

# **Legitimiteit betwist**

## **Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden**

dr. Heleen Weyers  
Prof. dr. Marc Hertogh

Groningen, september 2007

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en  
Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie

# **Legitimiteit betwist**

## **Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden**

dr. Heleen Weyers  
Prof. dr. Marc Hertogh

Groningen, september 2007

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en  
Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie

# **Legitimiteit betwist**

## **Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden**

dr. Heleen Weyers  
Prof. dr. Marc Hertogh

Groningen, september 2007

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en  
Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Aanleiding en onderzoeksopzet</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding: wel of geen legitimiteitserosie?	11
1.2 Legitimiteit in de maatschappelijke discussie: een impressie	13
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	22
1.4 De focus van dit onderzoek	23
1.5 Onderzoeksopzet	24
1.6 De inhoud van dit rapport	26
<b>2. Legitimiteit van het justitieoptreden: een analysekader</b>	<b>27</b>
2.1 Inleiding	27
2.2 Justitieoptreden in drievoud: instituties, gezagsdragers, regelgeving en rechtspraak	28
2.3 Legitimiteit in drievoud: vertrouwen, tevredenheid, acceptatie	30
2.4 Vooruitblik	37
<b>3. Legitimiteit als vertrouwen</b>	<b>38</b>
3.1 Inleiding	38
3.2 Vertrouwen in instituties: operationalisering en bevindingen	40
3.3 Vertrouwen in de rechtspreek nader beschouwd	49
3.4 Vertrouwen in gezagsdragers: operationalisering en bevindingen	51
3.5 Reflecties bij vertrouwen	58
<b>4. Legitimiteit als tevredenheid</b>	<b>61</b>
4.1 Inleiding	61
4.2 Tevredenheid over instituties: operationalisering en bevindingen	62
4.3 Tevredenheid over het functioneren van gezagsdragers: operationalisering en bevindingen	67
4.4 Reflecties bij tevredenheid	83

<b>5. Legitimiteit als acceptatie</b>	<b>86</b>
5.1 Inleiding	86
5.2 Acceptatie van oordelen van gezagsdragers	86
5.3 Acceptatie van regelgeving	89
5.4 Reflecties bij acceptatie	96
<b>6. Conclusies en aanknopingspunten voor het justitieoptreden</b>	<b>98</b>
6.1 Inleiding	98
6.2 Wat is legitimiteit van het justitieoptreden?	98
6.3 Is er wel of niet sprake van legitimiteitserosie?	102
6.4 Aanknopingspunten voor het justitieoptreden	107
<b>Summary</b>	<b>114</b>
Bijlagen	
I. Literatuuroverzicht	119
II. Geraadpleegde deskundigen	128
III. Samenstelling begeleidingscommissie	129

# **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 justitieoptreden).

## **Vraagstelling**

In dit kader heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie aan de Sectie Rechtsociologie 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 rechtstelsel 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 onaangetast 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.

# Hoofdstuk 1

## Aanleiding en onderzoeksopzet

### 1.1 Aanleiding: wel of geen legitimiteitserosie?<sup>1</sup>

‘Het recht is geen rustig bezit meer,’ aldus (toenmalig) minister van justitie Van Agt in 1972.<sup>2</sup> Zijn woorden zijn nu, 35 jaar later, misschien wel actueler dan ooit. Er gaat bijna geen dag voorbij zonder dat de legitimiteit van het justitieoptreden door beleidsmakers, door wetenschappers, door opiniemakers en door gewone burgers ter discussie wordt gesteld.

De legitimiteit van het justitieoptreden stond in de afgelopen periode bijvoorbeeld ter discussie in de zaak *Savanna* (waarin een 3 jarig meisje werd vermoord door haar moeder, terwijl het gezin onder begeleiding stond van een gezinsvoogd), in de zaak *Michael S.* (over een ontsnapte TBS-er die een meisje ontvoert en verkracht) en in de zaak *Lucia de B.* (waarin een verpleegster werd veroordeeld voor de moord op een aantal van haar patiënten). Volgens sommigen zijn deze gebeurtenissen signalen van *legitimiteitserosie*: de geleidelijke, maar ingrijpende afbrokkeling van de legitimiteit van het justitieoptreden. Volgens anderen gaat het hierbij slechts om betreurenswaardige, maar geïsoleerde incidenten. Het algemeen maatschappelijk vertrouwen in justitie staat hierdoor, in hun ogen, niet onder druk.

Beide posities worden in het maatschappelijke en politieke debat weliswaar regelmatig verdedigd, maar worden doorgaans nauwelijks onderbouwd. Bovendien is in deze discussie vaak onduidelijk wat precies het onderwerp is. Die onduidelijkheid kent verschillende oorzaken: De discussie wordt, allereerst, gevoerd onder een aantal verschillende *noemers* (zoals: vertrouwen, incidenten, legitimiteit, vervreemding), waarbij niet altijd duidelijk is wat met deze begrippen wordt bedoeld en hoe ze zich tot elkaar verhouden. De discussie

---

<sup>1</sup> Met dank aan Marije Lamsma, student-assistent bij dit onderzoek, voor haar belangrijke bijdrage aan o.m. het verzamelen van de literatuur, het overzicht van het aantal publicaties, en de analyse van de ingezonden brieven.

<sup>2</sup> Kamerstukken 1971/72, 11500, hoofdstuk VI, nr.2, p.5.

wordt, bovendien, gevoerd vanuit verschillende *perspectieven*. Hierdoor lopen verschillende doelen (wetenschappelijke en maatschappelijke) en verschillende benaderingen (normatieve en empirische) door elkaar, en wordt (te) snel geëxtrapoleerd van bijvoorbeeld het verlies in vertrouwen in (sommige) politieke instanties naar een legitimiteitscrisis met betrekking tot (sommige) juridische instanties;

Voor de Directie Algemene Justitiële Strategie is het vermoeden dat er sprake is van 'legitimiteitserosie' aanleiding geweest om de legitimiteit van het justitieoptreden op haar strategische agenda te plaatsen. In haar optiek kan 'recht alleen functioneren als het ook als recht ervaren wordt'.

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 eventuele vormen van 'legitimiteitserosie'.

Dit rapport doet verslag van de resultaten van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal eerst een impressie worden gegeven van de aard en de omvang van het huidige maatschappelijke debat over legitimiteit. Daarna worden de probleemstelling en de onderzoeksvragen van deze studie uiteengezet. Vervolgens zullen de gehanteerde onderzoeksaanpak en – methoden nader worden toegelicht. Ten slotte zal de centrale focus van deze literatuurstudie uiteen worden gezet en zal de inhoud van dit rapport worden geïntroduceerd.

Dit literatuuronderzoek beslaat het empirisch onderzoek naar de legitimiteit van het justitieoptreden dat in de afgelopen tien jaar (1996-2006) is verschenen. Een enkele keer zijn ook een klein aantal eerdere studies bij de analyse betrokken. Het literatuuronderzoek is afgesloten op 1 januari 2007.

## **1.2 Legitimiteit in de maatschappelijke discussie: een impressie**

Voor een eerste indruk van de maatschappelijke discussie over de legitimiteit van het justitieoptreden wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan: (a) een voorbeeld van berichtgeving in de dagbladpers; (b) het aantal publicaties over dit onderwerp in de afgelopen jaren; en (c) de inhoud van ingezonden brieven naar aanleiding van een aantal geruchtmakende zaken op het terrein van justitie.

### *a) NRC Handelsblad, 16 maart 2007*

Neem een betrekkelijk willekeurige dag, bijvoorbeeld vrijdag 16 maart 2007. Wie op die dag de krant openslaat, komt meteen al een aantal passages tegen waarin, direct of indirect, de legitimiteit van het justitieoptreden te discussie wordt gesteld.

Op de pagina Binnenland staat een kort berichtje waaruit blijkt dat het Openbaar Ministerie in Den Bosch een celstraf van achttien jaar en TBS met dwangverpleging heeft geëist tegen Peter H., die ervan wordt verdacht dat hij de 15-jarige Melanie in 2006 heeft ontvoerd, verkracht en gedood. Volgens het bericht werd H. eerder veroordeeld voor verkrachting en kreeg hij hiervoor ook TBS-maatregel opgelegd. 'Tegen het advies van de kliniek waar H. toen verbleef, gaf het Pieter Baan Centrum in 2003 groen licht om zijn behandeling te beëindigen.'

Op de Opiniëpagina staat een bijdrage van de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, Harm Brouwer, met als titel 'Nieuw orgaan voor herziening van strafzaken overbodig'. Hij reageert hierin op een eerder artikel, waarin een aantal vooraanstaande rechtspsychologen pleiten voor de instelling van een nieuw bestuursorgaan voor de herziening van strafzaken. Brouwer verwijst onder meer naar een aantal recente gerechtelijke dwalingen. Maar, zo voegt hij eraan toe, 'we moeten elkaar ook niet gek willen maken.' Hij citeert, ten slotte, instemmend de conclusie van de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken: 'Het aantal zaken dat vragen oproept staat niet in verhouding tot de maatschappelijke onrust over mogelijk onterechte veroordelingen.'

Op de achterpagina van het katern Economie staat, ten slotte, een paginagrote advertentie met de kop: 'Wie stopt dit Openbaar Ministerie? Oproep aan volksvertegenwoordigers en burgers naar aanleiding van Deventer Moordzaak.' In deze advertentie, die is ondertekend door 'www.geenonschuldigenvast.nl en vele betrokken burgers' worden de lezers opgeroepen om via het Internet zelf te oordelen over de gang van zaken bij het Openbaar Ministerie in de genoemde strafzaak. Hiertoe worden 'zeven voorbeelden van de vele ernstige fouten die het OM sinds 1999 heeft begaan' gepresenteerd. Volksvertegenwoordigers worden opgeroepen om het Openbaar Ministerie tot de orde te roepen. 'In het belang van de rechtsstaat Nederland.'

Tot zover deze korte illustratie. Maar in hoeverre is deze krant nu representatief? Is de aandacht voor de legitimiteit van justitie in deze krant regel of uitzondering?

#### *b) Overzicht van het aantal publicaties*

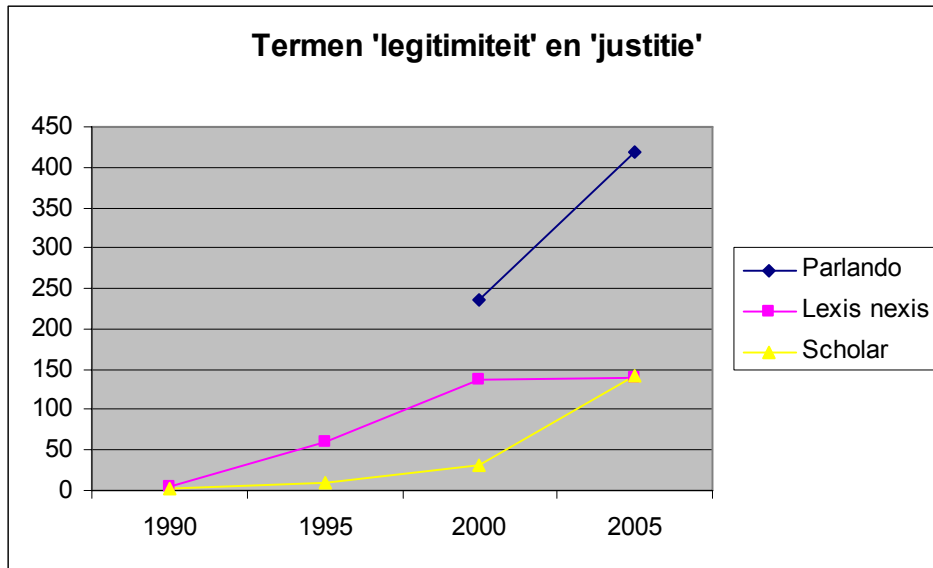
Een tweede manier om een indruk te krijgen van (de omvang van) de maatschappelijke discussie over de legitimiteit van justitie, is door na te gaan hoe vaak in de afgelopen jaren in officiële stukken en in andere publicaties naar dit onderwerp is verwezen. Hiervoor is gebruik gemaakt van drie verschillende databestanden: *Parlando* (officiële publicaties van de overheid); *Lexis Nexis* (landelijke dagbladen); en *Google Scholar* (wetenschappelijke publicaties). Hierin zijn vervolgens drie gecombineerde zoektermen ingevoerd: 'legitimiteit en justitie' (Figuur 1.1); 'legitimiteit en recht' (Figuur 1.2); en 'legitimiteit en rechtsstaat' (Figuur 1.3). Dit leverde de volgende resultaten op.<sup>3</sup>

---

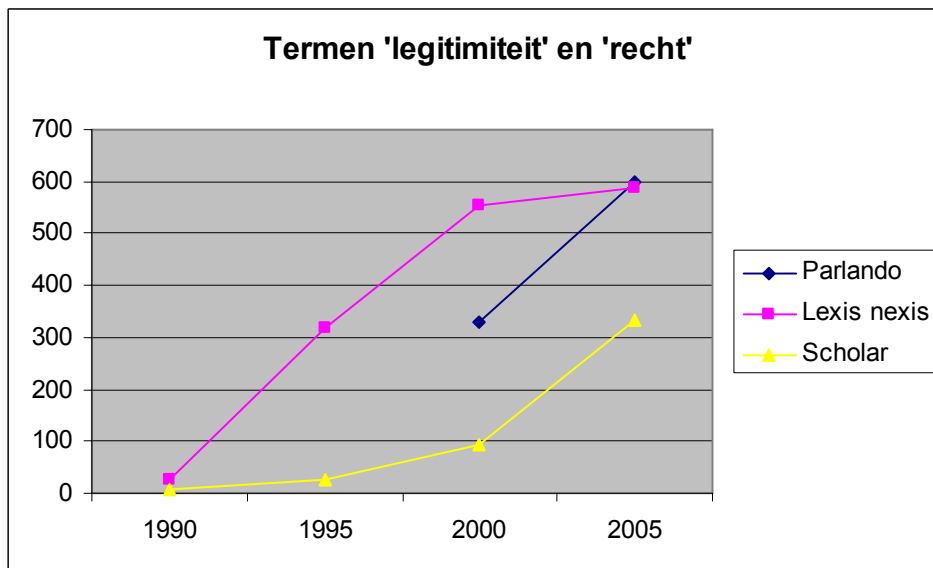
<sup>3</sup> Deze gegevens zijn steeds verzameld over periodes van vijf jaar: 1986-1990; 1991-1995; 1996-2000; en 2001-2005 (databestanden geraadpleegd op 30-08-2007). Het cijfer bij, bijvoorbeeld, het jaar 2005 verwijst derhalve naar het (cumulatieve) aantal treffers uit de periode 2001-2005. In *Parlando* waren over de eerste twee periodes geen gegevens beschikbaar.



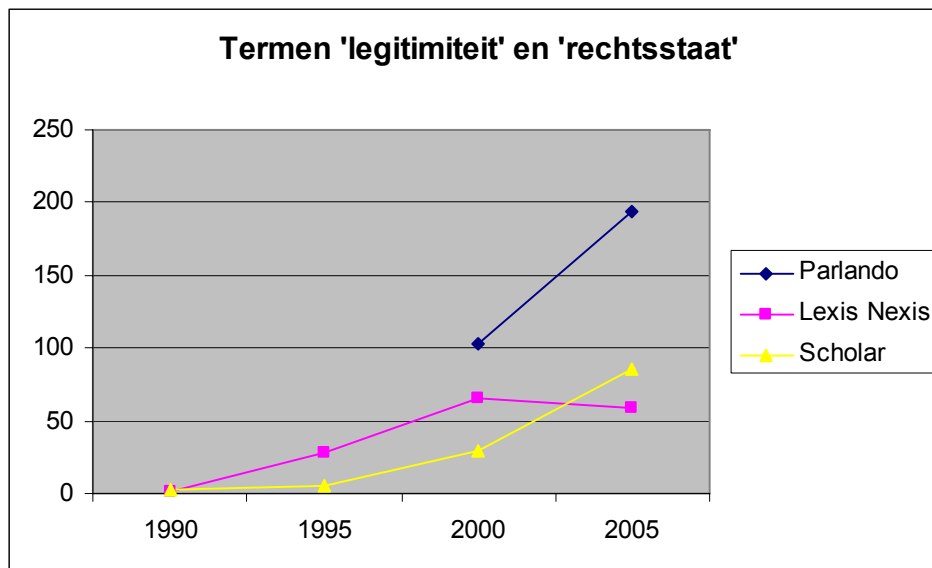
**Figuur 1.1.** Aantal treffers 'legitimiteit' en 'justitie'



**Figuur 1.2.** Aantal treffers 'legitimiteit' en 'recht'



**Figuur 1.3.** Aantal treffers 'legitimiteit' en 'rechtsstaat'



De algemene conclusie is dat het aantal publicaties op dit terrein in de afgelopen 20 jaar sterk is toegenomen. Dit geldt zowel voor de dagbladers als voor de wetenschappelijke publicaties. Een zelfde conclusie kan getrokken worden ten aanzien van de aandacht voor het onderwerp in het parlement. In alle drie de figuren is het aantal treffers in *Parlando* het grootst, (in praktisch alle periodes) gevolgd door het aantal treffers in *Lexis Nexis* en *Scholar*. Het aantal wetenschappelijke publicaties is vooral sinds de tweede helft van de jaren negentig sterk gegroeid. Het aantal publicaties in de dagbladers is vanaf die periode juist gestabiliseerd.

Tot zover de cijfers. Maar wat zit er achter die cijfers? Als bijvoorbeeld in de populaire publicaties kritiek op het justitieoptreden wordt geuit, waar gaat het dan over? Wat is dan de inhoud van die kritiek?

### c) Ingezonden brieven

Een laatste manier om (de aard van) de maatschappelijke discussie over de legitimiteit van justitie schetsmatig in kaart te brengen, is door middel van een analyse van de ingezonden brieven naar aanleiding van drie geruchtmakende zaken op het terrein van justitie, die

hiervoor al even kort zijn genoemd. Hiervoor zijn met behulp van een digitale zoekmachine (de 'krantenbank') alle ingezonden brieven in de grote dagbladen onderzocht naar aanleiding van de zaak Savanna (jeugdzorg), de zaak Michael S. (TBS) en de zaak Lucia de B. (strafrechtspraak).<sup>4</sup>

### Savanna

In de zaak Savanna is een 3 jarig meisje vermoord door haar moeder. Het gezin stond onder begeleiding van een gezinsvoogd. Rond deze zaak zijn 44 brieven onderzocht, daarvan zijn er 5 afkomstig van deskundigen en 6 brieven zijn geschreven door mensen uit de praktijk van de jeugdzorg.

Veel brieven hebben een sterk emotioneel karakter, hetgeen tot uitdrukking komt in het veelvuldig gebruik van woorden als 'misselijk', 'afgrijselijk', 'verbijsterend' en 'schokkend'. De dood van Savanna wordt in deze brieven vooral toegeschreven aan het falen van hulpverleningsinstanties:

*'Wat er met Savanna is gebeurd valt de instanties zoals Bureau Jeugdzorg voor de volle 100% aan te rekenen.'*

*'In deze zaak heeft ook de hulpverlening op een ernstige wijze gefaald met de dood van een onschuldig kind tot gevolg. Wie gaat zich straks vanuit de hulpverlening verantwoorden? Hoeveel van deze drama's moeten er nog volgen voordat er werkelijk wat gaat veranderen?'*

Een enkele keer wordt ook verwezen naar de politiek. Politici wordt verweten dat zij onvoldoende adequaat op de problemen in de jeugdzorg reageren en dat hier te weinig geld voor wordt uitgetrokken. Veel brieven schrijvers zijn boos over de, in hun ogen, te lage straf voor de moeder van Savanna. Er is bovendien kritiek op de geldende wetgeving:

*'Ik hoop dat er toch nog een weldenkend persoon in ons wereldvreemde justitieapparaat is, die een einde maakt aan het*

---

<sup>4</sup> De beschikbare dagbladen in de 'krantenbank' zijn: NRC Handelsblad, de Volkskrant, Trouw, Algemeen Dagblad, en Het Parool.

