt door de sterkste partijen die als winnaars uit de strijd komen ('ago' = strijd). Het recht van de sterkste is een dynamisch en flexibel ordeningsprincipe om een verzameling individuen door middel van een min of meer spontane

³³ Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. en Peters, J.A.F. (red). (1993), Overheid en zelfregulering, Zwolle.

³⁴ Algemene Rekenkamer, (2008) Ketenbesef op de werkvloer.

hiërarchie als een groep te laten werken omwille van het zelfbehoud. Die hiërarchie kan bestaan uit één winnaar en een massa volgelingen, maar ook uit een meer gelijkmatige piramide-structuur waarbij de zeggenschap toeneemt naarmate iemand meer wint. Winnaars zitten niet als rechters of autocraten op een vaste plaats bovenaan de hiërarchie, maar zijn slechts de belichaming van een tijdelijk machtsevenwicht dat elk moment door concurrenten onderuit gehaald kan worden. Winnaars kunnen het evenwicht bewaren door hun concurrenten van zich af te schudden en zoveel mogelijk andere individuen als bondgenoten aan zich te binden. Deze zelfverkleerde bondgenoten bepalen dat ze de winnaar uit de strijd nadien zullen volgen en daarmee verwerft de winnaar zeggenschap.

In de natuur, de vrije markt, de sport, etc. is 'het recht van de sterkste' een leidend principe. Winnaars krijgen het recht om nieuwe normen te stellen, zoals de grenzen van een territorium, de prijs van een product of de hoogte van een record. Wie het met deze nieuwe normen niet eens is kan de strijd opnieuw aangaan. Bij strijd kan het puur om kracht gaan, maar ook om vaardigheden, intelligentie of andere vormen van overwicht die door de betrokkenen en belanghebbenden bij de competitie zijn erkend.

– *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Legitimiteit ontstaat door de kansen die het 'recht van de sterkste'-beginsel biedt om aan een competitie mee te doen en door de zeggenschap die de winnaars van die competitie verwerven. De competitie kan open en spontaan zijn of meer georganiseerd en ingekaderd. Vaak stellen groepen mensen of de staat voorwaarden aan competities, zoals een gelijke kans op toegang of een eerlijke strijd. In het ideaal van de vrije markteconomie is er een vrijwillige uitwisseling van vraag en aanbod en een vrij verkeer van geld, goederen, personen en diensten. Om te zorgen dat deze vrije systemen blijven werken en niet gecorrumpeerd worden, zijn er allerlei regels (bv. eigendomsrecht en mededingingsrecht) en scheidsrechters (bv. markttoezichthouders die afspraken en contracten handhaven). De mate waarin dit soort vrije systemen erin slaagt om welvaart, tevredenheid en maatschappelijke stabiliteit te realiseren, bepaalt de legitimiteit.

– *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Iedereen is kansloos behalve de winnaar, zo luidde een mooie krantenkop boven een verslag van een jurywedstrijd. Een strijd kent meestal meer verliezers dan winnaars. Als de sterkste het recht mag bepalen, dienen de zwakkeren het recht te gehoorzamen. Dat kan tot ieders tevredenheid zijn, maar ook onvrede oproepen. De onzekerheid en instabiliteit die gepaard gaat met permanente strijd binnen dynamische, vrije systemen zal niet iedereen even goed trekken. Sommige mensen zullen daarin heel goed gedijen en andere heel slecht. Die ongelijkheid kan tot tweedeling en maatschappelijke spanningen leiden. Wanneer het economische tij tegen zit, de winst daalt en het aantal verliezers groeit, kunnen mensen buiten het systeem komen te staan. In Amerika is dat scherp zichtbaar geworden door de grootschalige onteigening van huizen en de faillissementen van ondernemingen. Directeuren van internetbedrijven staan van de ene op de andere dag letterlijk op straat en moeten een nieuw bestaan opbouwen vanuit een caravan of camper. Vrije competitieve systemen zijn ook kwetsbaar voor ondermijning van buitenaf of van binnenuit, zoals door oneerlijke concurrentie, corruptie of doping.

– *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

Agocratie kan een kansrijke of dominante bron van legitimiteit zijn in samenlevingen met een vrije markteconomie waarin mensen risico's nemen, flexibel zijn, snelle veranderingen aan kunnen en respect hebben voor winnaars. Mensen moeten bereid zijn om voortdurend de strijd met elkaar aan te gaan en mee te bewegen met de regels van vrije competitieve systemen. Zo lang het economisch

goed gaat met een land is dat makkelijk op te brengen, dan wanneer er schaarste heerst en crisis is.

2.4 Legitimiteit gelegen in de aard van de normsteller

Legitimiteit kan gelegen zijn in het type of de aard van de normsteller. Normstellers zijn op verschillende niveaus te onderscheiden. In het regulatory state debat maken auteurs veelal een onderscheid tussen publieke en private regulatoren of tussen statelijke en niet-statale normstellers. Daarop volgt meestal de constatering dat deze normstellers zich niet in afzonderlijke domeinen ophouden, maar zich begeven in een complex, hybride of gefragmenteerd web van relaties en wederzijdse afhankelijkheden. Een heldere scheidslijn tussen publiek en privaat is moeilijk te trekken. Ook het rigide onderscheid statelijk en niet-statale normstellers wringt. Wat hebben niet-statale normstellers gemeenschappelijk behalve hun niet-stataleheid? Het verbaast dan ook niet dat de niet-statale normstellers in soorten en mate verder zijn te onderscheiden. Bijvoorbeeld in MaNGO's, CiNGO's en GoNGO's of wel market orientated NGO's, civil society dominated NGO's, government or state actor dominated NGO's.³⁵ De statelijke normstellers zijn evenmin een homogene groep. Immanuel Kant onderscheidde drie vormen van heerschappij: autocratie (vorstenheerschappij of alleenheerschappij), aristocratie (adelsheerschappij) en democratie (volksheerschappij).³⁶ Deze vormen waren ook al te herkennen bij Aristoteles, die drie type regeringsvormen onderscheidde in zijn boek 'Politica': monarchie, aristocratie en democratie. Deze vormen konden alle drie tot goed bestuur leiden, maar ze konden ook ontaarden in despotisme, oligarchie of volksbestuur. Vooral bestuur door het volk leidde in de ogen van Aristoteles snel tot chaos en gebrek aan stabiliteit.

