

# Legitimiteit in perspectief

Een onderzoek naar de legitimiteit van het College voor de Rechten van de Mens

**28-1-2014**

**Universiteit Utrecht**

**College voor de Rechten van de Mens**

**B.W.J. Suiker**

# Legitimiteit in perspectief

Een onderzoek naar de legitimiteit van het College voor de Rechten van de Mens



**Universiteit Utrecht**

Auteur: B.W.J. Suiker  
Studentnummer: 3276848

Instelling: Universiteit Utrecht  
Bestuurs- en Organisationswetenschappen  
Bijlhouwerstraat 6  
3511 ZC Utrecht

Supervisor: Prof. Dr. Sebastiaan Princen  
Co-supervisor: Dr. Kutsal Yesilkagit

Organisatie: College voor de Rechten van de Mens  
Kleinesingel 1-3  
Postbus 16001  
3572 CG Utrecht

Stagebegeleider: Marjolijn Olde Monnikhof  
Datum: 28 januari 2014

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport *'Legitimiteit in Perspectief; een onderzoek naar de legitimiteit van het College voor de Rechten van de Mens'*. Dit onderzoek fungeert als mijn persoonlijke afronding van de masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen.

Na een maandenlang onderzoekstraject, vol van meevallers en tegenslagen, is het toch een beetje een surreële gewaarwording hier de laatste woorden op papier te zetten. Het is klaar, niet alleen deze thesis, maar ook mijn leven als student. Vaarwel tentamens, papers en casussen, op naar de volgende fase. Een nieuw avontuur.

In ieder geval wil ik bij deze graag even de gelegenheid nemen stil te staan bij de personen die mij, gedurende dit onderzoekstraject, bemoedigd, toegejuicht en gesteund hebben. Om te beginnen wil ik mijn begeleider van het College, Marjolijn Olde Monnikhof, hartelijk bedanken voor de mogelijkheid om deze thesis op onafhankelijke wijze, maar desalniettemin in opdracht van het College te schrijven. Daarnaast wil ik je bedanken voor je begrip, compassie en vriendelijke woorden gedurende moeilijke tijden. Verder een woord van dank voor mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht, Sebastiaan Princen. Je opmerkingen, suggesties en kanttekeningen hebben de inhoud van dit stuk naar een hoger niveau getild. Maar bovenal wil ik je bedanken voor je steun gedurende het onderzoek. Ik zal dit niet vergeten.

Een ander woord van dank gaat uit naar mijn vriend, die nooit van mijn zijde is geweest. Je bemoedigende woorden en je vertrouwen in mijn kunnen hebben me verder geholpen als ik het soms even niet meer zo zag zitten. Tenslotte een woord van dank aan mijn lieve ouders. Jullie hebben mij altijd gesteund en aangemoedigd. Dit zal ik de rest van mijn leven meenemen mam en pap, heel erg bedankt.

Utrecht, 28 januari 2014

## Managementsamenvatting

In dit rapport zal worden weergegeven welke factoren de legitimiteit van het College voor de Rechten van de Mens beïnvloeden vanuit het oogpunt van de betrokkenen. Hierbij zal onder meer aandacht worden besteed aan de vraag hoe het College zijn legitimiteit naar verwachting kan waarborgen dan wel vergroten. De onderzoeksfocus is voornamelijk voortgevloeid uit de wens van het College om meer inzicht te krijgen in zijn legitimiteit vanuit een empirische invalshoek, ofwel hoe anderen zijn legitimiteit beoordelen. Het verschaffen van inzicht in dit vraagstuk vormt dan ook het uitgangspunt van dit rapport.

De informatie die in dit rapport staat weergegeven is gebaseerd op een literatuurstudie naar de factoren die de legitimiteit van een nationaal mensenrechteninstituut bepalen alsmede een empirisch onderzoek naar de legitimiteit van het College onder zijn betrokkenen. Het empirisch onderzoeksdeel is uitgevoerd met behulp van interviews. Deze beide onderzoeksmethoden tezamen genomen hebben geleid tot een brede database waaruit de resultaten zijn herleid. Hieronder volgt een beknopte indruk van enkele onderzoeksresultaten:

- De effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling binnen het College is voor het overgrote deel van de respondenten geen relevante factor met betrekking tot de legitimiteit.
- Samenwerking van het College met zijn stakeholders wordt door de betrokkenen aangemerkt als een van de meest belangrijke factoren ten behoeve van zijn legitimiteit.
- Met betrekking tot de vraag of representativiteit belangrijk is voor de legitimiteit van het College bleken de antwoorden sterk uiteen te lopen; de helft van de respondenten beaamde dit terwijl de andere helft dit tegensprak.

De volgende stap in dit onderzoekstraject was het formuleren van conclusies op basis van de resultaten. Hieronder volgt ook hiervan een korte impressie:

- De factoren samenwerking, onafhankelijkheid, wettelijke grondslag en kwaliteit van de werkzaamheden zijn van primair belang voor de legitimiteit van het College.
- Van secundair belang voor de legitimiteit van het College zijn de factoren zichtbaarheid, laagdrempeligheid, beleidsaanpak, representativiteit, expertise en budget.

Tenslotte is op basis van deze resultaten en conclusies een aantal aanbevelingen geformuleerd, welke verderop in dit rapport staan weergegeven.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord.....</b>	<b>3</b>
<b>Managementsamenvatting.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>8</b>
1.1 Achtergrondinformatie.....	8
1.1.1 Een NHRI in Nederland .....	8
1.2 Onderzoeksaanleiding.....	9
1.3 Doel- en vraagstelling.....	9
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.6 Leeswijzer .....	10
<b>2. Theoretisch kader .....</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding.....	12
2.1.1 Benadering van legitimiteit .....	12
2.2 Wat is legitimiteit? .....	13
2.2.1 Een theoretische verkenning van het begrip .....	13
2.3 Het belang van legitimiteit .....	16
2.4 De betrokkenen van het College .....	17
2.5 De bronnen van legitimiteit.....	17
2.5.1 Inputlegitimiteit.....	18
2.5.2 Factoren die inputlegitimiteit beïnvloeden van een NHRI .....	20
2.5.3 De factoren met betrekking tot het College.....	21
2.5.4 Outputlegitimiteit.....	22
2.5.5 Factoren die outputlegitimiteit beïnvloeden van een NHRI .....	23
2.5.6 De factoren met betrekking tot het College.....	24
2.6 Het spanningsveld tussen onafhankelijkheid en samenwerking .....	26
2.6.1 Onafhankelijkheid en samenwerking.....	28
2.7 Conclusie .....	29
<b>3. Methoden en technieken .....</b>	<b>30</b>
3.1 Inleiding.....	30
3.2 Dataverzameling.....	30
3.2.1 Kwalitatief en kwantitatief onderzoek.....	30
3.2.1.1 Interviews.....	31
3.2.2 Anonimiteit van de onderzoekseenheden .....	32
3.3 Selectie onderzoekseenheden .....	32
3.3.1 Selectie algemeen .....	32
3.3.2 Selectie specifiek .....	32

3.4	Proces .....	35
3.4.1	Benadering van de respondenten .....	35
3.4.2	Toegang tot de onderzoeksgroep .....	35
3.4.3	Het afnemen van de interviews .....	36
3.4.4	De vragenlijst .....	36
3.5	Analyse .....	36
3.6	Betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten .....	37
3.6.1	Betrouwbaarheid .....	37
3.6.2	Validiteit .....	38
3.6.2.1	Interne validiteit .....	38
3.6.2.2	Externe validiteit .....	38
<b>4.</b>	<b>Organisatieomschrijving .....</b>	<b>40</b>
<b>5.</b>	<b>Resultaten .....</b>	<b>42</b>
5.1	Inleiding .....	42
5.2	Beoordeling van de legitimiteit van het College .....	42
5.3	Factoren van legitimiteit .....	43
5.3.1	Representativiteit .....	43
5.3.2	Expertise .....	45
5.3.3	Samenwerking .....	46
5.3.4	Onafhankelijkheid .....	48
5.3.5	Toegankelijkheid .....	50
5.3.6	Effectiviteit en efficiëntie klachtafhandeling .....	51
5.3.7	Beleidsaanpak .....	52
5.3.8	Budget .....	53
5.3.9	Wettelijke grondslag .....	54
5.3.10	Zichtbaarheid/bekendheid .....	55
5.3.11	Kwaliteit van de werkzaamheden .....	56
5.4	Patronen .....	57
5.4.1	Verbanden in factoren .....	57
5.4.2	Verbanden in partijen .....	58
5.5	Theorie en praktijk .....	58
5.5.1	Representativiteit .....	58
5.5.2	Expertise .....	59
5.5.3	Samenwerking .....	59
5.5.4	Onafhankelijkheid .....	60
5.5.5	Toegankelijkheid .....	60
5.5.6	Effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling .....	61
5.5.7	Beleidsaanpak .....	61

5.5.8 Budget .....	62
5.5.9 Wettelijke grondslag .....	63
5.6 De factoren volgens de respondenten .....	64
5.6.1 Representativiteit .....	64
5.6.2 Expertise .....	64
5.6.3 Samenwerking .....	65
5.6.4 Onafhankelijkheid.....	65
5.6.5 Beleidsaanpak.....	65
5.6.6 Budget .....	65
5.6.7 Wettelijke grondslag .....	66
5.6.8 Zichtbaarheid/bekendheid .....	66
5.6.9 Kwaliteit van de werkzaamheden .....	66
5.6.10 Laagdrempeligheid .....	66
<b>6. Conclusie.....</b>	<b>67</b>
6.1 Deelvraag een.....	67
6.2 Deelvraag twee.....	67
6.3 Deelvraag drie .....	68
6.4 Hoofdvraag .....	69
6.4.1 Primair belang voor de legitimiteit.....	70
6.4.2 Secundair belang voor de legitimiteit .....	70
6.5 Implicaties voor het College .....	71
6.6 Implicaties voor de literatuur .....	72
6.7 Implicaties voor andere publieke organisaties.....	73
<b>7. Aanbevelingen.....</b>	<b>75</b>
<b>Bronnenlijst .....</b>	<b>78</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>81</b>
Bijlage 1: Indicatorenlijst interviews .....	81

# 1. Inleiding

Op 2 oktober 2012 vond de officiële overdracht plaats van de Commissie Gelijke Behandeling naar het College voor de Rechten van de Mens, onder het toezicht van koningin Beatrix en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties. Het College is belast met de taak de mensenrechten in Nederland te waarborgen en promoten. Ten opzichte van zijn voorganger is het College voorzien van een uitgebreider takenpakket, waaronder het proactief opsporen van misstanden op het gebied van mensenrechten om vervolgens hierover op nationaal en internationaal niveau te rapporteren (Reformatorisch Dagblad, 2012). De doelstelling van het College is dat de Nederlandse samenleving gekenmerkt zal worden door een continue naleving en respectering van de rechten van de mens (College voor de Rechten van de Mens, 2013).

## 1.1 Achtergrondinformatie

Het College is te typeren als een nationaal mensenrechteninstituut (vanaf hier NHRI), wat als volgt wordt omschreven:

*'(...) a body which is established by a government under the constitution, or by law or decree, the functions of which are specifically designed in terms of the promotion and protection of human rights'* (Goodman en Pegram, 2011, p.1).

Een van de meest belangrijke functies van een NHRI is om op systematische wijze na te gaan of er beperkingen dan wel knelpunten zitten in het mensenrechtenbeleid van de nationale overheid en om hier vervolgens aanbevelingen aan te verbinden. Ook wordt er aandacht besteed aan de (correcte) naleving van nationale en internationale mensenrechtenverdragen. Ten slotte ligt de focus vaak niet alleen op het waarborgen op mensenrechten, maar ook op de promotie daarvan. Het onderwijzen en promoten van mensenrechten krijgt onder andere vorm in het organiseren van seminars, meetings en het uitbrengen van publicaties (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2010, p.15-28).

### 1.1.1 Een NHRI in Nederland

De installatie van een NHRI heeft het afgelopen decennium in Nederland meermaals de politieke agenda gedomineerd. Al in 2000 publiceerde het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten een adviesbundel, te weten: *'Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland?'* welke is gepresenteerd aan het toenmalig kabinet. In deze bundel werd het installeren van een NHRI geportretteerd als gewenst en aanbevelenswaardig voor Nederland. Toen ter tijd hielden vele publieke instituties en niet-gouvernementele organisaties zich bezig met een specifiek deel terrein van de mensenrechten. Dit leidde volgens het comité tot versnippering op het bredere terrein van de mensenrechten. Een NHRI zou deze versnippering in aanzienlijke mate reduceren, aangezien het zich bezig zou houden met het bevorderen van mensenrechten in de brede zin van het woord.

Gedurende de begrotingsbespreking van het ministerie van Justitie in de Tweede Kamer het daaropvolgende jaar beloofde de staatssecretaris dat de regering binnen aanzienlijke tijd een zorgvuldige reactie op de bundel zou formuleren. Deze reactie kwam op 12 november 2001; het kabinet was, overeenkomstig het comité, van mening dat het wenselijk was een NHRI in Nederland te incorporeren (Sewadono, 2003, p.1).



Naar aanleiding van deze reactie heeft een consortium, bestaande uit de Nationale Ombudsman, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Commissie Gelijke Behandeling en het SIM gedurende de periode van 2005 tot 2007 een aantal rapporten gepubliceerd waarin de blauwdruk voor een nationaal instituut werd neergelegd. In april 2007 werd het verzameld werk van deze rapporten door het consortium gepresenteerd aan de minister van Binnenlandse Zaken. De reactie van de regering op deze blauwdruk werd vervolgens in 2008 doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Na een aantal wijzigingen, waaronder de naam en de benoemingswijze van de bestuursleden, werd 10 juli 2009 een aangepast voorstel geformuleerd en aangenomen (Consortium CBP, CGB, No en SIM, 2007, p.5-9). Zodoende is het College uiteindelijk in werking getreden in oktober 2012.

## **1.2 Onderzoeksaanleiding**

Aan het College is het nu de taak, als nieuwbakken instituut, om zijn maatschappelijke positie te verankeren. Als NHRI beschikt het niet over de mogelijkheden het overheidsbeleid op het terrein van mensenrechten zelf in te vullen dan wel vorm te geven. Zijn mandaat strekt zich hoofdzakelijk uit tot het uitbrengen van rapportages en doen van aanbevelingen over bepaalde mensenrechtenissues. Wat er voorts met deze aanbevelingen gebeurt is buiten de invloedssferen van het College. Dit impliceert dat de doelbereiking van het College, het creëren van een samenleving waarin mensenrechten worden gerespecteerd en nageleefd, tenminste deels bepaald zal worden door acties van derden.

De verwachting is dat de rapporten en adviezen van het College meer gezag zullen genieten, en zodoende meer gewicht in de schaal zullen leggen, indien het instituut zelf een gezaghebbende autoriteit is op het terrein van mensenrechten. Wanneer de rapporten en adviezen van het College als 'zwaargewichten' worden aangemerkt zal dit vermoedelijk positieve gevolgen hebben voor de mate waarin deze meegenomen zullen worden binnen het overheidsbeleid. Het is in dit kader van belang dat het College, wil het een gezaghebbende status genieten binnen de Nederlandse samenleving, weet te realiseren dat er draagvlak is voor zijn beleid onder de betrokkenen. Zoals later in dit stuk zal blijken wordt maatschappelijk draagvlak gelijk getrokken dan wel gelieerd aan de mate waarin de betrokkenen van een instituut het instituut als legitiem beschouwen. Daarom zal in deze thesis de focus liggen op de legitimiteit van het College, vanuit het oogpunt van zijn betrokkenen, om zodoende inzichtelijk te kunnen maken hoe het College een gezaghebbende positie in de Nederlandse maatschappij kan veroveren.

## **1.3 Doel- en vraagstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is om voor het College inzichtelijkheid te creëren rondom zijn legitimiteit, vanuit het perspectief van de betrokkenen (in het volgende hoofdstuk zal overigens dieper ingegaan worden op wie in dit kader precies bedoeld wordt). Hierbij zal actief aandacht worden besteed aan vragen als hoe de legitimiteit van het College momenteel beoordeeld wordt, welke factoren invloed hebben op de legitimiteit van het College en hoe invulling aan deze factoren dient te worden gegeven. Vanuit de bredere theorieën over de legitimiteit van organisaties zijn een aantal specifieke factoren voortgevloeid die invloed zouden hebben op de legitimiteit van een NHRI. Deze factoren gelden dan ook als uitgangspunt van dit onderzoek. Wanneer het College een helder beeld heeft van de ins en outs rondom zijn legitimiteit zou dit hem handvatten moeten bieden in de praktijk een legitieme positie te bewaken dan wel te vergaren. Overigens zal de onderzoeksreikwijdte, vanuit praktische overwegingen, zich strekken tot de betrokkenen binnen Nederland.

Uit de doelstelling van dit onderzoek komt de volgende vraagstelling voortvloeien:

***'Welke factoren beïnvloeden de legitimiteit van het College vanuit het oogpunt van de betrokkenen?'***

Om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag dient eerst een drietal deelvragen beantwoord te worden, te weten:

1. Hoe beoordelen de betrokkenen van het College zijn legitimiteit?
2. Welke factoren spelen een rol met betrekking tot de legitimiteit van het College?
3. Hoe scoort het College op de factoren die van belang zijn voor zijn legitimiteit volgens de betrokkenen?

#### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

Voor het College is het van essentieel belang, wil het zijn bestaansrecht behouden, dat het een bijdrage levert aan de bevordering en bescherming van mensenrechten in Nederland. Indien het College geen gezaghebbende positie zal weten te veroveren kan dit als gevolg hebben dat zijn activiteiten weinig zoden aan de dijk zullen zetten. Om het politieke klimaat te kunnen beïnvloeden is het voor het College van belang dat zijn rapporten, standpunten en aanbevelingen een bepaalde mate aan gezag uitstralen. Om deze gezaghebbende positie te veroveren is draagvlak vanuit de betrokkenen een kernvoorwaarde. De maatschappelijke relevantie in dit kader is dan ook dat wanneer het College dit draagvlak weet te realiseren, de assumptie is dat zijn handelingen en activiteiten meer gewicht in de schaal zullen leggen in overheidsland, waardoor zijn mogelijkheden om de mensenrechtensituatie in Nederland te verbeteren zullen toenemen. In dit geval snijdt het mes aan twee kanten; wanneer het College draagvlak heeft vanuit zijn betrokkenen heeft dit een positieve uitwerking op zijn doelbereiking en bestaansrecht, daarnaast is de Nederlandse samenleving als geheel hierbij gebaat, aangezien de gevolgen van een gezaghebbende positie van het College naar verwachting impliceren dat de mensenrechten in Nederland beter beschermd zullen worden.

#### **1.5 Wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek levert naar verwachting een bijdrage aan het bredere wetenschappelijke debat rondom de vraag hoe en wanneer een NHRI in de ogen van de betrokkenen legitiem is. Door de gevestigde literatuur te toetsen aan de praktijk zullen de bestaande hypothesen bevestigd dan wel ontkracht worden. Al met al zullen de resultaten en conclusies die volgen uit dit onderzoek een toevoeging zijn aan de kennis die er op dit terrein momenteel al is.

#### **1.6 Leeswijzer**

Om zo makkelijk mogelijk een weg te vinden door deze thesis is deze leeswijzer ingevoegd. Al naar gelang uw interesse is het mogelijk deze thesis en de daarbij behorende onderdelen op verscheidene manieren door te nemen, om zodoende de leesbaarheid en bruikbaarheid te vergroten.

Als u vooral belangstelling heeft voor de resultaten en analyse van dit onderzoek, dan kunt u het beste doorbladeren naar het hoofdstuk 'Resultaten'. Hierin staan de uitkomsten van het empirisch onderzoek weergegeven.

Mocht u echter voornamelijk nieuwsgierig zijn naar de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit het empirisch onderzoek, dan zijn de onderdelen 'Conclusie' en 'Aanbevelingen' voor u het meest relevant. In het hoofdstuk 'Conclusie' zijn de deelvragen en hoofdvraag beantwoord die in dit onderzoek als uitgangspunt hebben gefungeerd. In het daarop volgende hoofdstuk, 'Aanbevelingen', zijn vervolgens een aantal adviezen geformuleerd die uit de conclusies zijn voortgevloeid.

Bent u geïnteresseerd in de wetenschappelijk theorie welke als fundering geldt voor het empirisch onderzoek, dan wordt u aangeraden het hoofdstuk 'Theoretisch kader' te lezen. In dit hoofdstuk is onder meer beschreven wat legitimiteit precies is, hoe het gegenereerd kan worden en welke factoren samenhangen met de legitimiteit van een NHRI.

Mocht u nu vooral benieuwd zijn naar de wijze waarop de uitkomsten van dit onderzoek tot stand zijn gekomen dan kunt u het beste het hoofdstuk 'Methoden en technieken' lezen. In dit hoofdstuk is beschreven hoe dit onderzoek op wetenschappelijk verantwoorde wijze heeft plaatsgevonden.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Hoewel legitimiteit in de hedendaagse maatschappij een hot topic is, blijft het een soort ambigu concept. Legitimiteit heeft meerdere gezichten en benaderingen en is daardoor in praktijk moeilijk te vatten. In het algemeen weet vrijwel iedereen wat er zo ongeveer mee bedoeld wordt, maar wanneer de vraag wordt geopperd wat legitimiteit precies is en wat maakt dat iets legitiem is of niet is een eenduidig antwoord in de regel niet voorhanden. Om Suchman in dit kader aan te halen: *'Many (...) deploy the term legitimacy but few define it'* (Tilling, 2004, p.1).

Echter, zonder helder voor ogen te hebben wat legitimiteit is, is het onmogelijk een goed onderbouwd antwoord te formuleren op de hoofdvraag van dit onderzoek. Om deze reden zal in dit theoretisch kader een zoektocht naar legitimiteit worden uitgezet. In de onderstaande paragrafen zal eerst aandacht worden geschonken aan de vraag wat legitimiteit is en waarom het belangrijk is voor het College voor de Rechten van de Mens (vanaf hier College), waarna uiteengezet zal worden aan welke bronnen een organisatie in het algemeen zijn legitimiteit ontleent en welke bronnen specifiek van toepassing zijn binnen de context van het College. Het doel van dit theoretisch kader is tweeledig; ten eerste zal getracht worden het fenomeen legitimiteit meer inzichtelijk te maken, ten tweede zal onderzocht worden op welke wijze het College een legitieme positie kan vergaren en waarborgen.

#### 2.1.1 Benadering van legitimiteit

Bij onderzoeken naar legitimiteit voeren normaliter twee varianten de boventoon, te weten: legitimiteit als zijnde een normatief concept en legitimiteit als empirisch concept. Bij de eerste variant wordt aan de hand van bepaalde criteria bepaald of en in hoeverre een fenomeen legitiem is. Meer concreet betekent dit dat een onderzoeker vooraf vaststelt welke factoren een fenomeen legitiem maken, alvorens in praktijk wordt getoetst in hoeverre die factoren aanwezig zijn. Indien blijkt dat het specifieke pakket aan factoren in praktijk gewaarborgd is zal geconcludeerd worden dat het fenomeen waarop het onderzoek betrekking heeft legitiem is. Anderzijds zal het fenomeen beoordeeld worden als niet legitiem indien niet aan de factoren voldaan wordt. Samenvattend gaat de normatieve benadering van legitimiteit uit van de assumptie dat het waarborgen van een bepaald pakket aan factoren gelijk getrokken kan worden aan legitimiteit.

Wanneer legitimiteit vanuit een empirische invalshoek wordt benaderd ligt de nadruk op de vraag in hoeverre iets als legitiem gezien wordt. Het gaat hier dus om de ervaren legitimiteit. Het is in dit kader niet aan de onderzoeker, maar aan de betrokkenen dan wel belanghebbenden van het fenomeen om een oordeel te vellen over de legitimiteit. Een empirisch onderzoek naar legitimiteit richt zich dan ook actief op de mening van de betrokkenen ten aanzien van het fenomeen, in tegenstelling tot de eerdere benadering, waarbij de onderzoeker zelf constateert of er sprake is van legitimiteit. Een empirisch onderzoek wordt vaak vergezeld door een normatieve component. Dit betekent dat een onderzoeker in de praktijk zal toetsen of de incorporatie van bepaalde factoren een positieve uitwerking heeft op de beoordeling van legitimiteit door de betrokkenen.

Waar de eerdere benadering bepleit dat het handhaven van een specifiek pakket aan factoren maakt dat iets legitiem is, voert binnen de empirische benadering de veronderstelling de boventoon dat bepaalde factoren naar verwachting een positieve uitwerking hebben op de legitimiteit. Hierbij wordt echter als kanttekening geplaatst dat deze veronderstelling niet altijd correct is. De mogelijkheid bestaat dat het fenomeen weliswaar voldoet aan de factoren waarvan verwacht wordt dat zij een positieve impuls geven aan de legitimiteit, maar desalniettemin kan de beoordeling van legitimiteit door de betrokkenen weinig optimistisch zijn. Een andere optie is dat het fenomeen in kwestie niet voldoet aan de factoren, terwijl zij toch door de betrokkenen een legitieme status toebedeeld krijgt. Dit betekent kortweg dat zich zo nu en dan discrepanties kunnen voordoen tussen de verwachtingen van de onderzoeker en de uitkomsten in praktijk (Weyers en Hartogh, 2007, p.7).

In dit onderzoek zal legitimiteit benaderd worden vanuit de empirische invalshoek. Een belangrijke reden die hieraan ten grondslag ligt is dat verwacht wordt dat de betrokkenen van het College in sterke mate invloed uitoefenen op de mogelijkheden van het College om zijn organisatiedoelen te bereiken (hier zal overigens later in het theoretisch kader dieper op ingegaan worden). Het is dan ook van groot belang voor het College dat de betrokkenen het als legitiem beschouwen, wil het slagvaardig kunnen handelen. Een empirische benadering biedt de mogelijkheid inzichtelijk te krijgen hoe de betrokkenen de legitimiteit van het College beoordelen, zodat het College in staat wordt gesteld hierop te anticiperen.

Een andere reden waarom is gekozen voor een empirische benadering is dat het de mogelijkheid biedt de theorie te toetsen aan de praktijk (Mommers, 2006, p18-19). Zoals later in dit theoretisch kader zal blijken zijn er specifiek voor een nationaal mensenrechteninstituut een aantal factoren opgesteld welke betrekking zouden hebben op zijn legitimiteit. Een empirische benadering van legitimiteit geeft de onderzoeker de kans na te gaan in hoeverre deze factoren een relevante rol spelen ten aanzien van de legitimiteit van het College. Indien blijkt dat deze factoren inderdaad invloed hebben op de legitimiteit kan de hypothese worden bevestigd, wanneer echter uit het onderzoek zal voortkomen dat dit niet het geval is kan de hypothese (tenminste deels) worden verworpen. Al met al zal dit onderzoek, zoals ook al eerder is vermeld, hierdoor naar verwachting een bijdrage leveren aan het bredere wetenschappelijk debat rondom dit thema.

## **2.2 Wat is legitimiteit?**

Legitimiteit wordt in de volksmond gelieerd aan woorden als draagvlak, gezag en aanvaarding. Deze termen bieden echter nog te weinig handvatten om nauwkeurig te kunnen definiëren wat legitimiteit precies is. Deze paragraaf zal dan ook in het teken staan van de zoektocht naar de betekenis van legitimiteit.

### **2.2.1 Een theoretische verkenning van het begrip**

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al naar voren is gekomen wordt legitimiteit gekoppeld aan een veelvoud aan begrippen, maar in de regel zijn de meeste legitimiteitstheorieën opgesteld rondom het idee dat legitimiteit direct terug te voeren is op acceptatie dan wel aanvaardbaarheid. In het boek *The Psychology of Legitimacy*, waarin een aantal benaderingen van legitimiteit met elkaar zijn vergeleken, is hierover de volgende opmerking geplaatst:

*'The first conclusion I came to had to do with the astonishing breadth of the concept of legitimacy. It refers to the acceptance of just about anything at all as 'right' providing acceptance does not simply depend on gain, and it has consequences for the stability of just about any feature of social structure emergent in just about any social process'* (Jost en Major, 2001, p.51).

De bestuurskundige benadering van legitimiteit vormt, betreffende de koppeling van legitimiteit aan acceptatie, geen uitzondering. De meeste theorieën rondom legitimiteit zijn ofwel direct dan wel indirect gelieerd aan acceptatie, zoals onder meer blijkt uit de volgende definitie:

*'De legitimiteit van een beleid is de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokkenen. Het gaat daarbij om de mate waarin het beleid door de betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of althans acceptabel wordt beschouwd of gesteund'* (Tirion, 2006, p.93).

Rosenthal onderschrijft net zoals Hoogerwerf dat legitimiteit betrekking heeft op aanvaarding. Hij beschrijft legitimiteit als volgt: *'Goed bestuur is legitiem. Dat wil zeggen dat het wordt aanvaard door degene namens wie bestuurd wordt'* (Tirion, 2006, p.93).

Beide benaderingen, waarin als rode draad geldt dat aanvaarding van een beleid door de betrokkenen zal leiden tot legitimiteit, vertonen sterke overeenkomsten met de legitimiteitstheorie van Easton. Easton wordt gezien als een van de belangrijkste grondleggers van de legitimiteitstheorieën. Volgens hem is een legitieme autoriteit *'one that is recognized as valid or justified by those to whom it applies'* (Bekkers, 2007, p.32). Hoewel Easton in mindere mate spreekt over aanvaarding en zich meer richt op rechtvaardiging, is het aannemelijk te stellen dat rechtvaardiging betrekking heeft op de acceptatie dan wel aanvaarding van een beleid door de betrokkenen.

Tilling omschrijft legitimiteit als volgt: *'legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions'* (2004, p.1). Volgens hem is de acceptatie van een handeling afhankelijk van het oordeel of de handeling gewenst, correct en gepast is.

In tegenstelling tot de voorgaande beschrijvingen lijkt het erop dat Tilling wil benadrukken dat de beoordeling van de 'juistheid' van een handeling in sterke mate afhankelijk is van de context waarin het oordeel geveld wordt. Sociale normen, waarden en overtuigingen zouden hierbij een rol spelen, waaruit de conclusie getrokken kan worden dat de beoordeling of een beleid goed is of niet zal variëren in verschillende contexten.