*nu al jaren vertoonde spelletje “de laagste straf voor de meest afgrijselijke daad”, want ik doe geen oog meer dicht.’*

Sommige brieven-schrijvers hebben moeite met het feit dat het Openbaar Ministerie heeft besloten om de betrokken gezinsvoogd strafrechtelijk te vervolgen:

*‘Ik wil graag, als Nederlander die gelooft in de rechtsstaat, mijn excuses bij voorbaat al aanbieden aan die gezinsvoogd’.*

De emotionele reacties in de brieven zijn voornamelijk gericht op de regelgeving, de jeugdzorg, het Openbaar Ministerie of op andere onderdelen van justitie. De meeste brieven beperken zich tot deze concrete zaak, maar in een enkel geval heeft de kritiek in de brief ook een meer algemene lading:

*- ‘(...) reden genoeg om het Nederlandse strafrecht in twijfel te trekken.’*

*- ‘Kan iemand mij uitleggen hoe onze rechtsstaat in elkaar zit?’*

#### Michael S.

TBS-er Michael S. is veroordeeld wegens een zedenmisdrijf en is tijdens zijn verlof ontsnapt. Tijdens zijn ontsnapping ontvoert en misbruikt hij het 13-jarig meisje Wei Wei. In de politiek laait de discussie op hoe men de samenleving tegen TBS-ers kan beschermen. Naar aanleiding van deze zaak zijn er in de periode 2004-2006 17 brieven verschenen.

In 4 van de 17 brieven nemen de schrijvers het op voor het huidige TBS-systeem. Hierin wordt gesteld dat geen enkel systeem waterdicht is en dat we naar aanleiding van een incident niet het hele systeem moeten afvallen:

*‘[W]e moeten het hoofd koel houden en niet meteen alle tbs-ers over één kam scheren. Het gaat natuurlijk heel vaak wel goed en wie weet hoeveel ex-delinquenten nu een fatsoenlijk leven leiden. Een humaan beleid in deze verdient de voorkeur.’*

In de overige 13 brieven is sprake van forse kritiek op het huidige verlofsysteem van TBS-ers. Deze kritiek is voornamelijk gericht op (toenmalig) minister van justitie Donner:

*'Donner moet weg omdat hij de moed heeft om te zeggen dat het systeem correct is toegepast. Een mens is dood, Donner, hoe durf je!'*

De meeste schrijvers vinden dat er in dit geval verkeerde afwegingen zijn gemaakt, en dat het huidige systeem voor de hele maatschappij een gevaar oplevert:

*'Het wordt tijd dat de bevolking weer wordt beschermd en niet de dader.'*

*'Zit er hier iets scheef of lijkt dat maar zo? En moeten we ons blijven verbazen over de kloof tussen burger en politiek?'*

Twee brieven schrijvers hebben ook kritiek op de wetgeving:

*'Misschien kan een 'Sesamstraat voor volwassenen' opgezet worden, waarin Balkenende en Donner ons eens duidelijk uitleggen waarom er zoveel rare wetten en verordeningen zijn, waar niemand iets van snapt en die bovendien contraproductief werken. Het zal een lange serie worden.'*

Bij een aantal schrijvers blijft, ten slotte, de kritiek niet beperkt tot het TBS-stelsel, maar heeft hun commentaar ook een wat bredere betekenis:

*'Ongelooflijk dat Vrouwe Justitia zich keer op keer in haar kromspraak weet te 'verbeteren'.*

*'Wat is er justitieel toch vreselijk veel mis in Nederland. Een tbs'er neemt de benen en van alarm kan pas sprake zijn als het leed al is geschied.'*

### Lucia de B.

Verpleegkundige Lucia de B. is schuldig bevonden aan de moord op 7 patiënten en poging tot moord op 3 patiënten. Bij de 7 patiënten

was er sprake onverwacht en medisch onverklaarbaar overlijden. De rechtbank heeft bij haar veroordeling een statistische toevalsberekening gebruikt, deze gaf aan dat de kans dat een verpleegkundige bij zoveel sterfgevallen aanwezig is 1 op 342 miljoen is. In 2 gevallen acht het Hof bewezen dat het slachtoffer is vergiftigd, dit bewijs ontbreekt in de andere gevallen maar middels schakelbewijs komt het Hof tot de conclusie dat zij ook in de andere gevallen schuldig is aan moord. Lucia de B. zelf heeft altijd ontkend.

Naar aanleiding van deze zaak zijn in de periode 2002 tot 2006 15 ingezonden brieven verschenen. De meerderheid van deze brieven is afkomstig van deskundigen. In de brieven wordt over veel verschillende aspecten en technische details van de zaak geschreven. De inhoud van de brieven loopt zeer uiteen. Vergeleken met de zaak Savanna zijn de meeste brieven genuanceerder en minder emotioneel.

In 4 brieven wordt geen rechtstreekse kritiek geleverd, maar wordt geprobeerd om eerdere kritiek recht te zetten. Een getuigedeskundige in deze zaak verdedigt bijvoorbeeld zijn eigen rol en de rol van de strafrechter:

*‘Tijdens de behandeling van deze zaak was ik onder indruk van de deskundigheid van deze strafkamer en de uiterst zorgvuldige wijze waarop raadsheren met deze lastige materie omgingen. Dit heeft bijgedragen tot het vertrouwen dat hier op optimale wijze recht is gesproken.’*

In een andere brief corrigeert de persrechter van de rechtbank 's-Gravenhage een column van NRC-journalist Abrahams. Hij wil met zijn brief het misverstand recht zetten dat deskundigen over de schuldvraag oordelen:

*‘Jammer dat Abrahams, toch ook lange tijd gewaardeerd chroniqueur van rechtbankzittingen, blijkbaar vergeten is tot welk doel rechtbanken forensische psychiaters en psychologen vragen te rapporteren over verdachten.’*

Van de 15 brieven zijn er 8 die op verschillende manieren kritiek uiten op de rechtspraak, op de deskundigen, het gebruik van

bewijsmateriaal en de strafmaat. De kritiek richt zich voornamelijk op de deskundigen en de (statistische) bewijsvoering. Huisarts Metta de Noo heeft 2 brieven geschreven. Hierin heeft ze kritiek op het Openbaar Ministerie, op de wijze waarop zij met deskundigen-rapporten omgaan, maar ook op het feit dat er geen instantie buiten het Openbaar Ministerie is die deze organisatie kan corrigeren:

*‘Op zich is het maken van een fout geen ‘schande’. Maar dat je buiten het OM om niet kan wijzen op de fouten die het OM heeft gemaakt past niet in een volwassen democratie.’*

Een aantal brieven gaat specifiek in op de gebruikte statistische methode. Deze brieven komen allemaal op hetzelfde neer; namelijk dat de kans dat Lucia de B. ten onrechte vastzit vele malen groter is dan waar de rechtbankvanuit gaat. De schrijfster van de volgende brief meent dat rechters maar beter een kijkje in de praktijk kunnen nemen:

*‘Kortom: het lijkt mij beter om de statistiek in de zaak Lucia de B. te laten voor wat het is. Beter zou zijn als een paar rechters een aantal dagen en nachten eens meeliepen met een verpleegkundige als ‘verpleeghulp’.’*

Een andere schrijver ergert zich, ten slotte, aan de bemoeienissen van psychiaters en psychologen die in de media een oordeel geven over een strafzaak:

*‘Hoe hoog zullen de emoties oplopen wanneer de rechtsstaat dusdanig is ondermijnd dat de burger zijn vertrouwen in een normale rechtsgang totaal is kwijtgeraakt?’*

### *De maatschappelijke discussie*

Een korte blik in de krant, het overzicht van het aantal treffers in publicaties en officiële parlementaire stukken en de bespreking van de ingezonden brieven leveren een rijk en gevarieerd beeld op van de aard en omvang van de huidige maatschappelijke discussie over de legitimiteit van het justitieoptreden. Het valt allereerst op dat deze discussie zich richt op uiteenlopende onderwerpen. Het gaat hierbij zowel om abstracte begrippen als ‘de rechtsstaat’ of ‘het

rechtssysteem', als om meer concrete zaken zoals verschillende vormen van wet- en regelgeving en individuele gezagsdragers, zoals medewerkers van de jeugdzorg of de minister van justitie. In de tweede plaats blijkt uit deze impressie dat de maatschappelijke discussie over de legitimiteit van het justitieoptreden wordt gevoerd door verschillende actoren. Het gaat hierbij zowel om individuele burgers, die bijvoorbeeld persoonlijk betrokken zijn bij een rechtszaak, als om deskundigen die vanuit hun professionele achtergrond commentaar leveren op het recht en op justitie. Ten slotte valt op dat de deelnemers aan deze discussie hun opvattingen over de legitimiteit van justitie vertalen in een groot aantal verschillende labels en begrippen.

### **1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen**

Er bestaan blijkbaar nogal wat vragen die geschaard kunnen worden onder de noemer van de legitimiteit van het justitieoptreden, zo blijkt uit de impressie in paragraaf 1.2. De aard en de omvang van het eventuele probleem dat achter die vragen schuil gaat, is echter verre van duidelijk. Tegen deze achtergrond is de doelstelling van deze verkennende literatuurstudie:

Conceptueel en empirisch helderheid verschaffen over de legitimiteit van het justitieoptreden en over mogelijke vormen van 'legitimiteitserosie'. Dit kan mogelijk houvast bieden voor het optreden van justitie in de toekomst.

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

*Op welke wijze wordt het begrip 'legitimiteit' in hedendaags sociaal-wetenschappelijk onderzoek geconceptualiseerd en onderzocht; en wat zijn mogelijke determinanten voor 'legitimiteitserosie' van het justitieoptreden?*

Wij hebben deze probleemstelling opgedeeld in de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze wordt 'legitimiteit' in hedendaags sociaal-wetenschappelijk onderzoek geconceptualiseerd?



2. Van welke typen recht en justitieoptreden, en/of van welke aspecten daarvan, wordt in het hedendaags sociaal-wetenschappelijk onderzoek de legitimiteit ter discussie gesteld?
3. Welke gegevens over de legitimiteit van het justitieoptreden zijn beschikbaar uit gepubliceerd empirisch onderzoek; en in hoeverre duiden deze gegevens op 'legitimiteitserosie'?
4. Welke determinanten voor 'legitimiteitserosie' kunnen uit dit onderzoek worden afgeleid; en op welke wijze kunnen deze factoren en omstandigheden houvast bieden voor het justitieoptreden?

#### **1.4 De focus van dit onderzoek**

Gelet op de vraagstelling en het kennisgebied van de onderzoekers (rechtssociologie), hebben wij vooraf twee belangrijke keuzes gemaakt. In dit verkennende literatuuronderzoek zal de nadruk liggen op: (a) empirisch onderzoek; over met name (b) de concrete ervaringen van burgers. Beide keuzes worden hieronder toegelicht.

##### *a. Focus op empirisch onderzoek*

De sociaal-wetenschappelijke bestudering van (de bedreiging van) legitimiteit vond al plaats door grondleggers van de sociale wetenschappen als Marx en Weber en kent sedertdien een lange traditie.<sup>5</sup> Een eerste analyse van het materiaal maakt echter duidelijk dat het overgrote deel van deze literatuur normatief en ideologisch van aard is. Een dergelijke literatuur biedt geen inzicht in de stand van zaken met betrekking tot een eventuele legitimiteitserosie in Nederland aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Als we willen weten of er iets aan de hand is en wat dat dan is, dan moeten we onze ogen richten op materiaal dat inzicht biedt in de Nederlandse werkelijkheid.

*Voor dit onderzoek is vooral materiaal van belang, waarin verslag wordt gedaan van empirisch onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot legitimiteit in Nederland.*

---

<sup>5</sup> Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Lucke 1995; Jost & Major 2001.

### *b. Focus op een bottom-up benadering*

Een deel van dit – empirisch - onderzoek kan aangemerkt worden als top-down. Legitiem optreden is hier het uitgangspunt en de vraag die centraal staat is waarom burgers het optreden niet als zodanig ervaren. Anderen keren die vraag om: hoe ervaren burgers – individueel of in groepen – het optreden van gezagsdragers dan wel regels en wanneer bestempelen zij dit als niet-legitiem of een equivalent daarvan?<sup>6</sup> (de vraag of het optreden/de regel juridisch gesproken legitiem *is*, doet in deze benadering niet ter zake). En ook hoe reageren burgers wanneer zij justitieoptreden als niet-legitiem ervaren? Wanneer gehoorzamen ze desondanks en wanneer niet? Een keuze voor dit laatste perspectief garandeert het beste dat er materiaal op tafel komt dat aansluit bij de onderzoeksvragen van dit onderzoek.

*Voor dit onderzoek kiezen wij voor de bottom-up benadering: het aansluiten bij de opvattingen en gedragingen van burgers.*

## **1.5 Onderzoeksopzet**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een onderzoeksopzet die bestond uit de volgende vijf fasen:

### *A. Quick-scan en ontwerp analysekader*

De eerste fase in het onderzoek bestond uit een oriënterend onderzoek van de literatuur (een zgn. 'quick-scan'). Op basis hiervan werd duidelijk welke literatuur beschikbaar was en naar welke literatuur nog actief moest worden gezocht. Op basis van deze eerste verkenning hebben we bovendien het analysekader voor deze verkennende literatuurstudie ontworpen (zie hoofdstuk 2).

### *B. Raadpleging deskundigen: eerste ronde*

Om een verantwoorde selectie te kunnen maken uit de literatuur over legitimiteit, hebben wij – bij aanvang van onze analyse - diverse

---

<sup>6</sup> De Bakker 2001. Zie ook Lucke 1995.

deskundigen benaderd, afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines, waaronder de rechtssociologie; de sociale psychologie; de bestuurskunde; het recht; en de politieke wetenschappen (zie Bijlage 2) Aan hen is gevraagd ons op het spoor te zetten van relevante literatuur op hun vakgebied. Deze deskundigen zijn ook aan het einde van het onderzoek om commentaar gevraagd.

### *C. Gerichte analyse van de literatuur*

De geselecteerde literatuur is vervolgens onderworpen aan een gerichte analyse. Bij het bestuderen van de literatuur is onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- Verschillende typen recht en justitieoptreden (of aspecten daarvan) waarvan in het hedendaags sociaal-wetenschappelijk onderzoek de legitimiteit wordt betwist;
- Verschillende conceptualiseringen van 'legitimiteit';
- Verschillende wijzen waarop claims over legitimiteit empirisch worden onderbouwd;
- Verschillende determinanten voor 'legitimiteitserosie'; en
- Mogelijke aanknopingspunten die houvast bieden voor het justitieoptreden

### *D. Raadpleging deskundigen; tweede ronde*

De diverse deskundigen, die reeds aan het begin van het onderzoek zijn geraadpleegd, zijn opnieuw benaderd om te reageren op onze voorlopige bevindingen teneinde onze analyse aan te vullen en verder aan te scherpen (zie Bijlage 2).

### *E. Verslaglegging*

Vervolgens hebben we onze bevindingen op een aantal plaatsen verduidelijkt en gecorrigeerd en is een conceptrapport opgesteld dat met de begeleidingscommissie is besproken. Ten slotte is het conceptrapport afgerond tot een eindrapport.

## **1.6 De inhoud van dit rapport**

In hoofdstuk 2 zal het analysekader van dit onderzoek worden toegelicht. Hierin worden respectievelijk drie dimensies van het justitieoptreden én drie dimensies van legitimiteit onderscheiden. In de volgende hoofdstukken worden deze aspecten vervolgens uitvoerig behandeld. Legitimiteit wordt hierbij achtereenvolgens geïnterpreteerd als ‘vertrouwen’ (hoofdstuk 3); als ‘tevredenheid’ (hoofdstuk 4); en als ‘acceptatie’ (hoofdstuk 5) van het justitieoptreden. In hoofdstuk 6 worden, ten slotte, de belangrijkste conclusies van dit literatuuronderzoek besproken en worden deze conclusies vertaald naar enkele aanknopingspunten voor het justitieoptreden.

## Hoofdstuk 2

### Legitimiteit van het justitieoptreden: een analysekader

#### 2.1 Inleiding

‘Legitimiteit’ is een begrip dat in meerdere disciplines en met meerdere doeleinden gebruikt wordt. Zo spreken onder andere rechtsfilosofen, politieke theoretici, sociologen en mensen in de justitiële praktijk over legitimiteit. De één doet dat om dat hij na wil denken over de rechtvaardigheid van het recht, de ander omdat hij de werkzaamheid van het politieke systeem tracht te begrijpen en weer een ander omdat hij een (extra) argument wil inroepen om regelconform gedrag te bewerkstelligen. In dit literatuuronderzoek staat een empirisch perspectief op legitimiteit centraal. Staat de legitimiteit van het justitieoptreden wel of niet onder druk en is er wellicht sprake van ‘legitimiteitserosie’? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we de factor ‘legitimiteit’ als het ware kunnen isoleren van andere sociale factoren.

Het vraagstuk van de legitimiteit van het overheidsoptreden staat in de algemene literatuur over dat onderwerp in de sleutel van de stabiele rechtsorde.<sup>7</sup> Legitimiteit wordt verondersteld bij te dragen aan het voortbestaan van een rechtsorde en wel doordat legitimiteit een motivatie is om zich te gedragen conform de wensen van de autoriteiten. Er kunnen ten minste drie andere bronnen voor regelconform gedrag worden onderscheiden: dwang, welbegrepen eigenbelang en groepsnormen (normen die door maatschappelijke groepen zelf worden gehandhaafd). De factor ‘legitimiteit’ kunnen we op de volgende manier onderscheiden van deze drie andere factoren. Een eerste kenmerk van gedrag dat gemotiveerd wordt door legitimiteit, is dat er sprake is van *vrijwillig* gedrag (dat onderscheidt legitimiteit van dwang en deels van sociale controle door maatschappelijke groepen, namelijk in zo verre dat die groepen de

---

<sup>7</sup> Beetham 1991; Brugman en Elders 1987; Cook 1995; Daalder & Daudt 1993; Easton 1993; Habermas 1973; Hyde 1983; Jost & Major 2001; Luhman 1969 en 1979; Pardo 2000; Tyler 1990; Weber 1976; Zouridis 2006.

persoon dwingen tot een bepaald gedrag). Een tweede kenmerk van gedrag dat gemotiveerd wordt door legitimiteit, is dat de persoon in kwestie *anders* zou willen (dat onderscheidt legitimiteit van welbegrepen eigenbelang en andere delen van sociale controle door maatschappelijke groepen, namelijk in zoverre de normen van die groep overeenkomen met de eigen normen van die persoon). Deze twee kenmerken samen leiden, voor het specifieke doel van dit literatuuronderzoek, tot de volgende werkdefinitie van legitimiteit: *legitimiteit is de vrijwillige aanvaarding van het justitieoptreden.*<sup>8</sup>

Wanneer is er nu wel of niet sprake van vrijwillige aanvaarding van het optreden van justitie terwijl men eigenlijk wel anders zou willen en welke literatuur is hiervoor relevant? Voor de selectie van het onderzoeksmateriaal zijn vooraf twee belangrijke beperkingen aangebracht (zie paragraaf 1.4):

- De eerste beperking is dat alleen gekeken wordt naar *afgerond empirisch* onderzoek naar legitimiteit. Deze eerste beperking betekent dat de omvangrijke theoretische, normatieve literatuur over legitimiteit in dit onderzoek nauwelijks aan de orde zal komen.
- De tweede beperking die op voorhand gemaakt is, is dat niet gekeken wordt naar hoe legitimiteit van bovenaf ingevuld wordt maar hoe het van *onderop*, door burgers, ervaren wordt.