Inmiddels is de democratisch gekozen wetgever in veel moderne landen de dominante normsteller en blijken democratieën de meest stabiele en welvarende staten. Risico's voor instabiliteit en illegitimiteit worden veeleer gezien bij regimes, waar de macht in handen is van alleenheersers, elites of rivaliserende clans. Hoewel de democratische wetgever in veel moderne staten het primaat heeft en de democratie in normatief opzicht de voorkeur van veel moderne burgers geniet, zijn ook democratieën allerlei type normstellers actief. Normen worden niet alleen bepaald en gesteld door het democratisch gekozen parlement en regering, maar ook door leiders (Europese en internationale leiders), door elites (ambtenaren en onafhankelijke deskundigen), door groepen (koepels van maatschappelijke organisaties, vakbonden, beroepsgroepen, branches) en door individuen of individuele organisaties (bedrijven, families, gezinnen, burgers). Dit concept van multilevel regulatory governance ofwel meerlagige normstelling en bestuur is volop onderwerp van discussie in regulatory state en governance debatten.³⁷

Globaal zijn de volgende vijf normstellers te onderscheiden, die elk een eigen vorm van legitimiteit kunnen genereren:

Wie bepaalt de norm? (legitimiteit gelegen in de aard van de normsteller)
Autocratie (leiders)
Meritocratie (elites)
Democratie (het volk)
Sociocratie (groepen)
Atomocratie (individuen)

³⁵ Levi-Faur, David (2010) 'Regulation & Regulatory Governance' Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 1. p. 10.

³⁶ Kant, Immanuel (1795) 'Ten eeuwige vrede', uit 'Politeia. Van Plato tot Kant' p. 366.

³⁷ Zie ook de papers op de site van de eprp standing group on regulatory governance (<http://regulation.upf.edu/>).

Deze bronnen zijn als volgt te definiëren:

Autocratie = de heerschappij waarbij een enkele persoon alle staatsmacht in zich verenigt.

Meritocratie = de heerschappij door degenen die de beste prestaties leveren en capaciteiten hebben.

Democratie = de heerschappij van het volk dat zichzelf de wetten stelt.

Sociocratie = de heerschappij van verschillende groepen en gemeenschappen in een samenleving.

Atomocratie = de heerschappij van het individu die zichzelf de regels stelt.

2.4.1 Autocratische bronnen van legitimiteit (leiders)

– Hoe is de bron te definiëren?

Autocratie is de machtsuitoefening door een of enkele leiders ('auto' = zelf). De meest extreme vorm van autocratie is de alleenheerschappij met absolute macht voor een dictator. Maar autocratie komt ook veelvuldig voor in mengvormen met andere bronnen van legitimiteit, zoals democratisch en rechtsstatelijk ingekaderde macht van een koning, president of regeringsleider. Autocratie is een oude bron van legitimiteit. Zo lang er verhalen over geschiedenis zijn, zijn er verhalen over koningen en keizers die over hun onderdanen regeerden en strijd voerden tegen of handel dreven met koningen en keizers van omliggende rijken. Koningen gingen over dood en leven en besloten over oorlog en vrede. De moderne autocraat is minder autonoom en moet zijn macht delen met heel veel andere leiders, elites en volksvertegenwoordigingen op allerlei politieke en maatschappelijke niveaus. Ook moet hij meer verantwoording afleggen, kan hij zijn positie minder makkelijk met oneigenlijke middelen handhaven en is zijn mandaat meer aan termijnen gebonden.

De rol van de autocraat is in moderne samenlevingen sterk teruggedrongen en ingekaderd, maar nog altijd steunt publieke besluitvorming voor een belangrijk deel op het werk van individuele leiders. Leiders zijn in tijden van globalisering wel steeds meer van elkaar afhankelijk, wat nog niet wil zeggen dat ze minder invloedrijk zijn of dat hun aandeel in de besluitvorming afneemt. Zo verschijnt de Amerikaanse president wekelijks zo niet dagelijks in Europese media en heeft wat hij besluit grote gevolgen voor de rest van de wereld. Regeringsleiders hebben – na ambtelijke voorbereiding en raadpleging van het parlement – een beslissende stem in onderhandelingen in internationale en Europese fora over nieuwe verdragen, steunoperaties, militaire missies, etc. Individuele leiders kunnen het verschil maken door ontwikkelingen tegen te houden of juist te versnellen. Zo is de samenwerking tussen de Duitse bondskanselier en de Franse president nog altijd sterk bepalend voor de ontwikkeling van de Europese integratie.

– Hoe leidt de bron tot legitimiteit?

Autocratie komt voort uit de behoefte aan daadkracht en sterk leiderschap, waarbij er een zichtbare persoon is die op elk moment de beslissende stem heeft om tot een eenduidig besluit te komen. Met een of enkele leiders is het altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor een besluit of voor het niet nemen van een besluit en wie op de gevolgen daarvan aanspreekbaar is. Als de leider niet naar behoren functioneert, kan die afgezet worden en kan een nieuwe leider de taken overnemen. De legitimiteit kan zitten in het vertrouwen dat de persoon van de leider oproept bij burgers, in zijn leiderschapsstijl of in de resultaten (teleocratie) die hij boekt. Burgers kunnen een leider als charismatisch ervaren of hem charisma toekennen. Persoonlijkheid, karakter en uiterlijk van een leider doen er toe, maar de verschillende emoties die kiezers daarbij hebben ook.

Onderzoek van de Amerikaanse psycholoog Alexander Todorov laat zien hoe zeer kenmerken van leiders – zoals het uiterlijk – en kenmerken van burgers – zoals kennis van politiek – het publieke oordeel bepalen over de competentie van leiders. Percepties spelen een centrale rol bij legitimiteit

van leiders. Zo blijkt uit Todorovs psychologische tests dat sommige leiders puur op basis van hun pasfoto's competent of incompetent gevonden worden en dat deze primaire reacties in meer dan 80 procent van de gevallen een goede voorspeller blijken voor verkiezingssucces.³⁸ Uit een ander experiment bleek dat Franse kinderen uit 57 paren van kandidaten voor de parlementsverkiezingen in 71 procent van de gevallen dezelfde politicus kozen als de Franse kiezer. Ook konden onderzoekers de leiders op de pasfoto's een competentere uitstraling geven door gezichten minder rond te maken, de afstand tussen de ogen en de wenkbrauwen te verkleinen, de jukbeenderen te verhogen of de de kaaklijn meer vierkant te maken. Uiterlijk van politici bepaalt naar schatting twintig procent van onze politieke voorkeur en stemgedrag. Vooral bij mensen die veel tv kijken en weinig kennis hebben van politiek heeft het uiterlijk invloed. Bij mensen met voldoende kennis van de politiek doet uiterlijk er nauwelijks meer toe. Opvallend is echter dat het uiterlijk in de praktijk nauwelijks voorspellende waarde heeft voor iemands karakter of voor de vraag of een politicus goed zal functioneren.³⁹ Die link leggen mensen met weinig kennis van de politiek dus vooral zelf in hun hoofd als een onterechte simplificering.⁴⁰