Een andere benadering van legitimiteit is afkomstig van Tyler. Hij bepleit dat legitimiteit een psychologisch bezit is van een autoriteit, institutie of sociaal arrangement, waardoor degenen die in contact staan met de autoriteit, het instituut of het arrangement geloven dat deze juist en gepast is (2005, p.375). Deze beschrijving wijkt enigszins af van de eerder genoemde definities, door de stelling dat legitimiteit een bezit is van een autoriteit. Deze uitspraak valt in twijfel te trekken omdat de legitimiteit van een autoriteit, institutie of sociaal arrangement (vanuit een empirische benadering) afhankelijk is van het oordeel van de betrokkenen.

Zij zijn degenen die bepalen in hoeverre er sprake is van legitimiteit. Het is dan ook meer plausibel te stellen dat legitimiteit een kenmerk is van de beoordelaars dan dat het een bezit is van het instituut, de autoriteit of het sociaal arrangement in kwestie.

Een laatste omschrijving van legitimiteit die in dit onderzoek is geïncorporeerd is afkomstig van Slim. Hij beschrijft legitimiteit als: *'the particular status with which an organization is imbued and perceived at any given time that enables it to operate with the general consent of peoples, governments, companies and non-state groups around the world'* (2002, p.5). Opgesomd leidt legitimiteit, volgens hem, tot steun. Het knelpunt van deze definitie is dat niet helder wordt wat hij precies verstaat onder steun. Leidt legitimiteit tot actieve steun of passieve steun van de betrokkenen voor het beleid en wat heeft dit dan voor gevolgen? Slim wijdt hier niet over uit, waardoor deze definitie in praktijk enkele vraagtekens oproept.

Samengevat onderschrijven deze definities, de een meer bruikbaar dan de ander, dat legitimiteit onlosmakelijk is verbonden met acceptatie. Deze acceptatie zou voortvloeien uit de mening van de betrokkenen dat een entiteit juist, rechtvaardig en gepast is. Indien een entiteit geaccepteerd wordt door de betrokkenen is er sprake van steun en draagvlak voor de entiteit in kwestie. Wat overigens een belangrijke opmerking in dit kader is, is dat het waardeoordeel of iets juist, rechtvaardig dan wel gepast is naar verwachting afhankelijk is van de context waarin het oordeel wordt uitgesproken.

Met betrekking tot de definitie van legitimiteit die als uitgangspunt zal dienen binnen dit onderzoek is gekozen voor die van Tilling, en wel omdat deze (1) gecentreerd is rondom entiteiten in plaats van autoriteiten, wat de definitie direct toepasbaar maakt op het College (2) een empirische grondslag heeft, doordat deze onderschrijft dat legitimiteit een perceptie dan wel assumptie is van anderen (3) veronderstelt dat een entiteit pas als legitiem zal worden beschouwd indien haar manier van handelen gepast is binnen een bepaald sociaal systeem. Wat overigens een beperking is van deze definitie is dat niet expliciet wordt aangekaart wat de gevolgen zijn voor de entiteit indien deze als legitiem wordt beschouwd.

Hiermee wordt bedoeld op de veronderstelling dat legitimiteit indirect steun impliceert. Daarom is ervoor gekozen naast deze definitie een segment van de definitie van Slim te incorporeren, meer specifiek waarin vermeld wordt dat legitimiteit een entiteit in staat stelt te handelen met goedkeuring van anderen.

Uiteindelijk is de definitie van legitimiteit welke in dit onderzoek als uitgangspunt genomen zal worden als volgt vormgegeven:

*Legitimiteit is een algehele perceptie of veronderstelling dat de handelingen van een entiteit gewenst, gepast of juist zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities, waardoor de entiteit in staat wordt gesteld te handelen met de algemene goedkeuring van de betrokkenen.*

## 2.3 Het belang van legitimiteit

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat indien een organisatie een legitieme positie heeft zij kan rekenen op steun van de betrokkenen. Maar wat zijn nu eigenlijk de gevolgen voor een organisatie indien zij deze legitimiteit niet kan waarborgen, of anders geformuleerd, wanneer de betrokkenen haar niet legitiem vinden? In de onderstaande paragraaf zal dieper ingegaan worden op de gevolgen van een gebrek aan legitimiteit. Hieruit zal onlosmakelijk voortvloeien dat legitimiteit een essentiële voorwaarde is voor het bestaansrecht van een organisatie.

### 2.3.1 De legitimiteitscrisis

Indien organisaties legitimiteit ontberen wordt ook wel gesproken over een legitimiteitscrisis. Hoewel de specifieke gevolgen van een legitimiteitscrisis zullen variëren per organisatie, is het desalniettemin mogelijk een algemeen beeld te schetsen van de te verwachten consequenties.

Een organisatie is in het algemeen in praktijk (ten minste deels) afhankelijk van andere actoren. Dit impliceert dat een organisatie niet in staat is volledig zelfstandig te opereren, maar dat zij hierbij ondersteund dient te worden door externe partijen (hierbij valt onder meer te denken aan de uitwisseling van kennis en middelen). Indien een organisatie kampt met een legitimiteitscrisis heeft dit gevolgen voor de bereidwilligheid van de betrokkenen om de organisatie te steunen. Dit kan zelfs omslaan in een bepaalde vijandigheid van de betrokkenen naar de organisatie in kwestie. In dit geval wordt er ook wel gesproken over een sociale sanctie; de omgeving waarin de organisatie opereert geeft dan expliciet aan dat zij het beleid van de organisatie afkeurt (Samkin en Botes, 2011, p.19 en p.41). Op korte termijn betekent een gebrek aan legitimiteit dat het voor een organisatie lastiger wordt haar doelen te bereiken, aangezien zij voor deze doelbereiking (deels) afhankelijk is van de steun van de betrokkenen en deze steun in zo'n situatie ontbreekt. Op lange termijn loopt de organisatie het risico haar algehele bestaansrecht te verliezen, aangezien haar beleid niet (langer) aansluit op de behoeften van de betrokkenen (Markensteijn, 2013).

### 2.3.2 Wat zou een legitimiteitscrisis betekenen voor het College?

Indien deze informatie vertaald zou worden naar het College kan een aantal conclusies getrokken worden. Ten eerste zou een legitimiteitscrisis van het College betrekking hebben op zijn mogelijkheden om zijn doelen te realiseren. Dat wil zeggen; indien het niet actief of passief gesteund wordt door zijn betrokkenen zal de doelbereiking in het geding komen. Dit gaat zowel op voor zijn strategische doelen als voor zijn primaire doel, namelijk: het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland (College voor de Rechten van de Mens, 2013).

Voorts zou door een legitimiteitscrisis zijn bestaansrecht op lange termijn onder vuur komen te liggen. Indien het College geen bestaansrecht heeft zullen de werkzaamheden als weinig tot non-relevant worden beschouwd door zijn omgeving. Dit zal als gevolg hebben dat zijn rapportages op het terrein van mensenrechten in mindere mate belang toebedeeld krijgen dan wanneer het wel legitiem is. Hierdoor komt eveneens zijn gezaghebbende positie in het geding, wat voorts ook een nadelige uitwerking heeft op zijn mogelijkheden tot doelbereiking.



Overigens is het legitimiteitsvraagstuk in de regel niet zo zwart wit als hierboven is geschetst. Een organisatie is meestal niet volledig legitiem dan wel totaal illegitiem, maar fluctueert ergens in het bredere spectrum van legitimiteit. Door echter beide extremen van legitimiteit tegen elkaar af te zetten kan een beeld worden opgemaakt wat legitimiteit *grosso modo* betekent voor een organisatie. De veronderstelling geldt dat hoe positiever de beoordeling rondom de legitimiteit van een organisatie is, hoe meer steun er zal zijn voor haar beleid. Eveneens is de verwachting dat de handelingen van een als legitiem beschouwde organisatie sneller zullen worden geaccepteerd. Deze relatief hoge mate aan steun en acceptatie zal voorts een positieve uitwerking hebben op de mogelijkheden van de organisatie om haar doelen te realiseren (Tirion, 2006, p.92-98).

#### **2.4 De betrokkenen van het College**

Al met al kan uit het bovenstaande geconcludeerd worden dat het voor het College van essentieel belang is dat zijn betrokkenen hem als legitiem beschouwen. Maar nu is de vraag die hieruit voortvloeit wie de betrokkenen van het College eigenlijk zijn?

In dit kader valt een onderscheid te maken tussen direct en indirect betrokkenen. De Nederlandse samenleving is indirect betrokken bij het beleid van het College voor de Rechten van de Mens. Dit vloeit voort uit het feit dat zijn primaire doel betrekking heeft op het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland, wat impliceert dat de doelbereiking relevant is voor de gehele maatschappij. Er is in dit onderzoek echter voor gekozen de nadruk te leggen op de beoordeling van de legitimiteit door de direct betrokkenen, te weten: de stakeholders uit het maatschappelijk middenveld en de overheid. Meer specifiek wordt hier gedoeld op zelfstandige bestuursorganen (zbo's), niet-gouvernementele organisaties (ngo's), adviesorganen en Rijksorganen welke actief zijn op het terrein van mensenrechten. De motivatie voor deze keuze ligt in de veronderstelling dat vooral deze partijen invloed kunnen en zullen uitoefenen op de mogelijkheden van doelbereiking voor het College. Zoals al eerder is vermeld is het College voor zijn doelbereiking afhankelijk van steun van zijn betrokkenen. Het onderscheid tussen de direct en indirect betrokkenen in dit kader is dat de afhankelijkheidsrelatie tussen het College en direct betrokkenen in veel gevallen sterker is dan tussen het College en de indirect betrokkenen. Bijvoorbeeld met betrekking tot het uitwisselen van kennis en middelen vormen deze partijen een belangrijke bron voor het College. Indien zij niet bereid zullen zijn hun expertise en ervaringen met het College te delen, omdat zij het College niet of weinig legitiem vinden, is het risico groot voor het College dat zijn doelbereiking in het geding komt.

#### **2.5 De bronnen van legitimiteit**

Nu in de vorige paragrafen uiteen is gezet wat legitimiteit is en waarom het belangrijk is voor het College is het tijd voor de laatste stap binnen dit theoretisch kader, welke opgebouwd is rondom de vraag hoe het College in praktijk zijn legitimiteit kan waarborgen. Vanuit de legitimiteitstheorieën worden enkele bronnen aangedragen welke naar verwachting een positieve uitwerking zullen hebben op de beoordeling van legitimiteit. De mate waarin deze bronnen daadwerkelijk impact hebben op de legitimiteit is in zekere mate afhankelijk van de context van het fenomeen waarop de legitimiteit betrekking heeft.

Vandaar dat de keuze is gemaakt om binnen dit hoofdstuk hoofdzakelijk in te zoomen op de specifieke bronnen die voor het College relevant zijn, dat wil zeggen, de bronnen die naar verwachting een positieve impuls geven aan de beoordeling van de legitimiteit door de eerder genoemde stakeholders. In het algemeen wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende legitimiteitsbronnen, te weten: input georiënteerde en output georiënteerde legitimiteit. In deze paragraaf zal uiteengezet worden wat beide bronnen precies inhouden, alvorens zij worden toegepast op het College.

### **2.5.1 Inputlegitimiteit**

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan inputlegitimiteit is dat legitimiteit voortvloeit uit democratische beginselen. Een benadering die enkele inzichten biedt in het concept van inputlegitimiteit is afkomstig van Boedeltje en Cornips. Zij omschrijven het als volgt:

*'Legitimacy on the input side depends on mechanisms that translate the will of the people into political decisions. If those mechanisms are judged by the people as 'democratic' or 'good' then there is input legitimacy' (2004, p.4).*

De definitie is slechts in beperkte mate direct toepasbaar op het College, aangezien zij zich richt op de inputlegitimiteit van politieke entiteiten. Wat echter wel een bruikbaar uitgangspunt is van deze definitie is dat inputlegitimiteit op een bepaalde manier samenhangt met de wens van de betrokkenen om hun meningen en overtuigingen vertegenwoordigd te zien in een beleid. Boedeltje en Cornips hebben het in dit kader over democratische mechanismen die de wensen van het volk vertegenwoordigen. Indien deze uitspraak wordt veralgemeniseerd kan gesteld worden dat inputlegitimiteit betrekking heeft op de mogelijkheden van betrokkenen om input te leveren aan een besluitvormingsproces en eveneens dat zij hun voorkeuren en belangen in bepaalde mate terug kunnen vinden in het uiteindelijke besluit. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat de betrokkenen in dat geval de uitkomsten van een besluitvormingsproces eerder zullen accepteren. Overigens wordt eveneens verwacht dat ook de betrokkenen, waarvan de belangen in mindere mate vertegenwoordigd zijn in het beleid, het beleid uiteindelijk zullen aanvaarden, indien het op democratische wijze tot stand is gekomen. In dit kader vormen de democratische mechanismen als een rechtvaardiging voor het genomen besluit.

Een andere beschrijving van inputlegitimiteit is afkomstig van Hendriks en Ostaaijen. Zij definiëren inputlegitimiteit als: *'de wijze waarop en de mate waarin een bestuur signalen vanuit de samenleving en burgerij oppikt, om toegankelijkheid en openheid daarvan, om participatie in het bestuur, om representativiteit van het bestuur' (2011, p.11).*

Inputlegitimiteit zou volgens hen voortvloeien uit participatiemogelijkheden evenals representativiteit en responsiviteit van de entiteit waarop de legitimiteit betrekking heeft (2011, p.15). Deze factoren geven een nadere specificatie van het begrip 'democratische mechanismen', zoals aangehaald door Boedeltje en Cornips in de eerste definitie van inputlegitimiteit.

Hoewel uiteraard niet met zekerheid gesteld kan worden dat Boedeltje en Cornips in hun definitie op deze factoren hebben gedoeld wanneer zij spraken over democratische mechanismen, wordt voor het vervolg van dit onderzoek desalniettemin de assumptie opgeworpen dat democratische mechanismen samenhangen met de participatiemogelijkheden, representativiteit en responsiviteit van een entiteit.

Overigens lijkt de beschrijving uit te gaan van een normatieve benadering van legitimiteit, aangezien hierin verondersteld wordt dat een bestuur legitiem is indien het voldoet aan een aantal criteria. Omdat de empirische benadering binnen dit onderzoek als uitgangspunt geldt behoeft deze normatieve benadering een vertaalslag. Vanuit dit perspectief kan geopperd worden dat de mogelijkheden tot participatie, representativiteit en responsiviteit van een entiteit naar verwachting een positieve uitwerking zullen hebben op de beoordeling van de legitimiteit door de betrokkenen.

Wanneer deze benadering als uitgangspunt wordt genomen voor inputlegitimiteit, kunnen we stellen dat de inputlegitimiteit van het College naar verwachting positief beoordeeld zal worden door de betrokkenen indien het College representatief en responsief is evenals de betrokkenen participatiemogelijkheden biedt in haar beleidsvorming, aangezien het op deze wijze het democratisch gehalte van zijn beleid opschroeft.

Specifiek zijn er voor NHRI's een aantal factoren opgesteld, die een positieve uitwerking zouden hebben op participatiemogelijkheden, representativiteit en responsiviteit. Daarnaast zijn nog enkele andere factoren aangehaald, zoals rechtmatigheid en toegankelijkheid, waarvan wordt geclaimd dat zij belangrijk zijn voor de inputlegitimiteit van een NHRI (Carver, 2000 en United Nations, 2009 en International Council on Human Rights, 2005). Deze vijf factoren zouden tezamen met de andere factoren die later in het theoretisch kader aan bod komen de legitimiteit van een NHRI bepalen, volgens een onderzoek van de International Council on Human Rights uit 2000 onder leiding van Richard Carver. Gedurende dit onderzoek is de focus gelegd op de vraag hoe een NHRI de mensenrechten op effectieve wijze kan promoten en beschermen. Een van de meest belangrijke conclusies was dit in sterke mate samenhang met de legitimiteit van het instituut. Zodoende hebben de onderzoekers na een empirisch onderzoekstraject van 21 maanden een lijst aan factoren weten te produceren die, volgens hen, de legitimiteit van een NHRI positief zouden sturen. Wat overigens aangemerkt kan worden als een gebrek dan wel heikel punt binnen dit onderzoekstraject is dat empirisch onderzoek slechts plaats heeft gevonden in vier landen, namelijk: Ghana, Indonesië, Mexico en Zuid-Afrika (Carver, 2000, p.3). Dit zou mogelijk negatieve gevolgen kunnen hebben voor de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Desalniettemin is dit onderzoek als uitgangspunt gekozen voor deze thesis, temeer omdat er weinig tot geen vergelijkbare onderzoeken zijn die zo specifiek inzoomen op de legitimiteit van NHRI's.

Enkele kanttekeningen zijn in dit kader wel op zijn plaats. Indien de assumptie opgeworpen wordt dat de incorporatie van bovengenoemde factoren naar verwachting zal leiden tot een positieve beoordeling van de legitimiteit door de betrokkenen wordt onlosmakelijk verondersteld dat deze factoren voor alle betrokkenen even relevant zijn. Dit lijkt een zeer onwaarschijnlijke assumptie. De verwachting is dan ook dat afhankelijk van de contextuele omstandigheden en achtergronden van een individuele actor, de ene factor meer belang toebedeeld zal krijgen dan de ander.

Tevens dient er rekening mee gehouden te worden dat de factoren welke in de volgende paragraaf aangehaald zullen worden zijn opgesteld voor alle NHRI's wereldwijd. Tussen de NHRI's zijn echter grote verschillen te destilleren, onder meer qua mandaat, omvang, institutionele vormgeving etc. (Carver, 2000, p.3). Dit impliceert dat de factoren soms in mindere mate bruikbaar of relevant kunnen zijn, afhankelijk van het specifieke NHRI waarop ze van toepassing zijn. In dit kader is het daarom van belang kritisch te analyseren in hoeverre het plausibel is dat deze factoren in praktijk een positieve bijdrage zullen leveren aan de beoordeling van legitimiteit door de stakeholders van het College.

### **2.5.2 Factoren die inputlegitimiteit beïnvloeden van een NHRI**

De eerste factor die genoemd wordt is dat een NHRI een stevige wettelijke grondslag dient te genieten. Hierbij is het van belang dat een NHRI geformeerd is door het parlement, nog beter wanneer zij in de grondwet is geïncorporeerd. Het argument dat hieraan ten grondslag ligt is dat een stevige wettelijke grondslag de maatschappelijke positie van het NHRI verankert waarbij tevens de politieke waan van de dag zoveel mogelijk in de kiem wordt gesmoord. Met andere woorden, wanneer het politieke klimaat rondom een NHRI verandert impliceert dit niet direct dat het instituut zonder slag of stoot opgedoekt kan worden, aangezien zij een wettelijke bescherming geniet. Voorts zou een NHRI, wanneer deze geformeerd is door het parlement, op voorhand een hoger democratisch gehalte genieten, wat op zijn beurt weer een positieve uitwerking heeft op zijn legitimiteit (Carver, 2000, p.6).

Verder zou de representativiteit van de medewerkers een belangrijke factor zijn voor het vergaren van een legitieme status. De samenstelling van de medewerkers dient een weergave te zijn van de maatschappelijke realiteit (International Council on Human Rights, 2005, p.8). Ook dienen bijvoorbeeld de medewerkers die in direct contact staan met de burger alle individuen uit verscheidene subculturen in eigen taal te woord te kunnen staan. De algehele veronderstelling die aan dit argument ten grondslag ligt is dat brede diversiteit van medewerkers de toegankelijkheid voor de verschillende subculturen uit de samenleving ten aanzien van het instituut vergroot. Een derde factor die invloed zou hebben op de inputlegitimiteit heeft eveneens betrekking op de toegankelijkheid van het NHRI, maar dan meer vanuit geografisch perspectief. Het argument gaat dat mensenrechtenschendingen vooral de meest kwetsbare groepen in de samenleving treffen. Deze groepen zijn meestal niet of slechts in zeer beperkte mate in staat juridische ondersteuning in te roepen. Dit vloeit onder meer voort uit hun geografische positie ten opzichte van de hulpverlenende organen. De afstand tussen de gedupeerden in kwestie en een hulpverlenende instantie is vaak letterlijk 'groot', wanneer de gedupeerden bijvoorbeeld in een ruraal deel van het land wonen en de instanties hoofdzakelijk in steden zijn gevestigd. De assumptie geldt in dit kader dat een NHRI, wanneer zij lokale kantoren installeert, burgers eerder de mogelijkheid biedt bij haar hun beklag te doen (Carver, 2000, p.6 en United Nations, 2009, p.24). De laatste factor die in dit kader betrekking heeft op de inputlegitimiteit van een NHRI is haar coöperatie met stakeholders uit het maatschappelijk middenveld. Een van de meest gebruikelijke coöperatievormen zijn de consultatierondes tussen de NHRI's en het maatschappelijk middenveld, welke vaak in het teken staan van informatie uitwisseling rondom bepaalde mensenrechtentopics. Andere samenwerkingsvormen vinden uiting in het organiseren van conferenties, workshops, seminars, het houden van ronde tafel gesprekken en het uitbrengen van gezamenlijke publicaties en aanbevelingen (Dzumhur, 2011, p.5). Oorspronkelijk wordt vooral verwacht dat de mate waarin een NHRI met haar

stakeholders samenwerkt van invloed is op haar mogelijkheden om haar doelen te bereiken (Carver, 2000, p.6). Echter, het is eveneens aannemelijk dat samenwerking met de stakeholders een positieve uitwerking heeft op haar democratisch gehalte. Zoals al eerder in dit hoofdstuk is aangehaald heeft inputlegitimiteit onder meer betrekking op de mogelijkheden van de betrokkenen aandeel te nemen binnen de beleidsvorming. Indien de stakeholders op actieve wijze worden betrokken bij het beleid van een NHRI is de verwachting dat hiermee haar democratische legitimiteit groeit.

### **2.5.3 De factoren met betrekking tot het College**

Al eerder in dit hoofdstuk is aangehaald dat het belang dat deze factoren wordt toebedeeld naar verwachting afhankelijk is van de specifieke kenmerken en omstandigheden van de belanghebbenden en het NHRI in kwestie. Vanuit het standpunt van de zbo's, ngo's, adviesorganen en Rijksorganen waarmee het College samenwerkt, zijn de volgende conclusies voorhand:

De verwachting is dat de coöperatie van het College met stakeholders een belangrijke voorwaarde is voor het genereren van legitimiteit vanuit de inputkant. Wanneer de stakeholders de mogelijkheid hebben samen te werken met het College rondom een bepaald mensenrechtentema worden zij in staat gesteld input te leveren op het te voeren beleid van het College, waardoor het democratisch gehalte van het College groeit. Zoals al eerder is opgemerkt is deze waarborging van participatiemogelijkheden naar verwachting een belangrijke, zo niet de belangrijkste, factor ten aanzien van het genereren van een legitieme positie vanuit de inputzijde. Tot op heden heeft het College de facto met haar stakeholders gecoöpererd in de vorm van het uitbrengen van gezamenlijke publicaties en het realiseren van consultatierondes. Voorts heeft er ook samenwerking plaatsgevonden op meer ad hoc terrein, waarbij te denken valt aan informatie uitwisseling en afstemming rondom de handelingen van de verschillende actoren, teneinde overlap in de werkzaamheden tegen te gaan (College voor de Rechten van de Mens, 2013). De assumptie is dat vooral de eerste twee coöperatievormen (gezamenlijke publicaties en de consultatierondes) van sterke invloed zijn op het oordeel van de betrokken stakeholders rondom de inputlegitimiteit van het College. In beide samenwerkingconstructies hebben de stakeholders namelijk relatief veel mogelijkheden het beleid van het College in bepaalde mate te 'beïnvloeden' dan wel sturen, waardoor het democratisch gehalte van het beleid groeit.

Voorts wordt verondersteld dat een wettelijke grondslag een belangrijk criterium is voor alle betrokkenen aangaande het oordeel over de legitimiteit van het College, aangezien het College zich hiermee onder andere indekt tegen een abrupte wijziging dan wel afschaffing van het instituut, bijvoorbeeld veroorzaakt door veranderingen in het politieke klimaat. Tevens wordt ook verwacht dat een formatie van de wet door het parlement een positieve uitwerking zal hebben op het democratisch gehalte van het College. Dat gezegd hebbende is een kanttekening in dit kader noodzakelijk. Het is niet in sterke mate plausibel te verwachten dat een incorporatie in de grondwet van enorme meerwaarde is voor de beoordeling van de legitimiteit van het College door zijn stakeholders. Zoals al eerder is aangehaald zou een grondwettelijke basis het instituut nog sterker dan een reguliere wet verankeren in de maatschappij, omdat het zich hierdoor meer zou kunnen wapenen tegen mogelijke ongewenste veranderingen in zijn beleid geïnitieerd door de politieke machthebbers. Nu is dit wellicht van groot belang voor landen waarin bijvoorbeeld politieke corruptie een grote rol speelt, of waarin een reguliere wettelijke basis weinig garanties biedt voor duurzaamheid, maar dit gaat voor Nederland in mindere mate op.

Voordat in Nederland een wetswijziging plaats zal vinden moet het wetsvoorstel door beide Kamers goedgekeurd worden. De inzittenden van de Kamers zijn allen op democratische wijze verkozen door het volk. Dit betekent dat de regering niet zonder slag of stoot een wet kan veranderen wanneer zij daar behoefte toe voelt. De verwachting is dan ook dat incorporatie van het College in de grondwet niet in sterke mate een relevante factor is voor de legitimiteit vanuit het oogpunt van de stakeholders.

Van de overige factoren, betreffende de representativiteit van de medewerkers en de toegankelijkheid, wordt betwijfeld of zij een positieve impuls zullen geven aan het oordeel van de legitimiteit door de stakeholders. Deze factoren zijn meer geënt op het genereren van een legitieme status vanuit het perspectief van de burger. De toegankelijkheid zou invloed hebben op de mogelijkheden van de burger bij het College aan te kloppen wanneer zij veronderstellen dat hun mensenrechten zijn geschonden. De representativiteit van de medewerkers zou de burger het gevoel moeten geven dat zijn of haar eigen subcultuur binnen het College is vertegenwoordigd.

Van beide factoren is het niet in sterke mate aannemelijk dat zij belangrijk zijn voor het oordeel omtrent de inputlegitimiteit van de stakeholders.

Kortweg is de conclusie van deze paragraaf dat (vooral) de coöperatie van het College met de stakeholders naar verwachting van sterke invloed is op de beoordeling van zijn inputlegitimiteit. Meer specifiek wordt vermoed dat de stakeholders veel waarde hechten aan coöperatie in de vorm van gezamenlijke publicaties en consultatierondes, omdat zij op die manier de meeste mogelijkheden hebben in bepaalde mate invloed uit te oefenen op het beleid van het College. Deze mogelijkheden tot inbreng zouden een positieve uitwerking moeten hebben op het democratisch gehalte van het College en hierbij zijn inputlegitimiteit. Tevens zou een wettelijke grondslag een relevante factor zijn met betrekking tot de beoordeling van de legitimiteit; hierbij wordt verwacht dat een reguliere wettelijke grondslag voldoende fundament biedt. Van de overige factoren lijkt het slechts in beperkte mate aannemelijk dat zij een significante invloed uitoefenen op de inputlegitimiteit van het College.

#### **2.5.4 Outputlegitimiteit**

Outputlegitimiteit heeft betrekking op de uitkomsten van een beleid. Hierbij geldt als uitgangspositie of de doelen zijn bereikt die de betrokkenen voor ogen hadden ten aanzien van een bepaald beleid. Ook is in dit kader de wijze waarop de doelen zijn bereikt van belang; zijn de middelen die hiervoor zijn ingezet op efficiënte wijze benut? De primaire veronderstelling achter outputlegitimiteit is dan ook dat legitimiteit gegeneerd kan worden door effectief en efficiënt handelen (Bekkers, 2007, p.38-41). Overigens zijn effectiviteit en efficiëntie niet de enige voorwaarden voor het vergaren van legitimiteit aan de outputkant. Volgens sommige theoretici dient een organisatie eveneens aan te tonen dat zij binnen haar beleidsvoering de voor haar gestelde regels dan wel voorschriften heeft gewaarborgd (Mena en Palazzo, 2012, p.14). In dit geval wordt outputlegitimiteit wat breder getrokken, door te veronderstellen dat het niet alleen betrekking heeft op de uitkomsten van het beleid, maar eveneens op de handhaving van normen en regels binnen het systeem.

### **2.5.5 Factoren die outputlegitimiteit beïnvloeden van een NHRI**

Met betrekking tot de outputlegitimiteit van alle NHRI's in het algemeen zijn zes factoren opgesteld die hier een positieve uitwerking op zouden hebben (Carver, 2000 en International Council on Human Rights, 2006 en Kumar, 2003). De eerste factor die invloed zou hebben op de outputlegitimiteit is de kwaliteit van de expertise van de medewerkers binnen een NHRI. Een brede mate aan expertise dient ervoor te zorgen dat het NHRI kennis heeft van veel issues welke gerelateerd worden aan mensenrechten, uiteenlopend van mensenhandel tot bijvoorbeeld zwangerschapsdiscriminatie. Hierdoor zou zij beter in staat worden gesteld gedupeerden in verschillende contexten te ondersteunen. Tevens zou de kwaliteit van onderzoek hierdoor een positieve impuls genieten. Verder dient het NHRI een efficiënte en gepaste manier van klachtafhandeling te realiseren. Centrale speerpunten hierbij zijn dat de klachtafhandeling begrijpelijk, snel en goedkoop dient te verlopen (Carver, 2000, p.6). Zoals al eerder is aangekaart komen degenen wiens mensenrechten geschonden zijn meestal voort uit kwetsbare groepen binnen de samenleving. Door de klachtafhandelingenprocedures binnen het NHRI af te stemmen op de behoeften van deze partijen zou de gevoelsmatige toegankelijkheid van het NHRI groeien (Carver, 2000, p.88). Een derde factor die is gedestilleerd heeft betrekking op de beleidsaanpak. In dit kader zou een programma aanpak superieur zijn aan een (individuele) klachtenaanpak. Een NHRI dient te reageren op de individuele klachten vanuit de maatschappij rondom mensenrechtenschendingen, maar hierbij is het sterk aanbevelenswaardig dat zij analyseert welke klachten gedurende een bepaalde periode de revue zijn gepasseerd en of hier nog verbanden in te herkennen zijn. Zo wordt zij in staat gesteld de problemen rondom mensenrechten in de samenleving vanuit een breder perspectief te benaderen en eveneens op te maken hoe 'ernstig' de aard van de zaak is (Carver, 2000, p.71-72). Een vierde factor heeft te maken met het budget. De assumptie is dat een gebrekkig budget eveneens leidt tot gebrekkige mogelijkheden om effectief te handelen. Een NHRI dient dan ook uitgerust te zijn met voldoende financiële middelen om haar doelen te kunnen bereiken. Tevens dient een NHRI haar eigen budget te beheren, om zo mogelijke politieke inmenging zoveel mogelijk te reduceren (International Council on Human Rights, 2006, p.57-59). Een vijfde factor welke betrekking zou hebben op de effectiviteit van een NHRI is coöperatie. Meer expliciet wordt hier bedoeld op het feit dat samenwerking met stakeholders een positieve uitwerking zal hebben op de doelbereiking van het NHRI, omdat deze partijen beschikken over een flinke dosis expertise en kennis op bepaalde mensenrechtenterreinen. Door samenwerking in de vorm van kennisuitwisseling zal een NHRI in staat worden gesteld een beter beeld te vormen over een specifiek mensenrechtenissue. Ook zou de samenwerking met ngo's in het bijzonder naar verwachting een positieve uitwerking hebben op de mogelijkheden van het NHRI om kwetsbare groepen in de samenleving te bereiken (Carver, 2000, p.98 en Kumar, 2003, p.297).