## **2.2 Justitieoptreden in drievoud: instituties, gezagsdragers, regelgeving en rechtspraak**

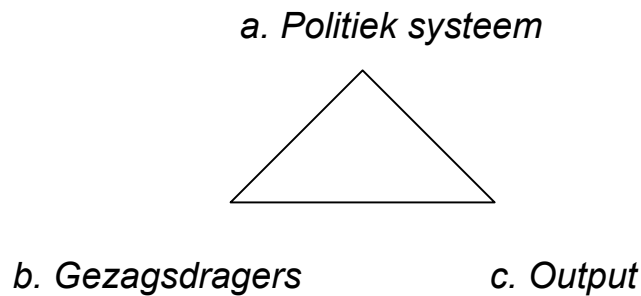
Dit onderzoek is gericht op de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. Wat valt wel en wat valt niet onder de noemer van het 'justitieoptreden', en waarom? Veel sociaal-wetenschappelijke literatuur over legitimiteit zoekt aansluiting bij het werk van de politicoloog David Easton. Hij onderzoekt de legitimiteit van het politieke systeem. Zijn werk is ook voor ons onderzoek relevant. Op basis van Easton kunnen drie terreinen worden onderscheiden waar legitimiteitsonderzoek zich op kan richten: (a) op de eerste plaats op het (politieke) systeem als geheel, (b) op de tweede plaats op de

---

<sup>8</sup> Of, in de parafrasering van Van Doorn (1975) door De Bakker (2001: 19): 'Het sociologische begrip van legitimiteit heeft betrekking op de algemene en vrijwillige bereidheid van ondergeschikten om aan bevelen gevolg te geven, ook wanneer deze bevelen niet uitvoerig door de superieuren worden verantwoord of inhoudelijk zijn uitgekristalliseerd....'

gezagsdragers; en (c) op de derde plaats op 'output' die door het systeem geproduceerd wordt (zoals rechtsregels). In ons onderzoek sluiten we aan bij deze indeling (Figuur 2.1).

**Figuur 2.1.** Legitimiteit



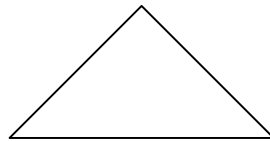
De legitimiteit van het justitieoptreden is een onderdeel van legitimiteit van het gehele systeem waar Easton het over heeft. In eerste instantie hebben we gemeend dat het beter was om de legitimiteit van het justitieoptreden niet kunstmatig uit het geheel te prepareren. Het voordeel daarvan is dat er meer zicht gehouden kan worden op de wisselwerking tussen de legitimiteit van het gehele politieke systeem en de betekenis van de output van het systeem voor legitimiteit. Al werkende bleek dat zo holistisch naar legitimiteit kijken als gevolg heeft dat de legitimiteit van het justitieoptreden een naar verhouding te kleine rol gaat spelen.

De conclusie die wij hieruit getrokken hebben is dat we onze aandacht specifiek richten op zaken waarin legitimiteit verbonden is met het optreden van justitie. De inperking van dit onderzoek tot de legitimiteit van het justitieoptreden betekent dat de indeling op basis van Easton (Figuur 1) enigszins moet worden aangepast. Waar Easton kijkt naar het gehele (politieke) systeem, beperken wij ons tot empirisch onderzoek naar een gedeelte van dat systeem, namelijk die instituties die gewoonlijk worden begrepen onder het justitieoptreden (zoals de rechterlijke macht, de kindbescherming, IND enz.). Met andere woorden, waar in de vorige driehoek bovenin het (a) 'politiek systeem' staat, staat in ons model bovenin (a) 'instituties van justitie'. De verandering met betrekking tot het systeem heeft ook gevolgen voor de tweede poot van de driehoek. Hier spreken we niet langer over (b) 'gezagsdragers' in het algemeen, maar over (b) 'juridische gezagsdragers'. Hiermee worden

bedoeld de gezagsdragers die direct verbonden zijn aan het justitieoptreden: zoals rechters, politieagenten, IND-ers, enz. Deze aanpassing heeft ten slotte ook gevolgen voor de derde poot van de driehoek: (c) 'output'. In het vervolg kijken we met name naar: (c) door justitie te handhaven 'regelgeving en rechtspraak' (Figuur 2.2).

**Figuur 2.2.** Legitimiteit van het justitieoptreden

*a. Instituties van justitie*



*b. Juridische gezagsdragers*

*c. Regelgeving en rechtspraak*

### **2.3 Legitimiteit in drievoud: vertrouwen, tevredenheid, acceptatie**

Er bestaat weinig of geen sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat expliciet is gericht op 'de door burgers ervaren legitimiteit van het justitieoptreden'. Om meer zicht te krijgen op relevante empirische gegevens hierover, moeten we het onderwerp van dit literatuuronderzoek als het ware vertalen naar een aantal terreinen waarover inmiddels wel het nodige bekend is.

Veel van de hedendaagse (empirische) literatuur over legitimiteit bouwt voort op de tegenstelling tussen twee auteurs: Hyde en Tyler. Hyde schreef begin jaren tachtig een invloedrijk artikel getiteld *The concept of legitimation in the sociology of law*.<sup>9</sup> Op basis van een uitvoerige literatuurstudie concludeert hij hierin dat legitimiteit weliswaar een belangrijke rol vervult in veel theoretische studies, maar dat in empirisch onderzoek de zelfstandige betekenis van legitimiteit voor de naleving van regels tot dusver nog nooit is bewezen. Tyler geeft Hyde hierin grotendeels gelijk, maar heeft in reactie daarop zelf een onderzoek opgezet waarin hij het verband tussen naleving en legitimiteit onderzoekt. Tyler concludeert

---

<sup>9</sup> Hyde 1983.



uiteindelijk, in tegenstelling tot Hyde, dat opvattingen over legitimiteit wel degelijk als de belangrijkste (zelfstandige) factor moeten worden gezien voor de naleving van regels. De vraag of mensen de regels zullen naleven hangt, volgens hem, af van de vraag of zij deze regels als 'legitiem' ervaren. Hiervan is alleen sprake indien de regels tot stand komen volgens een – in hun ogen – rechtvaardige procedure (*procedural justice*). Het onderzoek, waar Tyler deze conclusie op baseert, bevat veel elementen die direct of indirect gerelateerd zijn aan 'ervaren legitimiteit'. Dit onderzoek zal daarom hieronder nader worden toegelicht.

Tyler komt voor het eerst tot zijn conclusie over de betekenis van legitimiteit in zijn boek *Why people obey the law* (1990). Hij maakt in dit boek een onderscheid in twee benaderingen van naleving: een 'instrumentele' en een 'normatieve' benadering.<sup>10</sup> Bij een instrumentele benadering is de veronderstelling dat de naleving van regels vooral wordt bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen (denken te) ondervinden als gevolg van regelnaleving. Hierbij past bijvoorbeeld de redenering dat bij een verhoging van de strafmaat en de pakkans, ook de criminaliteit zal dalen. Tyler geeft echter de voorkeur aan de normatieve benadering van regelnaleving. Deze benadering gaat ervan uit dat als mensen de regels zelf rechtvaardig vinden, zij zich verplicht zullen voelen om deze regels op te volgen (ongeacht de sanctie die is verbonden aan het niet naleven van de regels).

Tyler is betrokken geweest bij een aantal studies naar de betekenis van legitimiteit. De twee belangrijkste hiervan zijn de Chicago studie<sup>11</sup> en de Californië studie.<sup>12</sup> In de eerste studie beschrijft Tyler legitimiteit als volgt:

*'Normative commitment through legitimacy means obeying a law because one feels that the authority enforcing the law has the right to dictate behavior'.<sup>13</sup>*

---

<sup>10</sup> Tyler 2006 (1990).

<sup>11</sup> Hiervan wordt verslag gedaan in Tyler 1990.

<sup>12</sup> Hiervan wordt verslag gedaan in Tyler & Huo 2002.

<sup>13</sup> Tyler 1990: 4.

In 2002 formuleren Tyler en Huo het iets anders:

*'Legitimacy is the belief that legal authorities are entitled to be obeyed and that the individual ought to accept those judgments.'*<sup>14</sup>

In de tweede studie wordt legitimiteit gemeten met behulp van vier indicatoren: de verplichting te gehoorzamen, cynisme, beleving van het recht, en institutioneel vertrouwen.

De gegevens voor de Chicago studie zijn op twee verschillende momenten verzameld. In 1984 zijn 1575 inwoners van Chicago telefonisch geïnterviewd. Een jaar later zijn 804 van deze respondenten, die inmiddels zelf contact hebben gehad met een gezagsdrager, nog eens geïnterviewd.

Wat betreft procedurele rechtvaardigheid is Tylers bevinding in de eerste interviewronde dat procedurele aangelegenheden consistent belangrijker gevonden worden dan distributieve.<sup>15</sup> Sterker nog, een bewerking van zijn gegevens heeft als resultaat dat Tyler concludeert dat de mate van legitimiteit grotendeels onafhankelijk is van de gunstigheid of rechtvaardigheid van de uitkomst.<sup>16</sup> De tweede interview ronde van de studie bevestigt deze uitkomsten. In deze tweede ronde kon bovendien de richting van de samenhang worden vastgesteld: legitimiteit beïnvloedt naleving.<sup>17</sup>

Sommige gegevens van de eerste ronde worden enigszins gerelativeerd door de tweede. De mensen bijvoorbeeld die de prestatie van de gezagsdrager positief evalueren, vertonen een significant hogere relatie tussen legitimiteit en naleving. Deze gegevens suggereren dat de invloed van legitimiteit op naleving zwakker wordt als de beoordelingen van de prestatie negatief zijn. Respondenten die vinden dat de gezagsdragers slecht presteren

---

<sup>14</sup> Tyler & Huo 2002: xiv.

<sup>15</sup> Tyler 1990: 97.

<sup>16</sup> Eerder onderzoek heeft slechts een matig verband aangetoond tussen legitimiteit en naleving (de sterkst gevonden correlatie verklaart minder dan 20%). Tyler vindt, daarentegen, in zijn studie een lineair verband tussen legitimiteit en naleving.

<sup>17</sup> Voor kritiek op deze conclusie, zie Gibson 1989; Hegtvedt et al. 2003; Hegtvedt & Johnson 2000; Mueller & Landsman 2004.

leven een wet eerder na als ze de gezagsdragers als legitiem beschouwen, maar de kracht van de invloed op naleving verdwijnt dan.

In de Californië studie komen Tyler en Huo eveneens tot de conclusie dat mensen significant meer gericht zijn op procedurele rechtvaardigheid dan op uitkomsten. Ook in deze studie wordt een lineair verband gevonden tussen legitimiteit en naleving. Wat betreft acceptatie van de beslissingen constateren Tyler en Huo een positief verband tussen acceptatie en de mate waarin mensen vertrouwen hebben in de motieven van de gezagsdrager.<sup>18</sup>

Er zijn drie redenen waarom we zo uitgebreid aandacht schenken aan het onderzoek van Tyler. De eerste reden is dat dit het enige (ons bekende) empirische onderzoek is waarin de betekenis van legitimiteit voor naleving is onderzocht en waarin bovendien de burger centraal staat. Met andere woorden: Tylers perspectief voldoet aan de twee beperkingen die wij aangebracht hebben ten behoeve van dit onderzoek (een empirische benadering, waarbij aangesloten wordt bij de opvattingen en gedragingen van burgers). De tweede reden is dat Tyler expliciet aandacht besteedt aan de drie door ons onderscheiden objecten van legitimiteit: instituties, gezagsdragers en regelgeving.<sup>19</sup> De belangrijkste reden is echter dat we op basis van Tylers onderzoek een tweede dimensie van legitimiteit kunnen formuleren: de evaluatie (van de institutie, gezagsdragers en regelgeving) in termen van (a) vertrouwen, (b) tevredenheid, en (c) acceptatie. Met deze tweede dimensie beschikken we nu over een vertaling van 'ervaren legitimiteit' naar terreinen waarop reeds het nodige empirisch onderzoek is verricht.

---

<sup>18</sup> Tyler & Huo 2002: 75. Een verband dat Tyler & Mitchel (1994) en Tyler & Degoey (1996) ook gevonden hebben. Ook andere onderzoekers vinden dergelijke verbanden (zie onder andere Paternoster et al 1997).

<sup>19</sup> Dit is niet verrassend daar Tyler ook geïnspireerd is door Easton.

### *a. Legitimiteit als vertrouwen*

In veel recent sociaal-wetenschappelijk onderzoek staat het begrip 'vertrouwen' centraal.<sup>20</sup> Hierbij gaat het zowel om allerlei vormen van (afnemend) vertrouwen binnen organisaties, het vertrouwen van burgers in elkaar, als om de mate van vertrouwen in, bijvoorbeeld, de politiek, de media en in andere instituties.<sup>21</sup> Hierbij wordt ook regelmatig direct of indirect een verband gelegd met de mate van (ervaren) legitimiteit van deze instituties. De meest gebruikte vertrouwensbegrippen in de empirische sociaal-wetenschappelijke literatuur van dit moment zijn *sociaal vertrouwen* en *institutioneel vertrouwen*. Bij sociaal vertrouwen gaat het om intermenselijk vertrouwen, in het bijzonder het vertrouwen waarmee onbekenden elkaar tegemoet treden. Bij institutioneel vertrouwen gaat het om vertrouwen in de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij.

De huidige discussie over sociaal vertrouwen is voor een belangrijk deel terug te voeren op de boeken *Making democracy work* van Putnam<sup>22</sup> en *Trust* van Fukuyama.<sup>23</sup> Beide auteurs benadrukken het belang van onderling vertrouwen tussen burgers voor het vermogen van een maatschappij om te komen tot effectieve samenwerking en gecoördineerde actie. Putnam vergelijkt in zijn onderzoek een aantal Italiaanse regio's en is vooral geïnteresseerd in de politieke en bestuurlijke effecten van vertrouwen. Fukuyama analyseert, op basis van een vergelijking tussen verschillende landen en culturen, het economisch belang van vertrouwen. Institutioneel vertrouwen wordt wel gezien als een veralgemenisering van vertrouwen in mensen; of als een bijzondere vorm van sociaal vertrouwen.<sup>24</sup> Elchardus en Smits onderzochten bijvoorbeeld de mate van maatschappelijk vertrouwen in de politiek in België. Zij beschouwen institutioneel vertrouwen als een functie van drie elementen: het *vertrouwde* (het vertrouwen in instellingen is groter bij mensen die gesocialiseerd zijn of die goede ervaringen hebben gehad met deze instellingen); het

---

<sup>20</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Dekker et al. 2004, 17 e.v.

<sup>21</sup> Vgl. Hendriks 2003; Bovens & Wille 2006; Hendriks 2006; Korsten & De Goede 2006.

<sup>22</sup> Putnam 1993.

<sup>23</sup> Fukuyama 1995.

<sup>24</sup> Elchardus & Smits 2002.

*verwachte* (het vertrouwen is groter in instituties die beantwoorden aan de verwachtingen); en het *gekende* (het vertrouwen is groter in instituties die men kent). Boukaert et al. karakteriseren studies zoals die van Elchardus en Smits als ‘identiteitgerelateerde’ verklaringen voor vertrouwen. Zij geven zelf echter de voorkeur aan ‘prestatiegerelateerde’ verklaringen, waarbij wel aandacht is voor bredere maatschappelijke ontwikkelingen en wensen en verwachtingen van burgers, maar de nadruk ligt op wat de instituties zelf doen. Statistische relaties tussen sociaal vertrouwen en institutioneel vertrouwen zijn veelal positief, zowel op individueel niveau als op het niveau van nationale gemiddelden. Er is wel sprake van verschil tussen verschillende typen instituties. Sterke verbanden worden doorgaans gevonden met de mate van vertrouwen in het parlement, de nationale overheid en de rechtspraak, maar zwakke of helemaal geen verbanden worden gevonden met vertrouwen in de media, ondernemingen en vakbonden.

#### *b. Legitimiteit als tevredenheid*

De (ervaren) legitimiteit van recht, politiek en bestuur wordt in de literatuur eveneens gekoppeld aan de mate van tevredenheid van burgers en professionals. Friedman bespreekt in zijn boek *Total justice* bijvoorbeeld de groeiende kritiek op het rechtstelsel in de Verenigde Staten.<sup>25</sup> Hij brengt deze kritiek onder meer in verband met Habermas’ ‘legitimiteitscrisis’<sup>26</sup> en met andere Europese auteurs. Maar volgens Friedman moet deze groeiende ontevredenheid toch vooral worden begrepen als een teken van een veranderende rechtscultuur. Hieronder verstaat hij: ‘the ideas, attitudes, values, and opinions about law held by people in a society.’<sup>27</sup> Volgens Friedman is de belangrijkste ontwikkeling in de Amerikaanse rechtscultuur, dat in de afgelopen jaren de verwachtingen ten opzichte van het recht ingrijpend zijn veranderd. Anders dan vroeger, staat het recht tegenwoordig in het teken van: *a general expectation of justice* (‘fair treatment, everywhere and in every circumstance’) en: *a general expectation of recompense for injuries and loss* (‘somebody will pay

---

<sup>25</sup> Friedman 1985.

<sup>26</sup> Habermas 1973.

<sup>27</sup> Friedman 1985: 31.

for any and all calamities that will happen to a person’).<sup>28</sup> Bij elkaar opgeteld leiden deze twee verwachtingen tot de maatschappelijke roep om: *total justice*. Friedman stelt dat de groeiende ontevredenheid met het rechtssysteem niet los kan worden gezien van het feit dat men nu ook veel meer verwacht van het recht.<sup>29</sup>

### *c. Legitimiteit als acceptatie*

In de derde plaats wordt (ervaren) legitimiteit in de literatuur in verband gebracht met de mate van acceptatie of naleving van het recht. Volgens De Bakker gaat het voor sociologen bij legitimiteit om de mate waarin gezag een duurzaam patroon heeft omdat het kan rekenen op vanzelfsprekende volgzzaamheid en vrijwillige gehoorzaamheid. De Bakker laat zich sterk inspireren door Doris Luckes boek *Akzeptanz: Legitimität in der ‘Abstimmungsgesellschaft’*. Lucke meent dat het begrip acceptatie als uitgangspunt genomen dient te worden om zodoende een noodzakelijk tegenwicht te bieden aan het bestaande onderzoek naar legitimiteit, dat in haar ogen uitsluitend gebruik maakt van een top-down perspectief.<sup>30</sup> Onderzoek naar acceptatie is volgens Lucke des te meer dringend omdat legitimiteit en volgzzaamheid niet langer vanzelfsprekend zijn.<sup>31</sup>

De Bakker omschrijft acceptatie als de mate van goedkeuring, instemming, aanpassing of inschikkelijkheid die sociale actoren (uitdrukkelijk of stilzwijgend) aan de dag leggen in hun houdingen, opvattingen en sociale handelingen jegens bepaalde meningen, voorstellen, maatregelen of beslissingen, en waarbij de beweegredenen kunnen variëren van authentiek gemotiveerde overtuigingen, vanzelfsprekende gewoonten tot rationeel berekend eigenbelang of de vrees voor repercussies. Bij objecten van acceptatie kan volgens De Bakker worden gedacht aan een politieke

---

<sup>28</sup> Friedman 1985: 43.