– *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Macht corrupteert en absolute macht corrupteert absoluut, aldus de befaamde uitspraak van de Britse historicus Lord Acton. Alleenheerschappij kan leiden tot nobele koningen, maar even zeer tot tirannie en totalitarisme. De geschiedenis leert dat naar mate macht absoluter is, de kans op machtsmisbruik en schadelijkheid van de gevolgen voor de maatschappij groter is. Vandaar dat autocratie in Westerse landen zoveel mogelijk aan democratische en rechtsstatelijke banden is gelegd. Autocratie ontleent haar legitimiteit niet alleen aan de persoon van de leider, maar ook aan het beeld dat mensen van hun leiders hebben. Moderne politiek kent een hogere omloopsnelheid en een kortere zittingsduur van personen. Vroeger gingen politieke leiders gerust een generatie lang mee en groeide hun gezag met hun ervaring. Tegenwoordig klinkt bij conflicten of tegenvallende verkiezingsuitslagen sneller de roep om aftreden. Politici hebben minder tijd om te leren, om zich te bewijzen en ze zijn kwetsbaarder voor negatieve beeldvorming in de media. Een hoog afbreukrisico en grote zichtbaarheid in de media kan leiders scherp houden en snel tot zichtbare prestaties dwingen, maar ook het functioneren van leiders verlammen en de aanwas van nieuwe geschikte leiders ondermijnen.

– *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

In tijden van crisis of verdeeldheid kan een leider voor noodzakelijke daadkracht zorgen. Zo wezen Romeinen in oorlogssituaties of perioden van instabiliteit een tijdelijke dictator aan voor een van te voren afgebakende periode.⁴¹ Juist de verwachte en gerealiseerde daadkracht kan autocratische leiderschap doellegitimiteit verschaffen, zeker als democratischer typen van machtsuitoefening eerder niet tot de gewenste resultaat hebben geleid. Autocratie blijft voor veel mensen een aantrekkelijke en krachtige bron van legitimiteit. Laag opgeleide bevolkingsgroepen hebben gemiddeld een grotere voorkeur voor traditionele, sterke leiders en daadkrachtig optreden van het gezag, dan hoogopgeleide groepen die liever zelf meer vrijheid, verantwoordelijkheid en zeggenschap willen.⁴²

³⁸ Redactie re.Public (3 maart 2010) 'Balkenende op eerste gezicht beste politicus'

³⁹ NRC Handelsblad, Ad Bergsma (22-05-2010) 'Kiezen is kinderspel'. p. 13.

⁴⁰ Een vraag die bij het lezen van dit onderzoek nog wel blijft hangen, is hoe het kan dat Todorov ea schatten dat het uiterlijk ongeveer 20 procent van het kiesgedrag bepaalt, terwijl uit hun eigen testen blijkt dat uiterlijk voor 70 of 80 procent voorspellend kan zijn.

⁴¹ Holland, Tom () Rubicon

⁴² SCP (2010), Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), <http://www.scp.nl/content.jsp?objectid=default:18438>. Bovens, M. en Wille, A. (2009) Diplomacratie.

Autocratie leunt sterk op individuele personen en persoonlijkheden, maar is niet per se persoonsafhankelijk. Het verdwijnen van de persoon van de leider is niet genoeg om autocratie als bron van legitimiteit te beëindigen. Zo lang mensen behoefte houden aan autocratisch leiderschap zullen er telkens nieuw personen opstaan die de lege plaats van de macht willen bezet.⁴³ Zo voorspelde historicus Sebastian Haffner in 1939 dat het autocratische regime van het nationaal-socialisme niet te vernietigen zou zijn door het elimineren van Hitler of het overwinnen van het Duitse leger: “Als we van Hitler af willen, dan moet hij drievoudig worden uitgeroeid: als instituut, als mens en als legende. Het instituut van Führer moet worden opgeheven, de man uit de weg geruimd en de valse roem van zijn succes geëlimineerd.”⁴⁴

2.4.2 Meritocratische bronnen van legitimiteit (elites)

– *Hoe is de bron te definiëren?*

Meritocratie is de legitimiteit die ontstaat door machtsuitoefening door de meest verdienstelijken ('merites' = verdiensten). In het openbaar bestuur worden publieke functies die niet democratisch verworven zijn over het algemeen vergeven op basis van verdiensten en bewezen prestaties. De term is te onderscheiden van de oude term aristocratie (de heerschappij van de besten), met als aanverwante termen olichargie (de heerschappij van weinigen) en plutocratie (de heerschappij van de rijkdom). Bij aristocratie is het onduidelijk welk criterium maakt dat iemand tot 'beste' bestempeld wordt. Het kan gaan om sociaal-culturele afkomst, sociaal-economische klasse, gevolgde opleiding. Aristocratie heeft een meer gesloten en deterministisch karakter. Je behoort er toe of niet. Zo vormden aristocraten of koning-filosofen in de ideale staat van Plato een van de maatschappij afgezonderde klasse die de maatschappij diende te besturen. Een eugenetisch programma en speciale opvoeding moet zorgen voor capabele opvolgers. Plato geloofde in een hiërarchisch samenlevingsmodel met een vaststaande indeling kende.

Bij meritocratische vormen van bestuur zijn selectiecriteria meestal concreet en openbaar, waardoor te achterhalen is om wat voor verdiensten het gaat: diploma's, werkervaringen, persoonlijke eigenschappen, sociale vaardigheden, etc. Selectie volgens meritocratische principes zou plaats moeten vinden op basis van geleverde prestaties die iemands persoonlijke verdienste zijn. De kwalificatie van 'beste' is vaak een voorwaarde om tot verdiensten te komen, maar vormt geen garantie voor verdiensten. Kwaliteiten kunnen immers beperkt blijven tot potenties, zoals een hoog IQ of sterke sociale vaardigheden, die niet noodzakelijk hoeven te leiden tot voor het publieke domein relevante verdiensten. Bij meritocratie gaat het om verdiensten van het individu en dus niet om die van de klasse, familie of (inkomens)groep waar een individu toe behoort. Voorbeelden van meritocratische systemen zijn politieke partijen, de ambtenarij en de rechterlijke macht.

– *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Meritocratie kan tot legitimiteit leiden als het bijdraagt aan de kwaliteit van de publieke taakuitoefening. Kwaliteit en deskundigheid kunnen gezag versterken. Het besturen van een politieke gemeenschap en het stellen van normen in het algemeen belang stelt hoge eisen aan publieke functionarissen. Net zoals mensen zich het liefst laten behandelen door de beste artsen en laten onderwijzen door de meest getalenteerde docenten, zo willen zij ook geregeerd worden door de meest capabele publieke functionarissen. De verdiensten van deze meritocraten wordt vaak afgemeten aan de mate waarin zij publieke belangen dienen.