Afsluitend is onafhankelijkheid van het NHRI ten aanzien van de overheid en het maatschappelijk middenveld naar verwachting een belangrijke factor voor het realiseren van outputlegitimiteit. Een NHRI fungeert als schakel tussen de overheid en samenleving en heeft als taak mensenrechten te bevorderen en toe te zien op de naleving van mensenrechten. De meeste hedendaagse NHRI's zijn vormgegeven rondom de Paris Principles. Deze behelzen een aantal voorwaarden waaraan een NHRI dient te voldoen. Een van de centrale uitgangspunten van de Paris Principles is dat een NHRI onafhankelijk dient te zijn (Equality and Human Rights Commission, 2010, p.7).

Dit impliceert dat een NHRI haar positie dient af te bakenen ten aanzien van andere actoren die mensenrechten beschermen, zowel binnen als buiten de overheid (International Council on Human Rights, 2006, p.57-79). Indien zij niet onafhankelijk is, of slechts gebrekkig onafhankelijk, wordt verwacht dat de betrokkenen in mindere mate vertrouwen zullen hebben in haar functioneren (Carver, 2000, p.58).

### **2.5.6 De factoren met betrekking tot het College**

De verwachting is dat de betrokken stakeholders het College meer legitimiteit zullen toebedelen indien het College kan aantonen dat hij op effectieve en efficiënte wijze handelt en daarbij eveneens de voor hem geldende regels honoreert. Een vraag die hieruit voortvloeit is wanneer het College dan precies effectief en efficiënt is of als dusdanig zal worden aangemerkt? Indien effectief en efficiënt betrekking zou hebben op de mate van doelbereiking kan dit mogelijk problematische consequenties hebben voor de legitimiteit van het College. Het College is qua mogelijkheden om zijn strategische en primaire doelen te bereiken grotendeels afhankelijk van het beleid van de Rijksoverheid. Zijn rapporten rondom bepaalde mensenrechtensituaties in Nederland kunnen weliswaar dienen als een impuls voor de overheid bepaalde vervolgstappen te initiëren, maar dit betekent niet onlosmakelijk dat zij dit ook zal doen.

In praktijk kan dit betekenen dat het College weliswaar effectief en efficiënt heeft gehandeld, maar dat zijn doelbereiking alsnog in het geding is gekomen door acties van derden. Daarnaast is vaak niet direct te herleiden welke mechanismen een bepaalde verandering hebben bewerkstelligd. Ter indicatie hiervan: een van de strategische doelen van het College is dat binnen beleid, wet- en regelgeving mensenrechten gewaarborgd worden. Indien zal blijken dat dit doel behaald is, blijft het desalniettemin de vraag waardoor dit is gekomen? Volgt dit uit de inspanningen van het College? Of hebben op internationaal niveau bepaalde veranderingen plaatsgevonden die zijn doorgevloeid naar Nederlandse wet- en regelgeving? Of is deze verandering te danken aan de lobbypraktijken van bepaalde mensenrechten ngo's? Of komt dit bijvoorbeeld voort uit een conglomeraat van deze factoren? In dit geval is het vaak zeer complex causale verbanden op te maken. Dit betekent dat niet statisch kan worden vastgesteld wat het precieze aandeel van het College binnen dit proces, of soortgelijke processen, is geweest. Om in zo'n situatie, waarin een bepaald doel van het College is bereikt, het College hierom een legitieme status toe te bedelen is aldus incorrect, wanneer bijvoorbeeld andere partijen een groter aandeel hebben gehad in dit proces.

Een andere mogelijkheid om de outputlegitimiteit te beoordelen is aan de hand van de taakuitvoering. In dit kader zou de outputlegitimiteit van het College voortvloeien uit de effectiviteit en efficiëntie waarmee hij zijn taken uitvoert. Wanneer zijn taakuitvoering als uitgangspunt genomen wordt voor de outputlegitimiteit zullen politieke tendensen en voorkeuren in mindere mate in staat zijn een negatieve uitwerking te hebben op het volbrengen van de taken, aangezien het College zijn taken in onafhankelijkheid uitvoert. Eveneens is het relatief eenvoudiger een oordeel te vellen over de taken van het College en de mate waarin deze taken op effectieve en efficiënte wijze zijn uitgevoerd. Al met al impliceert het bovenstaande dat het oordeel van de stakeholders aangaande de outputlegitimiteit in sterke mate bepaald zal worden door de criteria die zij hiervoor hanteren. De verwachting is dat voor het College het meest voordelig zal uitpakken indien de betrokken stakeholders hun oordeel betreffende de outputlegitimiteit baseren op de effectiviteit en efficiëntie van de taakuitvoering.



De vraag die hieruit voortvloeit is hoe het College nu precies op effectieve en efficiënte wijze haar taken kan uitvoeren? In de vorige paragraaf is aangehaald dat een NHRI effectief en efficiënt kan handelen indien zij een programma aanpak voert, haar budget toereikend en in eigen beheer is, zij samenwerkt met haar stakeholders, haar klachtafhandeling vlot verloopt en zij beschikt over een brede mate aan expertise. Voor de stakeholders van het College geldt dat op voorhand niet verondersteld wordt dat de eerste drie factoren in meer of mindere mate relevant zijn voor de legitimiteit dan de theorie doet vermoeden. Wat in dit kader voor de stakeholders wellicht wel van minder groot belang is, is de kwaliteit van de wijze van klachtafhandeling, aangezien deze betrekking heeft op de relatie tussen het College en individuele burgers. Voor burgers is het naar verwachting belangrijk dat hun klacht snel en helder wordt verwerkt, maar aangezien de stakeholders hier weinig mee te maken hebben is het aannemelijk dat dit voor hen een minder belangrijk onderwerp is aangaande de beoordeling van legitimiteit aan de outputkant. Tevens wordt verondersteld dat de brede mate aan expertise naar verwachting van belang is voor de outputlegitimiteit van het College, maar dat dit niet in alle gevallen opgaat. Ter indicatie hiervan: het beschikken over een brede mate aan expertise is vermoedelijk van belang voor een beleidsafdeling, wanneer deze zich bezighoudt met mensenrechtenissues in de meest brede strekking van het woord. Dit impliceert dat de medewerkers op de desbetreffende afdeling een breed spectrum aan kennis in huis dienen te hebben willen zij deze onderwerpen naar behoeven kunnen behandelen. Voor weer een andere afdeling, welke bijvoorbeeld is gericht op thema's rondom gelijke behandeling, is een brede expertise in mindere mate een vereiste voor een goede taakuitvoering.

In dit kader is het van groter belang dat de medewerkers bekend zijn met de ins en outs rondom gelijke behandeling, waaruit onlosmakelijk voortvloeit dat het voor hen minder relevant is kennis te vergaren rondom mensenrechtenthema's die hier niet direct mee samenhangen. Samenvattend zal het belang dat een brede mate aan expertise toebedeeld wordt naar verwachting onlosmakelijk samenhangen met de functie dan wel afdeling waarop deze van toepassing is.

Daarnaast dient het College te bewaken dat hij naar aanloop van zijn doelbereiking de voor hem geldende regels en procedures honoreert. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op zijn taak om vanuit een onafhankelijke positie ten aanzien van het maatschappelijk middenveld en de overheid mensenrechten te waarborgen (Artikel 4 Wet College voor de Rechten van de Mens). Voor het College geldt dat het, als NHRI, toebedeeld is met de taak mensenrechten te beschermen en bevorderen vanuit een onafhankelijke positie. Hiermee onderscheidt hij zich van andersoortige actoren op het mensenrechtenterrein. Indien het College zijn onafhankelijkheid ten aanzien van de overheid niet kan waarborgen zal dit naar verwachting gevolgen hebben voor zijn outputlegitimiteit vanuit het oogpunt van de stakeholders uit het maatschappelijk middenveld. Zonder onafhankelijk te zijn zal het College wellicht weggezet worden als 'marionet' van het Rijk, waardoor het College het risico loopt de bereidwilligheid van deze actoren om samen te werken te verliezen. Anderzijds zal het College, indien hij zijn onafhankelijkheid ten aanzien van de stakeholders uit het maatschappelijk middenveld niet kan waarborgen, naar verwachting door het Rijk beschouwd worden als een van de zoveel activistische partijen. Hierdoor zal de bereidheid van de overheid om de rapporten van het College in zijn beleid mee te nemen naar verwachting terugvloeien. Het waarborgen van een onafhankelijke positie in beide richtingen is aldus voor het College naar verwachting een belangrijke factor voor het waarborgen van draagvlak.

Concluderend kan gesteld worden dat het College legitimiteit aan de outputkant van zijn beleid kan genereren indien het beleid op effectieve en efficiënte wijze gevoerd wordt. Een aantal factoren die hier naar verwachting een positieve bijdrage aan zullen leveren zijn het hanteren van een programma aanpak, de beschikking over een toereikend budget (dat tevens in eigen beheer is) en een brede mate van expertise op het terrein van mensenrechten. Overigens dient bij deze laatste factor als kanttekening te worden geplaatst dat het belang hiervan naar verwachting contextafhankelijk zal variëren. Daarnaast is samenwerking met de stakeholders vermoedelijk een (zeer) belangrijke bron voor het College om effectief en efficiënt te kunnen opereren, aangezien deze stakeholders beschikken over middelen die in sterke mate van belang zijn voor de doelbereiking van het College (hierbij valt te denken aan expertise, contacten e.d.). Ten slotte is niet alleen de effectiviteit en efficiëntie van het beleid van belang, maar ook de handhaving van procedures, normen en regels binnen het instituut. Een van de belangrijkste pijlers in dit kader is het waarborgen van de onafhankelijkheid tijdens de beleidsvoering.

Indien het College niet kan aantonen aan haar stakeholders dat het beleid in onafhankelijkheid wordt uitgevoerd, zal dit naar verwachting een negatieve uitwerking hebben op het beeld dat deze partijen van het College hebben, waarbij tevens het draagvlak naar verwachting schade zal ondervinden. Vandaar dat bij uitstek van deze factor wordt verwacht dat zij significante invloed heeft op de outputlegitimiteit van het College.

## **2.6 Het spanningsveld tussen onafhankelijkheid en samenwerking**

In de vorige paragrafen is aangehaald dat meerdere factoren naar verwachting van invloed zijn op de beoordeling van de input- en outputlegitimiteit. Hierbij is, naar aanleiding van het doel van dit onderzoek, in het bijzonder aandacht geschonken aan factoren die het oordeel van de stakeholders zouden beïnvloeden. Twee factoren behoeven in dit kader nog wat meer toelichting, te weten: onafhankelijkheid en coöperatie.

Zoals al eerder te lezen was voert het College zijn taken in onafhankelijkheid uit. Deze onafhankelijke positie heeft zowel betrekking op zijn relatie met de overheid als zijn relatie met andersoortige actoren, waaronder ngo's, zbo's en adviesorganen. Hoewel het College een onafhankelijk overheidsorgaan is, dient het desalniettemin samen te werken met zijn stakeholders. De wisselwerking tussen de onafhankelijkheid en de mate waarin het College samenwerkt met zijn stakeholders kan in de praktijk uitmonden in een spanningsveld. Dit spanningsveld vloeit voort uit het samenspel van beide factoren, wat in bepaalde situaties kan leiden tot een trade off; meer samenwerking betekent dan minder onafhankelijkheid (en andersom).

De verwachting is overigens niet dat alle vormen van samenwerking in even sterke mate zullen leiden tot een situatie waarin de onafhankelijkheid moeilijker te waarborgen is. In de eerdere paragraaf, waarin aandacht werd besteed aan factoren rondom inputlegitimiteit, is al vermeld dat de samenwerking tussen de stakeholders en het College meestal plaatsvindt in consultatierondes, het organiseren van workshops, conferenties en seminars, het houden van rondetafelgesprekken en het uitbrengen van gezamenlijke publicaties en aanbevelingen. Indien deze vormen van samenwerking worden gerangschikt naar gelang het risico van een trade off komt het volgende plaatje eruit gerold:

	Risico trade off klein	Risico trade off gemiddeld	Risico trade off groot
<b>Consultatierondes</b>		X	
<b>Workshops</b>	X		
<b>Conferenties</b>	X		
<b>Seminars</b>	X		
<b>Rondetafelgesprekken</b>		X	
<b>Gezamenlijke publicaties</b>			X
<b>Aanbevelingen</b>			X

Naar verwachting doet de kans op een trade off zich hoofdzakelijk voor wanneer het College in samenwerking met zijn stakeholders gezamenlijke publicaties uitbrengt dan wel aanbevelingen schrijft. Dit vanwege het gegeven dat het uitbrengen van een gezamenlijk rapport impliciet inhoudt dat meerdere actoren een vinger in pap hebben betreffende onder meer de inhoud en conclusies welke in het rapport worden verwerkt. Indien de inhoud van het rapport overeenkomt met de visie van het College kan gesteld worden dat hij weliswaar samenwerkt, maar niet heeft ingeboet op de mogelijkheden zijn eigen standpunt tot uiting te brengen. Indien er echter discrepanties ontstaan tussen het College en de stakeholders rondom de gewenste onderzoeksrichting dient zich een probleem aan. Enerzijds kan het College in zo'n situatie de keuze maken zijn mening 'door te drukken', anderzijds kan het College zich schikken naar de wensen van de andere partij. Het gevolg van de eerste keuze is dat het College weliswaar zijn onafhankelijkheid waarborgt, maar hierdoor gelijktijdig riskeert de toekomstige samenwerkingsbereidwilligheid van de stakeholder in kwestie te verliezen, wat voor hem zal leiden tot een verlies van kennis en expertise rondom een bepaald mensenrechtenissue. Indien het College echter de keuze maakt zich te schikken naar de voorkeuren van de ander wordt die relatie weliswaar gewaarborgd, maar zal dit onlosmakelijk betekenen dat zijn onafhankelijke positie hierop heeft ingeboet.

Van de consultatierondes en rondetafelgesprekken wordt verwacht dat de mogelijkheid op een trade off weliswaar aanwezig is, maar niet in zeer sterke mate. Het College werkt in dit geval samen met andere betrokken actoren door standpunten rondom een bepaalde thema door te nemen. Dit impliceert dat het College in dit kader weliswaar samenwerkt, maar dat hij eveneens zijn onafhankelijke positie kan waarborgen. Een trade off zal zich alleen voordoen indien het College zich snel laat verleiden de standpunten van de andere partijen over te nemen, wanneer hij bijvoorbeeld de samenwerkingsrelatie veilig wil stellen of wanneer het College toestaat dat andere partijen (onrechtmatig) namens hem spreken. Voorts wordt van de overige samenwerkingsvormen, betreffende het houden van conferenties, seminars en workshops, het niet plausibel geacht dat onafhankelijkheid en samenwerking snel zullen botsen. Deze samenwerkingsvormen hebben hoofdzakelijk betrekking op het in kaart brengen van mensenrechtenissues in Nederland. Voor het College is het hoofdzakelijk van belang dat zij op onafhankelijke wijze rapporteert en aanbevelingen doet over mensenrechten. Deze taak komt in dit kader niet aan bod, wat impliceert dat zijn onafhankelijkheid op dit terrein dan ook niet of nauwelijks geschonden kan worden.

### **2.6.1 Onafhankelijkheid en samenwerking**

De vraag die uit de vorige paragraaf voortvloeit is of het nu voor het College, in het geval van een trade off, meer aanbevelenswaardig is aangaande zijn legitimiteit zijn onafhankelijkheid te waarborgen of om zijn onafhankelijkheid in zo'n situatie tijdelijk ondergeschikt te maken?

Zoals al eerder is gebleken is samenwerking met de stakeholders een belangrijke factor voor het vergaren van zowel inputlegitimiteit als outputlegitimiteit. Door samenwerkingsverbanden aan te gaan met de betrokkenen wordt het democratisch gehalte van het College opgeschroefd. Specifiek wordt vooral verwacht dat het uitbrengen van gezamenlijke publicaties en aanbevelingen van belang is voor de stakeholders, aangezien zij middels die weg de meeste mogelijkheden hebben invloed uit te oefenen op het beleid van het College. Voorts heeft de samenwerking met de stakeholders, in de vorm van kennisuitwisseling, een positieve uitwerking op de mogelijkheden van het College zijn doelen te bereiken.

De onafhankelijkheid van het College heeft zowel direct als indirect sterke invloed op zijn bestaansrecht. Door zijn onafhankelijke positie onderscheidt hij zich van andersoortige actoren, zoals ngo's. Hieruit vloeit voor een groot deel zijn maatschappelijk belang voort; indien hij gelijk aan de andere actoren geen formele onafhankelijkheid waarborgt, zal hij sterk op een ngo gaan lijken, wat afbreuk zal doen aan zijn positie als NHRI. Dit impliceert dat zijn meerwaarde voor de samenleving daarmee drastisch zal kelderen, wat eveneens gevolgen zal hebben voor zijn bestaansrecht.

Indien een keuze moet worden gemaakt tussen onafhankelijkheid en samenwerking zou de balans naar verwachting uit moeten slaan naar het waarborgen van de onafhankelijkheid. Wanneer er sprake is van een trade off zou op korte termijn de keuze voor samenwerking wellicht het College meer opleveren (goede relatie met de stakeholders wordt gewaarborgd), maar op lange termijn zullen de voordelen van deze keuze niet opwegen tegen de nadelen. Het fundament van het College berust op het feit dat het, als onafhankelijk instituut, zich bezighoudt met het bevorderen van mensenrechten. Zoals hierboven al kort is aangeduid onderscheidt het College zich hierdoor van andersoortige organen. Indien het College zijn onafhankelijke positie verliest zal dit een negatieve uitwerking hebben op de geloofwaardigheid van zijn handelen. Het kan dan bijvoorbeeld niet langer garanderen dat zijn onderzoeken, rapportages en aanbevelingen belangeloos tot stand zijn gekomen. Hieruit vloeit voort dat de handelingen die hij verricht in mindere mate 'serieus' genomen zullen worden, wat onlosmakelijk betekent dat hij zijn gezaghebbende positie op het mensenrechtenterrein verliest. Voorts is het College, indien hij zijn onafhankelijkheid niet goed kan waarborgen, op zijn minst deels in strijd met de richtlijnen zoals opgenomen in de Paris Principles.

Kortweg kunnen we stellen dat verschillende vormen van samenwerking een positieve impuls zullen geven aan zowel de input als de outputlegitimiteit van het College, maar mocht er een spanningsveld ontstaan rondom de mate waarin het College samenwerkt en de mate waarin het onafhankelijk kan zijn dient voorrang te worden gegeven aan het laatste.

## 2.7 Conclusie

Concluderend kan geponereerd worden dat van sommige factoren, zoals aangehaald in de vorige paragrafen, vermoed wordt dat zij van invloed zijn op de beoordeling van de legitimiteit van het College door de stakeholders. Betreffende de legitimiteit welke gegeneerd kan worden aan de inputzijde van het beleid zullen naar verwachting vooral de coöperatie met stakeholders en de wettelijke grondslag een belangrijke rol spelen. Van de overige factoren wordt het niet of slechts in beperkte mate plausibel geacht dat zij invloed hebben op de beoordeling van de legitimiteit door de stakeholders, aangezien deze bijvoorbeeld meer toegespitst zijn op legitimiteit vanuit het perspectief van de burger. Aan de outputzijde wordt verwacht dat het College hoofdzakelijk haar effectiviteit en efficiëntie vanuit het perspectief van de stakeholders kan bevorderen en waarborgen indien hij op constructieve wijze samenwerkt, brede expertise in huis heeft, een programma aanpak hanteert en beschikt over voldoende budget, dat tevens in eigen beheer is. Daarnaast wordt verwacht dat het waarborgen van de onafhankelijke positie in dit kader een belangrijke factor is voor de stakeholders met betrekking tot de legitimiteit.

Uit het bovenstaande kan opgemaakt worden dat het College vermoedelijk zowel legitimiteit kan genereren aan de input- en outputzijde van zijn beleid. Dat gezegd hebbende dient in dit kader wel opgemerkt te worden dat de bronnen aan de outputzijde de bronnen aan de inputzijde overtreffen, in ieder geval qua aantallen. Dit zou impliceren dat het College in praktijk, indien het een keuze wil maken tussen de bronnen van legitimiteit, beter zijn pijlers zou kunnen richten op legitimiteit aan de outputkant aangezien het daar naar verwachting meer mogelijkheden heeft een legitieme positie te vergaren volgens de stakeholders dan aan de inputkant.

Daarnaast is een belangrijke factor aan de inputkant, de samenwerking met de stakeholders, tevens aan de outputkant een relevante factor. Dit betekent dat wanneer het College investeert in haar samenwerkingsrelaties dit een positief impuls zal geven aan beide bronnen van legitimiteit. Al met al is de verwachting dat het College, om een legitieme positie te vergaren volgens haar stakeholders, zich actiever dient te richten op de factoren die haar legitimiteit aan de outputzijde beïnvloeden dan de factoren die haar legitimiteit kunnen verschaffen aan de inputzijde. Overigens dient bij deze argumentatie wel als kanttekening te worden geplaatst dat in aantallen de bronnen aan de outputzijde weliswaar de bronnen aan de inputzijde overtreffen, maar dat het belang dat deze bronnen wordt toebedeeld in dit kader tevens een rol speelt. Met andere woorden, wellicht zijn de bronnen van legitimiteit aan de inputzijde volgens de respondenten van grotere invloed op de legitimiteit dan de bronnen aan de outputzijde. Het empirisch deel van het onderzoek zou hier wat meer inzichtelijkheid in moeten geven.

Een laatste opmerking is in dit kader nog van belang, namelijk dat de incorporatie van de factoren geen garantie zal bieden voor legitimiteit. Al eerder in het theoretisch kader is besproken dat zich zo nu en dan discrepanties voordoen tussen legitimiteit op papier en de beoordeling van de legitimiteit in praktijk. De redenen hiervoor liggen in een veelvoud aan oorzaken, die vaak moeilijk te achterhalen zijn. Dus hoewel verwacht wordt dat de factoren een positieve uitwerking zullen hebben op de legitimiteit van het College, biedt de incorporatie van deze factoren geen garantie voor het vergaren van een legitieme status.

## 3. Methoden en technieken

### 3.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de vraag waarom en wanneer het College voor de Rechten van de Mens legitiem is volgens haar stakeholders. Om hier een goed onderbouwde uitspraak over te kunnen doen zal de theorie die in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen in praktijk moeten worden getoetst. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd hoe het praktijkonderzoek is vormgegeven, welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd en welke onderzoekskeuzes zijn gemaakt. Ten slotte zal aandacht worden geschonken aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### 3.2 Dataverzameling

In deze paragraaf zal beschreven worden voor welke onderzoeksmethode is gekozen, hoe vervolgens invulling is gegeven aan de desbetreffende methode en hoe is getracht binnen dit onderzoek om te gaan met de anonimiteit van de respondenten.

#### **3.2.1 Kwalitatief en kwantitatief onderzoek**

In het algemeen wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee typen onderzoek, te weten: kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De eerste onderzoeksmethode is geënt op het verkrijgen van data bij een groot aantal onderzoekseenheden. Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde metingen om zodoende grote hoeveelheden gegevens te kunnen verwerken en analyseren. Een mogelijk nadeel van deze onderzoeksmethode is dat de standaardisatie van de procedures en protocollen soms onlosmakelijk gepaard kan gaan met een hoge mate aan oppervlakkigheid van de resultaten (van Thiel, 2010, p.135).

Kwalitatief onderzoek richt zich actief op kennisneming van ervaringen, zienswijzen en betekenissen, waardoor bepaalde handelingen en gedragingen beter begrepen kunnen worden. Aan dit type onderzoek ligt de assumptie ten grondslag dat feiten en waarden onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat de sociale realiteit aldus te allen tijde wordt gevormd door een samenspel tussen beide factoren (Alvesson en Deetz, 2000, p.60-61). Een veelgenoemd nadeel van deze onderzoeksmethode is dat de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten een heikel punt kan vormen, aangezien deze in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, in mindere mate controleerbaar zijn. Tevens is de onderzoeksgroep binnen een kwalitatief onderzoek in de regel beperkter dan bij een kwantitatief onderzoek, wat mogelijk nadelige gevolgen heeft voor de veralgemenisering van de onderzoeksresultaten (van Thiel, 2010, p.156).

In dit onderzoek is ervoor gekozen een kwalitatieve onderzoeksmethode te hanteren. Deze keuze is gemaakt omdat deze onderzoeks aanpak zich beter leent voor een beantwoording van de hoofd- en deelvragen van het onderzoek dan een kwantitatieve benadering. Om achter het beeld rondom de legitimiteit van het College te komen dat aanwezig is bij de betrokkenen is het belangrijk te kunnen vragen naar de betekenissen en het 'waarom' achter het initiële antwoord.

Een kwalitatieve onderzoeksaanpak stelt de onderzoeker in staat door te vragen om zodoende achter de betekenisgeving te komen, waarbij dat niet of slechts in beperkte mate mogelijk is bij een kwantitatieve aanpak. Tevens leent deze onderzoeksaanpak zich er beter voor thema's te bespreken die wellicht van belang zijn voor de legitimiteit, maar die niet de revue passeren in de topiclijst. Door met een betrokkene in gesprek te gaan zou er meer duidelijkheid moeten ontstaan rondom de vraag waarom hij of zij een bepaald oordeel velt en waarop dit oordeel gebaseerd is. Een kwantitatieve onderzoeksmethode schiet hier naar verwachting in tekort, vandaar dat de keuze is gemaakt voor een kwalitatieve aanpak.

#### *3.2.1.1 Interviews*

Voor de vergaring van de empirische gegevens is binnen de kwalitatieve onderzoeksaanpak ervoor gekozen om interviews te houden. Het interview als middel om empirische data te verkrijgen leent zich er uitstekend voor om betekennissen en visies van de respondenten te achterhalen, aangezien het de onderzoeker in staat stelt door te vragen en samen met de respondent dieper op een thema in te gaan. In het kader van dit onderzoek is het achterhalen van de betekenisgeving een belangrijk issue, aangezien dit direct betrekking heeft op het doel van het onderzoek, namelijk nagaan hoe de legitimiteit van het College beoordeeld wordt door zijn stakeholders en waar dit oordeel op gebaseerd is.

Wanneer een onderzoeker de keuze maakt om zijn empirische gegevens te verzamelen met behulp van interviews, dient hij of zij vervolgens te besluiten of deze interviews ongestructureerd, semigestructureerd of volledig gestructureerd van aard dienen te worden. Bij een volledig gestructureerd interview zijn de vragen- en antwoordmogelijkheden op voorhand volledig vastgelegd, waardoor in praktijk gesproken wordt over een vragenlijst. Indien een onderzoeker een kwalitatieve onderzoeksmethode wil hanteren, waarin betekenisgeving een centrale rol speelt, ligt deze interviewstructuur dan ook meestal niet voor de hand. In de regel wordt er binnen de kwalitatieve aanpak gekozen voor ofwel het ongestructureerde interview of het semigestructureerde interview. Binnen het ongestructureerde interview zal de onderzoeker het gesprek inzetten met een open beginvraag, maar heeft hij of zij verder op voorhand geen andersoortige vragen opgesteld. Het belangrijkste gegeven binnen zo'n gesprek is om door te vragen op hetgeen de respondent vertelt. Meestal is het doel van een dusdanig type interview om een valide, volledig en duidelijk beeld te realiseren van de ervaringen van de geïnterviewde met betrekking tot een bepaald thema, zonder dat hier bij voorbaat al sturing in plaatsvindt door bepaalde topics te incorporeren (Baarda, de Goede en van der Meer-Middelburg, 2007, p.15) . Het semigestructureerde interview is een mengvorm van de hierboven genoemde interviewtypen. Binnen het semigestructureerde interview worden weliswaar op voorhand interviewvragen opgesteld, namelijk thema's die de onderzoeker in ieder geval wil bespreken, maar desalniettemin biedt de onderzoeker de respondent de gelegenheid ook gerelateerde onderwerpen aan te halen die niet op de vragenlijst aan bod komen (Universiteit Leiden, 2013).

Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen semigestructureerde interviews te hanteren. Deze keuze vloeit logischerwijs voort uit de informatie welke is voortgekomen uit de literatuur betreffende legitimiteit. Hierin werd vermeld dat legitimiteit samenhangt met een aantal concepten, bijvoorbeeld expertise, beleidsaanpak en representativiteit.

Door deze thema's te incorporeren in de vragenlijst wordt de onderzoeker in staat gesteld na te gaan in hoeverre deze assumpties, dat dit belangrijke factoren zijn voor de legitimiteit, berusten op waarheden, hoe belangrijk (of onbelangrijk) deze in praktijk zijn voor de legitimiteit en hoe het College 'scoort' op deze issues. Bij het behandelen van deze onderwerpen is in de vragenlijst ruimte gemaakt om in te gaan op de vraag 'waarom' een bepaald oordeel tot stand is gekomen en welke invloeden daar een rol in hebben gehad. Tevens wordt er ruimte in de vragenlijst ingebouwd om in te gaan op andere onderwerpen, welke wellicht niet als thema zijn aangekaart binnen het theoretische kader, maar die desalniettemin een rol kunnen spelen met betrekking tot de legitimiteit van het College om zodoende een zo breed mogelijk beeld te schetsen omtrent de factoren die voor de legitimiteit van het College van belang zijn.