<sup>29</sup> Deze conclusie vertoont parallellen met Boutelliers analyse van de situatie in ons land. Hij laat zien dat het huidige onbehagen met het strafrecht onlosmakelijk is verbonden met de opkomst van het nieuw (maar onhaalbaar) ideaal van de *veiligheidsutopie*. ‘Het ideaal van een risicocultuur is “veilige vrijheid”; gestuurd door emoties en beschermd door nieuwe vormen van regulering. Men verwacht, of beter eist, optimale bescherming onder de conditie van maximale vrijheid.’ (Boutellier 2003: 17)

<sup>30</sup> Lucke 1995: 398.

<sup>31</sup> Lucke 1995: 403-405.

orde, bestuurlijk instantie of wettelijke maatregel maar ook aan bepaalde vormen van gedrag die meer of minder acceptabel worden gevonden.

## 2.4 Vooruitblik

Wanneer we nu de drie eerder genoemde dimensies van het justitieoptreden combineren met de drie dimensies van (ervaren) legitimiteit, ontstaat de volgende matrix (Figuur 2.3). Deze zal in de rest van dit rapport dienst doen als analysekader.

**Figuur 2.3.** Analyse kader: (ervaren) legitimiteit van het justitieoptreden

	<i>instituties van justitie</i>	<i>juridische gezagsdragers</i>	<i>regelgeving en rechtspraak</i>
<i>Vertrouwen</i>	H3	H3	H3
<i>Tevredenheid</i>	H4	H4	H4
<i>Acceptatie</i>	H5	H5	H5

In de volgende hoofdstukken zal dit analysekader als een raster over de beschikbare literatuur worden gelegd. Hierbij zal telkens aandacht worden besteed aan één dimensie van legitimiteit. Dit zijn achtereenvolgens, legitimiteit als vertrouwen (hoofdstuk 3), legitimiteit als tevredenheid (hoofdstuk 4) en legitimiteit als acceptatie (hoofdstuk 5).

## Hoofdstuk 3

### Legitimiteit als vertrouwen

#### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is legitimiteit voor het doel van dit onderzoek uiteengetrokken in drie aandachtsgebieden: vertrouwen, tevredenheid en acceptatie. Daarbij is gesteld dat deze drie aandachtsgebieden betrekking kunnen hebben op drie onderdelen van het justitieoptreden: instituties, gezagsdragers en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt het onderzoek naar vertrouwen onderverdeeld op basis van deze drie deelonderwerpen.

##### *Instituties*

Het draagvlak voor instituties wordt over het algemeen gemeten door vragen te stellen naar de mate van vertrouwen in instituties. De meest relevante internationale onderzoeken zijn de European Values Study en de Eurobarometer. De kracht van deze onderzoeken is dat ze een aantal keren herhaald zijn en dat ze vergelijkingen tussen landen en tussen instituties mogelijk maken. Onderzoek naar het vertrouwen in het rechtssysteem wordt ook op landelijk niveau gedaan. De meest relevante gegevens voor dit moment lijken te vinden te zijn in het SCP-onderzoek naar de kwaliteit van de quartaire sector<sup>32</sup> en het onderzoek dat gedaan is in het kader van het onderzoek naar de 'geschilbeslechtingdelta'.<sup>33</sup>

Een van de verklaringen voor de mate van vertrouwen in het rechtssysteem wordt gezocht in het 'vertrouwensmodel'.<sup>34</sup> De gedachte is hier dat het vertrouwen in een specifieke instituties een uitvloeisel is van algemeen vertrouwen. Toetsing van het vertrouwensmodel maakt duidelijk dat er een nauw verband is tussen vertrouwen in het rechtssysteem en vertrouwen in de politie.<sup>35</sup> Aan

---

<sup>32</sup> SCP 2002.

<sup>33</sup> Van Velthoven & Ter Voert 2003.

<sup>34</sup> Van der Meer 2004: 23.

<sup>35</sup> Van der Meer 2004: 24.



deze bevinding verbinden wij de conclusie dat we het onderzoek naar het vertrouwen in de politie ook opnemen in het onderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. Gegevens over het vertrouwen in de politie zijn niet alleen te vinden in de internationale onderzoeken (die cijfers vermelden we in het vergelijkende gedeelte) maar ook in de Eurobarometer en in een onderzoek door de DSP-groep in september 2005.<sup>36</sup> Al deze bevindingen worden weergegeven in paragraaf 3.2.

Bij de weergave van ons materiaal betreffende vertrouwen in instituties steunen wij voornamelijk op Van der Meers *Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen*. Van der Meer koppelt aan zijn overzicht een aantal overwegingen betreffende de bevindingen. In paragraaf 3.3. geven we de belangrijkste van deze overwegingen weer.

### *Gezagsdragers*

Het raster dat wij op het gevonden materiaal leggen suggereert dat er behalve onderzoek naar vertrouwen in instituties ook gekeken moet worden naar onderzoek naar het vertrouwen in gezagsdragers. Ook hierbij zullen we zowel kijken naar de functionarissen in het rechtssysteem als die van de politie. Informatie met betrekking tot het vertrouwen in rechters is te vinden in de Nationale Kiezersonderzoeken; in de Justitie Issue Monitor, en de al eerder genoemde onderzoeken naar de 'geschilbeslechtingsdelta' en naar de kwaliteit van de quataire sector. Naast deze drie onderzoeken zijn nog twee meer toegespitste onderzoeken van belang (Ter Voert 1997 en Elffers en De Keijser 2004)). In paragraaf 3.3. wordt verslag gedaan van de operationalisering en bevindingen van de onderzoeken naar vertrouwen in gezagsdragers.

### *Regelgeving*

Ten slotte leidt ons schema tot een vraag naar het vertrouwen in de regelgeving. Op dit terrein hebben we geen specifiek onderzoek gevonden dat van belang kan zijn voor de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden.

---

<sup>36</sup> Flight e.a. 2006.

### 3.2 Vertrouwen in instituties: operationaliseringen en bevindingen

#### *Internationaal onderzoek naar het vertrouwen in het rechtssysteem*

Er bestaan twee internationale onderzoeken die regelmatig gegevens verzamelen betreffende het vertrouwen in het rechtssysteem: de European Values Study en de Eurobarometer. In deze internationaal vergelijkende onderzoeken vormen vragen naar vertrouwen in instituties van justitie een onderdeel van een aantal vragen naar vertrouwen in instituties, die op hun beurt een heel klein onderdeel vormen van een groot aantal vragen. Het zijn heel algemene vragen in de trant van: kunt u aangeven hoeveel vertrouwen u hebt in het rechtssysteem.<sup>37</sup>

In het kader van de European Values study is inmiddels drie keer onderzoek gedaan naar de waarden die Europeanen belangrijk vinden. Wat betreft het rechtssysteem wordt in dit onderzoek aan ongeveer 1000 inwoners van de verschillende landen gevraagd om aan te geven in welke mate zij daarin vertrouwen hebben. Van der Meer geeft de volgende resultaten<sup>38</sup>:

Vertrouwen in het nationale rechtssysteem 1981-1999, Europees vergelijkend (in procenten)

	1981	1990	1999
Zweden	73	56	61
Denemarken	80	79	78
Groot-Brittannië	66	54	50
Nederland	65	63	49
Duitsland	67	65	61
België	58	45	34
Frankrijk	56	58	46
Spanje	50	45	42
Italië	43	32	32

---

<sup>37</sup> Inglehart e.a. 1998 : V275; Halman 2001: 319. Eurobarometer voorjaar 2004: Map X 13.

<sup>38</sup> Van der Meer 2004: 18.

De tabel van de European Values Study maakt duidelijk dat er op de langere termijn in Nederland en in andere landen sprake is van een daling in het vertrouwen in het rechtssysteem (alhoewel de daling in Denemarken nauwelijks als zodanig kan worden aangeduid). Koploper in het dalend vertrouwen is België (-24%) gevolgd door Nederland en Groot-Brittannië (-18%).

De Eurobarometer is een onderzoek van de Europese Commissie dat in 1973 startte om de houdingen van Europese burgers omtrent de Europese Unie te meten. Een tweede doel van het onderzoek was en is nog steeds het meten van sociale en politieke attitudes van Europese burgers. Vanaf het begin wordt de Eurobarometer in alle Europese lidstaten twee maal per jaar uitgevoerd. In Nederland worden ieder jaar door Intomart GfK gemiddeld 6000 mensen van 15 jaar en ouder ondervraagd. De helft van de interviews vindt plaats in de lente, de tweede helft wordt altijd in de herfst uitgevoerd.<sup>39</sup>

Van der Meer<sup>40</sup> (aangevuld met Van Erp 2006) leidt tot de volgende bevindingen wat betreft Nederland:

Vertrouwen in het nationale rechtssysteem (in procenten)<sup>41</sup>

1997	1999	2000	2001-1	2001-2	2002	2003-1 <sup>42</sup>	2003-2	2004-1	2004-2	2005-1	2005-2
56	61	60	63	64	58	62	59	49	57	65	60

Deze rij laat zien dat er nogal beweging zit in de cijfers en dat Nederland tussen 2001 en 2004 in een dalende trend lijkt te zitten en dat er daarna weer enig herstel plaatsvindt. De Eurobarometer bevestigt niet de dalende trend die in de European Values Study

<sup>39</sup> <http://www.onderzoekinformatie.nl/nl/oi/nod/onderzoek/OND1288944/>. De vraagstelling luidt: ik wil u graag een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft (SCP 2000: 144).

<sup>40</sup> Van der Meer 2004: 17.

<sup>41</sup> Deze cijfers zijn een aantal procenten lager dan de oorspronkelijke cijfers uit de Eurobarometer (vgl. bijvoorbeeld de tabel bij voetnoot 51). Dit komt waarschijnlijk doordat Van der Meer (2004) verwijst naar 'gewogen resultaten'. De wijze waarop deze cijfers zijn gewogen, wordt echter niet nader toegelicht.

<sup>42</sup> De laatste cijfers komen uit Van Erp 2006: 64.

wordt weergegeven. Bovendien blijkt wanneer de cijfers van 1996 (het jaar waarin beide onderzoeken zijn gedaan) worden vergeleken dat de cijfers van European Values Study (49% van de ondervraagden heeft vertrouwen in het rechtssysteem) nogal verschillen van de cijfers van Eurobarometer (61% heeft vertrouwen in het rechtssysteem).<sup>43</sup> Volgens de Eurobarometer daalt het vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland in deze periode wel, maar slechts in lichte mate. Het verschil tussen de twee onderzoeken wijst er ons inziens op dat de cijfers met grote voorzichtigheid gehanteerd moeten worden.

### *Nationaal onderzoek naar het vertrouwen in het rechtssysteem*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau doet sedert 1974 onderzoek met het doel in een beschrijving te voorzien van de Nederlandse samenleving en het overheidsbeleid. In 2002 hebben zij in dit kader onder andere een enquête laten doen om inzicht te krijgen in de kwaliteit van een aantal quatrijke-sectorvoorzieningen. Aan 4.000 deelnemers van uit de zogenoemde scriptpanels van het onderzoeksbureau Intomart GfK is gevraagd om een aantal vragen over onder andere justitie te beantwoorden (respons is 75%).<sup>44</sup> Aan de respondenten is een aantal stellingen voorgelegd waar zij het in meer of mindere mate mee eens of oneens konden zijn. De stellingen zijn grotendeels op twee eerdere onderzoeken gebaseerd. Het rapport vermeldt dat het eerste een onderzoek is uit 1991 van de Erasmusuniversiteit, dat het dagblad *Trouw* eind 1998 herhaalde onder de titel *De staat van het recht*. Het tweede is het onderzoek *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving* uit 1996 van het NSCR (Wittebrood et al 1997).<sup>45</sup> Het onderwerp van deze onderzoeken is dus niet het hele rechtssysteem maar een deel ervan: het strafrechtssysteem.

---

<sup>43</sup> Ook andere landen laten afwijkingen zien, meestal naar beneden.

<sup>44</sup> SCP 2002: 70.

<sup>45</sup> SCP 2002: 657.

De onderzoekers van het SCP hebben uit de reacties van de burgers op de stellingen drie schalen samengesteld voor de houding jegens justitie (en politie). Het gaat hierbij om een algemeen oordeel over de strengheid of punitiviteit van de politiële en justitiële aanpak; een oordeel over de werkwijze van (vooral) de politie, en een oordeel over de integriteit en verantwoordelijkheden van politie en justitie.<sup>46</sup> De antwoordschaal loopt van helemaal eens tot helemaal oneens in 7 stappen. Tevens is nagegaan in hoeverre kenmerken als leeftijd en opleiding van de bevolking voor de standpunten verschil uitmaken.

In het onderstaande construeren wij een overzicht waarin alle vragen betreffende het algemeen oordeel over de strengheid van de justitiële aanpak (dus ook die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan het vertrouwen in het rechtssysteem) van alle drie de onderzoeken weer gegeven worden.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> SCP 2002: 682. De gegevens van de laatste drie vragen: SCP 2002: 657-658.

<sup>47</sup> Bronnen hiervoor zijn SCP 2002: 658, 682 en 693 (de cijfers zijn de som van de drie scores aflopend van ‘helemaal mee eens’ tot de middenscore). In het zelfde onderzoek zijn ook stellingen voorgelegd over de houding jegens de politie en de rechter. De bevindingen van die onderzoeken worden verderop; weergegeven en besproken.

Algemeen oordeel over strengheid of punitiviteit (in procenten) <sup>48</sup>	1991	1998	2002
Door harder en vaker optreden van het strafrechtssysteem zal samenleving beter gaan functioneren	65	78	71
Het aantal gevangencellen moet worden uitgebreid	75	77	81
In de gevangenis wordt je zo goed verzorgd dat het totaal niet meer afschrikt	56	54	70
De politie moet meer tijd besteden aan bestrijding van misdaad en minder tijd aan hulpverlening aan mensen		35	31
Misdaden blijven te vaak ongestraft omdat rechters en officieren van justitie fouten maken		84	77
Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht gestraft		78	91
Het strafrechtssysteem houdt onvoldoende rekening met belangen en behoeften van het slachtoffer			70
Het strafrechtssysteem handelt zaken niet snel en efficiënt af			78
De overheid doet te weinig aan de bestrijding van criminaliteit			68
Om criminaliteit te bestrijden moet een strikter vreemdelingenbeleid worden gevoerd			70

De conclusie van het SCP is dat het algemene oordeel van de burger betreffende de punitiviteit van het justitiële optreden overwegend negatief is. Het sterkst geldt dat voor de stelling dat misdrijven over het algemeen te licht worden bestraft. Bijna de helft van de respondenten kiest hier voor de meest extreme categorie (helemaal mee eens) van de antwoordschaal. Ook op de stelling dat misdrijven te vaak ongestraft blijven vanwege fouten wordt zeer uitgesproken gescoord. Een derde kiest hier voor de meest extreme categorie. Opvallend is ook dat het overgrote deel van de respondenten negatief denkt over het strafrechtssysteem als het gaat

---

<sup>48</sup> De score ontstaat door het optellen van 'helemaal eens' en de twee daarop volgende schalen.

om de belangen van het slachtoffer en de efficiëntie. Ook hier kiest ongeveer een derde voor 'helemaal mee eens'.<sup>49</sup>

De onderzoekers hebben gekeken of de uitkomsten verschillen tonen als de bevolking naar bepaalde kenmerken in categorieën wordt opgedeeld. Zij zien vooral een verband met leeftijd en opleiding (65 jaar en ouder stemt vaker in met de antwoorden en hoger opgeleiden stemmen minder vaak in), en ook met het geslacht (mannen stemmen minder vaak in dan vrouwen) en met het feit of de respondent in het afgelopen jaar slachtoffer was van een relatief ernstige delicten zoals inbraak of geweld.<sup>50</sup>

Een andere publicatie die relevant is ter bepaling van het vertrouwen in het rechtstelsel is de zogenaamde 'geschilbeslechtingsdelta'. In het kader van dit onderzoek is aan 3.516 mensen gevraagd hun oordeel te geven over juridische voorzieningen. Daarbij legden zij vier stellingen voor die met de rechter en het rechtstelsel te maken hebben. Wat betreft het rechtstelsel luiden de stellingen: 'rechtbanken zijn een belangrijk hulpmiddel en 'het rechtstelsel is voor iedereen gelijk'.<sup>51</sup> De antwoorden lopen in beginsel uiteen van 'helemaal oneens' tot 'helemaal eens' waarbij de onderzoekers een 5 punt schaal hanteren.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Dit zelfde geldt eveneens voor de twee uitspraken over het gevangeniswezen. Dit is meteen ook de enige informatie die wij hebben kunnen vinden met betrekking tot het vertrouwen in deze institutie.

<sup>50</sup> Ook de Leidse rechtspsychologen Elffers en De Keijser onderschrijven deze conclusie (Elffers & De Keijser 2004: 79-80).

<sup>51</sup> De stellingen betreffende de rechters komen in later aan de orde.

<sup>52</sup> Van Velthoven & Ter Voert 2003: 173.

De auteurs geven de volgende resultaten<sup>53</sup>

Oordelen van respondenten over juridische voorzieningen (in procenten)

Stelling	zou niet kunnen zeggen	helemaal oneens	oneens	niet eens niet oneens	eens	helemaal eens
2.Rechtbanken zijn belangrijk hulpmiddel	3,8	1,0	4,8	21,6	55,1	13,7
3.Rechtssysteem is voor iedereen gelijk	4,6	11,6	30,8	24,7	21,8	6,4

Opvallend aan deze bevinding is niet zo zeer dat een 90% van de respondenten rechtbanken als een belangrijk hulpmiddel zien maar dat zoveel van hen (40%) van mening zijn dat het rechtssysteem niet voor iedereen gelijk is. De onderzoekers koppelen deze bevinding aan het vermoeden dat burgers bij de vraag naar gelijkheid vooral het oog hebben op het strafrecht. Het idee van ongelijke behandeling is ook in eerder onderzoek – Hoekema – naar voren gekomen. Zijn bevinding in 1971 was dat tussen de 40 à 50 procent van de Nederlandse mannen van mening is dat de rechter met twee maten meet.<sup>54</sup>

Een conclusie van de auteurs is dat het vertrouwen in de rechtspraak varieert van 50 tot 60 procent. Dit komt overeen met resultaten van andere bevolkingsonderzoeken, die in de afgelopen jaren gedaan zijn.