⁴³ Metafoor van Claude Lefort. Claude Lefort, *Het democratisch tekort*, Boom, 1992

⁴⁴ Haffner, S. (1940/1996) *Duitsland 1939: Jekyll & Hyde*. Amsterdam: Mets & Schilt., p. 42.

Meritocratie werkt zolang het dienstbaar is aan de democratie. Wanneer een onderwerp (nog) te complex, gevoelig of controversieel is voor directe politieke besluitvorming kiezen bestuurder er soms voor om problemen te laten onderzoeken of oplossingen 'voor te laten koken' door een ambtelijke stuurgroep, een select gezelschap 'wijze mannen' of een commissie van deskundigen. Vaak volgt in een later stadium alsnog publiek debat en democratische besluitvorming. Een voorbeeld is de instelling van de commissie arbeidsparticipatie onder leiding van Peter Bakker, nadat het CDA en de PvdA het niet eens konden worden over de invoering van het ontslagrecht. Een typisch Haagse mores, aldus oud-minister Pieter Winsemius: "Een commissie is goed voor zes maanden tijdwinst, zeggen ze altijd. En een stuurgroep voor twee jaar."⁴⁵

Elke tijd en cultuur heeft zijn eigen kenmerkende, meritocratische verschijningsvormen. Zo werd de stad Amsterdam tussen 1400 en 1800 geregeerd door één maagschap, een conglomeraat van afstammelingen van de eerste Amsterdamse burgemeester Claes Heijn Claesznszn. In een maagschap ging het niet om selectie op basis van afstamming, zoals bij de Habsburgers of de Oranjes, maar om rekrutering van leiderschap gericht op kwaliteit, waarbij strategisch werd getrouwd en niet capabele leden werden overgeslagen voor belangrijke posities.⁴⁶ Deze bestuursvorm leverde de kwaliteit en stabiliteit die nodig werd geacht om Amsterdam te laten functioneren als economische en politieke grootmacht.

– *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Meritocratische legitimiteit raakt uitgewerkt als publieke functionarissen niet die prestaties en kwaliteit leveren die men van hen verwacht. Meritocratie is voor het brede publiek niet altijd even wervend en neigt in de beeldvorming snel naar technocratie of bureaucratie. Meritocratische organisaties zijn vaak specialistisch, behartigen een specifiek publiek belang en zijn veelal uniek in hun soort. Ze begeven zich niet op een markt met soortgelijke organisaties die hen voorbij kunnen streven en daardoor scherp houden. Meritocratische systemen liggen nog al eens onder vuur omdat ze elitair, traag, log en weinig dynamisch zouden zijn. Ze zouden te weinig pluriform en transparant zijn en te veel gericht op interne zaken, procedures en het behoud van het bestaande.

Indien het in een meritocratie echt om individuele verdiensten zou gaan, dan zou ieder met zijn verdiensten in principe mee moeten kunnen dingen om invloedrijke posities en zou het uitblijven van nieuwe verdiensten ook tot declassificatie moeten leiden. In de praktijk zijn de meeste meritocratieën niet zulke individuele, competitieve en permeabele systemen. Aangezien er aan elke selectie impliciete voorselecties voorafgaan, er zelden volledig objectieve standaarden bestaan voor verdiensten, er ook andere belangen dan kwaliteit meewegen (mensen selecteren vaak mensen die op hen lijken en bij hen passen). Het declasseren van publieke functionarissen die niet goed presteren ligt erg gevoelig. Alleen wanneer een werkgever wanprestaties hard kan maken, is overplaatsing of ontslag van een werknemer mogelijk.

Het principe van het politieke primaat van de democratische wetgever verhoudt zich niet altijd goed tot de praktijk van invloedrijke elites die verregaande besluiten nemen. Een deel van de meritocratische bestuursvormen is in de loop van de negentiende en twintigste eeuw vervangen door meer democratische vormen, omdat mensen steeds meer waarde gingen hechten aan volkssoevereiniteit en representativiteit bij de afweging van publieke belangen. Daarmee zijn meritocratische bestuursvormen niet verdwenen. Ze zijn wel meer verweven geraakt met democratische bestuursvormen. De leer van het primaat van de politiek en het idee van machtsevenwicht in de rechtsstaat veronderstelt publieke terughoudendheid en afgegrensde taken van meritocratische organisaties in het democratisch systeem. In de praktijk hebben deze

⁴⁵ Dirk Jacob Nieuwboer (21 november 2007) 'Ontslagrecht Nieuwste commissie is klassiek voorbeeld van ijskastpolitiek. De hoer van Den Haag is terug' De Pers

⁴⁶ Panhuysen, Luc (24 januari 2009) 'Alle macht in de maagschap' NRC Handelsblad, Wetenschap, p. 4-5.

meritocratische organisaties door hun specialistische en praktische bijdrage veel invloed op het functioneren en presteren van het politieke systeem als geheel.

- *Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?*

Meritocratie is alom aanwezig als bron van macht, maar impopulair als bron van legitimiteit. In het boek 'Diplomacratie' laten Bovens en Wille zien hoe dominant het selectie criterium van diploma's is in het hedendaagse bestuur. Niet alleen de ambtenarij, maar ook het politieke bedrijf is afgelopen decennia vrijwel volledig geacademiseerd. Toch doen politici en bestuurders niet graag expliciet en publiekelijk een beroep op meritocratische legitimiteit. In de strijd om de kiezersgunst proberen zij de kloof tussen elite en volk te slechten of te overbruggen en niet te cultiveren. Politici doen hun stropdas af, trekken de wijken in en drinken een kopje koffie of een biertje met buurtbewoners. Populistische bewegingen ontlenen zelfs een deel van hun bestaansrecht aan het zich afzetten tegen alles wat zweemt naar elites. Eenmaal verkozen zetten politici en bestuurders meritocratische bestuursvormen volop in om maatschappelijke problemen op te lossen en collectieve doelen te realiseren (doellegitimiteit of output-legitimiteit). Naar mate het lastiger is om democratisch bestuur effectief te organiseren, zoals op supranationaal niveau of in fragiele staten, is de invloed van meritocratische organisaties groter. Zo vormt het uitdijend web van functionalistische organisaties het hart van het bestuurlijk systeem in de Europese Unie. De eerste ambtelijke bestuurders van de EGKS, in het bijzonder Jean Monnet, waren er van overtuigd dat een op functionele taken en organisaties gebaseerde Europese integratie het meest zou bijdragen aan welzijn en welvaart. Hoewel de EU een politiek project geworden is, vindt ook nu nog een belangrijk deel van de besluitvorming plaats in de ambtelijke voorbereidingsfase en in commissies van deskundigen (commitologie).