### **3.2.2 Anonimiteit van de onderzoekseenheden**

Voor aanvang van de interviews is aan de respondenten vermeld dat hun uitspraken geanonimiseerd zullen worden zodat noch het College noch andere actoren dan wel partijen kunnen herleiden wie verantwoordelijk is voor welke uitspraken. Hierdoor is (tenminste deels) het risico ondervangen dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden zullen geven, vanwege bijvoorbeeld angst voor sociale repercussies (Fisher, 1993). Om de anonimiteit van de respondenten te kunnen waarborgen is ervoor gekozen de uitspraken van de respondenten te clusteren onder enkele categorieën. Zoals al eerder is vermeld worden de interviews afgenomen bij individuen die werkzaam zijn bij ofwel de zbo's, ngo's, adviesorganen dan wel rijksorganen. Door de uitspraken van deze respondenten op te hangen onder een van de vier organisatietypen zal door buitenstaanders niet te herleiden zijn welke respondent verantwoordelijk is voor welke uitspraak.

## **3.3 Selectie onderzoekseenheden**

Betreffende de keuze voor de onderzoekseenheden is sprake geweest van een doelgerichte selectie, welke in deze paragraaf kort toegelicht zal worden.

### **3.3.1 Selectie algemeen**

In het algemeen is voor het empirisch onderzoeksgedeelte getracht respondenten te vinden die direct in contact staan met College en eveneens binnen hun organisatie een relatief hoge functie bekleden. Het eerste criterium vloeit voort uit de wens dat de respondenten in staat zijn goed onderbouwde antwoorden te kunnen formuleren op de interviewvragen. In de interviews wordt ingezoomd op thema's als expertise van de medewerkers van het College, de onafhankelijkheid van het College en zijn toegankelijkheid. Om de kwaliteit van de resultaten te waarborgen is het dan ook van belang dat de respondent voldoende afweet van deze onderwerpen om hier een volwaardig oordeel over te kunnen vellen. Hiervoor is het aldus noodzakelijk dat hij of zij op regelmatige basis contact heeft, of heeft gehad, met het College. Het tweede criterium, gericht op de functieniveau van de respondenten, heeft indirect betrekking op de mogelijkheden van de respondent een algemene visie te kunnen vertegenwoordigen met betrekking tot de legitimiteit van het College vanuit de organisatie waar hij of zij werkzaam is. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat 'hoe hoger in de boom' de respondent zich bevindt, hoe meer kennis hij of zij heeft van het beeld binnen de organisatie rondom het College.

### **3.3.2 Selectie specifiek**

Hieronder zal kort toegelicht worden welke respondenten voor dit onderzoek benaderd zijn en hoe de precieze respondentenlijst uiteindelijk tot stand is gekomen.



## *Ngo's*

Alle ngo's waar het College momenteel mee samenwerkt zijn in meer of mindere mate betrokken geweest bij de oprichting van het College. Het eerste uitgangspunt voor de respondentenkeuze met betrekking tot de ngo's is dan ook de lijst geweest van het College waarin de ngo's, welke betrokken waren bij de oprichting, staan weergegeven. De organisaties staan in die lijst gecategoriseerd per thema, namelijk; vreemdelingen en mensenrechten, ouderenzorg en mensenrechten, leven met een beperking in Nederland, mensenrechteneducatie en algemeen/overig. Deze rangschikking per thema is in dit onderzoek overgenomen. Vervolgens zijn bij elk thema een of enkele organisaties eruit gepikt. De keuze om niet alle ngo's in het onderzoek te betrekken is genomen op basis van het feit dat het totale aantal betrokkenen meer dan 80 organisaties besloeg. In het kader van dit onderzoek is het, qua praktische haalbaarheid, onmogelijk bij al deze organisaties met medewerkers interviews af te nemen. Bij de eerste drie thema's is ervoor gekozen per thema een enkele organisatie, op basis van volledige willekeur, eruit te filteren. De categorie 'overig' besloeg een breed spectrum aan andersoortige ngo's. Omdat onder dit thema zoveel verschillende organisaties geplaatst zijn, in vergelijking met de vorige thema's, is de keuze gemaakt hierbinnen niet een, maar meerdere organisaties op de respondentenlijst te plaatsen. Hierbij is er bewust rekening mee gehouden dat de ngo's uit het thema 'overig', welke binnen dit onderzoek betrokken zullen worden, voort zouden moeten komen uit verschillende mensenrechtendisiplines. Deze keuze is gemaakt vanwege het risico dat een specifieke groep van organisaties die zich bezighoudt met hetzelfde mensenrechtenterrein een (sterk) afwijkend oordeel kan hebben over de legitimiteit van het College dan organisaties die zich bezighouden met andere mensenrechtenthema's. Indien alle respondenten uit de categorie 'overig' zouden voortkomen uit een specifieke mensenrechtenrichting, en hun mening inderdaad afwijkt van ngo's met een andere focus, zal dit een negatieve uitwerking hebben op de representativiteit van de onderzoeksresultaten. Door de respondentenlijst samen te stellen op basis van ngo's uit verschillende mensenrechtendisiplines wordt het risico ondervangen dat de onderzoeksresultaten een vertekend beeld van de algehele realiteit zullen opleveren.

Toen eenmaal de lijst was opgesteld met ngo's was de tweede stap om binnen deze ngo's individuele respondenten te vinden voor de afname van de interviews. Hiervoor is eveneens gebruik gemaakt van de oorspronkelijke lijst van het College. Bij sommige ngo's die hierin opgenomen waren stonden de contactgegevens van de personen die direct betrokken waren bij de oprichting van het College. Deze personen vullden allemaal een (relatief) hoge functie binnen het desbetreffende ngo waar zij werkzaam voor zijn. Daarnaast is bij de beleidsmedewerkers van het College geïnformeerd of deze personen nog steeds contact onderhouden met het College. Toen dit inderdaad het geval bleek zijn de personen toegevoegd aan de respondentenlijst. Met betrekking tot de overige ngo's, waarbij geen directe contactgegevens stonden, was het iets minder eenvoudig een lijst van geschikte respondenten op te stellen. Uiteindelijk zijn er via enkele beleidsmedewerkers van het College namen en contactgegevens doorgelopen van medewerkers van deze ngo's. Hierbij is expliciet verzocht aan de beleidsmedewerkers in dit kader alleen respondenten aan te bevelen die (nauwe) contacten onderhouden met het College. Daarnaast is getracht respondenten te vinden die zo hoog mogelijk in de boom van de desbetreffende organisaties zitten. De uiteindelijke respondentenlijst van de ngo's besloeg negen personen.

### *Zbo's*

Het proces waarin gezocht werd naar geschikte respondenten binnen de zbo's waar het College mee samenwerkte was relatief eenvoudiger dan bij de ngo's. Ten eerste werkt het College hoofdzakelijk samen met een viertal zbo's, te weten: de Ombudsman, de Kinderombudsman, het College Bescherming Persoonsgegevens en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers. Dit betekent dat het niet nodig was op voorhand een keuze te maken tussen welke zbo's wel en niet in het onderzoek meegenomen konden worden, aangezien het vanuit praktisch oogpunt goed mogelijk was hen allen in het onderzoek te betrekken. Hier is dan ook uiteindelijk voor gekozen, om zodoende een zo breed mogelijk beeld te kunnen schetsen van de meningen afkomstig uit de zbo's aangaande de legitimiteit van het College. Voorts ben ik aan de contactgegevens van de individuele respondenten gekomen via de directeur van het College. Via deze route was het mogelijk respondenten te benaderen die een (relatief) hoge functie bekleden binnen deze organisaties en die tevens veel contacten onderhouden met het College. Uiteindelijk zijn er bij de zbo's vier respondenten benaderd, een per organisatie.

### *Adviesorganen*

Het College werkt in het algemeen samen met een handvol adviesorganen; te weten: de Nationale Rapporteur Mensenhandel, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en het Sociaal Cultureel Planbureau. Gelijk aan het argument dat werd aangedragen met betrekking tot de zbo's (qua haalbaarheid en representativiteit) is ervoor gekozen alle adviesorganen in het onderzoek te willen betrekken. Het verkrijgen van de contactgegevens van respondenten binnen de adviesorganen was een redelijk lastige opgave. Via het College lag er geen directe route naar contactpersonen binnen deze organisaties. Hierom is besloten een algemene e-mail te sturen naar het secretariaat van beide adviesorganen, met het verzoek een interview te mogen afnemen bij de twee voorzitters. Het bericht is gericht aan de voorzitters omdat veronderstelt wordt dat (vooral) zij in contact staan met het College, wat zou betekenen dat zij een (goed) beeld hebben van het functioneren van het College.

### *Het Rijk*

Het College heeft op politiek terrein in de dagelijkse praktijk hoofdzakelijk contact met medewerkers van de Ministeries Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken. In het bijzonder betreft het hier twee ambtenaren van beide ministeries waar het College op structurele basis contact mee onderhoudt. Via een beleidsmedewerker van het College zijn de namen en contactgegevens van deze respondenten doorgelopen, alvorens zij benaderd zijn voor het onderzoek.

De uiteindelijke respondentenlijst wijkt op bepaalde terreinen af van de oorspronkelijke lijst. Dit vanwege het gegeven dat enkele respondenten die vooraf geselecteerd waren om uiteenlopende redenen niet deel konden nemen aan het onderzoek. In schematische vorm ziet de definitieve respondentenlijst er als volgt uit:

<i>Ngo's</i>	<i>Zbo's</i>	<i>Adviesorganen</i>	<i>Rijksorganen</i>
Medewerker Amnesty International	Medewerker Nationale Ombudsman	Medewerker Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	Medewerker Ministerie Veiligheid en Justitie
Medewerker Vluchtelingenwerk Nederland	Medewerker College Bescherming Persoonsgegevens	Medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau	Medewerker Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Medewerker Johannes Wierstichting	Medewerker Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers		
Medewerker NJCM			
Medewerker Anne Frankstichting			
Medewerker Nederlands Helsinki Committee			

Noot: vanwege de anonimiteit van de respondenten is niet weergegeven wat hun precieze functie is binnen de hierboven beschreven organisaties. Sommige functies zijn uniek binnen de organisaties, waardoor een weergave hiervan in dit onderzoek mogelijk nadelige gevolgen kan hebben voor de anonimiteit van de respondenten.

### 3.4 Proces

In deze paragraaf zal beschreven worden op welke wijze de respondenten zijn benaderd, hoe dit proces verliep en hoe de interviewafname uiteindelijk heeft plaatsgevonden. Tevens zal worden behandeld hoe de vragenlijst er in grote lijnen uit heeft gezien en op grond waarvan deze tot stand is gekomen.

#### 3.4.1 Benadering van de respondenten

De benadering van de respondenten heeft gefaseerd plaatsgevonden. Om te beginnen heeft de directeur van het College voor de Rechten van de Mens, nadat ik bij haar de respondentenlijst met contactgegevens had aangeleverd, een verzoek tot deelname ge-e-mailed aan alle personen op de lijst. Vervolgens zijn de respondenten door mij benaderd, ofwel telefonisch of per e-mail, om na te gaan of zij bereid zouden zijn een afspraak voor het interview in te plannen.

#### 3.4.2 Toegang tot de onderzoeksgroep

De toegang tot de onderzoeksgroep is in het algemeen redelijk tot stroef verlopen. Slechts bij enkele respondenten kwam een antwoord op het verzoek tot deelname binnen een week terug. Het overgrote deel liet na enkele weken van zich horen. Desalniettemin hebben al deze respondenten, welke pas later contact opnamen, toegezegd het interview te willen houden. Bij een handjevol respondenten is het niet gelukt een afspraak te maken, deze waren zowel telefonisch als per e-mail niet bereikbaar. Uiteindelijk heeft dit, zoals al eerder vermeld, erin geresulteerd dat de oorspronkelijke respondentenlijst op enkele aspecten herzien moest worden, aangezien het aantal respondenten anders zo summier was dat dit mogelijk een negatieve uitwerking zou hebben op de validiteit van de onderzoeksresultaten.

### **3.4.3 Het afnemen van de interviews**

De interviews zijn in alle gevallen, behalve één, afgenomen binnen de desbetreffende organisatie waar de respondent werkzaam was. De duur van de interviews varieerde van drie kwartier tot anderhalf uur. Bij enkele interviews bleek gaandeweg dat de respondent slechts in beperkte mate op de hoogte was van de beleidsvoering van het College. Hierdoor was het zo nu en dan zeer complex inhoudelijk in te gaan op bepaalde thema's, aangezien de respondent hier (te) weinig over afwist. De interviews zijn opgenomen met twee geluidsrecorders. Hierdoor konden de gesprekken bewaard en herbeluisterd worden. Er is gekozen voor een geluidsopname omdat hierdoor het risico op verkeerde interpretaties wordt gereduceerd, in tegenstelling tot wanneer de onderzoeker het gesprek in eigen woorden parafraseert. Voorts biedt het gebruik van een geluidsrecorder de onderzoeker de mogelijkheden aandachtig te luisteren, zonder daarnaast ook continue aantekeningen te hoeven maken.

### **3.4.4 De vragenlijst**

De vragenlijst (zie bijlage 1) welke gebruikt is gedurende de interviews is samengesteld op basis van de factoren die in het theoretisch kader aan bod zijn gekomen. Deze factoren worden gelieerd aan het vergaren van een legitieme status van een NHRI, te weten: representativiteit, expertise, onafhankelijkheid, samenwerking, toegankelijkheid, efficiëntie en effectiviteit, beleidsaanpak, budget en wettelijke grondslag. In grote lijnen is bij elk van deze factoren aan de respondent voorgelegd of deze voor haar of hem van invloed is op de beoordeling van de legitimiteit, in hoeverre deze factor van belang is voor de legitimiteit (variërend op een spectrum van enigszins belangrijk tot zeer belangrijk) en hoe de respondent het College 'scoort' op deze factor in praktijk. Ter indicatie hiervan; betreffende de factor expertise is onder andere aan de respondent gevraagd of en in hoeverre dit belangrijk is voor het College en in hoeverre het College volgens de respondent momenteel beschikt over 'voldoende' expertise. Ook is er binnen de vragenlijst expliciet aandacht geschonken aan de balans tussen onafhankelijkheid enerzijds en samenwerking anderzijds. Zoals al eerder in het theoretisch kader aan bod is gekomen kan er in bepaalde situaties een spanningsveld ontstaan tussen beide factoren. Door in de interviews de respondenten direct te bevragen naar hun mening of het College, wanneer het zich in een dusdanig spanningsveld bevindt, beter zijn onafhankelijkheid kan bewaren of meer aandacht dient te schenken aan het waarborgen van samenwerkingsverbanden kan het College hopelijk beter inschatten met welke keuze het op meer steun kan rekenen. Ten slotte is aan de respondenten gevraagd of er, naast deze factoren, nog andere aspecten van belang zijn met betrekking tot de legitimiteit van het College die eerder niet genoemd zijn. Dit om te voorkomen dat bepaalde factoren die van belang zouden zijn voor de legitimiteit, maar niet in het theoretisch kader genoemd zijn, over het hoofd worden gezien.

## **3.5 Analyse**

De interviews zijn na afname uitgewerkt tot transcripten. Hierbij is de gesproken audio volledig uitgeschreven in gedocumenteerde informatie. Vervolgens zijn de documenten waarin de interviews zijn uitgetypt gecodeerd om zodoende beter de gegevens te kunnen interpreteren. Hierbij is het MaxQDA programma gebruikt, waarbinnen de codering plaatsvindt in drie fases, te weten: open, axiaal en selectief.

### *Open coderen*

Gedurende de eerste fase, bestaande uit het open coderen, zijn alle gegevens grondig gelezen en vervolgens in fragmenten ingedeeld. Hierna zijn alle verschillende interviews met elkaar vergeleken, om zo op te maken of er bepaalde overeenkomsten waren tussen de fragmenten. De fragmenten die overeenkwamen zijn vervolgens geclusterd met behulp van een code. Deze code behelsde een samenvattende term waaronder de inhoud van alle fragmenten goed tot zijn recht kwam. Zo is uiteindelijk een codeboom gemaakt waarin de belangrijkste aspecten uit het onderzoeksmateriaal weer zijn gegeven.

### *Axiaal coderen*

Bij de tweede fase, het axiaal coderen, zijn de gegevens uit de vorige fase bij elkaar gevoegd. De begrippen welke zijn voortgevloeid uit het open coderen zijn hierbij van betekenis voorzien, onder meer door ze toe te lichten met verschillende voorbeelden uit de interviews. Daarnaast is hierbij wederom aandacht besteed aan de vraag hoe de verschillende codes samenhangen en of verdere clustering noodzakelijk was of dat de gegevens juist verder uitgesplitst dienden te worden.

Ten slotte is gedurende deze fase getracht op te maken wat nu precies de belangrijkste aspecten uit de gegevens waren.

### *Selectief coderen*

In de laatste fase, bestaande uit het selectief coderen, zijn de gegevens nog verder gestructureerd. Hierbij is er gezocht naar mogelijke verbanden tussen de verschillende categorieën uit de vorige fases. Daarnaast is er gezocht naar mogelijke kerncategorieën, dat wil zeggen; categorieën waarbinnen alle begrippen onderling verbonden konden worden. Uiteindelijk zijn alle categorieën vergeleken met de bevindingen uit de literatuur, waarbij gekeken is of er mogelijke significante overeenkomsten en verschillen tussen de literatuur en de onderzoeksresultaten te destilleren waren.

## **3.6 Betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten**

In deze laatste paragraaf van het hoofdstuk methoden en technieken zal worden stilgestaan bij de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten.

### **3.6.1 Betrouwbaarheid**

Betrouwbaarheid van een kwalitatieve onderzoeksmethode is vaak moeilijker te waarborgen dan bij een kwantitatieve aanpak. Hieronder zal kort weergegeven worden welke maatregelen zijn genomen om de betrouwbaarheid binnen dit onderzoek zo goed als mogelijk te bewaken.

- Ten eerste zijn de meetinstrumenten gedurende de onderzoeksfase consistent gebleven. Dit wil zeggen dat het gehanteerde onderzoeksinstrument, de vragenlijst, gedurende het onderzoekstraject niet is aangepast.
- Ten tweede zijn de transcripten van de interviews middels gestandaardiseerde procedures, zoals in MaxQDA, verwerkt en geanalyseerd.

Overigens zijn bepaalde kanttekeningen hier op zijn plaats; mogelijk hebben enkele factoren een negatieve uitwerking gehad op de betrouwbaarheid van de resultaten.

- De onderzoeker is nooit een volledig neutrale entiteit. Hij of zij heeft voorafgaand aan de gesprekken bepaalde vooroordelen en verwachtingen, veroorzaakt door persoonlijke kenmerken en/of voorkennis op een bepaald terrein. Om sturing gedurende de gesprekken te vermijden heeft de onderzoeker zoveel mogelijk getracht geen waardeoordelen uit te spreken. Desalniettemin is het niet reëel ervan uit te gaan dat sturing van de respondent in geen enkele vorm heeft plaatsgevonden.
- Voorts heeft de onderzoeker de gegevens uit de gesprekken geïnterpreteerd. Het risico op verkeerde interpretatie van de informatie was vooral aanwezig met betrekking tot de fragmenten waarin de respondenten een factor een bepaald belang hebben toebedeeld. De kans bestaat dat de onderzoeker deze belangen hoger of lager schat dan feitelijk bedoeld door de respondent. Er is getracht deze interpretatieproblemen te ondervangen door zoveel mogelijk aan de respondent te vragen of hij of zij het belang van een bepaalde factor wilde uitdrukken op numerieke wijze (van 0 tot 10).

### **3.6.2 Validiteit**

Binnen dit onderzoek is zoveel mogelijk gepoogd de validiteit van de resultaten te waarborgen. Hieronder zal beknopt weergegeven worden welke maatregelen zijn genomen ten behoeve van zowel de interne validiteit als de externe validiteit. Tevens zal worden ingegaan op mogelijke haken en ogen op dit terrein die niet volledig gereduceerd konden worden.

#### *3.6.2.1. Interne validiteit*

Ten behoeve van de waarborging van interne validiteit is de keuze gemaakt om de vragenlijst volledig te baseren op de relevante wetenschappelijke literatuur rondom het thema van legitimiteit en NHRI's. De individuele onderwerpen die hieraan worden gelieerd zijn stuk voor stuk voorgelegd aan de respondenten gedurende de interviews. Vervolgens hebben deze onderwerpen als leidraad gediend bij de verwerking en analyse van de interviews, waarbij gebruik is gemaakt van het gestandaardiseerde MaxQDA programma. Gedurende het analysetraject is tevens actief aandacht besteed aan mogelijke andere thema's die voor de legitimiteit van belang zijn. Bij de analyse van de gegevens zijn enkele causale verbanden gevonden en verantwoord.

#### *3.6.2.2 Externe validiteit*

Hoewel is getracht de representativiteit van de resultaten zo hoog mogelijk te houden moet er rekening gehouden worden met mogelijke knelpunten die hier een negatieve uitwerking op kunnen hebben.

- Zo is het om praktische redenen niet mogelijk geweest alle relevante actoren op dit terrein te betrekken in dit onderzoek. Dit impliceert dat de respondenten die wel aan dit onderzoek deel hebben genomen in feite de overige actoren zullen representeren. De mogelijkheid bestaat dat deze representatie een vertekend beeld van de realiteit op zal leveren, wanneer de mening van de respondenten binnen de steekproef afwijkt van de mening van het gehele veld. Dit risico is zo goed als mogelijk ondervangen door respondenten te benaderen vanuit verschillende mensenrechtendisdisciplines, zodat niet één selecte groep alle actoren en instanties op het brede terrein van mensenrechten zal representeren. Tevens zijn op aandachtige wijze gedurende het analysetraject de verschillende uitspraken met elkaar vergeleken, om op te maken of er zich op bepaalde terreinen significante verschillen

voordoen welke wellicht een indicator zijn dat de uitspraken binnen de steekproef niet veralgemeeniseerd kunnen worden.

- Daarnaast dient er rekening mee gehouden te worden dat de steekproef niet volledig a-select en neutraal heeft plaatsgevonden, aangezien een groot deel van de respondenten is toegewezen door medewerkers van het College. Ook dit heeft mogelijk een negatieve uitwerking op de representativiteit van de resultaten.

## 4. Organisatieomschrijving

Om de factoren die in het volgende hoofdstuk aan bod komen in het juiste perspectief te plaatsen zal in dit hoofdstuk wat beknopte achtergrondinformatie over het College worden weergegeven.

Het College is het eerste en enige NHRI in Nederland. Het bestaat uit twaalf Collegeleden, zes plaatsvervangend Collegeleden en is gesitueerd in Utrecht. Zoals al in de inleiding van de thesis aan bod is gekomen is het College in het leven geroepen om de mensenrechten in Nederland te beschermen en te bevorderen. Het fundament van het College berust op de wet '*wet College voor de Rechten van de Mens*'. Hierin is onder meer vastgelegd wat het mandaat is van het College, welke taken het uit dient te voeren alsmede hoe de aanstelling van de Collegeleden plaats dient te vinden. Hieronder zullen een aantal aspecten uit deze wet kort toegelicht worden, zodat de lezer beter in staat is de uitspraken van de respondenten in het volgende hoofdstuk op de juiste wijze te interpreteren.

Om te beginnen is in artikel 4 van de wet vastgelegd dat het College zijn taken uitvoert in onafhankelijkheid (Wet College voor de Rechten van de Mens). Met taken wordt hier onder meer bedoeld op de onderzoeken, rapportages en adviezen die het College uitvoert dan wel uitbrengt. Overige taken van het College zijn het geven van voorlichting, het stimuleren van onderzoek door derden en het aansporen van ratificatie, implementatie en naleving van internationale wet- en regelgeving op het terrein van mensenrechten (College voor de Rechten van de Mens, 2014). Een laatste taak die in dit kader wordt genoemd is dat het College op structurele wijze dient samen te werken met maatschappelijke organisaties en nationale, Europese en internationale instellingen (artikel 3 F Wet College voor de Rechten van de Mens). In het strategisch plan van het College wordt hierover gezegd dat het College zijn taken weliswaar op onafhankelijke wijze uit dient te voeren, maar dat het hierbij tevens in voortdurende verbinding dient te staan met partners uit het maatschappelijk middenveld, de wetenschap en de overheid (College voor de Rechten van de Mens, 2014).

In artikel 16 van de wet College voor de Rechten van de Mens staat weergegeven dat de Collegeleden worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie. De Raad van Advies van het College heeft hierin de taak, in samenspraak met het College, de minister de adviseren over de aanstelling. Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met de noodzaak een deskundig en onafhankelijk College te willen handhaven. Daarnaast wordt er gestreefd naar een gemêleerd gezelschap van Collegeleden. In artikel 18, lid 1 en 2 wordt vervolgens omschreven dat het College ondersteund wordt in zijn taakuitvoering door een bureau. De ambtenaren die binnen dit bureau werkzaam zijn worden door het College aangesteld, bevorderd, disciplinair gestraft, geschorst en ontslagen (Wet College voor de Rechten van de Mens).

De beleidsaanpak van het College is in grote lijnen te omschrijven als een programma aanpak. Dit houdt in dat het College zich bezighoudt met mensenrechtenissues vanuit een breder perspectief, ofwel dat zaken op individueel niveau niet door het College afgehandeld worden. In het strategisch plan staat hierover vermeld dat het niet de taak is van het College individuele klachten over mensenrechtenschendingen in behandeling te nemen. Individuele klachten worden door het College enkel toegewezen aan geëigende instanties (College voor de Rechten van de Mens, 2014).



Hierop geldt echter één uitzondering; het College beschikt over het mandaat individuele zaken in behandeling te nemen wanneer zij betrekking hebben op gelijke behandeling dan wel discriminatie. In dussdanige gevallen heeft het College zowel oordelingsbevoegdheid alsmede procesbevoegdheid (de Boer, 2011).

Tenslotte wordt het budget van het College toegekend door de regering. Zij stellen hierbij tevens de voorwaarden voor het opstellen van de financiering. Het budget van het College bestaat uit het budget van de Commissie Gelijke Behandeling plus nog eens 900.000 euro voor de eerste drie bestaansjaren. Vanaf het vierde jaar is een verhoging in het budget mogelijk van 600.000 euro bovenop het oorspronkelijke budget van de Commissie Gelijke Behandeling. In het derde jaar van bestaan zal een evaluatie plaatsvinden rondom het functioneren van het College. Afhankelijk van deze uitkomsten zal besloten worden door het kabinet wat de structurele financieringsbehoefte is voor de periode daarna (Tweede Kamer, 2010).

## 5. Resultaten

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit het empirische onderzoeksdeel weergegeven en geanalyseerd worden. In de eerstvolgende paragraaf wordt besproken hoe de respondenten gedurende het onderzoekstraject het College beoordeeld hebben op zijn legitimiteit. In de daaropvolgende paragraaf zullen de onderzoeksresultaten worden weergegeven met betrekking tot de factoren die eerder in het theoretisch kader aan bod zijn gekomen, waarvan wordt gezegd dat zij invloed zouden hebben op de legitimiteit van een NHRI. Tevens zijn aan deze paragraaf twee nieuwe factoren toegevoegd, aangezien gedurende de interviews door enkele respondenten is gesteld dat deze factoren tevens belangrijk zouden zijn voor de legitimiteit van het College. In de derde paragraaf zal aandacht worden geschonken aan de vraag in hoeverre er patronen te destilleren zijn tussen de verscheidene factoren. Tenslotte zullen in de vierde en vijfde paragraaf de uitkomsten van het onderzoek gekoppeld worden aan de informatie uit de literatuur, om zodoende een brug te kunnen slaan tussen de theorie en praktijk.

### 5.2 Beoordeling van de legitimiteit van het College

De meeste respondenten hebben tijdens de interviews aangegeven het 'te vroeg' te vinden een weloverwogen oordeel te vormen over het functioneren van het College, dan wel in hoeverre zij het College legitiem vinden. Dit temeer vanwege het gegeven dat het College gedurende het empirisch onderzoekstraject krap een jaar bestond.

*'Daar valt nog niets over te zeggen. Nee ze zitten er een jaar (...) er is verder nog nauwelijks output dus om te bepalen of zij het goed doen.'* (I8)

Enkele respondenten die wel 'in staat waren' een mening te formuleren rondom het functioneren van het College beschreven het in termen als gezaghebbend en professioneel.

*'Als je vraagt wat is nu je eerste reactie heb ik toch het idee van gezaghebbend orgaan wat zijn bestaan nog moet bewijzen, maar wat op zich een goede start heeft gemaakt.'* (I12)

*'In algemene lijn goed en knap ook wel wat is neergezet in een jaar (...).'* (I10)

Deze respondenten hebben aangegeven dat dit oordeel hoofdzakelijk tot stand is gekomen op basis van de inhoud van de jaarrapportage van het College, welke afgelopen zomer is gepresenteerd. Zij kenmerkten dit rapport onder meer door termen als 'handzaam' en 'nuttig' (I8, I10, I11).

*'Ik denk dat het heel goed is dat ze hun eerste jaarrapportage vond ik een handzaam en dus voor het doelpubliek nuttig formaat.'* (I8)

Overigens is ook de term 'zoekend' in dit kader door enkele respondenten in verband gebracht met het College. Deze respondenten gaven aan te ervaren dat het College tot op heden er nog niet in geslaagd zou zijn 'plaats' binnen het bredere mensenrechtenveld te verwerven (I8, I11, I12).

*'En (...) heb ik het idee dat ze als College nog een beetje aan het zoeken zijn naar wat is precies onze taak en wat is onze speelruimte (...) dat ze kijken van hoe kunnen we dit werkveld bedienen en wat is onze plek en rol daarin. En ik denk dat ze daar aan het zoeken zijn nog deels.'* (I11)

Ten slotte is door enkele respondenten aangekaart dat het College er nog niet in geslaagd is zijn meerwaarde te bewijzen aan de samenleving. Dit vanwege het gegeven dat de activiteiten van het College overlap vertonen met een tal van andere mensenrechteninstanties (I9, I12).