#### *Vertrouwen in het rechtssysteem vergeleken met andere instituties*

Het vertrouwen in het rechtssysteem kan niet alleen internationaal vergeleken worden maar ook kan een vergelijking gemaakt worden met het vertrouwen in andere instituties die verband houden met de

---

<sup>53</sup> Van Velthoven & Ter Voert 2003: 173

<sup>54</sup> Hoekema 1971: 97.



overheid. Het SCP rapport 2000 *Nederland in Europa* geeft een dergelijk overzicht:

Vertrouwen in instituties, bevolking van 15 jaar en ouder, 1999 (in procenten).<sup>55</sup>

	Nederland	België	DK	UK	Duitsland
De politie	72	43	85	67	67
Het leger	71	45	75	78	65
De regering	66	25	42	41	47
Het parlement	65	28	56	41	49
Het rechtssysteem	61	23	72	50	53
Overheidsinstellingen	60	40	52	50	46
De Europese Unie	46	44	33	23	36
Politieke partijen	42	18	28	18	20

Deze vergelijking maakt op de eerste plaats wat betreft Nederland duidelijk dat het rechtssysteem noch positief, noch negatief uitsteekt. Op de tweede plaats laat het overzicht zien dat Nederland behoort tot de West Europese landen waar het meeste institutioneel vertrouwen is.<sup>56</sup>

Het vertrouwen in instituties in Nederland in tijdsperspectief in de Eurobarometer laat de volgende cijfers zien (bevolking van 15 jaar en ouder; in procenten)<sup>57</sup>:

<sup>55</sup> SCP rapport 2000: 144, Bron is Eurobarometer 51 (voorjaar 1999). De vraag luidt: 'Ik wil u graag een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft.'

<sup>56</sup> SCP 2000: 144. Opvallend is echter dat in Denemarken meer vertrouwen is in instituties als politie (85%), leger (75%) en het rechtssysteem (72) en minder in politieke instellingen als regering: (42%), parlement (56%) en overheidsinstellingen (52%). Daar komt nog bij dat Nederlanders een groot vertrouwen hebben in zaken als vrijwilligersorganisaties en niet-overheidsorganisaties.

<sup>57</sup> Flight e.a. 2006: 12. Voor de vraagstelling zie noot 21.

	1997	2003	2005
Politie	70	59	73
Leger	53	54	68
Rechtssysteem	54	50	60
Parlement	64	41	50
Politieke Partijen	40	26	34

De tabel maakt duidelijk dat het vertrouwen in het rechtssysteem stabielier lijkt dan in de andere instituties.<sup>58</sup>

### *Nederlands onderzoek naar vertrouwen in de politie*

Gezien de relatie die wordt vermoed tussen het vertrouwen in het rechtssysteem en het vertrouwen in de politie, krijgt het laatste ook enige specifieke aandacht. Informatie over het vertrouwen in de politie is enerzijds al gegeven door middel van de bovenstaande weergave van de Eurobarometer. Uit die weergave blijkt dat het vertrouwen in de politie groter is dan het vertrouwen in het rechtssysteem.

Naast het onderzoek in het kader van de Eurobarometer is er nog een specifiek Nederlands onderzoek naar het vertrouwen in de politie bekend: het onderzoek dat in 2005 verricht is door de DSP-groep.<sup>59</sup> In het kader van dit onderzoek zijn 500 internetenquêtes verspreid waarin de vraag gesteld is: hoeveel vertrouwen heeft u in de Nederlandse politie? En: hoeveel vertrouwen heeft u in de politie bij u in de buurt?

Uit dit onderzoek blijkt dat 61% van de Nederlanders in 2005 redelijk tot veel vertrouwen heeft in de politie; dat 33% weinig vertrouwen heeft en de rest helemaal geen vertrouwen heeft. Gevraagd naar de politie in de buurt worden de meningen iets uitgesprokener. De groep

---

<sup>58</sup> Hierbij moet een aantekening worden gemaakt wat betreft het vertrouwen in de politie in 2003. Voor 2003 wordt soms het cijfer 59 gegeven en soms het cijfer 69. Dat verschil is gebaseerd op twee verschillende metingen in het zelfde jaar. De eurobarometer van voorjaar 2003 vindt een aanzienlijk hoger vertrouwen in de politie (69%) dan het onderzoek in het najaar 2003 (59%).

<sup>59</sup> Flight e.a. 2006.

positieve respondenten is iets groter (67%), maar ook de groep die geen vertrouwen heeft is groter (7%).<sup>60</sup>

### 3.3 Vertrouwen in de rechtspraak nader beschouwd

Veel van het hier boven gepresenteerde onderzoek is door Van der Meer samengevat in *Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen*. Het is goed om daarom ook wat extra aandacht te besteden aan de conclusies die hij verbindt aan die bevindingen.<sup>61</sup>

In Van der Meers optiek staat vertrouwen in de rechtspraak niet op zich. Verondersteld kan worden dat het samenhangt met algemeen vertrouwen dat mensen in zekere mate hebben in de samenleving waarin ze verkeren. Met andere woorden vertrouwen in de rechtspraak is volgens Van der Meer een facet van algemeen vertrouwen. Algemeen vertrouwen kan worden ontleend in twee soorten: intermenselijk (horizontaal) vertrouwen<sup>62</sup> en institutioneel (verticaal) vertrouwen.<sup>63</sup>

Wat betreft institutioneel vertrouwen concludeert Van der Meer dat Nederlanders een onderscheid maken tussen drie clusters van instituties: 'nationale' instituties (rechters, politie, pers, parlement en ambtenaren), 'internationale' instituties (EU, NAVO) en een cluster dat verwijst naar 'autoritaire' instituties (kerk, leger). Het vertrouwen in het rechtssysteem blijkt samen te hangen met dat in andere 'nationale' instituties en wel het sterkste met het vertrouwen in de politie.<sup>64</sup> Van der Meer verbindt daaraan de conclusie dat het goed mogelijk is dat de ontwikkeling in het vertrouwen in het rechtssysteem voor een deel verklaard wordt door gebeurtenissen die plaatsvinden op andere terreinen.

---

<sup>60</sup> Flight e.a. 2006: 9.

<sup>61</sup> Van der Meer 2004 over het vertrouwensmodel: 24-26.

<sup>62</sup> Ook wel sociaal vertrouwen genoemd. Het gaat hierbij in het bijzonder om het vertrouwen waarmee onbekenden elkaar tegemoet treden in een maatschappij (Dekker c.s. 2004: 19).

<sup>63</sup> Dekker 2001; Schuyt 2006.

<sup>64</sup> Daarnaast blijkt het vertrouwen in het rechtssysteem samen te hangen met het vertrouwen in de Tweede Kamer en het vertrouwen in ambtenaren.

Verder concludeert Van der Meer ten aanzien van het institutioneel vertrouwen dat de aan de literatuur te ontlelen verwachting dat een groter vertrouwen in de instituties van een (politiek) systeem in het algemeen samengaat met een groot vertrouwen in de rechtspraak op gaat voor Nederland. Het verband tussen een hoog algemeen institutioneel vertrouwen en dat in de rechtspraak is volgens hem uitermate sterk.

Over het algemeen wordt een zeer sterk, positief verband tussen intermenselijk en institutioneel vertrouwen verondersteld. Uit het Nederlands onderzoek wordt duidelijk dat er een matige, positieve relatie is tussen de twee typen vertrouwen. Van der Meer concludeert dat hoe meer vertrouwend iemand is tegenover zijn medeburgers, hoe meer hij of zij geneigd is ook vertrouwen te hebben in de rechters. Zelfs wanneer de invloed van het institutioneel vertrouwen in het algemeen uitgeschakeld wordt, blijft deze samenhang met de rechtspraak significant. Hij merkt er echter bij op dat het niet duidelijk is hoe de causaliteit in de relatie is.

De volgende vraag die Van der Meer tracht te beantwoorden is: welke vorm van vertrouwen het meeste gewicht in de schaal legt. Zijn antwoord is dat het institutionele vertrouwen verreweg het meeste (20%) bij aan de verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak. Het intermenselijke vertrouwen (8%) is daarmee vergeleken minder van belang.

Naast het vertrouwensmodel bespreekt Van der Meer nog drie andere mogelijke modellen ter verklaring van vertrouwen: het sociaal-demografische model; het mediagebruik van respondenten en het sociaal-psychologisch model. Ten aanzien van het mediamodel heeft hij geen verklaring gevonden en dat blijft daarom buiten beschouwing. Wat betreft de sociaal-demografische kenmerken stelt Van der Meer dat opleiding de belangrijkste voorspeller is. In 2002 meldde 62 procent van de lager opgeleiden dat zij (tamelijk) veel vertrouwen had in de rechters, tegenover 80 procent van de hoger opgeleiden. Dit verband is ook elders in Europa te vinden maar nergens zo sterk als in Nederland.<sup>65</sup> Van der Meer meent dat de

---

<sup>65</sup> Hij nuanceert de betekenis van de sociaal-demografische kenmerken door erop te wijzen dat achtergrondkenmerken waarschijnlijk niet de directe oorzaak zijn, maar dat er

kenmerken opleiding, leeftijd, klasse en religie om en nabij 11 procent (1998) tot 12 procent (2002) van het vertrouwen in de rechters blijken te verklaren.<sup>66</sup>

De sociaal-psychologische kenmerken als verklaring betreft een veelvoud van zaken, waaronder politieke voorkeur, politieke houding, en anomie. Bevindingen zijn onder andere dat mensen die zich links van het midden plaatsen het meest vertrouwend zijn en dat mensen op de beide uiterste polen en mensen die zich in het midden plaatsen het minst vertrouwend zijn. Het zelfde geldt voor mensen met gering extern politiek zelfvertrouwen ( mensen met het gevoel van macht of invloed, dat wordt veroorzaakt door eigenschappen van de omgeving, bijvoorbeeld omdat het politiek systeem open is voor invloeden). Van der Meer constateert verder een verband tussen grotere onzekerheid over de betekenis van goed en kwaad en groter wantrouwen tegenover de rechter. Van der Meer concludeert dat de sociaal-psychologische kenmerken tezamen een verklaringskracht van 20 procent hebben en dat drie kenmerken bijzonder sterk bij dragen aan de verklaring: politiek cynisme, de tevredenheid met de democratie en de partijkeuze tijdens de verkiezingen.<sup>67</sup>

### **3.4 Vertrouwen in gezagsdragers: operationalisering en bevindingen**

#### *Onderzoek naar het vertrouwen in de rechter*

Een van de nationale bronnen voor materiaal over het vertrouwen in de rechter in Nederland zijn de Nationale Kiezersonderzoeken (NKO). Het materiaal voor deze onderzoeken komt uit de ondervraging van tussen de 1200 en 1500 mensen bij gelegenheid van verkiezingen. Aan hen wordt de vraag gesteld hoe veel vertrouwen ze hebben in de rechter.

---

meestal op de achtergrond een derde variabele meespeelt die de brug vormt tussen de twee variabelen, bijvoorbeeld de kwaliteit van de wijk waarin men woont.

<sup>66</sup> Van der Meer 2004: 29.

<sup>67</sup> Van der Meer 2004: 33-39.

## Vertrouwen in de rechter in Nederland 1998-2003<sup>68</sup>

	1998	2002
Heel veel vertrouwen	11	15
Tamelijk veel vertrouwen	60	56
Niet zo veel vertrouwen	24	25
Helemaal geen vertrouwen	5	5

Deze onderzoeken laten dus amper verandering zien, en de verandering die er getoond wordt, is een in de richting van meer vertrouwen.

Van der Meer laat zien dat aan de hand van een analyse van het NKO-materiaal getoond kan worden dat er in de loop van de tijd een qua sterkte toenemende samenhang is tussen plaatsing op de politieke links-rechtsdimensie en vertrouwen in rechters: hoe rechtser de respondent zichzelf noemt, hoe minder vertrouwen hij uit in de rechter. De samenhang is echter niet lineair. Als men zich de schaal voorstelt als een continuüm van 1 (extreem links) tot 10 (extreem rechts) dan plaatsen de mensen met het minste vertrouwen in de rechtspraak zichzelf op zowel de beide polen van de schaal (1,9,10) én in het midden (5). Het meest vertrouwend zijn de mensen die zich links van het midden (2-4) positioneren. Volgens Van der Meer tonen de Nationale Kiezersonderzoeken geen eenduidige relatie tussen partijvoorkeur en vertrouwen in de rechter. Het lijkt zo te zijn dan mensen die stemmen op GroenLinks, D66 en in mindere mate PvdA, VVD en SP veel vertrouwen hebben in de rechters en mensen die stemmen op LPF, SGP en mensen die niet stemmen (dan wel op hele kleine partijen die geschaard worden onder de noemer 'overige partijen') weinig vertrouwen hebben in de rechter.<sup>69</sup> Een soortgelijke conclusies trekt hij ook met betrekking tot politiek cynisme: Mensen die cynisch zijn over de politiek vertrouwen in minder grote getale vertrouwen in rechters (60%) dan mensen die niet of nauwelijks politiek cynisch zijn (84%).<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Van der Meer 2004: 14.

<sup>69</sup> Van der Meer 2004: 33-34.

<sup>70</sup> Van der Meer 2004: 36. Van der Meer merkt op dat de relatie een stuk zwakker wordt wanneer rekening wordt gehouden met de invloed van instituties in het algemeen. Hij denkt dat de oorzaak daarvan is dat de cynisme vragen vooral gericht zijn op regering en parlement en niet op de rechter.

Een andere bron voor informatie in het vertrouwen in de rechter is de Justitie Issue Monitor. In het kader van dit onderzoek zijn tussen 1999 en 2005, 400 mensen gevraagd of ze het eens zijn met de stelling dat de rechters in Nederland hun werk goed doen. Ook de Justitie Issue Monitor geeft voor de periode januari 2000 tot juli 2005 als resultaat dat tussen de 50 en de 60% van de ondervraagden van mening is dat de rechters in Nederland hun werk goed doen.<sup>71</sup>

De auteurs van de *Geschilbeslechtingsdelta* hebben niet alleen gekeken naar vertrouwen in het rechtssysteem (waarvan hiervoor verslag is gedaan) maar ook naar opvattingen over de rechter.<sup>72</sup>

Oordelen van respondenten over juridische voorzieningen (in procenten)

Stelling	zou niet kunnen zeggen	helemaal oneens	oneens	niet eens niet oneens	eens	helemaal eens
1. eerlijke behandeling door de rechter	5,5	1,6	7,0	26,9	45,5	13,4
2. rechtbanken zijn belangrijk hulpmiddel	3,8	1,0	4,8	21,6	55,1	13,7
3. rechtssysteem voor iedereen gelijk	4,6	11,6	30,8	24,7	21,8	6,4
4. rechters zijn eerlijk en betrouwbaar	10,4	1,4	6,3	33,2	41,1	7,6

Hun conclusie is dan ook dat de respondenten gemiddeld genomen een behoorlijk belang toekennen aan de rechtspraak wanneer het gaat om het afdwingen van de eigen rechten, en daarbij een behoorlijk vertrouwen hebben in een eerlijke behandeling. Immers, bij de stellingen 1, 2, en 4 antwoordt minder dan 10% 'oneens' of 'helemaal oneens'. Zij merken echter ook op dat de categorie 'helemaal mee eens' matig gevuld is. Al eerder is op de bevinding gewezen dat zoveel respondenten denken dat het recht niet voor

<sup>71</sup> Van Erp 2006: 64.

<sup>72</sup> Van Velthoven & Ter Voert 2003: 173

iedereen gelijk is. Deze bevinding is moeilijk te rijmen met de uitkomst ten aanzien van de eerlijkheid en de betrouwbaarheid van de rechter.

De discrepantie in de antwoorden op stelling 1 en 3 verdient enige aandacht. Al eerder is vermeld dat de auteurs denken dat dit verschil mogelijk verklaard kan worden door een ongunstig oordeel over de werking van het strafrecht, waaraan stelling 3 vermoedelijk appelleert. Anders dan stelling 1, die voor het initiatief van de rechtsgang nadrukkelijk verwijst naar de burger en zich daarmee beperkt tot civiele en bestuursrechtelijke kwesties, heeft stelling 3 betrekking op het rechtssysteem als totaal. De auteurs stellen dat uit de Justitie Issue Monitor van September- Oktober 2003 duidelijk wordt dat burgers, wanneer hen gevraagd wordt om een oordeel over het werk van rechters, in eerste instantie aan strafzaken denken.<sup>73</sup> Maar de verklaring zou ook kunnen liggen in een breed gedeelde mening dat de gang naar de rechter een dure aangelegenheid is en dat die kosten een substantiële barrière vormen voor de lagere inkomensgroepen.<sup>74</sup>

In het SCP onderzoek naar de kwaliteit van de quartaire sector<sup>75</sup> is aan de respondenten de stelling voorgelegd: de Nederlandse rechter is eerlijk en betrouwbaar. 57% van de respondenten onderschrijft deze stelling. Dat is weinig anders dan in 1996, toen 58% de stelling onderschreef. Een zelfde vraag werd gesteld ten aanzien van de politie: de Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar. 48 % van de respondenten onderschrijft deze stelling<sup>76</sup>

Ook ten aanzien van deze vragen kijken de onderzoekers naar de relatie met opleiding. En ook nu komen zij tot de conclusie dat de hoogopgeleiden positiever zijn dan de laagopgeleiden.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Van Velthoven & Ter Voert 2003: 174.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Zie hierboven.

<sup>76</sup> Deze bevinding spoort niet met de bevindingen van de Eurobarometer betreffende het vertrouwen in het rechtssysteem versus het vertrouwen in de politie. Daar is het vertrouwen in de politie juist hoger dan het vertrouwen in het rechtssysteem (zie eerder).

<sup>77</sup> SCP 2002: 662.



## *Onderzoek naar de responsiviteit van de rechter*

Naast deze tamelijk algemene vragen betreffende het vertrouwen in de rechter hebben Elffers en De Keijser onderzoek gedaan naar opvattingen betreffende de responsiviteit van rechters. In een CAPI-at home panel zijn aan 529 mensen 14 stellingen voorgelegd met betrekking tot de responsiviteit van de rechter. Het gaat daarbij om vragen als: rechters nemen te vaak beslissingen die voor de gewone burger niet te accepteren zijn; rechters in Nederland zijn onbekend met wat er in de samenleving speelt; rechters moeten beter hun best doen om beslissingen uit te leggen aan gewone burgers; en de Nederlandse rechter zit in een ivoren toren.<sup>78</sup> De stellingen werden gescoord op een zevenpuntsschaal, lopend van '1' (helemaal oneens) tot 7 (helemaal eens).<sup>79</sup>

De ondervraagden vinden dat de rechters wel een beetje (maar niet heel sterk) geïsoleerd zijn. De stelling dat de rechter niet weet wat speelt krijgt zelfs een score onder het middelpunt, daar is de meerderheid van de ondervraagden het niet mee eens. De stellingen over de ivoren toren en de onacceptabele beslissingen krijgen wel een meerderheid achter zich, maar dat is geen overweldigende meerderheid. Alleen de mening dat rechters onvoldoende uitleggen krijgt sterke steun. De rechter wordt dus niet echt responsief gevonden maar het loopt in de ogen van de bevolking ook niet echt de spuigaten uit.<sup>80</sup> Ten aanzien van de normatieve vraag is Elffers en De Keijser's conclusie dat de Nederlandse bevolking niet zit te wachten op een responsieve rechter, maar meent dat de rechter een behoorlijke mate van geïsoleerdheid behoeft.

Elffers en De Keijser concluderen dat 'klassieke' eigenschappen zoals rechtvaardigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid als meest belangrijk worden gezien. 'Responsieve' eigenschappen (kunnen luisteren, zich kunnen verplaatsten in slachtoffer en dader, weten wat er speelt in de samenleving) scoren beduidend lager. Met andere woorden zo stellen zij: in abstracte zin wenst het publiek een sterker punitief klimaat (deze conclusie trekken zij uit het SCP-

---

<sup>78</sup> Elffers & De Keijser 2004: 67.