2.4.3 Democratische bronnen van legitimiteit (het volk)

- *Hoe is de bron te definiëren?*

Democratie is de heerschappij van het volk dat zichzelf de wetten stelt. In het ideaal van de democratie vallen object en subject van legitimiteit en macht samen. Het volk is in een democratie object van legitimiteit aangezien het volk of een vertegenwoordiging ervan zelf macht uitoefent, dat gelegitimeerd moet worden. Het volk is ook subject van legitimiteit aangezien ze zelf de machtsuitoefening legitimeert door te stemmen. Het volk is in een democratie object van macht aangezien het volk instructies van de macht dient op te volgen. Het volk is ook subject van macht aangezien ze zelf de macht heeft om zich verkiesbaar te stellen, machthebbers te kiezen en weg te stemmen. Interactie tussen subject en object van legitimiteit en macht vindt in de democratie voortdurend plaats. De kiezers geven mandaat, dat bepaalt de marges voor volksvertegenwoordigers om hun plannen te realiseren en vervolgens is het weer aan kiezers om de volksvertegenwoordigers daarvoor te belonen of ze weg te stemmen.

Het is de vraag of het democratisch ideaal ooit is verwezenlijkt. In de Griekse stadsstaten met directe democratie kwam dit ideaal het meest dichtbij: het Griekse publiek was tegelijk toeschouwer en deelnemer.⁴⁷ Vrije, mannelijke burgers op leeftijd, die het zich financieel konden veroorloven om tijd te steken in de publieke zaak, konden stemmen over publieke kwesties en gekozen of door het lot aangewezen worden voor publieke functies. In de praktijk bestond deze groep uit niet meer dan enkele procenten van de bevolking. Het overgrote deel van de bevolking was vrouw, jong, arm, slaaf of niet-Griek. In de huidige moderne samenlevingen hebben vrijwel alle volwassen burgers actief en passief kiesrecht, maar is een dergelijke directe democratie door de grootschaligheid van

⁴⁷ Middelaar, van (2009)

de samenleving lastig te organiseren. De meeste moderne staten zijn parlementaire democratieën waarin een zeer brede groep van burgers een zeer selecte groep van volksvertegenwoorders kiest, die eventueel door middel van referenda te corrigeren zijn. Daardoor is er een zekere afstand tussen degenen die besluiten nemen, collectieve normen stellen en legitimiteit moeten verwerven (de volksvertegenwoordiging) en degenen die besluiten en normen moeten opvolgen en die legitimiteit kunnen verschaffen (het volk).

– *Hoe leidt de bron tot legitimiteit?*

Het legitimerend idee achter de democratie is het samenvallen van object en subject van legitimiteit en normstelling. Maar alleen in directe vormen van democratie is er geen afstand tussen normsteller en gereguleerde. In grootschalige, moderne samenlevingen zijn mechanismen als representatie nodig om de democratie werkbaar en bestuurbaar te houden. Dit soort mechanismen vergroten de afstand tot de gereguleerden. Door die afstand zouden volksvertegenwoordigers zonder last of ruggespraak belangen kunnen afwegen vanuit algemeen gezichtspunt, zonder daarbij de ene of de andere groep te bevoordelen of te benadelen. Democratie biedt de meest optimale of stabiele balans tussen zeggenschap van kiesgerechtigde burgers enerzijds en gezag van gekozen bestuurders anderzijds. Democratie staat voor waarden als representativiteit, openbaarheid en transparantie van bestuur, persvrijheid, verantwoording en controle in een publieke arena, etc. Democratieën zijn gemiddeld gesproken de meest vreedzame en welvarende samenlevingen.

Het democratisch model verschilt per plaats en tijd en is in veel landen permanent in ontwikkeling. Mark Bovens karakteriseerde de democratische rechtsstaat als een huis in permanente verbouwing.⁴⁸ Politieke partijen doen nog altijd voorstellen voor nieuwe verbouwingen, maar het is lastig om daar overeenstemming over te bereiken en te zorgen dat ze tot een betere werking van de democratie leiden. Het verhogen van de kiesdrempel kan de bestuurbaarheid vergroten in een land met veel kleine politieke partijen, maar is een breuk met het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en de cultuur van het ruimte bieden aan minderheden. Het burgerinitiatief is een manier om burgers meer zeggenschap te geven over de politieke agenda, maar wanneer dat initiatief in strijd is met de agenda van de vertegenwoordigers dan hebben de vertegenwoordigers het laatste woord.

– *Wanneer raakt de bron uitgewerkt?*

Aristoteles was net als veel van zijn tijdgenoten argwanend tegenover de democratie, omdat die snel kon ontaarden in instabiliteit en chaotische gekrakeel van de menigte (ochlocratie). Niet overall slagen democratieën erin om voor vrede, veiligheid en stabiliteit te zorgen. Niet goed functionerende democratieën zijn vatbaar voor meer autoritaire vormen van bestuur. Zo leidde de Weimar-democratie dusdanig tot verdeeldheid en besluiteloosheid dat veel burgers behoefte kregen aan een sterke leider. Zeker als er ten tijde van crisis snel belangrijke beslissingen genomen moeten worden, zijn collectieve besluitvormingsprocedures en uitgebreide parlementaire behandeling niet altijd passend. Inspraak, deliberatie en debatten zijn vaak tijdrovend en alleen voor insiders goed te volgen. Democratie geniet als stelsel onverminderd groot vertrouwen, maar dat geldt veel minder voor de bijbehorende politieke instituties als de regering, politieke partijen en politici. Zo zijn nog maar weinig mensen zijn lid van politieke partijen en is het voor partijen soms lastig om geschikte kandidaten te vinden voor politieke functies. Democratische organen lopen het risico te veramtlijken door de procedures, de overlegcultuur en de ambtelijke achtergrond van veel politici. Door het veelvuldig gebruik van jargon is het democratisch debat hoogdrempelig en minder publiek van karakter.

⁴⁸ Bovens, Mark (2003) 'De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij' Amsterdam: AUP.

- Wanneer zou de bron dominant of kansrijk kunnen zijn?