*'Maar ze zoeken nog wel naar hun bestaansrecht denk ik, van wat maakt ons nou onderscheidend van alle andere clubs die er zijn.'* (I12)

Volgens deze respondenten is het voor het College van groot belang deze meerwaarde aan te kunnen tonen, wil het een legitieme positie in de Nederlandse samenleving vergaren.

*'Ik had voor mezelf meerwaarde opgeschreven, dat dat belangrijk is. Kijk in een land met een zwakke civil society is het heel belangrijk, maar dat is hier natuurlijk anders. Dus probeer je meerwaarde te bewijzen. Er moet een duidelijke visie zijn over wie ze zijn, wat ze zijn en waarom ze hun werk doen.'* (I9)

## **5.3 Factoren van legitimiteit**

### **5.3.1 Representativiteit**

Aangaande de vraag of het voor het College van belang is dat de samenstelling van de medewerkers een representatieve weergave vormt van de maatschappelijke realiteit liepen de antwoorden uiteen. Zeven respondenten gaven aan representativiteit geen belangrijk thema te vinden voor de legitimiteit van het College (I2, I3, I4, I5, I8, I10, I13). Zij droegen hiervoor als voornaamste reden aan dat legitimiteit niet zozeer zou voortvloeien uit de representativiteit van het College, maar uit de kwaliteit van de producten.

*'Dat is natuurlijk onzin. Het is veel belangrijker wat ze uitdragen (...) Dan is wat je boodschap is, veel bepalender voor het gezaghebbende.'* (I5)

*'Het gaat om de kwaliteit van hun producten en of dat komt van medewerker x die homo is, of medewerker y die een been mist dat maakt echt geen ene klont uit.'* (I8)

De overige respondenten hebben aangegeven representativiteit wel een belangrijk issue te vinden met betrekking tot de legitimiteit. Overigens was er onder deze respondenten maar één die representativiteit aanmerkte als zeer belangrijk voor de legitimiteit (I1), waar de andere respondenten het bestempelden als belangrijk, maar niet in verregaande vorm. Volgens deze groep is representativiteit van belang voor het College omdat dit zowel een positief impuls geeft aan de algehele uitstraling van het instituut als aan de kwaliteit van de taakuitvoering. Zij impliceren in dit kader dat representativiteit van de personeelsleden zowel fungeert als een waarde op zich, aangezien het betrekking heeft op de uitstraling van het instituut, maar dat representativiteit tevens een factor is die invloed heeft op de kwaliteit van het College (I1, I5, I6, I7, I9, I11, I12). Hiermee wordt bedoeld dat de kwaliteit van de taakuitvoering zou groeien omdat representativiteit in dit kader onlosmakelijk gepaard gaat met diversiteit in het personeelsbestand.

Diversiteit onder de personeelsleden leidt er volgens de respondenten toe dat er binnen het College meer meningen en geluiden zijn, wat uiteindelijk een positieve uitwerking zal hebben op de kwaliteit van de producten.

*'Het is niet alleen je externe vertegenwoordiging van hoe kom je over, maar ook intern denk ik dat de kwaliteit ook verhoogd kan worden als je diversiteit hebt in je personeelsbestand.'* (I9)

*'Belangrijk is om in zo'n College dat je verschillende meningen bij elkaar hebt, dan kan je met elkaar sparren en kom je uiteindelijk tot een conclusie met elkaar. Van verschillende inzichten en standpunten et cetera.'* (I5)

Door één respondent werd geponeerd dat diversiteit in het personeelsbestand slechts van belang is voor de medewerkers in zogenaamde 'naar buitentredende functies'.

*'De Collegeleden zelf, daarbij speelt het denk ik wel een rol. En misschien bij mensen op kantoor als die veel naar buiten treden.'* (I2)

Andere respondenten gaven aan diversiteit van belang te vinden voor zowel de Collegeleden als de overige medewerkers (I1, I6, I7, I9).

*'Ik denk juist voor een mensenrechteninstituut al die verschillende perspectieven van belang zijn, zowel voor medewerkers als voor collegeleden.'* (I6)

De respondenten zeiden het College vooral te zien als representatief wanneer het actief aandacht schenkt aan de man-vrouw verhouding en daarnaast medewerkers aanstelt met verschillende etniciteiten, seksuele voorkeuren, leeftijden en handicaps (I1, I5, I6). Tevens werd een variatie in achtergronden van de medewerkers genoemd als speerpunt. Hierbij werd primair bedoeld op politieke kleur, levensbeschouwing en terrein van expertise (I1, I5, I7, I11, I12).

*'(...) zeker dat het ook belangrijk is dat mensen die echt geworteld zijn en in ieder geval in wat betreft hoe ze opgegroeid zijn, in die Protestants Christelijke traditie, omdat dat toch wel de mensen een ander mensbeeld meegeeft en daarmee anders wordt aangekeken tegen mensenrechten.'* (I1)

*'Dat er ook expertise in huis is op andere vlakken, dus ook op sociologisch terrein, psychologisch terrein, op misschien wel economisch terrein, dat ze dat breed in huis hebben.'* (I12)

De respondenten beoordelen de huidige representativiteit van het College op uiteenlopende wijze, variërend van goed (I3), tot goed ondervangen bij de Collegeleden, maar niet bij de bureaumedewerkers (I1) tot gebrekkig (I9, I11). Degenen die de representativiteit van het College als gebrekkig bestempelden droegen daarvoor als argumenten aan dat het aantal jonge vrouwen binnen het College oververtegenwoordigd is, net als het aantal hoogopgeleiden en medewerkers met een juridische achtergrond.

*'Als je het hebt over medewerkers is het vooral veel vrouw en jong over het algemeen.'* (I9)

*'Het is een College en er werken volgens mij met name hoogopgeleide mensen en bepaalde bevolkingsgroepen zijn volgens mij oververtegenwoordigd.'* (I11)

*'Juristen hebben soms een beetje (...) ja ik wil niet zeggen dat ze op zich zelf een smalle blik hebben, maar als je alleen maar juristen hebt dan kijk je heel erg vanuit een perspectief. Maar ik denk dat het belangrijk is om daarnaast een wat bredere representativiteit te hebben in de achtergrond.'* (17)

### **5.3.2 Expertise**

De helft van de respondenten heeft met betrekking tot dit thema kenbaar gemaakt dat het voor het College niet aanbevelenswaardig is ernaar te streven een veelvoud aan specialistische kennis in huis te halen op verscheidene mensenrechtentema's (I1,I2, I4, I11, I12, I13). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan thema's als migranten en mensenrechten, ouderen en mensenrechten en gehandicapten en mensenrechten.

*'Ik denk niet dat je in de deelgebieden heel veel expertise zelf moet ontwikkelen.'* (I2)

Het meest gehoorde argument hiervoor is dat er buiten het College veel specialistische kennis is die, indien nodig, aangeboord kan worden. Het zou in dit kader voor het College van groter belang zijn goede generalisten in dienst te hebben die tevens weten waar ze externe expertise vandaan kunnen halen (I1, I2, I4, I11, I12, I13).

*'A, ik zou nooit op alle terreinen specialisme in huis willen hebben, want dan heb je waarschijnlijk kennis die je maar bepaalde periodes nodig hebt en b (...) expertise is altijd in te huren.'* (I13)

*'Nou ik denk dat daar juist een enorme kans ligt voor zo'n instituut als het College door zelf tijdelijke verbindingen aan te gaan met mensen uit het veld, in plaats van dat je een eigen organisatie optuigt die compleet op alle pijlers die je benoemt mensen heeft.'* (I11)

*'Maar echt gedetailleerde expertise zou ik denk ik, je moet weten waar die te vinden is. Het veld goed moeten kennen.'* (I1)

De andere helft van de respondenten heeft aangegeven het van groot belang te vinden dat het College, naast generalistische kennis, op een breed spectrum van mensenrechtentema's specialistische kennis in huis heeft (I5, I6, I7, I9, I10). Hiervoor werd onder meer als argument aangedragen dat specialistische kennis voor het College belangrijk is aangezien het zich moet uitspreken over diverse kwesties en dit bemoeilijkt wordt indien er over deze kwesties te weinig expertise in huis is (I9, I10).

*'Je kan dit werk niet doen zonder specialistische kennis. Zeker op de dossiers waar je voor kiest, om daar verder mee te gaan heb je die specialistische kennis gewoon nodig, ook als NHRI.'* (I9)

Tevens zou specialistische kennis noodzakelijk zijn voor de beoordelingen en afwegingen die het College dient te maken over de informatie die binnenkomt.

*'Om zo'n instituut zitten allerlei Ngo's en organisaties en experts die betrokken kunnen worden omdat ze kennis hebben. Maar je moet als instituut zelf ook die kennis kunnen waarderen en wegen en daarvoor heb je ook specialisten voor nodig.'* (I9)

Met betrekking tot de vormen van expertise die voor het College van belang zouden zijn werd voornamelijk expertise voortvloeiend uit discipline, ervaring en aanpak aangehaald.

*'Ik denk dat het heel belangrijk is om expertise te hebben op verschillende inhoudelijke gebieden, omdat dat juist de inhoud en lobbykracht heel erg stuurt.'* (I7)

*'Het is wel goed denk ik als er mensen zijn die achtergrond hebben in de verschillende deelgebieden (...), als gezondheidszorg een speerpunt is helpt het wel als je mensen hebt die ook in die sector zelf wat gedaan hebben.'* (I2)

*'Natuurlijk is kennis op de inhoud heel belangrijk, maar juist ook de kennis op hoe pak je het aan en hoe heb je invloed?'* (I3)

Één respondent heeft aangegeven de beschikking over specialistische kennis belangrijk te vinden voor alle medewerkers van het College (I6). De overige respondenten poneerden het van groter belang te vinden dat binnen het College alle specialismen ondervangen zijn, waarbij het weinig relevant is hoe ver de specialistische kennis van één medewerker reikt.

Vier respondenten hebben de huidige mate aan expertise binnen het College als 'goed' aangemerkt (I1, I8, I9, I11). Enkele andere respondenten hebben aangegeven dat de balans tussen expertise op de verschillende terreinen momenteel uit verhouding is, waarbij onder meer werd gesteld dat er meer expertise in huis is op het terrein van discriminatie dan op andere terreinen (I4). Weer een andere respondent opperde dat er minder expertise is op het terrein van mensenrechten en ouderen dan op mensenrechten en migranten (I5).

### **5.3.3 Samenwerking**

Alle respondenten hebben aangegeven samenwerking van het College met zijn stakeholders zeer belangrijk te vinden. Volgens hen zouden goede samenwerkingsrelaties met de stakeholders onder meer bevorderlijk zijn voor de opbouw van kennis binnen het College op bepaalde terreinen (I1, I7, I8, I9, I11, I12).

*'Ja ik denk ongelooflijk belangrijk. Je kan geen oordeel geven over de situatie van mensenrechten in een land als je niet die kennis van de grond haalt zeg maar.'* (I9)

*'(...) dat stelt hen in staat erachter te komen wat echte problemen zijn die gevoeld worden in de samenleving door bepaalde beroepsgroepen, bepaalde doelgroepen (...)'* (I8)

Daarnaast poneerde een aantal respondenten dat samenwerking met stakeholders een positieve uitwerking zal hebben op het draagvlak voor het College onder de stakeholders. Dit temeer omdat samenwerking met het College de stakeholders in bepaalde mate de mogelijkheden zou bieden input te leveren op de beleidsvoering van het instituut (I2, I5, I7, I8, I11, I12, I13).

De meeste respondenten hebben aangemerkt alle samenwerkingrelaties voor het College van even groot belang te vinden (I3, I4, I6, I7, I8, I9, I10, I11, I12).

*'Nee, ik zou dat allemaal (...) ik zou daar geen onderscheid in maken. Het is juist vanwege hun onafhankelijke positie, ik denk dat een overleg met de overheid even waardevol moet zijn als met een NGO. Ik denk niet dat daar een onderscheid in zit.'* (I9)

Hierbij werd overigens wel door sommige respondenten als kanttekening geplaatst dat het voor het College aanbevelenswaardig is de intensiteit van de relaties af te laten hangen van de thema's die op dat moment op de agenda staan.

*'Nou ik denk dat het goed is om met alle stakeholders goede relaties te ontwikkelen, maar dat je wel moet kijken wat je inhoudelijke focus is in een bepaald jaar zodat je alle stakeholders, afhankelijk van je jaarlijkse focus misschien wat meer of minder betreft.'* (I3).

*'Ik denk dat het hem vooral zit in het moment dat het College met een thema bezig is dat ze dan goed in de gaten hebben wie zijn de spelers die we hierbij moeten betrekken'* (I6).

In het algemeen hebben de respondenten met betrekking tot de samenwerkingsconstructies aangegeven vooral veel belang te hechten aan afstemming en consultatie (I1-I13). Afstemming zou inhouden dat het College en de stakeholder in kwestie elkaar op de hoogte houden van de beleidsvoering, onder meer om zo overlap in de werkzaamheden tegen te gaan (I5, I6, I12, I13).

*'Ja als je het een beetje in termen van machtspolitiek ziet is het wel zo dat als wij op hetzelfde terrein tegenstrijdige rapporten zouden uitbrengen zou dat voor ons allebei problematisch zijn omdat dan het kabinet zegt van de ene zegt dit en de ander zegt dat, waar is het midden? In die zin denk ik dat op het hoogste niveau kijken dat die lijnen een beetje, dat je niet in elkaars vaarwater zit is denk ik van belang.'* (I6)

Tevens zou het van belang zijn van elkaar op de hoogte te blijven omdat hierdoor wellicht samenwerkingsmogelijkheden kunnen worden opmerkt.

*'Dat zit hem al simpel dat je weet van elkaars werkprogramma, dat je elkaars nieuwsbrieven volgt. En als je dat weet kan je op een bepaald moment denken van he hier zit raakvlak, we zouden eens een meeting kunnen regelen. Maar dat is natuurlijk allemaal afhankelijk van het moment, je moet alleen wel weten wat er speelt dus. Je moet elkaar gewoon op het netvlies hebben, dat is het belangrijkste.'* (I12)

Samenwerking in de vorm van consultatie zou, zoals al eerder is vermeld, de stakeholders mogelijkheden input te leveren op de beleidsvoering van het College (I2, I5, I7, I8, I11, I12, I13).

*'Nee, we waren aangenaam verrast dat ze ons consulteerden over het jaarverslag. Zodat je ook het gevoel hebt van wij kunnen inderdaad bijdragen aan het werk van het College.'* (I5)

Daarnaast hebben enkele respondenten aangegeven het als 'vervelend' te ervaren wanneer het College zich bezighoudt met een thema op hun expertisegebied en zij niet worden geconsulteerd hierover (I5, I13).

*'We houden er niet van als er rapporten verschijnen waar wij niets vanaf wisten.'* (I13)

Overigens zou de precieze samenwerkingsconstructie volgens enkele respondenten vooral moeten aansluiten op het doel dat het College wil bereiken en in mindere mate op de behoefte van de stakeholders (I3, I4, I6, I10, I11).

*'Ja dat hangt samen met het doel. Stel je als doel dat mensenrechten en kinderrechten verankerd worden in de kernrechten, dat is een concreet doel en hoe moet je dat realiseren? Dan moet je een plan van aanpak maken. En als dat betekent dat je ronde tafelgesprekken gaat organiseren, dan moet je dat doen als het het doel dient.'* (I11)

Met betrekking tot de vraag hoe de respondenten de huidige samenwerking met het College beoordeelden bleek dat een groot aantal niet in staat was hier een antwoord op te formuleren. Echter, degenen die hier wel een beeld bij hadden beoordeelden de samenwerkingsrelatie over de gehele linie als goed.

*'(...) samenwerking is tot nu toe gewoon prettig. We weten elkaar te vinden.'* (I5)

#### **5.3.4 Onafhankelijkheid**

Alle respondenten hebben aangegeven de onafhankelijkheid van het College een zeer belangrijk criterium te vinden met betrekking tot zijn legitimiteit. Volgens deze respondenten hangt onafhankelijkheid onlosmakelijk samen met het bestaansrecht, de geloofwaardigheid en het gezag van het instituut.

*'Dat is belangrijk voor hun gezag. Punt.'* (I8)

*'Het lijkt mij voor de geloofwaardigheid een cruciaal punt.'* (I2)

*'Ja een van de belangrijkste dingen, zonder onafhankelijkheid is het College geen bestaan waard eigenlijk.'* (I10)

Overigens heeft het merendeel van de respondenten afkomstig uit de ngo's opgemerkt onafhankelijkheid van het College ten aanzien van het Rijk het meest van belang te vinden (I1, I2, I5, I6, I7). Dit vanwege het gegeven dat het College anders als 'spreekbuis' van het Rijk beschouwd zou kunnen worden.

*'Ja naar het Rijk nog belangrijker dan naar de samenwerkingspartners (...) er mag geen enige twijfel over bestaan of zij niet naar de lippen van het Rijk, hoe zeg je dat aan de lippen hangen, dat ze toch beïnvloed worden door standpunten van de politiek.'* (I5)

*'Dat speelt met name richting overheid denk ik, dat je je niet laat inpakken.'* (I2)

De overige respondenten hebben kenbaar gemaakt de onafhankelijkheid van het College ten aanzien van alle partijen van even groot belang te vinden (I3, I4, I8, I10, I11, I12, I13). Indien de onafhankelijkheid slechts wordt gewaarborgd ten aanzien van één of enkele partijen zou dit volgens hen leiden tot wantrouwen bij de overige betrokkenen.

*'Ze moeten equidistantie hebben richting de overheid en een NGO. En als ze te dicht aanschuren, ze gaan uit het middenpunt en ze leunen toch meer naar de ene kant toe tast dat net zo zeer hun onafhankelijkheid aan als wanneer ze naar de andere kant leunen. Een van die partijen, ofwel de overheid of het maatschappelijk middenveld neemt ze dan niet meer serieus.'* (I8)



*'Nou ja, echt ten opzichte van alle partners. Kijk het College adviseert over en velt oordelen over handelingen van de overheid dus is de onafhankelijkheid ten aanzien van de overheid en de departementen van essentieel belang. Maar ook van het maatschappelijk middenveld. Die hebben vaak deelbelangen of bewegingen die er niet bij gebaat zijn ook allerlei andere belangen mee te nemen en slechts op te komen voor dat ene belang wat heel goed of belangrijk is of kan zijn, maar ja het College heeft natuurlijk meerdere belangen te wegen (...)' (I10)*

Het College zou volgens een aantal respondenten zijn onafhankelijkheid ten aanzien van het Rijk kunnen waarborgen en aantonen door niet te schuwen overheidsbeleid kritisch onder de loep te nemen (I1, I5, I6). Daarnaast wordt aangevoerd dat het College, omwille van zijn onafhankelijkheid naar het Rijk, zijn eigen agenda zou moeten voeren (I1, I5), politiek gevoelige thema's dient op te pakken en conceptversies van rapporten niet moet voorleggen aan het departement waarop het rapport betrekking heeft (I1). Een andere respondent poneert in dit kader ook dat de geografische ligging van het instituut hierin een rol speelt.

*'Ze laten ook fysiek al zien dat ze op afstand staan, door in Utrecht te zitten. Ook fysiek qua uitstraling laten ze zien dat ze helemaal zelfstandig opereren.'* (I5)

Met betrekking tot de overige partijen waar het College mee samenwerkt zou de waarborging van de onafhankelijkheid vooral voortvloeien uit de eigen oordeelsvorming van het College (I6, I7, I9).

*'Dan moet je duidelijk zijn wat je wel en niet gaat doen, wat ze van je kunnen verwachten en daar je eigen oordeel over vormen. Je moet je eigen onderbouwing hebben van je standpunten.'* (I6)

Verder is het volgens een respondent in dit kader van belang dat de overige betrokkenen goed op de hoogte zijn van de rol van het College, om zodoende geen verkeerde verwachtingen te wekken.

*'Ik denk eerlijk gezegd, het merendeel van de gevallen kan je echt voorkomen door goed uit te dragen wat jouw rol is, en dat het niet is van wij zijn de verzamelbak van al jullie kritiek en de luidspreker om het nog eens een keer harder (...) dank voor je input, we gaan er nog eens een keer kritisch naar kijken wat we er zelf van vinden.'* (I8)

Voorts hebben vrijwel alle respondenten aan wie is gevraagd of er een spanningsveld bestaat tussen onafhankelijkheid van het College en de mate waarin het samenwerkt met andere partijen, aangegeven dit niet zo te ervaren (I1, I3, I4, I5, I9, I11). Samenwerking zou volgens hen niet leiden tot een verminderde onafhankelijkheid, zolang het College onafhankelijk blijft in zijn oordeelsvorming.

*'Nee want je moet natuurlijk gewoon je informatie verzamelen, ja daar moet je gewoon heel actief in handelen. Als het vervolgens gaat over oordeelsvorming, dat is natuurlijk een andere situatie (...) Je moet toch zelf je onafhankelijke oordeelsvorming doen. Dat neem je natuurlijk mee. Maar het is juist goed om informatie op te doen.'* (I3)

*'Zolang het om input vragen is, is het natuurlijk alleen maar een noodzaak, want je kan niet alles weten. Maar je moet het zelf wegen en afmeten aan en dat is een proces dat het College zelf doet en zelf moet verantwoorden.'* (I9)

Ten slotte hebben enkele respondenten gesteld dat de onafhankelijkheid van het College geen schade zou mogen berokkenen aan de samenwerkingsrelatie met het Rijk indien het College op kritische, maar tevens constructieve wijze zijn rapporten en aanbevelingen formuleert (I7, I8, I10).

*'Als jij zakelijk zegt ik snap dit element in dit wetsvoorstel niet want je had het ook zo kunnen doen, en dat vind ik logischer want deze argumenten pleiten ervoor. Prima. Als je aankomt zetten (respondent 8) ik vind dat jij de minister slecht hebt geadviseerd, hoe kan je dat doen (...) hoe haal je het in je hoofd, dan kan ik me heel goed voorstellen dat ik denk hoi hoi. Aufwiedersehen.'* (I8)

*'Ja ik denk dat elk mens er gevoelig voor is, dat is een beetje zoets van wat is wijs en handig en zelfs als het een toneelstukje is dan nog blijkt zo'n toneelstukje te werken bij mensen. Het is altijd goed om het op die manier te doen anders slaan mensen al snel dicht. Mensen hebben geen zin om keiharde kritiek te ontvangen, dat heeft puur te maken met hoe je effectief je boodschap communiceert.'* (I10)

Met betrekking tot de onafhankelijkheid van het College en de relatie met andere partijen is door enkele respondenten geopperd dat de onafhankelijkheid geen negatieve uitwerking zal hebben op de samenwerkingsrelatie indien het College naar deze partijen beargumenteert waarom bepaalde keuzes wel of niet gemaakt zijn (I1, I5, I6, I7, I9, I4).

*'Ik denk dat het van belang is dat ze elke keer duidelijk maken waarom ze iets wel of niet meenemen, of aandacht aan schenken.'* (I5)

*'Zolang er goede argumentatie voor is lijkt het mij geen probleem.'* (I9)

Ten slotte wordt de huidige mate van onafhankelijkheid van het College door alle respondenten aangemerkt als goed dan wel voldoende.

### **5.3.5 Toegankelijkheid**

Met betrekking tot dit thema werd door de respondenten geopperd dat vooral toegankelijkheid in de vorm van laagdrempeligheid voor draagvlak van groot belang is (I1 t/m I13).

*'Ik denk dat je toegankelijkheid van het College meer moet zoeken in bereikbaarheid, niet per se geografisch.'* (I9)

*'Ja ik vind het woord toegankelijkheid heeft iets fysieks, maar ik denk met name aan de laagdrempeligheid.'* (I1)

Het verkleinen van de letterlijke afstand tussen instituut en samenleving zou volgens deze respondenten weinig effect hebben op het draagvlak dan wel legitimiteit omdat het College qua ligging al een centrale positie in Nederland inneemt (I7, I8, I9) en in Nederland sowieso niets ver weg zou zijn (I6).

*'Ja kijk geografische toegankelijkheid is natuurlijk in Indonesië een ander verhaal of in Nigeria of Rusland of China. Het College zit ook nog in Utrecht, alles is binnen twee uur te bereiken zo'n beetje.'* (I6)

*'Een land als Nederland is echt relatief klein, zelfs al woon je op een Waddeneiland zelfs dan kan je binnen een paar uur in Utrecht zijn.'* (I8)

Geen van de respondenten gaf dan ook aan dat het voor het College wenselijk zou zijn om op lokaal niveau kantoren op te zetten. Naast het argument dat het kantoor in Utrecht voor 'vrijwel iedereen' bereikbaar is (I8), wordt in dit kader verder opgemerkt dat de installatie van lokale kantoren zou leiden tot meer bureaucratisering (I1, I12, I13) en een verdunning van expertise (I5). Daarnaast zouden er op lokaal niveau al genoeg mensenrechtenmechanismen aanwezig zijn (I8, I13). Toegankelijkheid in de vorm van laagdrempeligheid is volgens de respondenten belangrijk voor het College omdat laagdrempeligheid onlosmakelijk verbonden zou zijn met zijn wettelijke taak mensenrechten te beschermen en te bevorderen (I1, I7, I8, I9).

*'Juist als je kijkt naar de opdracht van een NHRI denk ik dat dat een hele belangrijke is, dat mensen snel hun ei kwijt kunnen, goed geholpen worden, niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Ik denk voor elke organisatie die opkomt voor belangen van burgers, wat voor burgers dan ook, is dat gewoon ongelofelijk belangrijk voor je geloofwaardigheid en je positie.'* (I9)

Het College zou onder meer zijn laagdrempeligheid kunnen bevorderen door een telefonisch contactcentrum op te zetten, wat een goede doorverwijsfunctie heeft en tevens bereikbaar is buiten kantooruren (I1, I6, I7, I8). Verder dient de website helder en informatief van aard te zijn (I3, I6, I7, I8, I9, I13). Tevens zou het in dit kader van belang zijn aandacht te schenken aan de reactiesnelheid met betrekking tot de klachten en vragen die bij het College binnenkomen (I6, I9).

*'(...) dat je e-mails en brieven snel beantwoordt. Dat zijn vormen van toegankelijkheid die in Nederland volgens mij belangrijker zijn.'* (I6)

*'(...) dat je een snelle respons hebt is denk ik belangrijker dan dat je op elke hoek van de straat zit.'* (I9)

Ten slotte werd door enkele respondenten geopperd dat het College zijn laagdrempeligheid kan bevorderen, met betrekking tot zijn oordelende taak, wanneer het hiervoor burgers opzoekt indien zij niet zelf in staat zijn naar het College toe te komen (I1, I6).

*'Ze zouden ook kunnen denken om naar mensen toe te gaan, dat doen wij ook wel eens als mensen echt niet naar Den Haag kunnen komen.'* (I6)

Geen van de respondenten was overigens gedurende de interviews in staat een oordeel te vormen over de huidige toegankelijkheid van het College. Wel kaartte één respondent aan dat de kwaliteit van de website de afgelopen tijd gegroeid is (I6).

### **5.3.6 Effectiviteit en efficiëntie klachtafhandeling**

De meeste respondenten hebben gedurende de interviews aangegeven dat de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling binnen het College in weinige mate van belang is voor het draagvlak dat zij het College toebedelen (I1, I3, I4, I5, I7). Dit temeer omdat de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling vrijwel geen directe betrekking zou hebben op hen (I4, I5, I7). Wel gaven zij aan dat deze factor naar verwachting belangrijk is voor draagvlak voor het College vanuit het perspectief van de burger (I1, I5, I7, I4).

*'Ik denk wel dat het van belang is, maar dat is niet iets waar wij direct mee te maken hebben.'* (I5)

Slechts één van de respondenten poneerde de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling een zeer relevant issue te vinden met betrekking tot het draagvlak, aangezien de organisatie waarvoor de respondent werkzaam is het budget voor het College beheert en er bij gebaat zou zijn wanneer dit budget op effectieve wijze wordt besteed (I8). Weer een andere respondent stelde dat een effectieve en efficiënte klachtafhandeling in zijn algemeenheid een positieve uitwerking kan hebben op het gezag van een organisatie, waarbij dit aldus tevens geldt voor het College.

*'Het is niet topprioriteit voor ons als organisatie, het is tekenend voor of je een goede organisatie bent dat wel. Het is meer indirect dat het daarmee een gezaghebbend instituut wordt als het ook zijn zaakjes goed op orde heeft.'* (I12)

Ten slotte gaven vrijwel alle respondenten aan te weinig inzicht te hebben in de huidige klachtafhandeling van het College om deze te kunnen beoordelen op de effectiviteit en efficiëntie (I1, I4, I7, I8, I13).

### **5.3.7 Beleidsaanpak**

Uit de interviews is gebleken dat de stakeholders met betrekking tot de beleidsaanpak voorkeur geven aan ofwel een programma aanpak ofwel een combinatie van een individuele aanpak en een programma aanpak. Geen van de respondenten heeft aangegeven dat een individuele klachtenaanpak de meest geschikte dan wel wenselijke beleidsaanpak zou zijn voor het College.

Ongeveer de helft van de respondenten was van mening dat een programma aanpak het meest geschikte beleidsinstrument is voor het College (I1, I4, I5, I6, I8, I10, I13). Als argument hiervoor droegen zij onder meer aan dat de burger voor individuele zaken rondom mensenrechten momenteel vaak al terecht kan bij andersoortige organisaties, waardoor het weinig relevant zou zijn deze aanpak binnen het College te incorporeren.

*'Voor mij is het algemene beleidsterrein van belang (...) bij de Ombudsman kan je al terecht met allerlei individuele zaken.'* (I5)

*'Ja ik denk dat ze heel veel individuele klachten naar ons zouden kunnen doorsturen.'* (I6)

Tevens werd er gesteld dat een programma aanpak voorkeur geniet boven een individuele aanpak, omdat deze aanpak meer handvatten zou bieden de situatie van de mensenrechten in Nederland grondig in kaart te brengen.