<sup>79</sup> Elffers & De Keijser 2004: 65.

<sup>80</sup> Elffers & De Keijser 2004: 68.

onderzoek van 2002) maar desgevraagd blijkt men andere waarden uit het strafrechtelijk arsenaal, zoals de rechtsbescherming van verdachten, hoog te hebben zitten.

Een van de vragen die Elffers en De Keijser trachten te beantwoorden is of sociale kenmerken een belangrijke rol spelen in de antwoorden. In hun optiek is er weinig verschil tussen de demografische groepen in de oordelen over hoe de rechter is en hoort te zijn. Alleen opleiding lijkt iets uit te maken: hoog opgeleide mensen vinden de rechter minder geïsoleerd en stellen wat meer prijs op zijn onafhankelijkheid. Mannen vinden de rechter een beetje responsiever dan vrouwen. Het zelfde geldt voor mensen die werk hebben in vergelijking met werkelozen.<sup>81</sup>

Elffers en De Keijser hebben zich ook gebogen over de kennis van het Nederlandse publiek betreffende de rollen in het strafproces. Hun bevinding is dat men heel behoorlijk op de hoogte is<sup>82</sup>: minder dan 5 procent kiest voor de optie 'weet niet', 75% weet dat het de officier is die vervolgingsbeslissingen neemt, 82 procent geeft aan dat de rechter over schuld oordeelt en over de strafoplegging gaat. Ruim 60% van de respondenten weet het juiste antwoord op alle drie de vragen.<sup>83</sup>

Elffers en de Keijser wijzen er op dat er een flinke spreiding bestaat in de publieke oordelen. Dat betekent, zo benadrukken zij, dat er heel wat Nederlanders zijn die een beduidend van het gemiddelde afwijkende mening aanhangen. In het bijzonder betekent het dat nogal wat mensen wél vinden dat de rechters te geïsoleerd zijn en van mening zijn dat ze zich meer door publiek onbehagen moeten laten leiden.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Elffers & De Keijser 2004: 76. Opvallend genoeg vertoont het al of niet hebben van ervaring met een rechtszitting geen samenhang met de mate waarin men rechters al of niet responsief vindt of meent dat ze het zouden behoren te vinden.

<sup>82</sup> Deze waardering wordt niet gedeeld door Van Koppen die een jaar eerder over dezelfde antwoorden meldde dat onbekendheid met de rollen in het strafproces groot is: slechts 29% had alle vragen goed, terwijl 14% alle vragen fout had (Van Koppen 2003). Van Koppen stelt dat degene die meer kennis hadden, meer vertrouwen hebben.

<sup>83</sup> Elffers & De Keijser 2004: 63-64.

<sup>84</sup> Elffers & De Keijser 2004: 81.

## *Onderzoek naar het vertrouwen in de politiefunctionaris*

Ter Voert is nagegaan in hoeverre twee aspecten van het strafrechtssysteem zoals die gevonden worden in het NSCR-onderzoek (tevredenheid met de politie en vertrouwen in de rechtshandhaving) gepaard gaan met diverse indicaties van normvervaging: minder aangiftebereidheid, een lagere inschatting van de pakkans, een geringe afkeuring van normovertredend gedrag, minder respect voor de wet, meer (of een hogere intentie tot) normovertredend gedrag en een positievere houding tegenover eigenrichting.

Het vertrouwen dat burgers in de rechtshandhaving hebben is bepaald aan de hand van twee vragen: de Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar en de Nederlandse rechters zijn eerlijk en betrouwbaar. Haar bevinding is dat slechts weinig Nederlanders geen vertrouwen hebben in de rechtshandhaving: 11 procent. Iets meer dan 40 procent heeft dat wel vertrouwen in en 48 procent van de bevolking heeft niet echt vertrouwen in de rechtshandhaving maar staat er ook niet wantrouwend tegenover.<sup>85</sup> Als de antwoordpercentages op de afzonderlijke stellingen worden bekeken dan blijkt dat het oordeel over de rechters iets positiever uitvalt dan het vertrouwen in de politie: 57 procent vindt rechters eerlijk en betrouwbaar en 49 procent vindt dat van de politie.<sup>86</sup>

Haar bevinding is dat er alleen een redelijke samenhang is tussen het vertrouwen in de rechtshandhaving en de mate waarin men vindt dat burgers het recht in eigen hand mogen nemen: hoe meer vertrouwen men heeft, hoe minder men een voorstander is van eigenrichting. Voor de overige kenmerken van normvervaging is het verband met vertrouwen zwak (maar wel in de verwachte richting) of niet significant.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> N=1440. Respondenten die (op een vijfpuntsschaal) 2.5 en lager scoren zijn het gemiddeld niet eens of helemaal niet eens met de stellingen. Een score van 3.5 en hoger is opgevat als (een hoge mate) van instemming met de uitspraken.

<sup>86</sup> Ter Voert in Wittebrood e.a. 1997: 98.

<sup>87</sup> Ter Voert in Wittebrood e.a. 1997: 99.

### 3.5 Reflecties bij vertrouwen

#### *Het moeilijke begrip 'vertrouwen'*

De meeste onderzoekers naar vertrouwen geven uiting aan de vele problemen die het meten van deze attitude met zich meebrengt.<sup>88</sup> Zo wijst Dekker c.s. (2004) er op dat de betekenissen van het woord 'vertrouwen' zelf zeer ver uiteen lopen, zoals berekenbaarheid, voorspelbaarheid, veronderstelde betrouwbaarheid, en risico nemen. Daarnaast lijkt het begrip 'vertrouwen' zeer uiteenlopende zaken te omvatten waarvan vermoed wordt dat ze elkaar beïnvloeden. Zo is er in het voorgaande sprake geweest van intermenselijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen en kan het laatste weer opgesplitst worden in vertrouwen in de institutie en vertrouwen in de functionarissen ervan.

#### *Algemene conclusie ten aanzien van institutioneel vertrouwen*

Het onderzoek naar het vertrouwen in instituties in het algemeen maakt enerzijds duidelijk dat Nederland wat dit vertrouwen betreft niet negatief afsteekt tegenover andere Europese landen. Het vertrouwen in het rechtssysteem geeft het zelfde beeld. Met een enkele uitzondering wijzen de onderzoeken op een vertrouwenspercentage in het rechtssysteem van ongeveer 60%.

Het lijkt erop dat het vertrouwen in instituties op de lange termijn een dalende trend vertoont. Ook wat het rechtssysteem betreft is dat het geval. De lange termijn studies suggereren dat Nederland wat dit betreft een van de koplopers is. De cijfers op de kortere termijn doen hier echter wat twijfels over rijzen.

Als tot een dalende trend wordt geconcludeerd dan zou die wel eens veroorzaakt kunnen worden doordat mensen met name negatief zijn ten aanzien van het strafrechtssysteem. Er zijn twee redenen daarvoor in het onderzoek naar voren gekomen: nogal wat mensen denken dat het strafrecht niet voor iedereen gelijk uitpakt en nogal wat mensen zijn negatief over de efficiëntie en de punitiviteit van het strafrechtssysteem.

---

<sup>88</sup> Vgl. Hertogh 2004.

### *Verklaringen voor het vertrouwen in het rechtsysteem*

Ondanks bovengenoemde problemen lijkt de factor vertrouwen belangrijk voor de maatschappelijke opvattingen over de rechtspraak. Van der Meer trekt de conclusie dat institutioneel vertrouwen verreweg het meeste bijdraagt aan de verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak (20%). Het intermenselijk vertrouwen voegt daar nog 8% aan toe.

Vertrouwen in een institutie (in casu het rechtsysteem) blijkt samen te hangen met vertrouwen in andere instituties. In Nederland blijkt met name de samenhang met het vertrouwen in de politie, de Tweede Kamer en de ambtenaren van belang. Met ander woorden: wanneer men vermoedt dat er negatieve ontwikkelingen met betrekking tot het vertrouwen gaande zijn in een van deze instituties dan kan men er niet vanzelfsprekend vanuit gaan dat de oorzaak ook in die specifieke institutie gezocht moet worden.

Opleiding lijkt de belangrijkste sociaal-demografische factor te zijn voor de mate van vertrouwen (zowel ten aanzien van het vertrouwen in instituties als die conclusie getrokken als met betrekking tot het vertrouwen in gezagsdragers). Uit de bewerkingen van Van der Meer is bovendien duidelijk geworden dat ook sociaal-psychologische factoren het vertrouwen in de rechtspraak verklaren. Op dit terrein is het echter niet mogelijk om een specifieke factor aan te wijzen. Iets anders ligt dit ten aanzien van het vertrouwen in rechters. Daar lijkt politieke gezindte een factor van betekenis te zijn.

### *Vertrouwen in gezagsdragers*

De onderzoeken naar het vertrouwen in gezagsdragers laten een iets ander beeld zien dan het onderzoek naar vertrouwen in instituties. Sinds jaar en dag – en dat is een bevinding van meerdere onderzoeken - heeft ongeveer 60% van de bevolking vertrouwen in rechters.

De onderzoekers van de 'geschilbeslechtingdelta' zijn op een tegenstelling in de antwoorden gestoten die niet helemaal te verklaren is. Burgers denken zowel dat het recht niet voor iedereen gelijk is, als dat de rechter eerlijk en betrouwbaar is. Een van de

verklaringen die geopperd zijn is dat wanneer er vragen gesteld worden over de rechter men antwoorden krijgt over de strafrechter.

De bevinding dat (slechts) een kleine 60 procent van de bevolking vindt dat de rechter eerlijk en betrouwbaar is, verdient aandacht in het licht van het feit dat klassieke eigenschappen als rechtvaardigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid als meest belangrijke uit de bus komen.

## **Hoofdstuk 4**

### **Legitimiteit als tevredenheid**

#### **4.1 Inleiding**

Waar in hoofdstuk 3 de vraag centraal stond naar vertrouwen van de bevolking in instituties, gezagsdragers en regelgeving gaat het in dit hoofdstuk om de vraag naar de tevredenheid van burgers met betrekking tot deze onderwerpen. Het raster dat wij op het beschikbare empirische materiaal leggen, leidt tot een onderverdeling van de literatuur naar instituties, gezagsdragers en regelgeving.

##### *Instituties*

Wij hebben geen materiaal gevonden dat specifieke gegevens levert met betrekking tot de tevredenheid over het rechtssysteem maar wel met betrekking tot de politie. Deze gegevens zijn te vinden in Politiemonitor Bevolking, in twee bewerkingen van de NSCR-gegevens uit 1996 en in een onderzoeksverslag van De Vries en Van der Vijver (2002) naar de tevredenheid over de politie en de gezagsgronden die voor burgers belangrijk zijn. Hiervan wordt verslag gedaan in paragraaf 4.2.

##### *Gezagsdragers*

Wat betreft de tevredenheid over de gezagsdragers presenteren wij onderzoek naar tevredenheid met betrekking tot twee typen gezagsdragers: rechters en politiefunctionarissen. Tevredenheid over rechters is onderzocht in de 'Prismaonderzoeken' en een kwalitatief onderzoek in de rechtbank Utrecht. Wat betreft de politie is er een bewerking van de gegevens van het NSCR-onderzoek waarover wij al in het vorige hoofdstuk rapporteerden door De Keijser en Malsch, een bewerking van Lammers van de gegevens van de Politiemonitor en een onderzoek van Van Stokkom naar bejegeningssklachten in Amsterdam. Een indirecte aanwijzing over tevredenheid is de reactie van burgers op overheidsfunctionarissen. Onderzoek naar schelden tegen onder andere politieagenten wordt daarom ook in het licht van

de tevredenheid besproken. Deze gegevens zijn te vinden in paragraaf 4.3.

### *Regelgeving*

Informatie over tevredenheid over regelgeving zou men verwachten als een onderdeel van wetsevaluatie. De meeste evaluaties komen verrassend genoeg aan deze vraag echter niet toe. Dit is een onderwerp dat nader onderzoek vraagt, maar dit valt buiten het bestek van deze literatuurstudie.

## **4.2 Tevredenheid over instituties: operationalisering en bevindingen**

In het kader van het onderzoek naar de tevredenheid over het politieoptreden is in 1993 een meetinstrument ontwikkeld waarmee inzicht verworven wordt in de onveiligheidsproblematiek en de behoefte aan veiligheidszorg van de bevolking. Dit onderzoek wordt aangeduid als de 'Politiemonitor Bevolking'. Het betreft een telefonisch (CATI) onderzoek dat eerste tweejaarlijks maar inmiddels jaarlijks wordt afgenomen. De steekproeven worden uit de verschillende (politie)regio's getrokken.<sup>89</sup>

### *Oordelen over het functioneren van de politie*

Bij de Politiemonitor wordt burgers gevraagd naar het oordeel over het totale functioneren van de politie in hun buurt. Uit de antwoorden blijkt dat in 2005 ruim de helft (54%) van de inwoners van Nederland (zeer) tevreden is over het totale functioneren van de politie in hun buurt. Dat betekent dat er ten opzichte van 2004 een significante daling is opgetreden. In dat jaar was 56 procent van de respondenten tevreden.<sup>90</sup> In de daar voor liggende periode (1992-2002) bleef het antwoord tamelijk constant. Gemiddeld genomen was 61% van de respondenten tevreden, 21,5% noch tevreden, noch ontevreden en 17,5% ontevreden.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Politiemonitor Bevolking 2005: 108-109. In 2005 betrof het 52.560 respondenten (respons: 70,4%).

<sup>90</sup> Politiemonitor Bevolking 2005: 82.

<sup>91</sup> Van Erp 2005: 81.



In het vorige hoofdstuk is reeds aandacht besteed aan het onderzoek van het NSCR in 1996 en het SCP-onderzoek van 2002<sup>92</sup> In dat onderzoek is aan 2915 mensen van 15 jaar en ouder een viertal vragen gesteld over de politie: Ik heb veel respect voor de politie; de politie doet haar werk goed; de politie levert een belangrijke bijdrage aan het opsporen van daders van misdrijven; en de politie doet haar best. De antwoorden werden gemeten in een vijfpuntsschaal van helemaal eens tot helemaal niet eens.

Oordeel over werkwijze van ...<sup>93</sup> de politie, bevolking van 24 jaar en ouder (in procenten)

	1996	2002
De politie is te weinig aanwezig op straat		71
De politie doet te weinig aan het opsporen van daders van misdrijven	35	45
De politie doet haar werk goed	38	35
De Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar	49	48

De Keijser en Malsch (1997) geven de cijfers meer gedetailleerd weer: 41% is tevreden, 48% niet tevreden/niet ontevreden, en 11% ontevreden.<sup>94</sup> De auteurs hebben zich vervolgens afgevraagd of slachtoffers van een misdrijf (seksueel geweld, mishandeling, inbraak, autodiefstal en vernieling) minder tevreden zijn dan mensen die geen slachtoffer zijn geweest. Dat blijkt inderdaad – met uitzondering van inbraak<sup>95</sup> en autodiefstal - het geval te zijn.<sup>96</sup>

De conclusie die De Keijser en Malsch trekken is dat de Nederlander over het algemeen redelijk tevreden is met het functioneren van de politie. Het feit dat slachtoffers van misdrijven over het algemeen wat minder tevreden zijn met het functioneren van de politie noemen zij

---

<sup>92</sup> Zie 3.2.2

<sup>93</sup> Er zijn ook stellingen voorgelegd betreffende het functioneren van de overheid, die zijn hier niet opgenomen.

<sup>94</sup> De Keijser & Malsch in Wittebrood e.a. 1997: 89.

<sup>95</sup> Voor inbraak is het verschil niet statistisch significant ( $p < .05$ ).

<sup>96</sup> De Keijser & Malsch in Wittebrood e.a. 1997: 90.

weinig verrassend: mensen die nooit slachtoffer geweest zijn van een misdrijf hebben immers minder aanleiding voor ontevredenheid.<sup>97</sup>

Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 3 heeft Ter Voert onderzocht in hoeverre tevredenheid met de politie (gebaseerd op het NSCR-onderzoek) en vertrouwen in de rechtshandhaving gepaard gaan met diverse indicaties van normvervaging. Deze koppeling biedt inzicht in de relatie tussen de mate waarin burgers tevreden zijn met de politie met het afkeuren van normovertredend gedrag.

Haar bevindingen zijn: hoe meer tevreden men is, hoe sterker men gedragingen zoals zwartrijden en winkeldiefstal afkeurt. Het oordeel over de politie hangt bovendien redelijk samen met de verwachting gepakt te zullen worden als men de wet overtreedt en het feit of men het voorgaande jaar daadwerkelijk te wet heeft overtreden of denkt de wet het komende jaar te overtreden. Burgers die minder tevreden zijn met de politie schatten de pakkans lager in en achten zich meer in staat de wet in de toekomst te overtreden. Ten slotte blijken tevredenheid met de politie en aangiftegedrag slechts weinig met elkaar te maken te hebben: tevreden mensen doen iets vaker aangifte maar het verband is zwak.<sup>98</sup>

### *Gronden voor het gezag van de politie*

De Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie heeft de afgelopen jaren een aantal onderzoeken geëntameerd. Een daarvan, het onderzoek van De Vries en Van de Vijver naar tevredenheid over de politie en de gezagsgronden die voor de burger belangrijk zijn, is voor ons onderzoek duidelijk van belang.<sup>99</sup>

In dat onderzoek gaat het om de vraag welke gezagsdimensies burgers onderscheiden en hoe ze het feitelijk functioneren van de

---

<sup>97</sup> De auteurs zijn nog verder ingegaan op de groep slachtoffers en hebben hen vragen gesteld over hoe tevreden zij zijn met de wijze waarop de politie hen behandeld heeft (zie vorig hoofdstuk)

<sup>98</sup> Ter Voert in Wittebrood e.a. 1997: 99.

<sup>99</sup> Een overzicht van dit type onderzoek is te vinden in Van der Vijver 2006. Het hiernavolgende komt uit De Vries & Van der Vijver 2002, hoofdstuk 6.

politie op deze dimensies beoordelen.<sup>100</sup> Er zijn aan 509 burgers 27 vragen voorgelegd over oordelen over de politie. In die vragen is zoveel mogelijk geprobeerd elementen die betrekking hebben op de verschillende aspecten van gezagsdimensies een plaats te geven.<sup>101</sup> De relevante gezagsgronden die zij onderscheiden op basis van het onderzoek zijn: effectiviteit, bereik- en beschikbaarheid, wijkgerichtheid, procedure, handhaving en traditie.

De antwoorden op de stellingen die verwijzen naar effectiviteit<sup>102</sup> laten zien dat burgers overwegend negatief zijn ten aanzien van de effectiviteit van de politie (mannen significant negatiever dan vrouwen). Een meerderheid vindt dat de politie naar verhouding veel te weinig doet aan gewone criminaliteit, dat de politie niet effectief optreedt tegen baldadige en vernielzuchtige jeugd en dat de politie te angstig is om de grote jongens aan te pakken. Daarnaast houdt de politie burgers niet voldoende op de hoogte van wat er met hun meldingen gebeurt. Toen burgers werd gevraagd factoren te benoemen die leiden tot minder respect voor de politie werd een gebrek aan effectiviteit het meest veelvuldig naar voren gebracht (terwijl men wel de indruk heeft dat de politie voldoende haar best doet om haar doel te bereiken). Verder concluderen de auteurs dat het gezag van de politie volgens de burgers hersteld moet worden door harder en consequenter optreden.