Democratie is de meest dominante bron van legitimiteit in Westerse landen. Democratie is het minst slechte systeem, aldus een veel aangehaalde uitdrukking van Winston Churchill. Die uitdrukking geeft meteen aan dat democratie nooit ideaal zal zijn en dus altijd vatbaar is voor verbetering. Democratie is nooit af. Voor democratisch gekozen politici blijft het lastig het politieke primaat overeind te houden. Veel bestuur is op afstand van de overheid gezet, geprivatiseerd of geïnternationaliseerd. De versnippering van de macht maakt democratische wetgeving en controle lastiger. Zeker op supranationaal niveau heeft de democratie nog een wereld te winnen. Democratie moet meer dan voorheen concurreren met andere vormen van bestuur. Maar ook in de relatie tussen burger en democratisch bestuur valt het nodige te verbeteren. Veel burgers ervaren democratie als een vorm van meritocratie waar alleen een kleine elite echt invloed op heeft. Mensen wisselen snel van politieke voorkeur of voelen zich niet meer gerepresenteerd door politici. Dat maakt het democratisch systeem dynamischer, maar ook minder stabiel.

PM Overige bronnen van legitimiteit

2.5 Overzicht van mogelijke bronnen van legitimiteit

Het is de vraag of er ook horizontale samenhang te ontdekken valt tussen de bronnen van legitimiteit van de verschillende dimensies. Van de democratische bron is al aangegeven hoe die verticaal samenhangt met de andere bronnen gericht op de aard van de normsteller. Bij de andere twee lijstjes is de verticale samenhang minder evident. De vraag is of er ook horizontale samenhang te vinden is tussen aard van de normsteller, normen en normstelling. Zijn er trio's te vinden die min of meer logisch met elkaar samenhangen? In de democratische rechtsstaat is legitimiteit voornamelijk gelegen in de steun die het volk geeft aan volksvertegenwoordigers en/of regeringsleiders, waardoor meerderheidsbesluitvorming mogelijk wordt (*democratie*). Deze steun voor de wetgever kan samenhangen met de wijze waarop de wetgever normen stelt. In een democratie verloopt dat volgens vaste procedures die tot voorspelbare, behoorlijke en gelijke behandeling leiden (*nomocratie*). Maar ook de aard van de normen kan bijdragen aan legitimiteit. Met normen kunnen collectieve doelen worden gesteld, die leiden tot al dan niet gewenste resultaten (*teleocratie*). Tot slot heeft de aard van de normadressaat invloed op de legitimiteit. Als legitimiteitsgemeenschappen tegengeluid laten horen, wordt duidelijk of politieke besluiten ook overeenkomen met maatschappelijke wensen (*contrademocratie*). Als er problemen zijn op gebied van legitimiteit dan kan de wetgever proberen om meer steun bij kiezers te verwerven, maar ook de procedures beter na te leven of te verbeteren, meer of andere doelen te realiseren, dan wel meer aansluiting te zoeken bij maatschappelijke vormen van contrademocratie. Samengevat leidt dat tot de volgende mogelijke horizontale samenhang:

Mate van afstand tussen subject en object van normstelling en legitimiteit	Aard van de normen (ethische legitimiteit)	Aard van de normstelling (juridische legitimiteit)	Aard van de normsteller (politieke legitimiteit)	Aard van de normadressaat (maatschappelijke legitimiteit)
Normaal	Teleocratie (doelen)	Nomocratie (procedures, wetten)	Democratie (volk)	Contrademocratie (tegenmacht)

Eenzelfde soort samenhang is te zien bij de bronnen die gericht zijn op het vergroten van het gezag van de wetgever. Auto- en meritocratische bronnen van legitimiteit passen binnen een

legitimiteitsstrategie gericht op het vergroten van het gezag van de wetgever door het vergroten van de afstand tussen object en subject van normstelling en legitimatie. Bij de legitimiteitsstrategie 'gezag door afstand' versterkt de wetgever de positie van normstellende leiders of elites en plaatst de wetgever burgers meer in de rol van toeschouwer of publiek dat zich al dan niet laat overtuigen door het optreden van deze leiders of elites. Deze leiders en elites worden verondersteld legitieme normstellers te zijn zolang het publiek van hen overtuigd is en hun regels gehoorzaamt. Gezag door afstand zit niet alleen in de aard van de normsteller, maar ook in de aard van de normen. Leiders kunnen een beroep doen op normen die voortkomen uit een gezaghebbende religie (*theocratie*), die voorziet in een behoefte bij burgers aan geloof en zingeving. Ook de wijze van normstelling kan invloed hebben op de legitimiteit. Rechters kunnen door hun deskundigheid en onafhankelijkheid het gezag van normstelling versterken (*judexcratie*). Maatschappelijk opinieleiders kunnen mensen mobiliseren of door voorbeeldgedrag invloed uitoefenen op het gezag van normen (*iconocratie*).

Elites kunnen een beroep doen op normen die voortkomen uit gezaghebbende ideeën (*ideocratie*), die voorzien in een behoefte bij burgers aan gedeelde idealen en betekenis. Met een beroep op deskundigen kan de kwaliteit van normstelling versterken (*sofocratie*). En media of intermediairen kunnen invloed uitoefenen op de beeldvorming van normen (*mediacratie*). Al deze bronnen veronderstellen een passieve rol van burgers als publiek, waarbij ze zich herkennen in ideeën en religie, zich laten overtuigen door rechters en deskundigen, of beïnvloed worden door opinieleiders en media. Samengevat leidt dat tot de volgende mogelijke samenhang:

Mate van afstand tussen subject en object van normstelling en legitimiteit	Aard van de normen (ethische legitimiteit)	Aard van de normstelling (juridische legitimiteit)	Aard van de normsteller (politieke legitimiteit)	Aard van de normadressaat (maatschappelijke legitimiteit)
Maximaal	Theocratie (religie)	Judexcratie (salomonsoordeel)	Autocratie (leiders)	Ikonocratie (sterren, opinieleiders)
Veel	Ideocratie (ideeën)	Sofocratie (deskundigenoordeel)	Meritocratie (elites)	Meritocratie (professionals)

Tot slot is er samenhang te zien bij de bronnen die gericht zijn op het versterken van zeggenschap van burgers. Sociocratische en atomocratische bronnen van legitimiteit passen in een legitimiteitsstrategie gericht op het vergroten van de zeggenschap van groepen en burgers doordat de wetgever normstelling dichterbij hen plaatst. Bij de legitimiteitsstrategie 'zeggenschap door nabijheid' maakt de wetgever van groepen en individuen als het ware mede-normstellers naast of in plaats van de democratische wetgever. Deze groepen en individuen worden verondersteld legitieme normstellers te zijn zolang zij sociale samenhang en autonomie genereren. Zeggenschap door nabijheid zit niet alleen in de aard van de normsteller, maar ook in de aard van de normen en de wijze van normstelling. Sociale normen van groepen kunnen voortkomen uit tradities (*historatie*), die burgers als gewoonten aanvaarden. De wijze van normstelling kunnen groepen legitimeren door te zoeken naar welke normen op draagvlak binnen de groep kunnen rekenen (*conventiocratie*). Maatschappelijke invloed kan ook komen van sociale gemeenschappen (*communocratie*).