*'Een thematisch rapport, wat veel meer op meta niveau is, zal veel eerder recht kunnen doen aan alle facetten die spelen bij een bepaalde problematiek.'* (I8)

De overige respondenten hebben kenbaar gemaakt dat hun voorkeursaanpak voor het College zou bestaan uit een combinatie van zowel de individuele als de programma aanpak (I2, I3, I7, I9, I11, I12). Volgens deze respondenten biedt een combinatie van beide aanpakken het College de mogelijkheid een brug te slaan tussen individuele zaken en bredere maatschappelijke tendensen die daar mogelijk mee samenhangen.

*'Ik vind het eigenlijk, het een is klachtafhandeling en dat moet op orde zijn, ik kan me goed voorstellen dat je dat koppelt aan je andere aanpak, als er bijvoorbeeld iets is wat vaak voorkomt moet je dat meenemen in je adviezen en onderzoeken, in je meta aanpak, terwijl je ook als je dat alleen maar doet een blindheid kan hebben want er zijn misschien dingen die je nooit doet terwijl ze wel aan de hand zijn. Dus die meta aanpak is enorm belangrijk ook (...) Wat natuurlijk heel belangrijk is, is dat alle individuele gevallen allemaal gekoppeld worden aan dat meta niveau. Je moet je afvragen steeds wat zegt dit over de staat van Nederland?' (I12)*

*'Als je alleen individuele klachten doet is vanzelf de vraag wat doe je daar nou vervolgens mee als je ziet wat er gebeurt in de maatschappij, je ziet een trend ontstaan. Aan de andere kant als je alleen maar vanuit de helicopterview bezig bent mis je ook weer de link met de praktijk. Dus het ene kan je gebruiken voor het ander, dat is hele waardevolle interactie tussen twee taken.'* (I9)

Tenslotte werd gesteld dat een combinatie van beide aanpakken voor het College zal leiden tot een versteviging van zijn positie en geloofwaardigheid (I9).

### **5.3.8 Budget**

Drie respondenten hebben met betrekking tot het budget van het College aangegeven dat de hoogte van het budget invloed heeft op de kwaliteit van de taakuitvoering (I5, I7, I8).

*'Om effectief en efficiënt te opereren (...) heb je voldoende geld nodig.'* (I5)

Andere respondenten vonden daarentegen dat er tussen beide factoren niet per definitie een causale relatie bestaat (I1, I9).

*'In vergelijking tot andere mensenrechteninstellingen als je sec naar het budget kijkt van het instituut zijn er natuurlijk een heleboel landen waarin prima wordt gewerkt die nog een kleiner budget hebben en er zijn landen waar met een veel groter budget weinig wordt gerealiseerd.'* (I1)

Zij stelden dat het College, zelfs wanneer het over beperkte financiële middelen zou beschikken, in staat zou moeten zijn om zijn doelstellingen te behalen. In dit kader zou het voor het College van belang samenwerkingsrelaties aan te gaan met andere inspecties die raakvlakken hebben met de onderwerpen die het College behandelt (I1). Daarnaast zou het noodzakelijk zijn om zorgvuldig overwogen beleidskeuzes te maken (I9).

*'Het moet mogelijk zijn om op een onderzoeksagenda zoveel raakvlakken te vinden dat de inspecties ook belang zien bij het, en anders moet je daar waanzinnig in investeren, en daarmee maak je zowel je poule met onderzoekers als beleidsanalysten veel groter. Ze zouden dat voor een deel kunnen ondervangen door te poulen. Op de midden en lange termijn agenda hele operationele samenwerking te zoeken.'* (I1)

*'Ik vind het voor dit moment gewoon belangrijker dat het College de juiste keuzes maakt met de middelen die ze hebben.'* (I9)

Het huidige budget van het College wordt door drie respondenten aangemerkt als gebrekkig (I5, I7, I9).

*'(...) mijn conclusie was gelijk jeetje, moeten ze het voor zo weinig doen?'* (I5)

Een andere respondent was daarentegen van mening dat het budget van het College toereikend genoeg is.

*'Ik heb niet de indruk dat het College te weinig budget heeft.'* (I8)

Met betrekking tot de vraag of het voor de onafhankelijkheid van het College van belang is dat het zijn eigen budget beheert gaf één respondent aan het hiermee eens te zijn (I2). De overige respondenten kaarten aan dat de onafhankelijkheid van het College al goed gewaarborgd is en dat het eigenbeheer van het budget door het College in dit kader weinig meerwaarde heeft (I4, I10, I12).

*'Er zijn al tal van voorzieningen om de onafhankelijkheid te garanderen en dat is niet alleen een kwestie van geef iemand een pot geld en laat ze maar kijken wat ze ermee doen.'* (I10)

Ten slotte gaf een aantal respondenten aan het voor het College onwenselijk te vinden wanneer het budget volledig in eigen beheer zou komen, dat wil zeggen wanneer het College zijn eigen budget zou genereren door donaties vanuit private instanties en daarbij geen overheidsgeld meer zou krijgen voor zijn beleidsvoering.

*'Ik weet niet of onafhankelijkheid vanuit het budget zoveel beter kan worden door het helemaal aan private organisaties over te laten. A gebeurt het dan niet, dus dan heb je niets. En als het al zou gebeuren zitten daar ook vaak allemaal belangen achter. Dan kan de inmenging soms alleen maar sterker worden, dus nee (...)'* (I10)

*'Ik kan me wel ergens voorstellen dat je zegt van we moeten niet afhankelijk zijn van de politieke wind, dat als er op een gegeven moment een rechts kabinet komt dat je denkt dit wordt afgeschaft. Maar helemaal in eigen beheer moet je je eigen geld genereren, en dat heeft ook allemaal dubieuze praktijken tot gevolg.'* (I12)

### **5.3.9 Wettelijke grondslag**

Met betrekking tot dit thema is door alle respondenten aangegeven dat zij een wettelijke verankering van het College een belangrijke tot zeer belangrijke factor vinden voor de legitimiteit van het instituut (I1-I13). Het meest voorkomende argument voor dit standpunt is dat een wettelijke grondslag de risico's op politieke inmenging zou reduceren (I1, I5, I7, I8, I9, I11).

*'Een wettelijke basis zorgt er gewoon voor dat je niet een speelbal bent van de waan van de dag, of in ieder geval minder risico hebt een speelbal te worden. De politieke waan van het moment.'* (I1)

*'Ten eerste heb je daarmee wat meer de continuïteit gewaarborgd, want je schaft niet zo snel een wet af. Terwijl als dat niet zo is kan je per jaar beslissen van het houdt op.'* (I5)

Tevens werd in dit kader door enkele respondenten gesteld dat een wettelijke verankering een positieve uitwerking zou hebben op de positie van het instituut in de samenleving.

*'Omdat dat je onafhankelijkheid ook kan garanderen en omdat de Nederlandse samenleving aangeeft dat dit dus een belangrijk instituut is dat ook democratisch verantwoord is en legitimiteit ontvangt. Kijk als je het niet doet, ik kan bij wijze van met jou ook een college voor de mensenrechten oprichten, maar wat zegt dat dan nog? Dit is een hele belangrijke om het in de wet te verankeren.'* (I12)

*'Ja, je hebt natuurlijk als het een vereniging zou zijn van mensen die zichzelf het College zouden noemen ja dan (...) dan heb je wel minder positie.'* (I6)

Een andere respondent stelde dat een wettelijke grondslag daarnaast aantoonde op internationaal niveau dat Nederland mensenrechten serieus neemt (I5). Voorts werd door het overgrote deel van de respondenten opgemerkt dat een verankering van het College in de Grondwet weinig relevant is voor het draagvlak dat het College toebedeeld wordt (I1-I6, I8-I13).

*'(...) ik geloof niet dat het voor het gezag en de taakuitoefening echt uitmaakt nee.'* (I10)

*'In de praktijk maakt het niet zoveel uit of het nou Grondwet is of gewone wet.'* (I2)

*'Ik denk dat een ordentelijke wettelijke basis net zoveel legitimiteit biedt als een upgrade naar de Grondwet.'* (I8)

Één respondent stelde daarentegen dat een grondwettelijke verankering zou leiden tot een versteviging van de maatschappelijke positie van het instituut (I7). Met betrekking tot de vraag of een formatie door het parlement een positief effect zou hebben op de legitimiteit van het College liepen de antwoorden uiteen. Één respondent gaf aan een formatie door het parlement wenselijk te vinden, aangezien dit het draagvlak voor het College zou bevorderen (I7). Weer andere respondenten bestempelden een formatie door het parlement als onwenselijk (I4, I9, I10).

*'Als Collegeleden onder vuur komen te liggen kan je zeggen ja jongens democratische meerderheid heeft voor ons gekozen, jullie moeten niet zeuren. Maar ik vind eigenlijk dat het niet zou moeten. Juist als je als parlement besluit dit is een onafhankelijk instituut moet je er vertrouwen in hebben dat zij de goede mensen kiezen.'* (I9)

Een andere respondent opperde in dit kader dat het wellicht wenselijk zou zijn in samenspraak met het parlement de Collegeleden aan te stellen.

*'Niet per se (...) je moet een combinatie vinden van voordracht uit eigen kring en instemming met het parlement of iets dergelijks. Of een voordracht waar het parlement uit kan kiezen. Een soort combinatie van die dingen lijkt mij voor de hand te liggen. Je moet voorkomen dat het een onderwerp wordt van verhit parlementair debat, en gepolitiseerd debat. Maar je moet ook niet je eigen vriendjes tot de eeuwigheid benoemen.'* (I2)

Ten slotte is met betrekking tot de huidige wettelijke grondslag van het College door één respondent aangekaart dat het een beperking is dat het College momenteel niet zelf gemachtigd is zaken voor de rechter te brengen (I1).

### **5.3.10 Zichtbaarheid/bekendheid**

Aan de respondenten is gedurende de afronding van de interviews gevraagd of er volgens hen nog factoren zijn die, naast de eerder besproken factoren, invloed zouden hebben op de legitimiteit van het College. Een vijftal respondenten heeft in dit kader aangekaart dat de zichtbaarheid dan wel bekendheid van het instituut met de legitimiteit zou samenhangen (I3, I6, I8, I9, I13).

*'Wat me nu nog het meest bijstaat is (...) gekend worden.'* (I13)

*'De legitimiteit is natuurlijk wel afhankelijk van of mensen überhaupt weten dat dit College bestaat.'* (I8)

Een reden die ten grondslag zou liggen aan het belang van bekendheid voor het College in de Nederlandse samenleving is dat bekendheid bij uitstek een middel zou zijn voor het College om dingen gedaan te krijgen.

*'Het enige wapen wat je uiteindelijk hebt is publiciteit.'* (I13)

In dit kader is dan ook door enkele respondenten geponeerd dat het wenselijk zou zijn voor het College meer bekendheid te genereren in de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld door de media op te zoeken (I3, I6, I9, I13).

*'Ja ze zouden zich meer mogen profileren om zichzelf neer te zetten en te laten zien dat ze er zijn. Er is altijd wel een paar momenten in het jaar die je zou kunnen meepakken, zoals internationale vrouwendag en dag van mensenrechten en qua Collegeleden, laat je een keer zien, loop een keer langs bij Pauw en Witteman.'* (I13)

*'Ja het zit hem ook in de media. Ik weet niet of Laurien Koster vaak in beeld is, maar op belangrijke onderwerpen zorg je dat je ook in beeld bent. Ook dat gewoon op het moment dat er een belangrijk onderwerp speelt dat het College voor de Rechten van de Mens geraadpleegd wordt, daar moeten ze naar streven. Dat je dan ook zichtbaar bent.'* (I6).

De huidige zichtbaarheid van het College wordt door een respondent omschreven als een aandachtspunt; *'dat mag nog wat beter.'* (I13). Een andere respondent stelt dat vooral bekendheid onder de indirect betrokkenen beperkt is.

*'(...) bij de intimi, de parlementsleden, de ambtenaren van de betrokken ministeries, de Ngo's, alle direct betrokkenen ja. Het grote publiek nee, daar geloof ik niets van.'* (I8)

### **5.3.11 Kwaliteit van de werkzaamheden**

Een aantal respondenten heeft, met betrekking tot de vraag of er nog factoren zijn die gedurende de interviews niet aan bod zijn gekomen maar wel van belang zijn voor de legitimiteit, gesteld dat legitimiteit van het College in sterke mate bepaald wordt door de kwaliteit van hun werkzaamheden (I1, I7, I8).

*'Het allerbelangrijkste is uiteindelijk ook gewoon wat ze doen, de inhoud voor ons'* (I7)

De kwaliteit van het College zou volgens één respondent gewaarborgd worden indien het voldoet aan bepaalde criteria.

*'De kwaliteit van het instituut als zodanig als accuraat, relevant, to the point formulerend, transparant, zakelijk neutrale toon'* (I1).

Met betrekking tot de huidige kwaliteit van de werkzaamheden van het College gaven de respondenten aan hier te weinig van af te weten om tot een oordeel te kunnen komen (I1, I7, I8).



## 5.4 Patronen

In deze paragraaf zal besproken worden welke patronen zijn ontdekt met betrekking tot de antwoorden die de respondenten gedurende de interviews hebben gegeven. Hieronder zal eerst aandacht worden geschonken aan de mogelijke samenhang die er bestaat tussen de afzonderlijke factoren. Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de meningen van bepaalde partijen dan wel groepen gedurende het empirisch onderzoek op significante wijze van elkaar verschilden dan wel met elkaar overeenkwamen.

### 5.4.1 Verbanden in factoren

Met betrekking tot de verschillende factoren die in dit onderzoek de revue zijn gepasseerd zijn een paar opmerkelijke verbanden gedestilleerd. Ten eerste hebben vrijwel alle respondenten, op één respondent na, die aangaven representativiteit in het personeelsbestand van belang te vinden voor het College, tevens kenbaar gemaakt het van groot belang te vinden dat het College goede samenwerkingsrelaties opbouwt en onderhoudt met al zijn stakeholders.

Dit geldt overigens ook in gelijke mate voor de respondenten die aangaven een brede mate aan expertise een belangrijk criterium te vinden voor het College. Het leeuwendeel van deze respondenten heeft tevens geuit het van belang te vinden dat het College op constructieve wijze samenwerkt met al zijn stakeholders.

Dit lijkt erop te duiden dat de respondenten die ofwel een brede mate aan expertise of representativiteit van belang vinden tevens het onderhouden van goede samenwerkingsrelaties met alle stakeholders belang zullen toebedelen. Overigens is er geen opmerkelijk verband te destilleren tussen degenen die expertise of representativiteit als wel of niet belangrijk hebben aangemerkt. Dit zou impliceren dat deze twee factoren niet in relatie tot elkaar staan.

Ten slotte is een verband gedestilleerd tussen representativiteit en het belang daarvan, en de vraag in hoeverre het voor het College belangrijk is over een ruim budget te beschikken voor de effectiviteit van zijn beleid. Hier hebben alle respondenten, behalve één, die representativiteit van belang vinden voor het College een ruim budget bestempeld als irrelevant, dan wel als een niet essentieel criterium voor effectieve beleidsvoering.

Met betrekking tot de eerste twee punten is het vrij lastig te verklaren waar de mogelijke verbanden op gebaseerd zijn. Meer aannemelijk is dat deze verbanden berusten op toevalligheden. Samenwerking is door alle respondenten aangemerkt als een belangrijke factor. De kans is dan ook groot dat de respondenten die expertise en representativiteit bestempelden als een belangrijke factor tevens samenwerking van belang vinden. Er is in dit geval waarschijnlijk geen sprake van een direct verband tussen de grootheden.

Van de laatste factoren die hier genoemd zijn, budget en representativiteit, is het meer aannemelijk dat deze mogelijk in relatie tot elkaar kunnen staan. In de resultaten die in de vorige paragraaf zijn beschreven is al naar voren gekomen dat er tweedeling bestaat tussen respondenten met betrekking tot het budget en het belang ervan voor het College. De helft van de respondenten bepleit in dit geval dat een ruim budget een essentiële voorwaarde is voor het behalen van de doelstellingen van het College, waarbij de andere helft stelt dat de doelbereiking van het College amper beïnvloed wordt door de hoogte van het budget.

Volgens deze groep heeft de doelbereiking van het College vooral betrekking op de handhaving van normen en waarden binnen het systeem. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de representativiteit van de personeelsleden. De verwachting is dan ook dat dit het verband tussen beide factoren veroorzaakt.

#### **5.4.2 Verbanden in partijen**

Na de bestudering van de interviewresultaten is gebleken dat de uitspraken van de verschillende partijen met betrekking tot de thema's niet op significante wijze van elkaar afweken dan wel overeenkwamen. Het belang dat een respondent een bepaalde factor toebedeelde leek dan ook niet onlosmakelijk verbonden te zijn met de achtergrond dan wel functie van de respondent in kwestie. Hierop geldt overigens wel één uitzondering. Met betrekking tot de onafhankelijkheid van het College is door de meeste respondenten van de ngo's kenbaar gemaakt dat zij vooral de onafhankelijkheid ten aanzien van het Rijk van cruciaal belang vinden. Hiermee wijken zij af van het gros van de respondentenpopulatie, welke heeft aangegeven onafhankelijkheid ten aanzien van alle stakeholders van even groot belang te vinden. Een mogelijke reden voor deze afwijking vind zijn oorsprong in de relatie tussen ngo's en rijksdiensten. Zo is bijvoorbeeld door één van de respondenten gedurende de interviews opgemerkt dat de ngo's in Nederland zeer wantrouwend zijn richting het Rijk. Dit zou onder meer zijn voortgekomen uit problemen die zich in het verleden hebben afgespeeld in de relaties tussen de partijen. Al met al biedt dit een mogelijke verklaring voor de afwijkende mening van de ngo's met betrekking tot de onafhankelijkheid van het College.

### **5.5 Theorie en praktijk**

In deze paragraaf zullen de hypotheses vanuit de literatuur gekoppeld worden aan de resultaten die zijn voortgevloeid uit het empirisch onderzoek. Uit deze koppeling zou moeten blijken of de factoren inderdaad, zoals beweerd wordt, een rol spelen met betrekking tot de legitimiteit van het College vanuit het oogpunt van de betrokken stakeholders.

#### **5.5.1 Representativiteit**

De eerste factor die volgens de behandelde literatuur van invloed zou zijn op de legitimiteit van een NHRI is de representativiteit van het instituut. In het bijzonder wordt er hier op gedoeld dat wanneer de samenstelling van de medewerkers van een NHRI een representatieve weergave vormt van de maatschappelijke realiteit dit naar verwachting positieve gevolgen heeft voor de legitimiteit van het NHRI (International Council on Human Rights, 2005, p.8).

Uit de onderzoeksresultaten is echter gebleken dat er onder de respondenten grote verdeeldheid bestaat over de vraag of de representativiteit van het College een positieve uitwerking heeft op zijn legitimiteit. De helft van de respondenten heeft gedurende de interviews het standpunt ontkracht dat legitimiteit beïnvloed wordt door de representativiteit van het College. De andere respondenten beweerden daarentegen dat representativiteit de legitimiteit van het College wel beïnvloedt, waarbij overigens de invloed van representativiteit op de legitimiteit wordt beschouwd als gemiddeld, dat wil zeggen niet doorslaggevend voor het vergaren van een legitieme positie. De reden voor deze diversiteit aan opvattingen is overigens gedurende het onderzoekstraject niet eenduidig naar voren gekomen. Daarom is de keuze gemaakt hier geen conclusies aan te verbinden.

Uit al deze onderzoeksresultaten kan opgemaakt worden dat het waarborgen van een brede representativiteit door het College niet onlosmakelijk zal leiden tot een positievere beoordeling van de legitimiteit van het instituut door alle stakeholders. Dit betekent daarnaast dat de hypothese dat representativiteit een belangrijke factor is voor de legitimiteit van NHRI's in het algemeen noch bevestigd noch ontkracht kan worden.

### **5.5.2 Expertise**

De volgende factor die van invloed zou zijn op de legitimiteit van een NHRI vanuit het oogpunt van de betrokkenen is de expertise van het instituut. In dit kader wordt gesteld dat een brede mate aan expertise een positieve uitwerking zal hebben op de beoordeling van de legitimiteit omdat expertise op een breed scala aan onderwerpen een NHRI in staat stelt verschillende issues op uiteenlopende en specialistische terreinen te behandelen (Carver, 2000, p.6).

Uit de resultaten van het empirisch onderzoek is gebleken dat de mening van de respondenten rondom de vraag of een brede mate aan expertise van belang is voor legitimiteit van het College sterk uiteenliep. De helft van de respondenten heeft met betrekking tot dit thema gesteld dat het ontwikkelen van expertise op een breed spectrum van mensenrechtenthema's geen invloed zou hebben op de legitimiteit van het instituut. Sterker nog, zij merkten dit aan als onwenselijk en onnodig, omdat er volgens hen buiten het College al voldoende specialistische kennis is die aangeboord kan worden. De overige respondenten hebben daarentegen geuit dat zij een brede mate aan expertise wel van belang vinden voor de legitimiteit van het College. Dit temeer omdat het College anders niet in staat zou zijn zich uit te spreken over de diverse kwesties waar het zich mee bezighoudt.

Uit de bovenstaande informatie vloeit voort dat niet onlosmakelijk geponeerd kan worden dat een brede mate aan expertise een positieve uitwerking zal hebben op de beoordeling van legitimiteit van het College door zijn stakeholders, aangezien de meningen op dit terrein sterk variëren. Dit houdt tevens in dat de veronderstelling dat een brede mate aan expertise een positieve uitwerking heeft op de legitimiteit van NHRI's niet onderschreven kan worden.

### **5.5.3 Samenwerking**

Ook samenwerking met stakeholders zou volgens de literatuur een positieve uitwerking hebben op de legitimiteit van een NHRI. Indien een NHRI goede samenwerkingsrelaties onderhoudt met haar stakeholders zou dit onder meer leiden tot een kennistoename binnen het instituut, waardoor haar mogelijkheden tot doelbereiking zouden groeien. Daarnaast zou samenwerking een positieve uitwerking hebben op het democratisch gehalte van het instituut, aangezien het anderen de mogelijkheid biedt in meer of mindere mate invloed uit te oefenen op de beleidsvoering (Carver, 2000, p.6).

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat samenwerking met stakeholders een zeer belangrijke factor is voor de legitimiteit van het College, aangezien alle respondenten dit gedurende de interviews hebben onderschreven. Volgens hen leidt samenwerking van het College met zijn stakeholders tot een situatie waarin het mes aan twee kanten snijdt; enerzijds groeit hierdoor de kennis binnen het College, anderzijds biedt het de stakeholders de mogelijkheden input te leveren op het te voeren beleid.

Op basis van de bovenstaande informatie kan gesteld worden dat samenwerking met stakeholders met betrekking tot de legitimiteit van het College een zeer belangrijke factor vormt. Daarnaast ondersteunen deze resultaten de hypothese dat samenwerking een belangrijke factor is voor de legitimiteit van NHRI's in het algemeen.

#### **5.5.4 Onafhankelijkheid**

Een vierde factor die de legitimiteit van een NHRI zou beïnvloeden is onafhankelijkheid. Vanuit de literatuur wordt voorgeschreven dat de onafhankelijkheid van een NHRI fungeert als een centrale bouwsteen; indien een NHRI niet onafhankelijk is zouden de betrokkenen geen vertrouwen meer hebben in het functioneren van het instituut waardoor het op lange termijn zijn bestaansrecht zou verliezen (Carver, 2000, p.58).

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de respondenten onderschrijven dat de onafhankelijkheid van het College van groot belang is voor zijn legitimiteit. Zij stelden in dit kader dat het College, indien het niet of slechts gebrekkig onafhankelijk is, in praktijk op gelijk niveau getrokken kan worden aan andersoortige mensenrechtenorganisaties, zoals ngo's. Hierdoor zou het College zijn maatschappelijke meerwaarde kwijtraken. Wat overigens in dit kader opvallend is, is dat de meningen van de respondenten van elkaar afweken met betrekking tot de vraag of de onafhankelijkheid van het College te allen tijde van gelijk belang is. De ngo's hebben hierbij kenbaar gemaakt vooral de onafhankelijkheid ten aanzien van het Rijk van cruciaal belang te vinden, waarentegen de overige respondenten van mening waren dat onafhankelijkheid ten aanzien van alle stakeholders in gelijke mate gewaarborgd dient te worden. Dit zou impliceren dat de precieze invulling van de onafhankelijkheid en het belang dat daaraan wordt gehecht afhankelijk is van de achtergrond dan wel positie van de betrokkene die het oordeel velt.

In het algemeen kan uit deze informatie opgemaakt worden dat het waarborgen van onafhankelijkheid voor het College een belangrijke factor is met betrekking tot de beoordeling van de legitimiteit door zijn stakeholders. Dit betekent dan ook dat de stelling, dat onafhankelijkheid een belangrijke factor is voor de legitimiteit van een NHRI, door deze onderzoeksresultaten bevestigd wordt.

#### **5.5.5 Toegankelijkheid**

De toegankelijkheid van een NHRI zou een vijfde factor vormen die invloed heeft op de legitimiteit vanuit het oogpunt van de betrokkenen. Hierbij wordt als argument opgeworpen dat een NHRI vanuit geografisch perspectief toegankelijk dient te zijn voor de burgers die hun beklag willen doen bij het instituut. Volgens de theorie zou een NHRI er dan ook bij gebaat zijn om op lokaal niveau kantoren te installeren, om zodoende de geografische bereikbaarheid te vergroten en daarmee de legitimiteit (Carver, 2000, p.6 en United Nations, 2009, p.24).

Gedurende het empirisch onderzoekstraject is gebleken dat de respondenten niet van mening zijn dat de geografische toegankelijkheid een belangrijke rol speelt met betrekking tot de legitimiteit van het College, of met andere woorden, dat het voor het College geen issue is waar het actief aandacht aan dient te schenken ten behoeve van zijn legitimiteit. Deze mening vloeyde hoofdzakelijk voort uit het feit dat Nederland, volgens hen, vanuit geografisch perspectief erg klein is in vergelijking met sommige andere landen, waardoor het een futiele investering zou zijn om op lokaal niveau kantoren te installeren.

Ook zouden er op lokaal niveau al genoeg voorzieningen zijn voor gedupeerden om hun beklag te doen. Zij beweerden daarentegen dat bereikbaarheid in de vorm van laagdrempeligheid in dit kader wel van groot belang is voor de legitimiteit, waarbij zij vooral doelden op een goed servicecentrum, een informatieve website en een efficiënte manier van klachtbehandeling.

Op basis van deze resultaten kan geponereerd worden dat de geografische toegankelijkheid van het College geen of slechts zeer beperkte invloed heeft op de legitimiteit van het instituut. Daarentegen is laagdrempeligheid wel een factor die het oordeel over legitimiteit mede zal bepalen vanuit het oogpunt van de stakeholders. Dit betekent overigens niet dat de hypothese dat geografische toegankelijkheid belangrijk is voor de legitimiteit van een NHRI op basis van deze resultaten verworpen dient te worden, maar het zou er wellicht wel op kunnen duiden dat geografische toegankelijkheid een factor is die contextafhankelijk meer of minder belang toebedeeld zal krijgen.

#### **5.5.6 Effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling**

Volgens de theorie wordt de beoordeling van de legitimiteit door de betrokkenen van een NHRI tenminste deels bepaald door de effectiviteit en efficiëntie van het klachtafhandeling van het instituut in kwestie. De assumptie die in dit kader geldt is dat een NHRI een klachtafhandelingsprocedure dient te incorporeren die begrijpelijk, snel en goedkoop is. Hierdoor zou de beoordeling van de legitimiteit van het NHRI in kwestie een positief impuls genieten (Carver, 2000, p.6).

Uit de onderzoeksresultaten is naar voren gekomen dat het overgrote deel van de respondenten de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling van het College geen relevant topic vindt met betrekking tot de beoordeling van de legitimiteit. Het argument dat zij aandroegen ter ondersteuning van deze mening is dat de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling op hen als stakeholders vrijwel geen betrekking heeft.

Op basis van deze resultaten kan gesteld worden dat de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling met betrekking tot de beoordeling van de legitimiteit van het College voor de stakeholders een weinig relevante factor is. Dit betekent tevens dat deze onderzoeksresultaten niet de stelling kunnen ondersteunen dat de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling een belangrijke factor is voor alle betrokkenen van een NHRI aangaande de legitimiteit. Overigens dient in dit kader wel als kanttekening te worden geplaatst dat de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling wellicht niet van belang zijn voor de stakeholders van een NHRI, maar dat dit desalniettemin een belangrijk issue kan zijn voor andere betrokkenen, bijvoorbeeld burgers die hun beklag willen doen bij een NHRI.

#### **5.5.7 Beleidsaanpak**

Een andere factor die een rol zou spelen bij de legitimiteit van een NHRI is de beleidsaanpak. In dit kader wordt vanuit de literatuur voorgeschreven dat een programma aanpak, waarbij mensenrechten vanuit een breder perspectief worden benaderd en geanalyseerd, voorkeur heeft boven een individuele klachtenaanpak. Door een programma aanpak te incorporeren zou een NHRI onder andere beter in staat zijn op te maken welke mensenrechtenissues zich voordoen in de samenleving en hoe ernstig de aard van deze zaken is.

Al met al wordt de programma aanpak beschouwd als de beste aanpak voor een NHRI; het incorporeren van een dusdanige beleidsaanpak zou daarbij tevens onlosmakelijk leiden tot een positievere beoordeling van de legitimiteit (Carver, 2000, p.71-72).

Uit de interviewresultaten is gebleken dat ongeveer de helft van de respondenten deze bewering ondersteunt. Zij beweren, gelijk aan de bovenstaande theorie, dat een programma aanpak de beste aanpak is voor het College, aangezien dit het College in staat stelt de 'knopen in de samenleving te ontwarren'. De andere helft van de respondenten heeft daarentegen kenbaar gemaakt dat zij het voor het College aanbevelenswaardig vindt wanneer het een combinatie van een individuele aanpak en een programma aanpak incorporeert. Een combinatie van beide aanpakken zou er volgens hen in resulteren dat het College beter in staat wordt gesteld om bruggen te slaan tussen zaken die spelen op individueel niveau en mogelijke verbanden die hierachter schuilgaan.