---

<sup>100</sup> Zij onderzoeken ook of politiefunctionarissen een goede inschatting maken van de verwachtingen van burgers maar dat laten we hier buiten beschouwing.

<sup>101</sup> De Vries & Van der Vijver 2002: hoofdstuk 3. Aan de vragen over gezagscomponenten werden nog twee onderwerpen toegevoegd: enkele vragen over de visie inzake de taak van de politie - bestrijden van misdaad dan wel voorkomen van criminaliteit - en enkele vragen betreffende de bereidheid om zelf een (actieve) rol te spelen bij de handhaving van recht en orde. Zij onderzoeken ook of politiefunctionarissen een goede inschatting maken van de verwachtingen van burgers maar dat laten we hier buiten beschouwing.

<sup>102</sup> Een burger die iets meldt bij de politie wordt niet goed op de hoogte gehouden van wat de politie met zijn melding doet; de politie doet naar verhouding veel te weinig aan gewone criminaliteit; ik vind dat de politie niet effectief optreedt tegen baldadige en vernielzuchtige jeugd; ik vind dat de politie te angstig is om de grote jongens aan te pakken; ik vind dat de politie onvoldoende haar best doet om haar doel te bereiken; ik vind dat de politie vaak onvoldoende kennis heeft om zaken aan te pakken (De Vries & Van der Vijver 2002: 46).

Een tweede gezagsgrond is de bereik- en beschikbaarheid.<sup>103</sup> De bereikbaarheid van de politie wordt door bijna de helft van de burgers als voldoende beoordeeld, terwijl een ruime meerderheid aangeeft de politie hulpvaardig te vinden. Ook geeft een meerderheid aan dat de politie niet onverschillig reageert op de problemen van burgers. Over de beschikbaarheid van de politie is een meerderheid van de burgers ontevreden en eenderde van de burgers geeft aan dat zij als zij de politie bellen, kunnen wachten tot ze een ons wegen. De bereik- en beschikbaarheid van de politie wordt door burgers als een belangrijke factor gezien bij het al dan niet verkrijgen van respect van burgers.

Een nieuwe, de derde, gezagsgrond is de wijkgerichtheid van de politie. Hiermee wordt verwezen naar de mate waarin de politie aanwezig is op wijkniveau en de mate waarin de politie volgens burgers op de hoogte is van wat er bij hen in de buurt zoal speelt.<sup>104</sup> Over deze zichtbaarheid en het op de hoogte zijn, zijn burgers niet te spreken. Een meerderheid vindt dat de politie niet goed op de hoogte is en dat er onvoldoende gesurveilleerd wordt. Bijna de helft van de burgers is van mening dat de politie niet effectief optreedt tegen onveiligheid in wijken en buurten. Meerdere respondenten merken op dat dit afbreuk doet aan het gezag van de politie.

Een vierde gezagsgrond betreft het feitelijk handelen van politiemedewerkers en de mate waarin dat handelen in overeenstemming is met wetten en formele en informele regels.<sup>105</sup> Ten aanzien van de benadering van burgers door de politie is een meerderheid van de burgers tevreden, waarbij blijkt dat mannen significant meer tevreden zijn over de mate van regel- en normconform handelen van de politie dan vrouwen. Ruim eenderde

---

<sup>103</sup> Ik vind dat de politie bereikbaar is wanneer zij nodig is; ik denk dat de politie altijd beschikbaar is; burgers kunnen wachten tot ze een ons wegen als zij de politie bellen; ik vind de politie hulpvaardig; ik vind dat de politie onverschillig reageert op de problemen van burgers.

<sup>104</sup> Ik vind de politie goed op de hoogte van alle problemen van burgers; de politie surveilleert onvoldoende in buurten en wijken; ik denk dat slachtoffers voldoende nazorg ondervinden van de politie; ik vind dat de politie effectief optreedt tegen onveiligheid in wijken en buurten.

<sup>105</sup> Ik denk dat burgers altijd correct worden ontvangen op het bureau; ik vind de politie onpartijdig en objectief; ik vind dat de politie zichzelf altijd goed aan de regels houdt; ik vind dat de politie meestal bereid is uit te leggen waarom zij op een bepaalde manier handelt.

van de burgers heeft de indruk dat de politie zich niet altijd goed aan de regels houdt.

Naast deze vier gezagsgronden komen er nog twee voort uit de analyses, zij het minder sterk dan de zojuist beschreven gezagsgronden: handhaving<sup>106</sup> en traditie<sup>107</sup>. Een meerderheid van de burgers is het oneens met de stelling dat de politie dikwijls haar bevoegdheden overschrijdt om haar doel te bereiken. Over de wijze waarop de politie de bestaande regels hanteert geeft bijna eenderde van de burgers aan dat dit strak en zonder gevoel gebeurt. Er wordt door meerdere burgers gewezen op de arrogante houding van veel politieagenten. Een ruime meerderheid van de burgers onderstreept de stellingen die betrekking hebben op de traditionele gezagsgrond. Zo geeft 97% van de burgers aan dat de politie mensen moet aanspreken op hun gedrag, terwijl 91% aangeeft dat zij vindt dat burgers moeten luisteren naar aanwijzingen van de politie. Als burgers gevraagd wordt hoe de politie haar gezag terug kan winnen, dan blijkt dat een groot aantal burgers de oplossing ziet in een netter uiterlijk van politieambtenaren.

In hun reflecties op de bevindingen blijkt dat De Vries en Van der Vijver vermoeden dat er een verband is tussen het tanend gezag van de politie en individualisering.

#### **4.3 Tevredenheid over het functioneren van gezagsdragers: operationalisering en bevindingen**

##### *Tevredenheid over het optreden van rechters*

De tevredenheid van burgers met het optreden van rechters is de afgelopen jaren in Nederland op een aantal momenten onderzocht. Op de eerste plaats is er bij een aantal rechtbanken klantwaarderingsonderzoeken gedaan, de zogenaamde

---

<sup>106</sup> De politie hanteert strak en zonder gevoel de bestaande regels; de politie overschrijdt dikwijls haar bevoegdheden om haar doel te bereiken.

<sup>107</sup> Vragen waarmee dit bepaald wordt zijn: Ik waardeer het dat de politie mensen aanspreekt op hun gedrag; ik vind dat burgers moeten luisteren naar aanwijzingen van de politie.

'Prismaonderzoeken'.<sup>108</sup> Van deze onderzoeken is verslag gedaan in *Een ogenblik geduld a.u.b.* (2004), *De zaken meer op orde* (2006) en *Iets duidelijker a.u.b.* (2006).<sup>109</sup> Daarnaast is er een kwalitatieve onderzoek dat Ippel en Heeger-Hertter gedaan hebben in de rechtbank Utrecht.

### *Klantwaarderingsonderzoek bij rechtbanken*

In 2001 heeft Prisma een klantwaarderingsonderzoek ontwikkeld voor rechtbanken. Het onderzoek wordt op twee manieren uitgevoerd: met schriftelijke vragenlijsten en met gestructureerde interviews. De schriftelijke vragenlijst wordt mee naar huis gegeven en kent doorgaans een lage respons (minder dan 20%). De interviews die na afloop van de zittingen werden afgenomen, hetgeen betekent dat in de meeste gevallen nog geen uitspraak bekend was, kenden een hoge respons (ongeveer 75%). Aan respondenten wordt gevraagd de mate van tevredenheid aan te geven op een vijfpuntsschaal. De tevredenheidsvragen betreffen de zaakbehandeling voor de zitting, de zitting zelf, de wachtruimten en het wachten voor de zitting, en de motivering.

In het eerste onderzoek dat uitgevoerd was, zijn 1854 rechtzoekenden (en verdachten) ondervraagd. De bevinding is dat 66% van de rechtzoekende alles overziend (zeer) tevreden is over de rechtbank, 13% zegt (zeer) ontevreden te zijn en 21% is tevreden noch ontevreden.<sup>110</sup> In het tweede onderzoek zijn de cijfers nog positiever: Rond de 80% van de burgers blijkt (zeer) tevreden te zijn.<sup>111</sup> Gevraagd naar de verwachtingen blijkt dat de voorspelbaarheid van het rechtsproces voor de burger laag is. Burgers die zeggen dat zij wisten wat te verwachten, blijken meer tevreden over hun contacten met rechtbank of hof te zijn. De onderzoekers stellen dat wanneer de verwachtingen diffuus zijn, de

---

<sup>108</sup> Prisma is een ontwikkelingsorganisatie met als kerntaak: het effectief prikkelen van de rechterlijke organisatie tot continu verbeteren.

<sup>109</sup> In deze onderzoeken worden ook vragen gesteld aan professionals. Dat deel van het onderzoek laten wij buiten beschouwing.

<sup>110</sup> Prisma 2004: 14. De onderzoekers gaan er voor het gemak van uit dat 70% tevreden al een mooi resultaat is en dat een aspect met meer dan 20% ontevredenheid in elk geval om verbetering vraagt.

<sup>111</sup> Prisma 2006 (*De zaken meer op orde*): 17

uitkomsten van het tevredenheidsonderzoek dat ook zullen zijn (waardering= waargenomen prestatie – verwachting). De onderzoeksresultaten wijzen hier inderdaad op. De resultaten zijn ‘vlakker’ dan die van de professionele deelnemers, die wel duidelijke verwachtingen hebben. Rechtzoekenden maken minder onderscheid tussen de gevraagde items zodat er patronen ontstaan van ‘overal tevreden over’ of ‘overal ontevreden over’.<sup>112</sup> Bij het eerste onderzoek zei 41% voorafgaand aan de zitting te weten wat verwacht kon worden, 30% wist dat niet en 29% liet het in het midden.<sup>113</sup> Bij de tweede publicatie over de klantwaarderingsonderzoeken blijkt dat 55% van de burgers vindt dat de zitting verliep zoals verwacht, 25% van niet en 20% zegt geen duidelijke verwachtingen te hebben gehad.<sup>114</sup>

De onderzoekers veronderstellen dat wanneer de verwachtingen een minder grote rol spelen in de totstandkoming van tevredenheid de uitkomst van de zaak wellicht (nog) belangrijker wordt. Op de vraag: viel de uitspraak mee vermeldde bijna 43 % dat dit het geval was, 23% vond de uitspraak niet meevallen en iets meer dan 34 % was neutraal.<sup>115</sup> In het tweede rapport laten de onderzoekers de betekenis van de uitspraak nog iets duidelijker zien: Van de burgers die de beslissing hebben, zei 39% dat de uitspraak meeviel, in die gevallen was men significant meer tevreden over de rechter. Wanneer een uitspraak tegenviel (25%) was men vaak ook minder te spreken over allerlei andere zaken. Rechtzoekenden zonder uitspraak hebben een vraag beantwoord over het vertrouwen in de rechtbank met betrekking tot de afloop van hun zaak. Uit die vraag blijkt dat het vertrouwen op het moment van het interview groot is: 72% heeft vertrouwen in de rechtbank, 10% heeft dat niet en 18% is neutraal.<sup>116</sup>

De burger met een positieve uitspraak is vooral tevreden over de deskundigheid, onpartijdigheid en bejegening door de rechter. Maar ook over de andere aspecten is hij meer tevreden. Aan de andere kant is de burger met een tegenvallende uitspraak weinig tevreden over de wijze waarop het proces is verlopen en het optreden van de

---

<sup>112</sup> Prisma 2004: 14.

<sup>113</sup> Prisma 2004: 14.

<sup>114</sup> Prisma 2006 (*De zaken meer op orde*): 17.

<sup>115</sup> Prisma 2004: 16

<sup>116</sup> Prisma 2006: (*De zaken meer op orde*):17

rechter. Hij is met name ontevreden over de voorbereiding van de rechter, het luisteren en inleven door de rechter en de onpartijdigheid. Slechts 22% van de burgers met een tegenvallende uitspraak is tevreden over de uitleg of motivering hiervan. De burger met een tegenvallende uitspraak ziet de rechtspraak wel als een professionele organisatie. Daar staat tegenover dat het bureaucratische gehalte volgens deze burgers juist fors toeneemt. Wanneer een bevredigende verklaring voor het verliezen van de zaak ontbreekt, ervaart men de rechter eerder als bureaucratisch dan als niet deskundig.<sup>117</sup>

In de tweede periode waarvan verslag wordt gedaan zijn 1107 rechtzoekenden ondervraagd. Sommige van de rechtbanken waar het onderzoek is gedaan, waren ook al eerder bij het onderzoek betrokken. Voor deze rechtbanken kan dus een vergelijking worden gemaakt. (A betreft de eerste meting N= 904; B betreft de tweede meting N= 650)<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Prisma 2004: 16

<sup>118</sup> Prisma 2006 (*Iets duidelijker a.u.b.*): 18. In onderstaande worden alleen de gegevens vermeld over het functioneren van de rechter (en niet over de administratieve zaaksbehandeling). De gerichtheid van ons onderzoek is de reden hiervoor. Een extra reden kan gevonden worden in de opmerking in Prisma 2006 (*De zaken meer op orde*: 16) dat het rechterlijk functioneren het zwaarst blijkt te wegen in de tevredenheid van burgers (*ibid*: 16).



Trendoverzicht burgers 1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> meting <sup>119</sup> (in procenten)	A	B
Hoe tevreden bent u		
Over de uitleg van de rechter hoe deze tot zijn beslissing is gekomen <sup>120</sup>	60	72
De toelichting van de rechter op het verloop van de zitting/getuigenverhoor	44	81
De toelichting van de rechter op de inhoud van uw zaak	59	79
De voorbereiding van de rechter	72	75
De wijze waarop de rechter u de ruimte bood om uw verhaal te doen	82	85
De mate waarin de rechter zich inleefde in uw situatie	62	68
De mate waarin de rechter luisterde naar uw standpunten	80	85
De deskundigheid van de rechter	74	78
De onpartijdigheid van de rechter	69	77
De begrijpelijkheid van hetgeen besproken is	83	91
De uitleg over het verdere verloop van de zaak na zitting	-	86
De rol van de rechter in het komen tot een schikking	61	69

De tabellen laten voor de tweede meting een hogere waardering zien. In *De zaken meer op orde* concluderen de onderzoekers dan ook: Het vertrouwen van de klanten lijkt niet af te nemen, integendeel, dit ondanks de discussie die wordt gevoerd over publiek vertrouwen in de rechtspraak.<sup>121</sup> Een andere conclusie die daar getrokken wordt is dat in het strafrecht, waar het belang van rechterlijk functioneren volgens de onderzoekers nog groter is dan in de andere sectoren, de toename van de tevredenheid het grootste is. Hetgeen vooral te danken zou zijn aan de toename in de mate waarin strafrechters naar partijen luisteren en partijen de ruimte geven.

<sup>119</sup> Prisma 2006: (*Iets duidelijker a.u.b.*): 22.

<sup>120</sup> Deze vraag delen de onderzoekers in bij de administratieve behandeling.

<sup>121</sup> Prisma 2006 (*De zaken meer op orde*): 3

De onderzoeksgegevens laten verder nog zien dat de mate van tevredenheid bepaald wordt door de combinatie van uitspraak en optreden van de rechter (Bij dit laatste moet vooral gedacht worden aan ruimte bieden voor het verhaal, luisteren naar de standpunten, inlevingsvermogen, onpartijdigheid en uitleg hoe men tot de beslissing is gekomen).<sup>122</sup>

### *Een kwalitatief onderzoek in de rechtbank Utrecht*

Ippel en Heeger-Hertter hebben een kwalitatief observatieonderzoek gedaan in de rechtbank Utrecht. In dat kader hebben ze niet alleen zittingen geobserveerd maar ook betrokken burgers geïnterviewd.<sup>123</sup> In de sector Kanton hebben ze 50 zittingen bijgewoond en met 54 burgers gesproken; in de sector Civiel 40 zittingen en 35 rechtzoekenden en in de sector Straf ongeveer 40 zittingen en 40 mensen die terecht stonden.<sup>124</sup> Meestal betrof het een telefonisch interview aan de hand van een vragenlijst een of twee weken na de zitting.

De algemene indruk die Ippel en Heeger-Hertter hebben overgehouden van de zittingen is dat in de concrete praktijk het gezag van de rechter door de burgers erkend wordt en voor hen vaststaat. Zij maakten geen enkele keer mee dat dit rechterlijk gezag werd ontkend of ter discussie werd gesteld. Doorgaans is er sprake van een zekere eerbied voor het ambt en voor de taak van de rechter. Gekeken naar de beoordeling door procespartijen en verdachten van de bejegening door de rechter, zien zij een tamelijk positief beeld. De relativering die zij daarbij aanbrengen is dat veel burgers blij zijn dat ze na al het papierwerk een rechter-in-persoon treffen.<sup>125</sup>

Ippel en Heeger-Hertter stellen verder dat de meeste burgers in ieder geval verwachten dat de rechter meer in zijn mars heeft dan uitsluitend juridische vaardigheden en deskundigheid. Zij verwachten een bepaalde betrokkenheid en een voldoende mate van aandacht

---

<sup>122</sup> Prisma 2004: 16.

<sup>123</sup> Daarnaast hebben ze ook rechters geïnterviewd en procesvertegenwoordigers.

<sup>124</sup> Met het overgrote deel van deze laatste groep hebben ze slechts heel even kunnen praten, slechts tien van hen waren bereid een uitgebreider gesprek te voeren.

<sup>125</sup> Ippel & Heeger-Hertter 2006: 168-169.

voor hun situatie. Wanneer die dimensie wordt verwaarloosd uit burgers kritiek. Een voorbeeld hiervan is te vinden in hoofdstuk 2 over de comparities en ontbindingszittingen. Ippel en Heeger-Hertter ondervroegen 34 burgers telefonisch naar hun ervaringen. Het merendeel van deze ondervraagden geeft de kantonrechter voor de communicatie een hoog cijfer (2 keer een 10; 4 keer een 9; 11 keer een 8 en 10 keer een 7 tegenover 3 keer een 6 en 4 keer een 5). Wat zij met een hoog cijfer waarderen is het vermogen van kantonrechters om hun zaak middels een heldere analyse te doorgronden en vervolgens te beoordelen op een manier die de zaak recht doet, op de voet gevolgd door bejegening: zij waarderen dat de rechter met hen in gewone mensentaal communiceert. Zij begrijpen echter ook dat de professionals soms genoodzaakt zijn met elkaar een bepaald jargon te spreken. Slaagt de rechter er in om een vertaalslag van het besprokene te maken, dan kan hij hiermee punten scoren.<sup>126</sup> Ippel en Heeger-Hertter concluderen dat procespartijen in civiele zaken een actieve rechter op prijs blijken te stellen. Ook hier moet de rechter de afstand zien te overbruggen. Tussen haakjes merken de auteurs hier op dat de rechter tegelijkertijd afstand in acht moet nemen.

De auteurs merken op dat bij alle geobserveerde zittingen zich de kans voor doet dat partijen zich niet voldoende betrokken, gehoord of gezien voelen. Het meeste evident is dat bij de rolzitting van het kantongerecht. Burgers komen vaak met de verkeerde verwachting naar deze zitting en zodoende levert die bij hen een gevoel van bevreemding en vervreemding op (elders spreken zij van ergernis en onbegrip<sup>127</sup>). Met betrekking tot de ontbindingszitting merken zij op dat, omdat de juridische professionals er zo sterk centraal staan, het risico bestaat dat de meest betrokkenen – de werknemer en de werkgever – onvoldoende in het geding worden betrokken. Uit enkele reacties blijkt dat werknemers, voor wie een (dreigend) ontslag een emotionele en existentiële lading heeft, onaangenaam verrast zijn door de geringe aandacht voor hun eigen verhaal. Met betrekking tot de politierechter ligt het weer anders. Bij deze zittingen is er een strakke tijdsplanning en ligt de nadruk sterk op het toetsen van wat in het strafdossier te vinden is. De verdachte komt wel aan het woord,

---

<sup>126</sup> Ippel & Heeger-Hertter 2006: 39-40.

