

Samenvatting

Inleiding

In de afgelopen jaren heeft zich een aantal spraakmakende zaken voorgedaan waarbij het optreden van justitie (rechters, TBS-instellingen, kinderscherming) sterk werd bekritiseerd. Over de ernst van de voorvallen en de kritiek erop wordt verschillend gedacht. Sommigen beschouwen het als incidenten terwijl anderen het zien als signalen van 'legitimiteitserosie' (de geleidelijke, maar ingrijpende afbrokkeling van de legitimiteit van het justitie-optreden).

Vraagstelling

In dit kader heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie aan de Sectie Rechtssociologie van de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd om een verkennende literatuurstudie te verrichten, waarin zowel conceptueel als empirisch helderheid wordt verschaft over de betekenis van legitimiteit en inzicht wordt gegeven in de mogelijke determinanten voor 'legitimiteitserosie' van het justitieoptreden.

Methode

In dit onderzoek staat een 'bottom-up' benadering van legitimiteit centraal. De nadruk ligt op (a) empirisch onderzoek over met name (b) de concrete ervaringen van burgers.. De aandacht gaat, met andere woorden, vooral uit naar de 'ervaren legitimiteit van het justitieoptreden'. Dit onderzoek is gebaseerd op een analyse van de belangrijkste (Nederlandse) sociaal-wetenschappelijke literatuur van de afgelopen tien jaar (1996-2006). Bij zowel de selectie als de interpretatie van de literatuur zijn bovendien diverse deskundigen geraadpleegd, afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines. Het literatuuronderzoek is afgesloten op 1 januari 2007.

Analysekader

Om de 'ervaren legitimiteit van het justitieoptreden' nader te kunnen onderzoeken, is een analysekader ontwikkeld. Hierin worden allereerst (op basis van het werk van Easton) drie

aspecten van het justitieoptreden onderscheiden. Dit zijn achtereenvolgens: (a) instituties van justitie; (b) juridische gezagsdragers; en (c) regelgeving en rechtspraak. Daarnaast wordt (op basis van het werk van Tyler) een onderscheid gemaakt in drie dimensies van legitimiteit. Dit zijn achtereenvolgens legitimiteit als: (a) vertrouwen; (b) tevredenheid; en (c) acceptatie. Samengevoegd vormen deze aspecten een matrix die in dit rapport als een raster over de beschikbare literatuur is gelegd.

Legitimiteit als vertrouwen

Vertrouwen is het onderdeel van legitimiteit waarover het meeste bekend is. Dat geldt echter alleen voor vertrouwen in instituties en in gezagsdragers.

Het onderzoek naar het vertrouwen in het rechtssysteem suggereert dat het beeld in ons land grotendeels overeenkomt met het beeld in andere Europese landen. Praktisch alle onderzoeken wijzen op een vertrouwenspercentage van ongeveer 60%. Het lijkt erop dat het vertrouwen in instituties op de lange termijn een dalende trend vertoont. Dat geldt ook voor het rechtssysteem. De lange termijn studies suggereren dat Nederland wat dit betreft één van de koplopers is. De cijfers op de kortere termijn zijn hierover echter minder duidelijk. Veel onderzoekers benadrukken overigens dat het onderzoek van het maatschappelijk vertrouwen door middel van bevolkingsenquêtes gepaard met een aantal belangrijke methodologische problemen. Zo is niet altijd duidelijk wat precies met 'vertrouwen' wordt bedoeld, blijven de achtergronden van vertrouwen vaak onderbelicht en leveren vergelijkbare onderzoeken soms tegenstrijdige resultaten op.

Opleiding blijkt de belangrijkste voorpeller te zijn voor het vertrouwen in rechters en het rechtssysteem (lager opgeleiden hebben minder vertrouwen dan hoger opgeleiden). Vertrouwen in één institutie blijkt samen te hangen met vertrouwen in andere instituties. Vertrouwen in de rechtspraak blijkt vooral te gaan over vertrouwen in de strafrechtspraak.

Legitimiteit als tevredenheid

Naar de tevredenheid met het rechtsysteem is tot op heden geen specifiek onderzoek gedaan (wel naar de tevredenheid over de politie als institutie). Ook hebben we geen onderzoek kunnen vinden met betrekking tot de derde component van het justitieoptreden 'regelgeving en rechtspraak'.

Het belangrijkste gegeven met betrekking tot tevredenheid is dat ongeveer de helft van de ondervraagden tevreden is over de politie (als institutie). Ten aanzien van het optreden van gezagsdragers is dat meer: rond de 70% zegt tevreden te zijn over het optreden van de rechter en rond de 60% over het optreden van de politie.

Een opvallend gegeven is bovendien dat het hebben van ervaring met een gezagsdrager leidt tot minder tevredenheid zowel over de desbetreffende instituties als over de gezagsdragers. De ontevredenheid lijkt voor een deel te ontstaan doordat men van tevoren een andere verwachting had. Kennis van hetgeen te gebeuren staat wanneer men in contact komt met een gezagsdrager lijkt van belang. Mensen die weten wat ze kunnen verwachten, blijken meer tevreden te zijn dan mensen die dat niet weten.

Bejegening is een belangrijk aspect (het lijkt erop dat hedendaagse burgers een sterke oriëntatie hebben op procedurele correctheid) maar weegt niet op tegen resultaat. Eén van de redenen die in de literatuur geopperd worden voor een veranderde houding tussen burger en gezagsdrager, is individualisering.