Uit deze onderzoeksresultaten kan opgemaakt worden dat het College, wanneer het de keuze zou moeten maken tussen een individuele aanpak of een programma aanpak, ten behoeve van zijn legitimiteit beter af zou zijn bij een programma aanpak. Dat gezegd hebbende zou een incorporatie van beide aanpakken wellicht leiden tot een nog positievere beoordeling van de legitimiteit door de stakeholders. De algemene assumptie dat een programma aanpak voorkeur geniet boven een individuele aanpak lijkt dan ook door de onderzoeksresultaten te worden onderschreven, maar hierbij dient als kanttekening te worden geplaatst dat een combinatie van beide aanpakken wellicht nog beter is voor de legitimiteit van een NHRI.

#### **5.5.8 Budget**

Vanuit de literatuur wordt geponeerd dat de hoogte van het budget van een NHRI onlosmakelijk verbonden is met haar mogelijkheden om effectief te handelen. Een gebrekkig of beperkt budget zou in dit kader onlosmakelijk leiden tot beperkte effectiviteit en een verlies van legitimiteit. Een andere relatie tussen het budget en de legitimiteit van het instituut ligt in het beheer van het budget. In dit kader wordt vanuit de literatuur geopperd dat het voor de legitimiteit van een NHRI aanbevelenswaardig is het budget in eigen beheer te hebben, omdat dan politieke inmenging zoveel mogelijk gereduceerd blijft waardoor de onafhankelijkheid van een NHRI gewaarborgd wordt (International Council on Human Rights, 2006, p.57-59).

Uit de onderzoeksresultaten is naar voren gekomen dat er onder de respondenten verdeeldheid bestaat over de vraag of de hoogte van het budget van het College zijn effectiviteit beïnvloedt. Enkele respondenten onderschreven de stelling dat er een causale relatie tussen beide factoren bestaat, waarbij een 'gebrekkig' budget leidt tot beperkte effectiviteit. Andere respondenten daarentegen opperden dat deze factoren niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Zij droegen in dit kader enkele voorbeelden aan van andere NHRI's die effectief zouden zijn met een klein budget en andere NHRI's die uitgerust waren met een ruim budget maar weinig gerealiseerd zouden hebben. Met betrekking tot de vraag of het College het budget in eigen beheer zou moeten hebben ten behoeve van zijn onafhankelijkheid gaven de meeste respondenten aan het hier niet mee eens te zijn. Volgens deze respondenten waren er al genoeg mechanismen die de onafhankelijkheid van het College zouden moeten garanderen.

Op basis van deze onderzoeksresultaten blijkt dat de assumptie dat het budget van het College zijn effectiviteit, en daarmee zijn legitimiteit, beïnvloedt niet onlosmakelijk correct lijkt te zijn. Daarnaast zou het voor de onafhankelijkheid van het College weinig relevant zijn het budget in eigen beheer te hebben. In het algemeen betekent dit dat deze onderzoeksresultaten niet onomstotelijk de theoretische assumptie ondersteunen dat budget en effectiviteit in causale relatie tot elkaar staan. Tevens kan niet worden bevestigd dat de onafhankelijkheid van een NHRI groeit wanneer een NHRI zijn eigen budget beheert.

#### **5.5.9 Wettelijke grondslag**

De laatste factor die volgens de literatuur invloed heeft op de legitimiteit van een NHRI is de wettelijke grondslag. In dit kader wordt gesteld dat het voor de legitimiteit van een NHRI van belang is dat het in de wet is verankerd. Dit vanwege het gegeven dat een NHRI, indien het in de wet verankerd is, meer bestand is tegen de mogelijke effecten die veranderingen binnen het politieke klimaat met zich meebrengen. Hierbij wordt tevens opgemerkt dat een grondwettelijke fundering zal leiden tot een nog grotere versteviging van de maatschappelijke positie, wat op zijn beurt weer positieve gevolgen heeft voor de legitimiteit van het instituut. Tenslotte wordt gesteld dat een NHRI, wanneer het geformeerd is door het parlement, een hoger democratisch gehalte geniet. Ook dit zou op zijn beurt een positief impuls moeten geven aan de legitimiteit van een NHRI (Carver, 2000, p.6).

Uit de onderzoeksresultaten is naar voren gekomen dat alle respondenten een wettelijke grondslag een zeer belangrijk criterium vinden voor het College met betrekking tot zijn legitimiteit. Hiervoor droegen zij als voornaamste argument aan dat een wettelijke grondslag, zoals in de theorie al eerder geopperd werd, garanties biedt tegen (ongewenste) veranderingen veroorzaakt door schommelingen op politiek terrein. Overigens zou een 'upgrade' van een reguliere wet naar de grondwet vanuit het oogpunt van de respondenten weinig meerwaarde hebben voor de legitimiteit van het College. In Nederland zou een wettelijke fundering volgens hen al genoeg bescherming bieden tegen invloeden van buitenaf. Tenslotte merkten de meeste respondenten aan een formatie door het parlement als onwenselijk te ervaren.

Op basis van deze informatie kan gesteld worden dat een wettelijke grondslag fungeert als een zeer belangrijke factor voor de legitimiteit van het College vanuit het oogpunt van de respondenten. Daarentegen hebben een incorporatie in de grondwet en/of een formatie door het parlement weinig meerwaarde volgens de respondenten voor de legitimiteit van het College. In algemene zin betekent dit dat de bewering dat een wettelijke grondslag van belang is voor de legitimiteit van een NHRI vanuit het oogpunt van de betrokkenen door deze onderzoeksresultaten ondersteund wordt. De andere beweringen, dat een formatie door het parlement en een verankering in de grondwet een positieve uitwerking hebben op de beoordeling van de legitimiteit, gaan in dit kader niet op. Overigens impliceert dit niet direct dat deze laatste factoren nooit een rol spelen bij de beoordeling van de legitimiteit van een NHRI. Meer aannemelijk is dat het belang dat beiden zal worden toebedeeld contextafhankelijk zal variëren, waarbij verwacht wordt dat onder meer de institutionele vormgeving van een staatsbestel een belangrijke rol speelt.

## **5.6 De factoren volgens de respondenten**

Nu in de vorige paragraaf aan het licht is gekomen welke factoren belangrijk zijn voor de legitimiteit van het College zal in deze paragraaf aandacht geschonken worden aan de vraag hoe de respondenten het College 'scoren' op deze factoren en wat dit mogelijk betekent voor de legitimiteit. Een opmerking vooraf is in dit kader noodzakelijk, namelijk dat niet alle respondenten gedurende het onderzoekstraject hun mening hebben kunnen geven over de incorporatie van de verschillende factoren. Een groot aantal heeft aangegeven het 'te vroeg' te vinden het College op die aspecten te beoordelen. Dit betekent in praktijk dat per factor vaak slechts een klein segment aan respondenten hun mening heeft uitgesproken. Hierom moet rekening gehouden worden met het gegeven dat de uitspraken die hieronder volgen mogelijk niet te veralgemeniseren zijn naar de gehele groep van stakeholders.

### **5.6.1 Representativiteit**

De huidige representativiteit van het College wordt door de respondenten op uiteenlopende wijze beoordeeld, variërend goed, tot goed ondervangen bij de Collegeleden, maar niet bij de overige medewerkers tot in zijn geheel gebrekkig. De voornaamste reden voor een negatieve beoordeling van de representativiteit zou voortvloeien uit het gegeven dat er bij het College een oververtegenwoordiging is in het personeelsbestand van jonge vrouwen, hoger opgeleiden en personen met een juridische achtergrond. Hieruit kan opgemaakt worden dat de huidige representativiteit van het College, zoals beoordeeld door de stakeholders, naar verwachting zowel positieve als negatieve gevolgen zal hebben voor de beoordeling van de legitimiteit. Van de stakeholders die het College aanmerkten als gebrekkig representatief wordt verwacht dat deze oordeelsvorming negatieve gevolgen zal hebben voor de legitimiteit van het College vanuit hun perspectief. Met andere woorden, zij zullen naar verwachting het College als minder legitiem bestempelen dan degenen die vonden dat het College representatief is. Overigens is in dit kader een kleine kanttekening op zijn plaats, namelijk dat niet alle stakeholders representativiteit überhaupt hebben aangemerkt als een factor die belangrijk is voor de legitimiteit. In praktijk zou dit kunnen betekenen dat een negatief oordeel over de representativiteit geen gevolgen heeft voor de legitimiteit wanneer de groep die het negatieve oordeel velde tevens heeft gesteld dat representativiteit een irrelevante factor is voor de legitimiteit. Dit bleek overigens niet het geval te zijn; de respondenten die de representativiteit op negatieve wijze hebben beoordeeld hebben tevens aangegeven representativiteit een belangrijke factor te vinden voor de legitimiteit.

### **5.6.2 Expertise**

De meeste respondenten hebben gedurende het onderzoekstraject vermeld dat het College over voldoende brede expertise beschikt voor zijn taakuitoefening. Enkel respondenten merkten echter op dat de balans tussen verschillende disciplines niet volledig in verhouding was, wat afbreuk zou doen aan de legitimiteit van het College. Zo werd in dit kader gesteld dat er binnen het College meer expertise in huis is op het terrein van discriminatie dan op andere gebieden. Uit deze informatie vloeit de assumptie voort dat de huidige beoordeling van expertise in het algemeen een positieve uitwerking zal hebben op de algehele oordeelsvorming rondom de legitimiteit. Slechts een klein aantal respondenten heeft in dit kader kritiek geuit op de huidige mate van expertise binnen het College. Hierbij is overigens gebleken dat van de respondenten die dit 'negatieve' oordeel velden slechts één expertise heeft aangemerkt als een belangrijk issue voor de legitimiteit van het College.



In grote lijnen kan dus gesteld worden dat de huidige beoordeling van expertise naar verwachting positieve gevolgen heeft voor de legitimiteit van het College, maar dat hierop ook een enkele uitzondering kan gelden.

### **5.6.3 Samenwerking**

Gedurende het onderzoekstraject is gebleken dat de meeste respondenten geen oordeel konden (of wilden) vormen met betrekking tot de vraag hoe zij hun samenwerking met het College bestempelden. Een enkeling heeft in dit kader echter geopperd dat zij de samenwerkingsrelatie als prettig ervaren. Dit betekent al met al dat het (1) nog niet mogelijk is te bepalen hoe de samenwerking met de stakeholders de legitimiteit van het College zal beïnvloeden, maar (2) dat er tevens geen directe aanleiding is om te vermoeden dat de samenwerking het oordeel rondom de legitimiteit op negatieve wijze zal sturen.

### **5.6.4 Onafhankelijkheid**

Uit de onderzoeksresultaten is naar voren gekomen dat alle respondenten de onafhankelijkheid van het College positief beoordeeld hebben. Dit zou onder meer voortgevloeid zijn uit het feit dat het College gedurende zijn eerste bestaansjaar enkele politiek gevoelige thema's heeft opgepakt en tevens heeft aangetoond zijn eigen agenda te voeren. Hieruit kan opgemaakt worden dat de huidige beoordeling van de onafhankelijkheid naar verwachting positieve gevolgen zal hebben voor de legitimiteit van het College.

### **5.6.5 Beleidsaanpak**

Met betrekking tot de gewenste beleidsaanpak van het College is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat de helft van de respondenten voorkeur geeft aan een programma aanpak waarbij de andere helft neigt naar een combinatie van een individuele klachtenaanpak en een programma aanpak. Het College hanteert momenteel een programma aanpak, wat aldus aansluit bij de voorkeur van de helft van de respondenten. Met betrekking tot de legitimiteit van het College kan in dit kader geponeerd worden dat het hanteren van een programma aanpak naar verwachting een positieve uitwerking heeft op de beoordeling van de legitimiteit door tenminste de helft van de stakeholders. Van de andere helft wordt overigens niet verwacht dat een programma aanpak afbreuk zou doen aan de legitimiteit van het College vanuit hun perspectief, aangezien zij de incorporatie van een programma aanpak ook als wenselijk hebben beticht. Echter, hun oordeelsvorming rondom de legitimiteit van het College zou wellicht een nog positiever impuls genieten wanneer het College daarnaast ook een individuele klachtenaanpak incorporeert.

### **5.6.6 Budget**

Met betrekking tot het budget van het College is door de meeste respondenten aangegeven dat zij het als gebrekkig bestempelen. Nu leidt de hoogte van een budget niet direct tot meer of minder legitimiteit, maar de gevolgen daarvan wellicht wel. Ter indicatie hiervan; door enkele respondenten is gedurende het onderzoek geopperd dat een gebrekkig budget leidt tot beperkte mogelijkheden om effectief te handelen en tevens zou het afbreuk doen aan de kwaliteit van taakuitvoering. Een gebrekkige effectiviteit dan wel een beperkte kwaliteit van taakuitvoering doen op hun beurt weer afbreuk aan de legitimiteit van het College. Dit betekent dat *als* het budget van het College inderdaad beperkt is en *als* een gebrekkig budget inderdaad zou leiden tot een afbreuk van de kwaliteit en/of effectiviteit van de beleidsvoering, dat dit negatieve consequenties zou hebben voor de legitimiteit van het College.

Echter, of dit in praktijk zo blijkt te zijn is nog maar de vraag aangezien (1) de beoordeling van de hoogte van het budget afhankelijk is van subjectieve standaarden en (2) uit de onderzoeksresultaten niet helder naar voren is gekomen of er wel een causale relatie bestaat tussen beide grootheden. Al met al kan gesteld worden dat niet duidelijk is of en in hoeverre het budget van het College de legitimiteit van het College zal beïnvloeden.

#### **5.6.7 Wettelijke grondslag**

Alle respondenten hebben gedurende het onderzoek aangegeven een wettelijke grondslag een zeer belangrijke factor te vinden met betrekking tot de legitimiteit van het College. Overigens zijn een formatie door het parlement en een incorporatie in de Grondwet door de meeste respondenten aangemerkt als irrelevant dan wel onwenselijk voor de legitimiteit. De verwachting is dan ook dat de wettelijke grondslag van het College een positieve uitwerking zal hebben op de beoordeling van de legitimiteit door zijn stakeholders.

#### **5.6.8 Zichtbaarheid/bekendheid**

Een aantal respondenten heeft tijdens het onderzoekstraject aangemerkt zichtbaarheid een belangrijke factor te vinden voor de legitimiteit van het College. De meerderheid van deze respondenten heeft tevens geponereerd dat de zichtbaarheid van het College nog vrij beperkt was. Dit zou impliceren dat indien zichtbaarheid inderdaad een belangrijke factor is voor de legitimiteit van het College en de huidige zichtbaarheid, zoals de respondenten al vermeldden, nog te wensen overlaat dit naar verwachting negatieve gevolgen zal hebben voor de legitimiteit van het College vanuit het oogpunt van de stakeholders.

#### **5.6.9 Kwaliteit van de werkzaamheden**

Kwaliteit van de werkzaamheden van het College is volgens de respondenten tevens een factor die hun oordeel rondom de legitimiteit van het College zal beïnvloeden. Overigens waren de respondenten met betrekking tot dit thema niet in staat een oordeel te vormen over de toenmalige kwaliteit van het College. Dit betekent dat er op dit moment geen uitspraken gedaan kunnen worden over hoe de kwaliteit van de werkzaamheden van het College de oordeelsvorming rondom de legitimiteit beïnvloedt.

#### **5.6.10 Laagdrempeligheid**

Gelijk aan de voorgaande factor wordt laagdrempeligheid genoemd als een belangrijk thema met betrekking tot de legitimiteit van het College. Helaas is tijdens het onderzoekstraject gebleken dat de respondenten geen oordeel konden vormen rondom de vraag hoe laagdrempelig zij het College vinden. Dit betekent dat in dit kader geen assumpties kunnen worden gemaakt over hoe de laagdrempeligheid van het College de legitimiteit zou beïnvloeden.

## 6. Conclusie

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag en deelvragen die binnen dit onderzoek als uitgangpunten hebben gefungeerd. In de eerstvolgende paragrafen zullen achtereenvolgens de deelvragen de revue passeren, alvorens een antwoord op de hoofdvraag gegeven wordt. Daarnaast zal aandacht worden geschonken aan de vraag wat de implicaties van deze conclusies zijn voor het College in het bijzonder en de bestaande literatuur op dit terrein in het algemeen.

### 6.1 Deelvraag een

In deze paragraaf zal aandacht geschonken worden aan de beantwoording van de eerste deelvraag, te weten: *'hoe beoordelen de betrokkenen van het College zijn legitimiteit?'*

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat het overgrote deel van de respondenten gedurende het onderzoekstraject nog niet in staat was een weloverwogen oordeel te formuleren rondom de legitimiteit van het College. Dit temeer omdat het College gedurende het onderzoekstraject krap een jaar bestond en veel respondenten om deze reden aanmerkten het te vroeg te vinden uitspraken te doen over de legitimiteit. Dit impliceert tevens dat het binnen dit onderzoek niet mogelijk is een algemeen gefundeerd beeld te schetsen rondom de vraag hoe de stakeholders van het College zijn legitimiteit beoordelen. Desalniettemin bleef er een aantal respondenten over die wel 'in staat waren' de legitimiteit van het College te omschrijven. Enkel bestempelden het College als legitiem aangezien gebleken zou zijn gedurende het eerste jaar van bestaan dat het College een gezaghebbend en professioneel orgaan is. Een aantal anderen respondenten daarentegen poneerde dat het College momenteel nog legitimiteit ontbeert omdat het tot dan toe nog niet in staat was geweest zijn maatschappelijke meerwaarde aan te tonen.

Al met al vloeit uit deze informatie een aantal conclusies voort. Ten eerste hadden de meeste stakeholders van het College gedurende het onderzoekstraject nog geen oordeel kunnen vellen rondom de vraag in hoeverre het College een legitiem orgaan is. Ten tweede lijken er enkele discrepanties te bestaan tussen de stakeholders die wel een mening hebben over de legitimiteit van het College. Een aantal beweert in dit kader dat het College legitiem is, waarentegen anderen stellen dat het College nog legitimiteit ontbeert omdat het zijn maatschappelijke meerwaarde nog niet heeft kunnen aantonen. Wat dit verschil aan meningen heeft veroorzaakt is gedurende het onderzoekstraject niet duidelijk geworden, vandaar dat hier geen conclusies aan verbonden zijn. Kortweg kan in dit kader geconcludeerd worden dat (1) de meeste stakeholders nog geen uitgesproken oordeel hebben over de legitimiteit van het College en (2) dat de meningen van stakeholders die wel een oordeel hebben uitgesproken over de legitimiteit van het College onderling sterk van elkaar afwijken, fluctuerend van legitiem tot gebrekkig legitiem.

### 6.2 Deelvraag twee

In deze paragraaf zullen de resultaten van dit onderzoek gekoppeld worden aan de tweede deelvraag van deze thesis, namelijk; *'welke factoren spelen een rol met betrekking tot de legitimiteit van het College?'*

In het algemeen is gebleken dat vanuit het oogpunt van de stakeholders de factoren representativiteit, expertise, samenwerking, onafhankelijkheid, beleidsaanpak, budget en wettelijke grondslag op een bepaalde manier een rol spelen met betrekking tot de legitimiteit van het College. Hierbij zijn overigens wel een paar kanttekeningen op zijn plaats: ten eerste is naar voren gekomen dat hoewel deze factoren allemaal met betrekking tot de legitimiteit van het College een bepaalde rol vervullen, dat zij desalniettemin onderling van elkaar verschillen betreffende het belang dat hun wordt toebedeeld, ofwel de precieze invloed die zij hebben op de legitimiteit van het College. Bij de beantwoording van de hoofdvraag van deze thesis zal hier overigens uitgebreider bij worden stilgestaan. Ten tweede is duidelijk geworden dat met betrekking tot de factoren representativiteit, expertise en budget de meningen sterk uiteenlopen of zij van belang zijn voor de legitimiteit van het College. Tenslotte is gebleken dat er door de respondenten zeer uiteenlopende antwoorden zijn geformuleerd rondom de vraag hoe het College invulling dient te geven aan de factor beleidsaanpak.

Uit de onderzoeksresultaten is daarnaast duidelijk geworden dat de factoren toegankelijkheid en efficiëntie en effectiviteit van de klachtafhandeling weinig relevant zijn voor de legitimiteit van het College vanuit het perspectief van zijn stakeholders. Tenslotte is gebleken dat naast deze 'theoretische' factoren nog drie andere factoren van invloed zijn op de beoordeling van de legitimiteit van het College door de stakeholders. Hierbij wordt gedoeld op de zichtbaarheid van het College, de kwaliteit van zijn taakuitoefening en laagdrempeligheid. Samengevat betekent dit dat de beoordeling van de legitimiteit van het College vanuit het oogpunt van zijn stakeholders op een bepaalde manier samenhangt met de volgende factoren: representativiteit, expertise, samenwerking, onafhankelijkheid, beleidsaanpak, budget, wettelijke grondslag, zichtbaarheid, kwaliteit van de taakuitvoering en laagdrempeligheid.

### **6.3 Deelvraag drie**

In deze paragraaf zal een antwoord worden geformuleerd op de laatste deelvraag van deze thesis, te weten: *'hoe scoort het College op de factoren die van belang zijn voor zijn legitimiteit volgens de betrokkenen?'*

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de respondenten het College op deze factoren zeer uiteenlopend beoordeeld hebben. De factoren waarvan in algemene lijn is gesteld dat het College deze goed waarborgt zijn onafhankelijkheid, wettelijke grondslag en expertise. Overigens dient wel met betrekking tot de laatste factor opgemerkt te worden dat sommige respondenten hierover hebben gezegd dat de mate aan expertise weliswaar goed dan wel voldoende is, maar dat de balans tussen de verschillende disciplines (nog) niet optimaal is. De factoren representativiteit, beleidsaanpak en budget zijn zeer wisselend beoordeeld. Zo merkten sommige respondenten de representativiteit aan als een factor die voldoende gewaarborgd wordt door het College, waarentegen andere respondenten aanklaarten de representativiteit beperkt te vinden vanwege het gegeven dat er voornamelijk juristen, hoger opgeleiden en jonge vrouwen bij het College in dienst zouden zijn. Ook met betrekking tot de vraag of het College de 'juiste' beleidsaanpak hanteerde bleken de antwoorden sterk uiteen te lopen. Enkele respondenten beaamden dit, door te stellen dat de programma aanpak het meest geschikte instrument was voor een NHRI, terwijl andere respondenten poneerden voorkeur te geven aan een combinatieaanpak.

Verder is niet helemaal helder geworden uit de onderzoeksresultaten wat nu precies de rol is van het budget van het College met betrekking tot de effectiviteit van de taakuitvoering en daarmee zijn legitimiteit. De factor zichtbaarheid is door de meeste respondenten bestempeld als onvoldoende gewaarborgd door het College. In het algemeen is hierover gezegd dat de zichtbaarheid in het ‘mensenrechtenveld’ goed is, maar dat de zichtbaarheid in de samenleving nog te beperkt is.

Bij een drietal factoren, te weten: kwaliteit van werkzaamheden, laagdrempeligheid en samenwerking hebben de respondenten aangekaart hier geen uitspraken over te willen dan wel kunnen doen, omdat zij ten tijde van het empirisch onderzoek hier te weinig van afwisten. In het algemeen is het met betrekking tot deze factoren niet mogelijk geweest om een beeld te schetsen over hoe het College hierop ‘scoort’. Overigens dient in dit kader wel als kanttekening te worden geplaatst dat met betrekking tot de factor samenwerking een enkeling deze heeft bestempeld als ‘positief’ dan wel ‘goed’. Desalniettemin is gebleken dat het grootste gedeelte van de respondenten deze uitspraak niet kon ondersteunen dan wel verwerpen, vandaar dat de keuze is gemaakt om aan deze factor geen conclusie op te hangen ten behoeve van de validiteit van dit onderzoek.

In het onderstaande schema een samenvoeging van alle conclusies uit deze derde deelvraag:

Belangrijke factoren	Waarborging	Opmerkingen
Wettelijke grondslag	Voldoende	
Onafhankelijkheid	Voldoende	
Expertise	Voldoende	Kritiekpunt: ‘enigszins verstoorde balans tussen verschillende disciplines’
Representativiteit	Wisselend	Kritiekpunt: ‘teveel juristen, hoger opgeleiden en jonge vrouwen’
Beleidsaanpak	Wisselend	Kritiekpunt: ‘gemis dat er geen combinatieaanpak is’
Budget	Wisselend	
Zichtbaarheid	Onvoldoende	Kritiekpunt: ‘te weinig zichtbaarheid in de samenleving’
Kwaliteit van de werkzaamheden	Onvoldoende bekend	
Laagdrempeligheid	Onvoldoende bekend	
Samenwerking	Onvoldoende bekend	

#### 6.4 Hoofdvraag

Op basis van de conclusies van de deelvragen kan in deze paragraaf een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag van deze thesis, namelijk: *‘welke factoren beïnvloeden de legitimiteit van het College in de ogen van de betrokkenen?’*

De deelvragen hebben in dit kader uitgewezen dat de factoren representativiteit, expertise, samenwerking, onafhankelijkheid, beleidsaanpak, budget, wettelijke grondslag, zichtbaarheid, kwaliteit van de taakuitvoering en laagdrempeligheid op een bepaalde manier samenhangen met de beoordeling van de legitimiteit van het College door de betrokkenen.

Hierbij werd echter onder meer als kanttekening geplaatst dat niet elke factor van even groot belang zou zijn voor de legitimiteit, ofwel dat hier onderling verschil in zat. Voor het College is het uiteraard relevant inzicht te hebben in de mate waarin de factoren invloed zullen hebben op zijn legitimiteit, vandaar dat hier bij de beantwoording van de hoofdvraag van deze thesis aandachtig bij stilgestaan zal worden. Hieronder zal weergegeven worden hoe het precieze belang van deze factoren ten aanzien van de legitimiteit van het College beschouwd wordt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen factoren die van primair belang zijn voor de legitimiteit van het College en factoren die van secundair belang zijn.

#### **6.4.1 Primair belang voor de legitimiteit**

Van de factoren samenwerking, onafhankelijkheid, wettelijke grondslag en kwaliteit van de werkzaamheden wordt verwacht dat zij van primair belang zijn voor de legitimiteit. Deze conclusie is op dusdanige wijze tot stand gekomen omdat alle tot vrijwel alle respondenten die aan dit onderzoek deel hebben genomen deze factoren als 'zeer belangrijk' hebben aangemerkt met betrekking tot de legitimiteit van het College. De verwachting is dan ook dat deze vier factoren in sterke mate zullen gaan bepalen hoe de legitimiteit van het College door zijn stakeholders beoordeeld wordt.

#### **6.4.2 Secundair belang voor de legitimiteit**

Factoren die van secundair belang zouden zijn voor de legitimiteit van het College zijn zichtbaarheid, laagdrempeligheid, beleidsaanpak, representativiteit, expertise en budget. Zichtbaarheid en laagdrempeligheid zijn kortweg aangemerkt als factoren die van secundair belang zijn voor de legitimiteit van het College omdat de respondenten ze simpelweg als dusdanig hebben bestempeld. Gedurende de gesprekken is gebleken dat beide factoren weliswaar een rol spelen met betrekking tot de legitimiteit van het College, maar dat de invloed van beide factoren op de legitimiteit volgens de respondenten niet enorm groot is. Verder zijn beleidsaanpak, representativiteit, expertise en budget bestempeld als factoren die van secundair belang zijn voor de legitimiteit, omdat (1) de meningen onder de respondenten sterk uiteenliepen rondom de vraag of dit überhaupt belangrijke factoren zijn voor de legitimiteit (2) de respondenten die deze factoren wel bestempeld hebben als relevant voor de legitimiteit van het College hierbij tevens benadrukten dat het niet gaat om kerncriteria voor het wel dan niet behalen van een legitieme positie. Daarnaast is gebleken dat de factoren representativiteit, expertise en budget voornamelijk een rol spelen met betrekking tot andere factoren, dan wel vrijwel niet in directe relatie staan tot de legitimiteit. Zo zouden representativiteit, expertise en budget voornamelijk de kwaliteit van de taakuitvoering beïnvloeden. Daarnaast zou het budget tevens van belang zijn omdat het de onafhankelijkheid van het College zou kunnen beïnvloeden. Al met al wordt van deze factoren verwacht dat zij de legitimiteit van het College weliswaar zullen beïnvloeden, maar dat deze beïnvloeding veelal minder direct en minder diepgaand is dan bij de factoren die eerder aan bod zijn gekomen.

In de schema's op de volgende pagina zullen de conclusies van deze hoofdvraag gekoppeld worden aan de conclusies van de derde deelvraag. Hierdoor wordt het mogelijk een brug te slaan tussen de verschillende factoren en het belang dat hen toebedeeld wordt en de mate waarin het College deze factoren zou waarborgen.

Primair belang legitimiteit	Waarborging door College
Samenwerking	Onvoldoende bekend
Onafhankelijkheid	Voldoende
Wettelijke grondslag	Voldoende
Kwaliteit van taakuitvoering	Onvoldoende bekend

Secundair belang legitimiteit	Waarborging door College
Zichtbaarheid	Onvoldoende
Laagdrempeligheid	Onvoldoende bekend
Beleidsaanpak	Wisselend
Representativiteit	Wisselend
Expertise	Voldoende
Budget	Onvoldoende bekend

Noot: wat de implicaties van deze uitkomsten voor het College zijn zal besproken worden in de volgende paragraaf.

Indien deze factoren overigens teruggekoppeld worden aan de bronnen van legitimiteit, te weten input en output legitimiteit, kan geconcludeerd worden dat de belangrijkste bronnen van legitimiteit voor het College zich zowel aan de input als de outputzijde van het beleid bevinden. Wettelijke grondslag is een factor die voort zou vloeien uit de inputzijde. Dit geldt tevens voor de factor samenwerking met stakeholders, hoewel deze ook een rol speelt bij de outputkant. Onafhankelijkheid is bij uitstek van belang voor de outputlegitimiteit, net als de kwaliteit van de taakuitvoering, waarbij het gaat om de resultaten die het College boekt.

Dit betekent trouwens niet dat het College op actieve wijze evenveel aandacht zou moeten schenken aan de bronnen aan de inputkant van zijn beleid als de bronnen aan de outputkant wanneer het een legitieme status wil behalen. Zoals al eerder in deze thesis aan bod is gekomen is het College al per wet verankerd. Dit betekent dat dit in de praktijk geen aandachtspunt meer is voor het College omwille van het behalen van een legitieme positie; in feite kan deze belangrijke factor al afgevinkt worden. Dit betekent dat aan de inputkant van het beleid alleen nog de 'primaire' factor samenwerking overblijft, maar zoals al vaker benoemd is is deze factor tevens van belang aan de outputkant. Dit impliceert dat het zeer aannemelijk is dat het College voornamelijk legitimiteit zou moeten genereren via de outputkant.