Individuele normen van burgers kunnen voortkomen uit nut of voordeel (*utilicratie*), dat burgers nastreven. Individuen kunnen de wijze van normstelling legitimeren door met elkaar de competitie aan te gaan en strijd te leveren (*agocratie*). Door zelf handelend op te treden kunnen burgers invloed uitoefenen op normen (*praxiscratie*). Al deze bronnen veronderstellen een actieve rol van burgers als individu of als groep waarbij ze naar voordeel streven of gewoonten naleven, met elkaar de strijd aangaan of afspraken maken, zelf optreden of zich als groep mobiliseren. Samengevat leidt dat tot de volgende mogelijke samenhang:

Mate van afstand tussen subject en object van normstelling en legitimiteit	Aard van de normen (ethische legitimiteit)	Aard van de normstelling (juridische legitimiteit)	Aard van de normsteller (politieke legitimiteit)	Aard van de normadressaat (maatschappelijke legitimiteit)
Weinig	Histocratie (gewoonten)	Conventiocratie (conventies, soft law)	Sociocratie (groepen)	Communocratie (gemeenschap)
Minimaal	Utilicratie (nut, voordeel)	Agocratie (strijd, competitie)	Atomocratie (individueen)	Praxiscratie (handelen, doen)

Hierboven zijn twintig verschillende bronnen van legitimiteit onderscheiden naar de aard van de normen, de normstelling, de normsteller en de normadressaat. Deze vierdeling is vervolgens gekoppeld aan het onderscheid naar de mate van afstand die de bron bepleit tussen het subject en object van normstelling en legitimiteit. Het geheel van mogelijke bronnen van legitimiteit is dan als volgt in een schema samen te vatten:

Typologie van bronnen van legitimiteit

Mate van afstand tussen subject en object van normstelling en legitimiteit	Aard van de normen (ethische legitimiteit)	Aard van de normstelling (juridische legitimiteit)	Aard van de normsteller (politieke legitimiteit)	Aard van de normadressaat (maatschappelijke legitimiteit)
Maximaal	Theocratie (religieuze normen)	Judexcratie (salomonsoordeel)	Autocratie (leiders)	Ikonocratie (opinieleiders)
Veel	Ideocratie (ideologische normen)	Sofocratie (deskundigenoordeel)	Meritocratie (elites)	Mediacratie (professionals)
Normaal	Teleocratie (doelnormen)	Nomocratie (procedures)	Democratie (volk)	Contrademocratie (tegenmacht)
Weinig	Histocratie (gewoontenormen)	Conventiocratie (conventies)	Sociocratie (groepen)	Communocratie (gemeenschap)
Minimaal	Utilicratie (nutsnormen)	Agocratie (strijd, competitie)	Atomocratie (individueen)	Praxiscratie (handelen, doen)

Dit conceptueel kader kan helpen om de verschuivingen die optreden in de mix van bronnen van legitimiteit te beschrijven en te verklaren waarom welke bronnen van legitimiteit in een bepaald tijdsgewricht, cultuur of situatie dominant of kansrijk zijn. Dit conceptueel kader dient ook als tegenwicht tegen beperkte visies op legitimiteit, die alleen maar of voornamelijk gericht zijn op de democratische bron van legitimiteit. Door legitimiteit alleen op te vatten in termen van democratie en door niet verder te kijken buiten deze normatieve standaard, ontstaat een beperkte visie op legitimiteit, die bovendien weinig ruimte laat voor diversiteit. Enerzijds is er het risico dat mensen niet meer zien hoe belangrijk andere dan democratische bronnen kunnen zijn, ook in Westerse democratieën. Anderzijds is er het risico dat mensen alle vormen van legitimiteit gaan scharen onder de democratische bron, waardoor de term democratie steeds breder en leger wordt. Een tot democratie beperkte opvatting over legitimiteit beperkt ook het aantal aanknopingspunten om legitimiteit te versterken. In dit kader blijft de democratische bron - samen met de teleocratische,

nomocratische en contrademocratische – wel het normatieve centrum ten opzichte waarvan de andere bronnen zich op een bepaalde manier verhouden. Deze vier bronnen bepalen de reguliere afstand tussen normstellers en gereuleerden in Westerse democratische rechtsstaten.

3. Dominante legitimiteitsstrategieën

Vooronderstelling achter de strategische benadering van legitimiteit is dat normstellers binnen de marges van de democratische rechtsstaat deels kunnen bepalen welke bronnen ze willen benutten en welke legitimiteit ze daarmee beogen. Sommige van deze strategieën zijn gesloten, omdat ze zich richten op bronnen waar gereguleerden nauwelijks invloed op hebben. Andere strategieën zijn meer open omdat gereguleerden zeggenschap hebben over inhoud van de normen. Zowel in Europa als in Nederland staat de relatie tussen de wetgever en de burgers onder druk. Waar die druk precies uit bestaat, hoe groot die is en hoe die kan worden verminderd, daarover verschillen de analyses.

Eerste probleemanalyse en legitimiteitsstrategie: Democratisch tekort, dus meer democratie
Coördinatiemechanisme: politiek primaat

In de probleemanalyse van het democratisch tekort voldoet de machtsuitoefening niet aan de democratische eisen die mensen eraan stellen. Zo zouden politieke partijen te weinig leden hebben, het parlement onvoldoende een afspiegeling van de bevolking zijn en te weinig zeggenschap hebben, besluitvorming en wetgeving te weinig transparant verlopen, machthebbers te weinig gecontroleerd worden of te weinig tegenwicht krijgen, etc. Oplossingen voor dit soort problemen worden gezocht binnen de democratische bron van legitimiteit, zoals de voorstellen om representatieve vormen van democratie uit te breiden of te vernieuwen (zoals invoering van de gekozen burgemeester), of de voorstellen om representatieve vormen van democratie aan te vullen met of te vervangen door deliberatieve vormen van democratie (zoals burgerparticipatie en internetconsultatie), directe vormen van democratie (zoals referenda en burgerbudgetten) of presidentiële vormen van democratie (zoals een zelfstandig mandaat en discretionaire bevoegdheden voor regeringsleiders). Deze strategieën passen bij het motto van Alfred Smith: “De beste remedie tegen de tekortkomingen van de democratie is méér democratie”.⁴⁹

Het is de vraag of dit democratische ideaal van maximale zeggenschap van burgers in combinatie met effectief gezag van instituties ooit bereikt wordt of utopisch blijft. Burgers worden gemiddeld weliswaar mondiger, hoger opgeleid, zelfredzamer en dus beter tot zeggenschap in staat, maar de mogelijkheden van effectieve sturing door instituties worden in een grootschalige, complexe samenleving beperkter. Het is zoals de steen van Sisyphus die zwaarder werd naar mate hij hem verder de berg opduwde of zoals het fruit boven het hoofd van Tantalus dat verder wijkte naar mate hij meer zijn armen uitstrekte. Het einddoel komt door ons geploeter dichterbij, maar blijft door onze beperkte mogelijkheden toch ver weg. Naar mate het democratisch ideaal meer het karakter krijgt van een onvoltooide of zelfs mislukte missie biedt het meer ruimte voor andere probleemanalyses en oplossingsrichtingen.