Legitimiteit als acceptatie

Meer nog dan het empirisch onderzoek naar legitimiteit als tevredenheid, staat het onderzoek naar legitimiteit als acceptatie nog in de kinderschoenen. We hebben hierover maar weinig onderzoek gevonden, waarbij bovendien één type studies – over de opvolging van vonnissen - slechts als een indirecte benadering van het onderwerp aangeduid kan worden. Er zijn drie onderzoeken gevonden waarin de acceptatie van regelgeving centraal stond.

De belangrijkste bevindingen zijn dat (non) acceptatie gradueel is en verschillende vormen kan aannemen. Acceptatie blijkt niet vanzelfsprekend: rechterlijke beslissingen worden niet zonder meer geaccepteerd, politiefunctionarissen worden beledigd, en regelgeving wordt regelmatig niet nageleefd.

Conclusies en aanknopingspunten

1. De eerste bevinding uit het literatuuronderzoek luidt, dat de beschikbare empirische gegevens niet wijzen op grootschalige legitimiteitserosie van het justitieoptreden

2. De tweede bevinding uit het literatuuronderzoek luidt, dat de beschikbare empirische gegevens weliswaar niet wijzen op grootschalige legitimiteitserosie van het justitieoptreden, maar dat deze legitimiteit ook niet onaantast is. Het bestudeerde materiaal duidt op 'verwering' van de legitimiteit van het justitieoptreden.

3. Het algemene beeld uit het door ons bestudeerde empirisch materiaal is dat de legitimiteit van het justitieoptreden niet (meer) vanzelfsprekend is, maar wordt betwist.

Bij deze algemene conclusies zijn overigens wel de volgende kanttekeningen op z'n plaats. Allereerst moet worden opgemerkt dat er nog betrekkelijk weinig empirische gegevens over ervaren legitimiteit beschikbaar zijn. Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat de gegevens die wel beschikbaar zijn, afkomstig zijn uit onderling vaak zeer verschillende onderzoeken. Ten slotte is van belang dat over een aantal onderdelen van justitie (zoals over de strafrechter en over de politie) relatief veel materiaal beschikbaar is, terwijl over andere onderdelen (zoals de IND of het OM) minder bekend is.

Op basis van ons onderzoek zijn ten slotte de volgende aanknopingspunten geformuleerd voor het justitieoptreden:

a. Focus op de juridische gezagsdragers

Het blijkt dat juridische gezagsdragers vaak een sleutelpositie innemen. Hun optreden biedt een uitstekend venster op de huidige mate van ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. In de eerste plaats projecteren mensen hun ideeën en verwachtingen over de instituties van justitie op deze gezagsdragers. De acceptatie van

wet- en regelgeving wordt bovendien niet alleen bepaald door de kenmerken van de regels, maar ook door de ervaren legitimiteit van de gezagsdrager die deze regels handhaaft.

b. Werk aan verwachtingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat mensen met een hoog opleidingsniveau meer vertrouwen hebben in, bijvoorbeeld, de rechtspraak dan mensen met een laag opleidingsniveau. Het blijkt bovendien dat de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden nauw samenhangt met de verwachtingen over dat optreden. Beide indicatoren zijn nauw met elkaar verweven: mensen met een lagere opleiding hebben waarschijnlijk minder vertrouwen in het justitieoptreden omdat zij ook andere verwachtingen koesteren. Deze verwachtingen hebben een cognitieve kant (kent men het recht?) en een normatieve kant (herkent men zich in het recht?).

c. Verzamel informatie over specifieke situaties

In de theoretische literatuur over legitimiteit is het gebruikelijk om niet zozeer te kijken naar het individuele geval, maar naar het algemene beeld. Deze benadering speelt ook een belangrijke rol in bevolkingsenquêtes. Onderlinge verschillen tussen burgers worden hierin zoveel mogelijk gladgestreken en herleid tot de grootste gemene deler. Uit dit literatuuronderzoek blijkt, echter, dat voor een goed beeld van eventuele maatschappelijke 'legitimiteitserosie', meer inzicht in deze individuele verschillen juist van groot belang is. De twee eerder onderscheiden indicatoren – juridische gezagsdragers en verwachtingen – spelen immers vooral een rol in hele concrete situaties. Het is daarom belangrijk om de reacties van burgers in deze individuele situaties, en de onderlinge verschillen tussen burgers, niet weg te moffelen onder algemene gemiddelden, maar juist naar de voorgrond te halen.

d. Verbreed de blik op het justitieoptreden

Empirische gegevens over de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden zijn op dit moment nog betrekkelijk schaars. Deze situatie kan in de toekomst mogelijk worden verbeterd door: het zwaartepunt in het vertrouwensonderzoek te verleggen van surveys naar meer kwalitatief onderzoek; door bij toekomstige wetsevaluaties ook aandacht te besteden aan de mate van tevredenheid met de desbetreffende regels; en door meer onderzoek naar de acceptatie van regelgeving en rechtspraak. Ons onderzoek laat ook zien dat voor meer zicht op de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden niet alleen een beroep hoeft te

worden gedaan op de *externe* kennis van bijvoorbeeld universiteiten, onderzoekers en adviseurs. Ook *intern*, binnen de organisaties van justitie zelf, is hierover reeds veel waardevolle informatie beschikbaar.