### 6.5 Implicaties voor het College

Wat betekent dit nu allemaal voor het College met betrekking tot zijn legitimiteit? Ten eerste kan op basis van de beschikbare informatie de conclusie getrokken worden dat het College de factoren die van primair belang zijn voor zijn legitimiteit al in redelijk tot goede mate waarborgt. Zo beschikt het College al over een wettelijke grondslag en wordt de onafhankelijkheid door zijn stakeholders positief omschreven. Ook klinken er enkele positieve geluiden met betrekking tot de factor samenwerking, maar helaas is het nog niet mogelijk deze geluiden te veralgemeniseren naar de gehele stakeholderpopulatie.

Tevens is het nog niet mogelijk te omschrijven of en in hoeverre het College kwalitatief hoogstaande producten aflevert volgens de stakeholders, aangezien zij hier gedurende het onderzoekstraject nog geen uitspraken over konden doen. Maar, op basis van de beschikbare informatie kan de verwachting uitgesproken worden dat de stakeholders de legitimiteit van het College tenminste deels positief zullen betitelen, aangezien het College in ieder geval de helft van de factoren die van primair belang zijn voor de legitimiteit weet te waarborgen.

Met betrekking tot de factoren die van secundair belang zijn voor de legitimiteit wordt het beeld net wat complexer. Ten eerste wordt verwacht dat de expertise van het College, zoals deze aangemerkt is door de stakeholders, in het algemeen een positief impuls zal geven aan de legitimiteit van het instituut. Daarentegen zal de zichtbaarheid van het College mogelijk een negatieve uitwerking hebben op zijn legitimiteit, aangezien deze gedurende het onderzoekstraject door enkele respondenten is bekritiseerd. Voorts zou de huidige representativiteit van het College naar verwachting wisselende gevolgen hebben voor de beoordeling van de legitimiteit. Dit temeer omdat de meningen onder de respondenten sterk uiteenbleken te lopen rondom de vraag hoe 'goed' het College deze factor waarborgt. Verder zou het hanteren van een programma aanpak als beleidsaanpak mogelijk afbreuk kunnen doen aan de legitimiteit van het College, aangezien de helft van de respondenten kenbaar heeft gemaakt liever een combinatie aanpak te zien. Ten slotte is laagdrempeligheid genoemd als factor met betrekking tot de legitimiteit, maar aangezien de respondenten niet hebben uitgesproken in hoeverre zij het College laagdrempelig vinden of niet is het nu nog niet mogelijk een causale relatie te schetsen tussen beide variabelen. De verwachting is overigens niet dat deze factoren van doorslaggevend belang zullen zijn voor het wel of niet vergaren van een legitieme status, maar desalniettemin kunnen zij wel van invloed zijn op de beoordeling. Al met al kan geconcludeerd worden dat het College, in zijn huidige hoedanigheid, waarschijnlijk in grote lijnen beschouwd zal worden als een legitiem orgaan. Echter, op sommige aspecten is er voor het College ten behoeve van zijn legitimiteit nog wat winst te behalen.

## **6.6 Implicaties voor de literatuur**

Uit de resultaten is gebleken dat niet alle hypothesen vanuit de literatuur ondersteund worden. Het is helaas niet mogelijk om volledig uitsluitsel te geven wat deze discrepanties precies veroorzaakt heeft, maar vermoedelijk is het tenminste deels te herleiden naar één of meerdere van de onderstaande aspecten.

Ten eerste wordt niet vanuit de literatuur gespecificeerd, wanneer over de betrokkenen van een NHRI gesproken wordt, wie hier precies mee bedoeld wordt. Een NHRI opereert in een omgeving waarin verschillende partijen dan wel personen betrokken zijn bij het beleid, uiteenlopend van onder andere burgers tot stakeholders. Door in de theorie geen onderscheid te maken tussen de verschillende betrokkenen worden alle betrokkenen simpelweg over één kam geschoren. Met andere woorden wordt in dit kader verondersteld dat alle factoren voor alle betrokkenen van belang zijn met betrekking tot de legitimiteit van een NHRI, waarbij de aard van de betrokkenen geen rol zou spelen. Van een aantal factoren wordt echter vermoed dat zij meer of minder relevant zijn voor de legitimiteit afhankelijk van de betrokkene die het oordeel velt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de effectiviteit en efficiëntie van de klachtafhandeling. Deze factor is waarschijnlijk van belang voor de burger die zijn beklag wil doen bij een NHRI, maar in mindere mate voor andere betrokkenen.



De verwachting in dit kader geldt dan ook dat het belang dat elke unieke factor wordt toebedeeld met betrekking tot de legitimiteit van een NHRI in sterke mate afhankelijk is van de aard van de betrokkene die het oordeel velt. Dat dit niet geëxpliciteerd is binnen de bestaande theorieën is aan te merken als een gebrek.

Verder wordt er in de literatuur geen rekening mee gehouden dat alle NHRI's wereldwijd, waarop de factoren van toepassing zijn, zich bevinden in zeer uiteenlopende contexten. Door te beweren dat de negen factoren van belang zijn voor de legitimiteit van alle NHRI's zonder dat contextuele factoren hier invloed op zouden hebben lijkt dan ook vrij kortzichtig. Om deze uitspraak te illustreren wordt de factor toegankelijkheid in dit kader als voorbeeld genomen. Volgens de literatuur is het met betrekking tot deze factor onder meer aanbevelenswaardig voor een NHRI lokale kantoren op te zetten. De stakeholders van het College hebben echter aangemerkt dit vrij irrelevant te vinden, aangezien Nederland een relatief klein land is in vergelijking met andere landen. Met andere woorden lijkt het erop dat de contextuele omstandigheden van Nederland bepaald hebben in hoeverre de factor toegankelijkheid relevant is voor de legitimiteit. De verwachting is dan ook dat als de contextuele omstandigheden van Nederland invloed hebben op het belang van een factor, dat dit net zo goed zal gelden voor de contextuele omstandigheden van andere landen dan wel gebieden. Met andere woorden wordt verwacht dat de context van een NHRI een rol speelt met betrekking tot het belang dat de factoren toebedeeld wordt. Hier wordt echter in de literatuur niet op ingegaan.

Een laatste mogelijkheid is dat het verschil tussen theorie en praktijk voort zou kunnen vloeien uit een gebrekkige veralgemeniseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek van de International Council on Human Rights (2000). In het theoretisch kader is al kort vermeld dat deze onderzoeksbevindingen voort zijn gekomen uit een empirisch onderzoekstraject dat zich heeft gestrekt tot vier landen. Dat er zo nu en dan een mismatch bestaat tussen wat de theorie claimt en wat de praktijk uitwijst zou mogelijk te herleiden kunnen zijn naar de kwaliteit van dit onderzoek, of beter gezegd de onderzoeksreikwijdte. Dat het empirische onderzoeksgedeelte alleen plaats heeft gevonden in deze vier landen zou als gevolg kunnen hebben dat het geen goed gefundeerd beeld geeft van de legitimiteit van NHRI's in andere sociopolitieke omstandigheden dan de landen die in het onderzoek zijn betrokken. Hier zouden kortweg de discrepanties door kunnen zijn ontstaan. Het zou dan ook aanbevelenswaardig zijn op (relatief) korte termijn een vervolgonderzoek te initiëren waarbij meer NHRI's betrokken worden, om zodoende uit te kunnen sluiten of deze discrepanties veroorzaakt zijn door een gebrekkige betrouwbaarheid van de resultaten.

### **6.7 Implicaties voor andere publieke organisaties**

De vraag is nu of de uitkomsten van dit onderzoek verder veralgemeniseerd kunnen worden naar andere publieke organisaties, ofwel of de factoren die de legitimiteit van het College bepalen ook hun legitimiteit zullen beïnvloeden?

Dit is waarschijnlijk niet helemaal het geval. Het is irreal om ervan uit te gaan dat alle factoren die van invloed zijn op de legitimiteit van het College in gelijke mate de legitimiteit van andere publieke organisaties zullen bepalen dan wel beïnvloeden. Hoewel deze organisaties onderling overeenkomsten vertonen blijft het een feit dat zij ook op meerdere fronten van elkaar verschillen.

Juist deze verschillen maken het moeilijk een gestandaardiseerd plaatje te schetsen rondom de legitimiteit van zulke organisaties en de vraag wat iets wel of niet legitiem maakt en wat dit veroorzaakt. Zowel de aard van de organisatie als de context waarin de organisatie zich begeeft zijn bepalend voor de factoren die belangrijk zijn voor de legitimiteit. Ter illustratie; uit het onderzoek voor het College is gebleken dat de factor samenwerking in sterke mate invloed uitoefent op de legitimiteit van het instituut. Het is aannemelijk dat deze factor enkel en alleen relevant is met betrekking tot de legitimiteit van (andere) publieke organisaties indien deze organisaties samenwerkingsverbanden onderhouden met andere partijen. Of anders gezegd, voor een organisatie die vrijwel volledig autonoom opereert is het zeer onwaarschijnlijk dat hun legitimiteit samenhangt met de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties. De bottom line is dan ook dat de factoren die de legitimiteit van een organisatie bepalen zullen variëren al naar gelang de context van de organisatie.

Wat daarnaast een interessant gegeven is voor andere publieke organisaties is dat de legitimiteit van het College voortvloeit uit een samenspel van input en output factoren. In andere woorden wordt de legitimiteit van het College beoordeeld op de waarborging van normen en waarden in het systeem en de uitkomsten van het systeem. Voor het College zijn belangrijke factoren binnen het systeem bijvoorbeeld samenwerking en representativiteit, de uitkomsten van het systeem worden onder meer bepaald door de kwaliteit van de producten. Soortgelijke organisaties dienen zich dan ook af te vragen, wanneer ze meer legitimiteit willen genereren, welke vorm van legitimiteit voor hen het belangrijkste is. In het geval van het College is gebleken dat beide vormen impact hebben op de legitimiteit, hoewel de uitkomsten van het beleid naar verwachting in sterkere mate de legitimiteit zullen beïnvloeden. Voor andere organisaties is het dan ook aanbevelenswaardig te inventariseren welke 'bron' van legitimiteit voor hen het belangrijkste is. Wanneer een organisatie hierover een helder beeld heeft is de volgende stap na te gaan hoe het deze bron, of combinatie van bronnen, kan waarborgen. Mocht bijvoorbeeld blijken dat vooral de handhaving van normen en waarden binnen het systeem van essentieel belang is voor de legitimiteit, dan dient vervolgens nagegaan te worden om welke normen en waarden het precies gaat. Is het bijvoorbeeld belangrijk dat een organisatie te allen tijde zijn onafhankelijkheid bewaakt? Of gaat het hier om andere factoren die van belang zijn? Om daar achter te komen is het waarschijnlijk noodzakelijk om in gesprek te gaan met de omgeving, om zodoende helder te krijgen waar hun behoeften en wensen liggen met betrekking tot de organisatie in kwestie. De verwachting is in dit kader dat wanneer een organisatie deze stappen doorloopt en actief aan de slag gaat met de informatie uit het veld dat haar legitimiteit een positief impuls zal genieten.

## 7. Aanbevelingen

Zoals in de conclusie is gebleken heeft het College gedurende het eerste bestaansjaar al in zekere mate een legitieme positie weten te genereren volgens zijn stakeholders. Daarnaast is echter ook duidelijk geworden dat er voor het College op enkele aspecten nog winst te behalen is wanneer het aankomt op zijn legitimiteit. In dit hoofdstuk zal met betrekking tot deze aspecten een aantal aanbevelingen geformuleerd worden.

### Zichtbaarheid

Uit de gesprekken met de respondenten is gebleken dat de zichtbaarheid van het College in de samenleving een belangrijke factor is met betrekking tot zijn legitimiteit. De huidige zichtbaarheid wordt door de respondenten omschreven als gebrekkig, wat indirect impliceert dat dit nadelige gevolgen zal hebben voor de legitimiteit van het College.

*Het wordt aanbevelenswaardig geacht voor het College te inventariseren hoe het zijn zichtbaarheid in de Nederlandse samenleving kan vergroten. Het College zou zich hierbij onder meer kunnen oriënteren op de vraag wat de media in dit kader zou kunnen betekenen.*

### Beleidsaanpak

Wat betreft de gehanteerde beleidsaanpak is gebleken dat de helft van de respondenten de huidige (programma)aanpak het meest wenselijk vindt voor het College, waarbij de andere helft kenbaar heeft gemaakt voorkeur te geven aan een combinatie van een individuele aanpak en een programma aanpak. Indien deze uitspraken vertaald worden naar de legitimiteit van het College kan gesteld worden dat het College op dit terrein al in zekere mate legitimiteit geniet, aangezien het de aanpak hanteert waar de voorkeur van de helft van de respondenten naar uit gaat, maar dat het tevens winst kan maken met betrekking tot zijn legitimiteit indien beide aanpakken binnen het instituut vertegenwoordigd zouden zijn.

*Het wordt voor het College raadzaam geacht te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn voor de incorporatie van een combinatieaanpak.*

### Laagdrempeligheid

De onderzoeksbevindingen hebben het beeld geschetst dat laagdrempeligheid een belangrijke factor is met betrekking tot de legitimiteit van het College. De laagdrempeligheid van het College zou volgens de respondenten onlosmakelijk verbonden zijn met zijn wettelijke taak om mensenrechten in de samenleving te bevorderen. Zonder een zekere vorm van laagdrempeligheid zou de uitvoering van deze taak bemoeilijkt worden. In dit kader is voorts gebleken dat de respondenten laagdrempeligheid liëren aan de mate waarin het College beschikt over een goed bereikbaarheid telefonisch contactcentrum en een heldere en informatieve website. Tenslotte zou de reactiesnelheid van de klachtenprocedures met betrekking tot deze factor van belang zijn.

*Geadviseerd aan het College wordt te inventariseren hoe het een laagdrempelige uitstraling kan waarborgen. Hierbij zou het College onder meer aandacht kunnen schenken aan de kwaliteit van het telefonisch contactcentrum, de kwaliteit van de website en de algehele reactiesnelheid met betrekking tot inkomende klachten.*

### **Kwaliteit van de werkzaamheden**

Met betrekking tot de kwaliteit van de werkzaamheden is gebleken dat dit een zeer belangrijke factor is voor de legitimiteit van het College. Hoewel het afleveren van kwalitatief hoogstaande producten van belang is voor elke organisatie, is gebleken dat met betrekking tot het College deze factor in zeer sterke mate zal bepalen in hoeverre het College draagvlak ontvangt van zijn betrokkenen. Dit impliceert dat het voor het College van essentieel belang is bewustwording te creëren rondom dit gegeven en om hier tevens naar te handelen.

*Het wordt voor het College raadzaam geacht na te gaan hoe het de kwaliteit van zijn werkzaamheden zo goed als mogelijk kan waarborgen. In dit kader zou onder meer aandacht geschonken dienen te worden aan de kwaliteit van de gevoerde argumenten.*

### **Samenwerking**

De bevindingen schetsen het beeld dat het voor de legitimiteit van het College van cruciaal belang is om goede samenwerkingsrelaties te onderhouden met zijn stakeholders. Met betrekking tot deze factor is gebleken dat de stakeholders uit het maatschappelijk middenveld de samenwerkingsrelatie met het College hoofdzakelijk positief beoordelen wanneer zij input kunnen leveren op het te voeren beleid, aan de hand van consultatierondes. Daarnaast zouden de stakeholders er behoefte aan hebben op regelmatige basis geïnformeerd te worden over de werkzaamheden en plannen van het College, zodat onder meer in een vroeg stadium ontdekt kan worden of er mogelijk overlap in de werkzaamheden zit.

*Het wordt voor het College aanbevelenswaardig geacht zijn stakeholders uit het maatschappelijk middenveld op regelmatige basis te consulteren en te informeren over zijn beleidsvoering.*

Voorts geldt voor alle gesproken stakeholders dat de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties in sterke mate bepaald wordt door de kwaliteit en aard van de communicatie. Hierbij werd voornamelijk bedoeld op het gegeven dat de communicatie op constructieve en heldere wijze dient te verlopen.

*Het wordt zinvol bevonden voor het College om te inventariseren hoe het zijn communicatie naar de stakeholders kan optimaliseren, zodat deze door de stakeholders als constructief en helder ervaren wordt.*

### **Representativiteit**

Uit de onderzoeksresultaten is kortweg gebleken dat de representativiteit van het College invloed heeft op zijn legitimiteit. De huidige representativiteit wordt door de stakeholders zeer uiteenlopend beoordeeld, van goed gewaarborgd tot gebrekkig. Ongeveer de helft van de respondenten heeft met betrekking tot dit thema kenbaar gemaakt het College weinig representatief te vinden, omdat er volgens hen een overtegenwoordiging is van juristen, jonge vrouwen en hoger opgeleiden. Hieruit kan opgemaakt worden dat de representativiteit van het College in zijn huidige vorm zo nu en dan negatieve consequenties zal hebben ten aanzien van de legitimiteit.

*Het wordt raadzaam geacht voor het College met betrekking tot zijn aannamebeleid aandacht te schenken aan de kenmerken van de potentiële medewerkers. Een uitgangspunt in dit kader zou kunnen zijn of een potentiële medewerker een bijdrage levert aan de representativiteit van het instituut.*

## Bronnenlijst

Alvesson, M. en S.A. Deetz (2000). *Doing Critical Management Research*. Sage Publications: Thousand Oaks

Baarda, D.B, de Goede, M.P.M. en A.G.E. van der Meer-Middelburg (2007). *Basisboek Interviewen*. Noordhoff Uitgevers: Groningen

Bekkers, V. (2007). *Imago en Legitimiteit*, in: Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde (geraadpleegd via <http://repub.eur.nl/res/pub/11564/BSK-2007-008.pdf>, 15 april 2013)

de Boer, M. (2011). *Wet College voor de Rechten van de Mens*. Groenlinks.nl (geraadpleegd via <http://eerstekamer.groenlinks.nl/node/75125>, 4 januari 2014)

Botes, V.L. en G. Samkin (2011). *Restoring Legitimacy in Order to Remain Sustainable: The Case of BP*. University of Waikato: Hamilton (geraadpleegd via [http://www.utas.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/188405/Botes\\_Samkin.pdf](http://www.utas.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/188405/Botes_Samkin.pdf), 9 mei 2013)

Busschots, M. en M. Elstgeest (2006). *Projectcommunicatie als Veranderinstrument*. Docadvies.nl (geraadpleegd via [http://www.docadvies.nl/pdf/Docadvies\\_Projectcommunicatie%20als%20veranderinstrument.pdf](http://www.docadvies.nl/pdf/Docadvies_Projectcommunicatie%20als%20veranderinstrument.pdf), 2 oktober 2013)

Carver, R. (2004). *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*. International Council on Human Rights Policy: Geneve

College voor de Rechten van de Mens (2013). *Missie en Ambitie*. College voor de Rechten van de Mens (geraadpleegd via <http://www.mensenrechten.nl/over-ons/missie-en-ambitie>, 10 juni 2013)

College voor de Rechten van de Mens (2013). *Nationale Mensenrechteninstututen*. College voor de Rechten van de Mens (geraadpleegd via <http://www.mensenrechten.nl/wat-zijn-mensenrechten/nationale-mensenrechteninstututen>, 22 juni 2013)

College voor de Rechten van de Mens (2014). *Strategisch Plan*. College voor de Rechten van de Mens (geraadpleegd via [https://mensenrechten.nl/sites/default/files/2013-02-14\\_Strategisch\\_Plan.pdf](https://mensenrechten.nl/sites/default/files/2013-02-14_Strategisch_Plan.pdf), 03 januari 2014)

Consortium CBP, CGB, No en SIM (2007). *Mensenrechten verbinden en verplichten. Een nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens ook voor Nederland*. Consortium CBP, CBG, No en SIM (geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/04/18/mensenrechten-verbinden-en-verplichten.html>, 17 februari 2013)

Dzumhur, J. (2011). *Introductory Speech of Jasminka Dzumhur, Ombudsperson of Bosnia and Herzegovina at the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on National Human Rights Institutions*. Wenen (geraadpleegd via <http://www.osce.org/odihr/77152>, 12 mei 2013)

Equality and Human Rights Commission (2010). *Human Rights Report, Fulfilling the Paris Principles*. Equalityhumanrights.com (geraadpleegd via [http://www.equalityhumanrights.com/uploaded\\_files/humanrights/human\\_rights\\_report.pdf](http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/humanrights/human_rights_report.pdf), 22 juni 2013)

Fisher, R. J. (1993). *Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning*. The Journal of Consumer Research, volume 20 2 september 1993, p.303-315

Goodman, R. and T. Pegram (2011). *National Human Rights Institutions, State Conformity, and Social Change*. Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper no. 11-71, New York University School of Law

Hendriks, F., J. van Ostaaijen en M. Boogers (2011). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Naar een Metamonitor van de Legitimiteit van het Democratisch Bestuur in Nederland*. Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag

International Council on Human Rights (2005). *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. Office of the High Commissioner for Human Rights. Versoix: Switzerland

Jost, J.t. en B. Major (2001). *The Psychology of Legitimacy, Emerging Perspectives on Ideology, Justice and Intergroup Relations*. Cambridge University Press: Cambridge

Kumar, C.R. (2003). *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*. American University International Law Review, Volume 19 Issue 2

Markensteijn, P. (2013). *Leiderschap Schematisch, de Werking van Leiderschap* (geraadpleegd via <http://www.markensteijn.com/schema.htm>, 14 juni 2013)

Mena, S. en G. Palazzo (2012). *Input and Output Legitimacy of Multi-stakeholder Initiatives* (geraadpleegd via [http://www.pdcnet.org/pdfs/forthcoming/BEQ22-3\\_3.pdf](http://www.pdcnet.org/pdfs/forthcoming/BEQ22-3_3.pdf), 21 juni 2013)

Mommers, L. (2006). *Legitimiteit en Virtualisering van Geschiloplossing*. Sdu Uitgevers: Den Haag (geraadpleegd via <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13080/ITeR%2077.pdf?sequence=2>, 10 mei 2013)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2010). *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*. United Nations Publication, New York and Geneva

Reformatorisch Dagblad (2012). *Nieuw Instituut Vervangt Commissie Gelijke Behandeling*. RD.nl (geraadpleegd via [http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/nieuw\\_instituut\\_vervangt\\_commissie\\_gelijke\\_behandeling\\_1\\_679307](http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/nieuw_instituut_vervangt_commissie_gelijke_behandeling_1_679307), 12 februari 2013)

Sewadono, I. (2003). *Betreft: Nationale Mensenrechtencommissie*. Brief aan de ministers van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Buitenlandse Zaken en de Tweede Kamer der Staten Generaal. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten

Slim, H. (2002). *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organisations*. The International Council on Human Rights Policy International Meeting on Global Trends and Human Rights – Before and After September 11: Geneve

Tilling, M.V. (2004). *Refinements to Legitimacy Theory in Social and Environmental Accounting*. Flinders University: South Australia (geraadpleegd via <http://www.flinders.edu.au/sabs/business-files/research/papers/2004/04-6.pdf>, 10 april 2013)

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek*. Uitgeverij Coutinho: Bussum

Tirion, H.B. (2006). *Beleids-effectmeting en Legitimiteit, een studie over reflectie, objectiviteit, betrouwbare en de provinciale beleidspraktijk*. Universiteit Twente: Twente (geraadpleegd via [http://doc.utwente.nl/57624/1/thesis\\_Tirion.pdf](http://doc.utwente.nl/57624/1/thesis_Tirion.pdf), 28 mei 2013)

Tweede Kamer (2010). *Kamerstuk 32 467 Oprichting van het College voor de Rechten van de Mens*. Tweede Kamer (geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32467-3.html>, 4 januari 2014)

Tyler, T.R. (2006). *Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation*. Annual Review of Psychology, Volume 57 2006 (geraadpleegd via [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic526279.files/Tyler\\_Psychological\\_Perspectives\\_on\\_Legitimacy.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic526279.files/Tyler_Psychological_Perspectives_on_Legitimacy.pdf), 13 april 2013)

United Nations Human Rights (2009). *Survey on National Human Rights Institutions. Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide*. Switzerland: Geneva

Universiteit Leiden (2013). *Semi Gestructureerd Interview*. Leidenuniv.nl (geraadpleegd via <http://www.leidenuniv.nl/fsw/psychologielexicon/index.php3-c=264.htm>, 1 oktober 2013)

Wet College voor de Rechten van de Mens

Weyers, H. en M. Hartogh (2007). *Legitimiteit Betwist. Een Verkennend Literatuuronderzoek naar de Ervaren Legitimiteit van het Justitieoptreden*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen (geraadpleegd via <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/legitimiteit-van-recht-en-rechtspraak.aspx>, 4 mei 2013)



# Bijlagen

## Bijlage 1: Indicatorenlijst interviews

### Inleiding

- Kunt u wat over uzelf vertellen (wie u bent, wat u doet e.d.)?
- Hoe vaak werkt u samen met het College en op welke manier?
- Wat vindt u in het algemeen van functioneren van het College? Voert het zijn taken goed uit? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

### Factor 1: Representativiteit medewerkers –introdactie-

- Vindt u het belangrijk dat de samenstelling van de medewerkers van het College een representatieve weergave is van de Nederlandse samenleving? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- In hoeverre vindt u dit belangrijk voor het functioneren van het College (op een schaal van zeer belangrijk tot enigszins belangrijk)? En waarom vindt u dat?
- Hoe vindt u dat het College hier momenteel aan voldoet? En waarom vindt u dat? (voorbeeld)

### Factor 2: Expertise medewerkers –introdactie-

- Hoe belangrijk is een brede mate aan expertise van de medewerkers voor het functioneren van het College volgens u?
- Hoe vindt u dat het College hier momenteel aan voldoet? En waarom vindt u dat? (voorbeeld)
- Vindt u dat een brede mate aan expertise belangrijk is voor alle medewerkers of slechts voor enkelen? Zo ja, waarom? Zo nee, voor welke medewerkers is een brede mate aan expertise meer of minder belangrijk? (voorbeeld)

### Factor 3: Samenwerking met stakeholders –introdactie-

- Vindt u het belangrijk dat het College samenwerkt met andere actoren die zich met mensenrechten bezighouden (ngo's, zbo's, adviesorganen, de overheid)? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- In hoeverre vindt u samenwerking van het College met andere actoren belangrijk (op een schaal van zeer belangrijk tot enigszins)? En waarom vindt u dat?
- Hoe vindt u dat het College hier momenteel aan voldoet? En waarom vindt u dat? (voorbeeld)
- Vindt u samenwerking tussen het College en al deze actoren even belangrijk of zit hier onderling verschil in? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet en waar zit dat verschil dan in?
- Vindt u bepaalde samenwerkingsvormen meer belangrijk dan anderen (rapporten, seminars enzovoorts)? Zo ja, waarom en welke samenwerkingsvormen vindt u dan belangrijk? Zo nee, waarom niet?

**Factor 4: Onafhankelijkheid –introdactie-**

- Vindt u het belangrijk dat het College onafhankelijk is ten aanzien van de overheid en ten aanzien van het maatschappelijk middenveld? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Indien ja, deelt u de onafhankelijkheid van het College ten aanzien van al deze partijen evenveel belang toe of zitten hier verschillen in? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Indien ja, in hoeverre vindt u het belangrijk dat het College onafhankelijk is van de volgende actoren en waarom?
  - De Rijksoverheid
  - Ngo's
  - ZBO's
  - Adviesorganen
- Hoe vindt u dat het College hier momenteel aan voldoet? En waarom vindt u dat?
- Hoe vindt u dat het College invulling moet geven aan de balans tussen enerzijds onafhankelijkheid en anderzijds samenwerking met stakeholders? (voorbeeld)

**Factor 5: Toegankelijkheid –introdactie-**

- Vindt u het belangrijk dat het College vanuit geografisch oogpunt toegankelijk is? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- In hoeverre vindt u geografische toegankelijkheid van het College belangrijk (op een schaal van zeer belangrijk tot enigszins)? En waarom vindt u dat?
- Hoe vindt u dat het College hier momenteel aan voldoet? En waarom vindt u dat?

**Factor 6: Efficiënte en effectieve manier van klachtafhandeling –introdactie-**

- In hoeverre vindt u het belangrijk dat de klachtafhandeling van het College effectief en efficiënt is? En waarom vindt u dat?
- Hoe vindt u dat het College hier momenteel aan voldoet? En waarom vindt u dat? (voorbeeld)

**Factor 7: Beleidsaanpak –introdactie-**

- Welke aanpak vindt u voor het College het meest geschikt en waarom vindt u dat? (voorbeeld)
- Hoe belangrijk vindt u het dat het College deze precieze aanpak handhaaft (op een schaal van enigszins belangrijk tot zeer belangrijk)? En waarom vindt u dat?
- Hoe zou u de huidige aanpak van het College precies beoordelen? En waardoor is dit oordeel bij u tot stand gekomen? (voorbeeld)

**Factor 8: Budget –introdactie-**

- In hoeverre vindt u het belangrijk (op een schaal van niet belangrijk tot zeer belangrijk dat het College beschikt over voldoende middelen (o.a. budget)?
- Zou u het wenselijk vinden wanneer het College zijn eigen budget beheert? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Wat vindt u momenteel van de middelen waarover het College beschikt? En waarom vindt u dat? (voorbeeld)

**Factor 9: Wettelijke grondslag –introdunctie-**

- In hoeverre vindt u het belangrijk dat de taken en bevoegdheden van het College in de wet zijn vastgelegd ? En waarom vindt u dat?
- Vindt u het in dit kader belangrijk dat het College door het parlement is geformeerd? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Indien ja, in hoeverre vindt u dit belangrijk (op een schaal van enigszins tot zeer belangrijk)? En waarom vindt u dat?
- Vindt u het in dit kader belangrijk dat de werkzaamheden van het College in de grondwet worden opgenomen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Indien ja, in hoeverre vindt u dit belangrijk (op een schaal van enigszins tot zeer belangrijk)? En waarom vindt u dat?

**Overige factoren**

- Zijn er nog andere punten met betrekking tot de legitimiteit van het College die in deze lijst niet voorkomen, maar die volgens u belangrijk zijn? Zo ja, welke zijn dat dan en waarom vindt u dat?