De democratie heeft zich ontwikkeld tot een evenwichtskunst tussen zeggenschap van burgers en gezag van machthebbers. Wanneer dit evenwicht zoek is of verstoord raakt, krijgen critici de ruimte die menen dat burgers teveel zeggenschap hebben gekregen en/of dat het gezag van machthebbers moet worden hersteld en critici die menen dat machthebbers teveel gezag hebben en/of dat burgers meer zeggenschap moeten krijgen.

Tweede probleemanalyse en legitimiteitsstrategie: Gezagscrisis dus meer afstand
Coördinatiemechanisme: centralisatie

In de probleemanalyse van de crisis van het gezag zouden machthebbers niet voldoen aan de verwachtingen die burgers van hen hebben. Zo zouden machthebbers onvoldoende boven de partijen staan, zou hun optreden onvoldoende daadkrachtig zijn, zouden hun besluiten en wetten onvoldoende worden nageleefd, etc. In de analyse waarin meer democratie niet gezien wordt als een oplossing (en mogelijk zelfs als deel van het probleem), wordt naar versterking van legitimiteit

⁴⁹ Als motto gebruikt in het ROB rapport 'Vertrouwen op democratie' (17-02-2010).

gezocht buiten de democratische bron. Zo is er in niet goed functionerende, zwakke, instabiele of jonge democratieën meer vraag naar sterk leiderschap (*autocratie*) en besluitvorming door 'de besten', elites, deskundigen of vakmensen (*meritocratie*). En zo zouden bepaalde groepen burgers, zoals lager opgeleiden, gemiddeld meer behoefte hebben aan autoritaire leiders met duidelijke taal en eenduidige oplossingen.⁵⁰ Verdeeldheid en besluiteloosheid worden als teken van zwakte gezien. In de veel gebruikte logica waarin de oplossing de omkering van het probleem is, zou meer eenheid en besluitvaardigheid juist leiden tot daadkracht. Het gezag kan hersteld worden wanneer machthebbers meer afstand nemen van de verdeeldheid, zich meer boven de strijdende partijen verheffen en zich voor hun legitimiteit meer rechtstreeks richten op hun overtuigingsrelatie met burgers.

*Derde probleemanalyse en legitimiteitsstrategie: Zeggenschaps crisis dus meer nabijheid
Coördinatiemechanismen: subsidiariteit, differentiatie, decentralisatie*

In de probleemanalyse van de zeggenschaps crisis zouden burgers te weinig invloed hebben op de machtsuitoefening. Zo zouden burgers te weinig ruimte krijgen om zichzelf of hun groep te reguleren, eigen keuzes te maken, de eigen sociale normen als leidraad voor het handelen te nemen, hun eigen belangen te behartigen, etc. Legitimiteitsproblemen worden veelvuldig beschreven als een kloof of een te grote afstand tussen de politiek en de burger. Zij die de omkering van het probleem als oplossing beschouwen, pleiten dan voor meer nabijheid tussen politiek en burger. Die nabijheid kan georganiseerd worden binnen de democratische bron door middel van directe of deliberatieve democratie. Maar er is ook een analyse mogelijk waarin de democratie het probleem in plaats van de oplossing vormt, waarin de democratie zichzelf over-eet en aan haar eigen succes ten onder gaat. In die analyse vragen en verwachten burgers teveel van de democratische wetgever en geven en beloven volksvertegenwoordigers teveel aan burgers. Dit leidt tot een spiraal van als maar meer valse verwachtingen, besluiten en regels, die het zelfregulerend vermogen en de sociale samenhang van groepen in de samenleving (*sociocratie*) en de autonomie en keuzevrijheid van individuen (*atomocratie*) kan ondermijnen. In de logica waarin de oplossing de omkering van het probleem is, zouden er minder beloften, besluiten en regels moeten komen, zouden groepen en burgers meer zelf moeten doen en zou de democratische wetgever het zelfregulerend vermogen en de sociale samenhang van groepen en de autonomie en keuzevrijheid van individuele burgers beter moeten beschermen en meer moeten stimuleren.

Voorlopige conclusies

Een van de conclusies van het proefschrift is dat meer nabijheid of zeggenschap niet per definitie tot meer legitimiteit leidt. Afstand en nabijheid zijn niet in absolute termen te definiëren maar hangen af van de mate waarin politieke legitimiteitsstrategieën aansluiten op de legitimiteitsbehoeften van de verschillende groepen burgers. De dominante legitimiteitsbronnen zijn de (democratische) bronnen op de middelste rij. De politieke legitimiteitsstrategieën zijn vooral sterk gericht op meer nabije bronnen en streven naar groepsgewijze vormen van consultatie en participatie binnen een politieke context. Met die strategie wordt een verschuiving beoogd van de middelste rij (democratische) bronnen naar de een na onderste rij (sociocratische) bronnen. Het is de vraag of deze politieke legitimiteitsstrategie aansluit op de legitimiteitsvoorkeuren van burgers. Die voorkeur verschilt per legitimiteitsgemeenschap of burgerschapsstijl. Van de postmaterialistische kosmopolieten is bekend dat ze actief deelnemen aan het politieke en maatschappelijk leven en dus te bereiken zijn met een legitimiteitsstrategie die gericht is op meer zeggenschap. Maar dat geldt niet voor iedereen. De traditionele burgerij en de groep afgehaakte burgers is juist meer gevoelig voor afstand en gezag. Die zien graag individuele leiders die hun individuele belangen beschermen. Bij die groepen is eerder sprake van een informaliseren en individualiseren van de legitimiteitsvoorkeuren. Dus geen sociocratie, maar een combinatie van atomocratie en autocratie.

⁵⁰ SCP (2009) De sociale staat van Nederland

En geen conventiocratie, maar utilocratie en geen meritocratie maar iconocratie.⁵¹

⁵¹ WRR (2011) 'Vertrouwen op de burger' Nog te verschijnen. Interview daarover met raadslid Winsemius.