<sup>127</sup> Ippel & Heeger-Hertter 2006: 37.

maar dat gebeurt binnen een strikt gestructureerd procedureel kader. Omdat de politierechter in verreweg de meeste gevallen meteen uitspraak doet, leidt dit bij een aantal verdachten (en bij veel van de geïnterviewde advocaten) tot de stellige indruk dat de beslissing al is 'voorgekookt' en dat de uitslag van te voren vast staat.

### *Tevredenheid en uitkomst van de procedure*

Uit de gegevens van Ippel en Heeger-Hertter blijkt een verband te bestaan tussen tevredenheid en uitkomst. Met betrekking tot de ontbindingszaken merken zij op dat de procespartij die niet gekregen heeft wat hij zocht, meent dat de beslissing op een beoordelingsfout stoelt, en dat dit een belangrijke reden is om een laag cijfer te geven. Voor de procespartij sluit het oordeel dan niet bij het rechtsgevoel en wordt als onrechtvaardig ervaren. Ten aanzien van comparities na antwoord geldt iets soortgelijks: Eisers wier zitting in een schikking eindigt, zijn duidelijk meer tevreden over de kwaliteit van de communicatie dan zij, wier proces een vervolg zal hebben.<sup>128</sup>

### *Tevredenheid over het optreden van de politie: operationalisering en bevindingen*

In de laatste jaren is er een aantal onderzoeken geweest naar de tevredenheid over ervaringen van burgers met de politie. Zo hebben De Keijser en Malsch de gegevens betreffende de tevredenheid van het publiek opnieuw bekeken met als aandachtspunt dat deel van het publiek dat ervaring heeft gehad met de politie. Iets soortgelijks heeft Lammers gedaan. Hij heeft de data van de Politiemonitor verder geanalyseerd, door speciale aandacht te schenken aan de categorie die een recent contact had gehad met de politie. Verder is er het onderzoek van Van Stokkom naar klachten over de bejegening door politiefunctionarissen. Dat er iets aan de hand is in de omgang tussen burger en overheidsfunctionaris blijkt ten slotte uit onderzoek naar het uitgescholden worden van bepaalde beroepsgroepen.

---

<sup>128</sup> Ippel & Heeger-Hertter 2006: 93. De cijfers voor communicatie zijn hier 2 keer een 10, 3 keer een 9, 14 keer een 8, 5 keer een 7, 8 keer een 6, 2 keer een 5 en een keer lager dan een 5. Mensen die een schikking hebben bereikt geven gemiddeld een 8, terwijl eisers uit de categorie niet-geschikte zaken gemiddeld een 6,5 gaven.

### *Verdieping van algemene gegevens over de politie*

Zoals eerder vermeld hebben De Keijser en Malsch niet alleen naar de tevredenheid over de politie onder het algemene publiek gekeken maar ook naar die van slachtoffers van misdrijven. Op deze laatste groep zijn ze wat dieper ingegaan en ze hebben hen vragen gesteld over hoe tevreden ze waren met de wijze waarop de politie hen behandeld heeft tijdens de aangifte. Van de slachtoffers van geweldsdelicten was 38% ontevreden over hun behandeling, terwijl dit bij slachtoffers van vermogensmisdrijven de helft minder is (19%). Tevreden met de behandeling door de politie is ruim de helft (58%) van de slachtoffers van vermogensmisdrijven, terwijl iets minder dan de helft (47%) van de slachtoffers van geweldsmisdrijven aangeeft tevreden te zijn.<sup>129</sup>

De Keijser en Malsch concluderen tot een significante samenhang tussen tevredenheid over het algemeen functioneren van de politie en tevredenheid over de behandeling door de politie bij aangifte van een misdrijf. Mensen die niet tevreden zijn over de behandeling die zij van de politie ontvingen bij aangifte van een misdrijf, zijn minder positief over het functioneren van de politie in het algemeen dan zij die tevreden zijn met de behandeling bij aangifte.

### *De relatie contact-tevredenheid onderzocht*

Lammers heeft de data van de Politiemonitor verder geanalyseerd, door speciale aandacht te schenken aan de categorie die in recent contact had gehad met de politie. Hij heeft vier onderzoeksvragen: Spelen contacten met de politie een rol bij het verklaren van het oordeel over het functioneren van de politie? Zo ja, in hoeverre wordt het oordeel over het functioneren van de politie verklaard uit contacten met de politie? Zijn persoonskenmerken ook van invloed op het oordeel over het functioneren van de politie? En zo ja, in hoeverre zijn deze kenmerken van invloed op het oordeel over de politie en over contacten met de politie?

---

<sup>129</sup> De Keijser & Malsch in Wittebrood e.a. 1997: 91.

Lammers concludeert dat burgers in Nederland gemiddeld positief oordelen over het functioneren van de politie. Het oordeel van de burgers over de politie lijkt slechts in beperkte mate gebaseerd te zijn op recente ervaringen met de politie: desgevraagd heeft 60 procent van de respondenten van de Politiemonitor aan in de afgelopen twaalf maanden geen contact met de politie gehad.

Door ervaringen met de politie verandert het oordeel van burgers want burgers die recent contact hebben gehad oordelen minder gunstig over het algemene functioneren van de politie dan burgers die geen contact met de politie hebben gehad. Deze negatieve invloed van contacten<sup>130</sup> met de politie blijkt sterk te zijn: ook positief verlopen contacten met de politie leiden meestal tot een negatiever oordeel over het algemene functioneren van de politie in vergelijking met burgers die geen contact met de politie hebben gehad.

Het contact met de politie wordt over het algemeen positief beoordeeld. Zo blijkt ruim tweederde van de burgers (zeer) tevreden over het contact met de politie, terwijl ongeveer één van elke vijf burgers aangeeft (zeer) ontevreden over het contact te zijn. Daarmee lijkt het beeld van het oordeel over de politie in de woonbuurt en het oordeel over het contact met de politie vrijwel identiek, maar wanneer deze twee onderzochte beoordelingen met elkaar vergeleken worden, dan blijkt dat burgers die contact met de politie hebben gehad in het algemeen positiever oordelen over het contact dan over het functioneren van de politie in het algemeen.

Het oordeel over het contact en het oordeel dat burgers geven over het algemene functioneren van de politie in de woonbuurt blijken ten slotte een vrij sterke relatie te hebben; het oordeel over het contact blijkt daarbij positief samen te hangen met het oordeel over de politie. Dit betekent dat burgers meer, respectievelijk minder tevreden zijn over het algemene functioneren van de politie naarmate zij ook meer, respectievelijk minder tevreden zijn over hun contact met de politie.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Wanneer er contact is geweest, blijkt tweederde van de burgers (zeer) tevreden te zijn over het contact, ongeveer één op de vijf burgers geeft aan (zeer) ontevreden te zijn over het contact.

<sup>131</sup> Lammers 2004: 153-154.

### *Determinanten voor het oordeel over de politie*

Verschillen in de rol van de politie bij een contact blijken van invloed te zijn op het oordeel over de politie in de woonbuurt en op het oordeel over het contact met de politie. Bovendien blijkt het verschil te maken waar het initiatief tot contact tussen de burger en de politie vandaan is gekomen. Contacten 'conform de symboolfunctie'<sup>132</sup> werken minder negatief uit op het oordeel over de politie dan dat contacten 'niet-conform de symboolfunctie' negatief uitwerken. Contacten waarbij de burger het initiatief neemt werken negatiever uit op het oordeel over de politie dan contacten waarbij de politie het initiatief neemt. De sterkst negatieve invloed op het oordeel over de politie hebben derhalve contacten die niet conform de symboolfunctie zijn en waarbij het initiatief van de burger afkomstig is (omdat hij slachtoffer is of omdat hij hulp in roept). Wanneer de politie – op eigen initiatief – burgers controleert, dan blijkt dat geen significante invloed te hebben op het oordeel over de politie.

De rol van de politie bij een contact blijkt ook van invloed te zijn op het oordeel over dat contact. De verklaarde variantie van de contactbeoordeling door de symboolfunctie (2,2 procent) blijkt daarbij groter te zijn dan de verklaring die de symboolfunctie biedt voor de variantie in het oordeel over de politie. Ook hier blijkt weer dat contacten 'conform de symboolfunctie' tot een positiever oordeel over het contact leiden dan contacten 'niet conform de symboolfunctie'. En ook hier blijkt het initiatief tot het contact uit te maken: contacten waarbij de politie het initiatief neemt, werken sterker negatief uit op de contactbeoordeling dan contacten waarbij de burger het initiatief neemt.

---

<sup>132</sup> Lammers wijst op het belang van de symboolfunctie van de politie (hij steunt daarbij op Van der Vijver 1993) die door de SMVP als volgt is omschreven: De waarde van de politie zit voor een deel in de afschrikkende werking ten opzichte van potentiële daders, maar voor een veel belangrijker deel in de ondersteunende werking in de richting van goedwillende burgers. Mensen houden zich in principe aan regels omdat ze vinden dat het zo hoort en veel minder omdat zij anders kans lopen om te worden gestraft. Om dat gevoel te behouden [is het belangrijk hw] dat de maatschappij (onder andere door toedoen van de politie) uitstraalt dat onrecht wordt aangepakt. Men noemt dit de symboolfunctie van de politie ( SMVP 1995 op citaat Lammers 2004: 21).

Wanneer contacten met de politie worden onderscheiden naar initiatief en naar de rol van de politie, dan blijken de vier aldus ontstane verschillende categorieën in wisselende mate uit te werken op het oordeel van burgers. Het maken van onderscheid op basis van initiatief leidt daarbij niet tot meer verklaarde variantie, maar wel tot meer inzicht in de verschillende manieren waarop deze contacten uitwerken op het oordeel van burgers. Bekeuringen van en waarschuwingen door de politie werken het sterkst negatief uit op het contactoordeel, terwijl aangifte doen van slachtofferschap of de hulp inroepen van de politie het sterkst negatief uitwerken op het oordeel over het algemeen functioneren van de politie. Ten slotte blijkt dat het oordeel over het contact een groter deel van het oordeel over de politie verklaart dan de symboolfunctie doet. Bij elkaar genomen verklaren de rol van de politie bij een contact en het oordeel over het contact bijna 15 procent van het oordeel van burgers over het functioneren van de politie in hun woonbuurt.<sup>133</sup>

De vijf onderzochte kenmerken van burgers (geslacht, leeftijd, opleiding, woonbezit en etniciteit) blijken maar zeer beperkt van invloed te zijn op het oordeel over de politie of op het oordeel over het recente contact met de politie. De grootste verschillen in het oordeel van burgers zijn aangetroffen bij de kenmerken 'geslacht' en 'opleiding'. Mannen zijn over het algemeen iets negatiever dan vrouwen. Het kenmerk 'opleiding' laat wisselende uitkomsten zien: wanneer het gaat om het oordeel over het functioneren van de politie in de woonbuurt, dan blijken hoger opgeleide burgers negatiever over de politie te oordelen dan lager opgeleide burgers. Het contactoordeel wordt aanvankelijk negatiever met het toenemen van het opleidingsniveau, maar boven het niveau HAVO/VWO wordt het weer positiever.<sup>134</sup> Daarnaast oordelen ouderen wat betreft contact iets positiever dan jongeren en oordelen woningeigenaren significant positiever over het functioneren van de politie dan huurders van een woning.<sup>135</sup>

Tot slot concludeert Lammers dat zowel bij het oordeel over de politie als bij het oordeel over het contact sprake is van een grotere invloed

---

<sup>133</sup> Lammers 2004: 154-155.

<sup>134</sup> Lammers 2004: 155-156.

<sup>135</sup> Lammers 2004: 153-156.



van negatieve ervaringen dan van positieve ervaringen met de politie. Contacten met de politie leiden tot een negatiever oordeel over het functioneren van de politie. Maar het blijkt niet zo te zijn dat de negatieve invloed van contacten in de loop van de tijd cumuleert tot een negatieve tendens in het oordeel over de politie: het oordeel van burgers over de politie, respectievelijk over het contact met de politie vertoont over het afgelopen decennium een grote mate van stabiliteit.<sup>136</sup>

### *Bejegeningklachten in Amsterdam*

In Amsterdam is eind jaren negentig een project gestart waarbij normoverschrijdend handelen in de publieke ruimte werd aangepakt ('Streetwise'). De gedachte achter het project is dat de politie intensiever toezicht houdt en intensiever handhaaft en ook streng reageert op belediging van politieambtenaren. Een van de resultaten van dit project is dat het aantal contacten tussen burger en politie aanzienlijk toeneemt. Burgers worden eerder staande gehouden en geverbaliseerd, dikwijls voor overtredingen die voorheen door de vingers werden gezien. Het aantal staande gehouden burgers in het kader van Streetwise nam toe van ongeveer 55.000 in 1998 tot 250.000 in 2003. Een verwacht gevolg hiervan is dat ook het aantal klachten over het optreden van de politie zal toenemen.

Van Stokkom die onderzoek gedaan heeft naar de werking van 'Streetwise' heeft in dat kader de bejegeningklachten die burgers in 2002 hebben ingediend, bestudeerd.<sup>137</sup> Hij heeft die zaken geselecteerd waarin de standpunten van beide partijen uitvoerig genoeg zijn toegelicht en het incident nauwkeurig is beschreven. De klachten zijn verder geselecteerd op het plaatsvinden in het publieke domein.<sup>138</sup> Hij heeft 77 van de 178 bejegeningklachten onderzocht.<sup>139</sup> Van die 77 zaken bleken er 70 betrekking te hebben

---

<sup>136</sup> Lammers 2004: 156.

<sup>137</sup> Van Stokkom bestudeert het verbaal geweld in Amsterdam van twee kanten: de klachten van burgers over onbehoorlijke bejegening en de 'processen verbaal belediging' van politiebeamten (dit onderdeel nemen we niet op).

<sup>138</sup> Van Stokkom 2005: 25-26.

<sup>139</sup> Van Stokkom waarschuwt dat het lezen van zijn boek het beeld kan doen ontstaan dat de interactie politie-publiek per definitie moeizaam verloopt. Dat komt doordat het onderzoek daar op is toegespitst. Maar, zo zegt hij, verbaal geweld tegen politiemensen

op bekeuringssituaties (55 met betrekking tot verkeersovertredingen waarvan 51 door autobestuurders; in 13 gevallen was er drank in het spel en in 26 gevallen was er sprake van een 'publieke factor': er waren toeschouwers getuige van het conflict, zij dreigden zich er mee te bemoeien of gaven commentaar. Het ging voornamelijk om mannen (58), allochtonen namen ongeveer eenderde van de klachten op zich.

De klachten over onbehoorlijke bejegening kunnen onderverdeeld worden in: op de eerste plaats machtsvertoon (35) (waarvan 16 intimiderend optreden; 10 autoritair; en 9 kinderachtig), op de tweede plaats gebrek aan fatsoen/zelfbeheersing (36)(waarvan 24 agressief optreden en 12 onheus) en op de derde plaats vernederende situatie (58) (waarvan 19 door minachting, 11 wegens discriminatie, 13 keer door uitlachen, en 15 doordat men behandeld werd als crimineel).<sup>140</sup> Van Stokkom wijst er dat dit ideaaltypische onderscheidingen zijn. In werkelijkheid lopen de drie typen door elkaar, dat is met name het geval bij machtsvertoon en vernedering. Machtsvertoon en kinderachtig gedrag (het eigen gelijk doordrijven) gaan vaak gepaard met een forcerende houding waardoor menigmaal de proportionaliteit van het optreden in gevaar komt. Veel klagers verwijten agenten star autoritair en dogmatisch gedrag. Vaak verstoppen politiemensen zich achter de regels en laten zij na vragen te beantwoorden of uitleg te geven. De burger houdt dan per definitie een onbevredigend gevoel over aan de confrontatie.<sup>141</sup>

### *Conclusies over bejegeningssklachten*

Van Stokkom concludeert dat uit de klachtbrieven blijkt dat veel triviale zaken volstrekt uit de hand lopen omdat de burger uitleg wil of omdat hij zich respectloos aangesproken voelt. Een dwingende aanpak leidt tot toegenomen verzet en geweld, met name bij aanhoudingen en het gebruik van handboeien. Het overgrote deel van de bejegeningssklachten blijkt betrekking te hebben op kleine

---

en onbehoorlijk gedrag jegens burgers zijn eerder uitzondering dan regel (Van Stokkom 2005: 149).

<sup>140</sup> Van Stokkom 2005: 57.

<sup>141</sup> Van Stokkom 2005: 68-69.

overtredingen. Het verbaliseren van kleine vergrijpen lijkt in zichzelf escalerend te werken.<sup>142</sup>

Op een andere plaats merkt hij op dat het basispatroon in de verhouding politiefunctionaris en burger onder druk lijkt te staan. Normaliter wordt verondersteld dat politiemensen bij bekeuringen en controles een dominante houding ten toon spreiden die een onderdanige houding van de burger vooronderstelt. Maar inmiddels wordt het politiegezag uitgeoefend in een context waarin de legitimiteit van autoritair optreden niet meer vanzelfsprekend is. In een samenleving waarin gelijkwaardigheid wordt beklemtoond, wordt de hogere status van agenten – als vertegenwoordigers van het bevoegde gezag – regelmatig uitgedaagd. Veel personen die aangehouden worden voor belediging menen dat politiemensen niet het recht hebben om hen ‘lastig te vallen’ (vaak vindt de burger dat de politie begint; ze hebben dus het idee dat de politie niet het recht heeft om in te grijpen wanneer een regel is overtreden) dat uitschelden het geven van een mening is en zien zichzelf als ‘gelijke’ van de agent: veel klagers vinden het vreemd en irritant dat een politiebeambte eigenlijk boven ze staat.<sup>143</sup>

Van Stokkom constateert een grote samenhang tussen politiestijl en weerstand van burgers: agenten die probleemoplossende en coöperatieve benaderingen prefereren, stuiten op minder weerstand. Agenten die ferm en dwingend optreden en meer bekeuren, stuiten op meer weerstand. Gedrag bepaalt de arrestatie niet zozeer de overtreding. De kans op repressief optreden is groter wanneer een burger geen respect toont.

Van Stokkoms bevinding is dat verbaal geweld tegen de politie bijna uitsluitend een mannenzaak is. Verklaring voor verzet zoekt hij onder andere in onderzoek naar ‘*facework*’: burgers hebben een grote zorg om statusbehoud, gezichtsverlies is de beste voorspeller van weerstand.

Van Stokkom vond dat in bijna tweederde van de gevallen de ‘publieke factor’ een rol speelde: de aanhouding werd mede verricht

---

<sup>142</sup> Van Stokkom 2005: 68.

<sup>143</sup> Van Stokkom 2005: 145.

omdat de belediging in het bijzijn van omstanders plaatsvond. Belediging is een test om een pikorde te vestigen. Met name in het bijzijn van andere politiemensen en groepen omstanders brengen beledigingen coalities en allianties voort die de pikorde manifest maken. Tegelijk is het een krachtmeting die de veerkracht en moraal van de tegenstrever test. Het gaat in feite om een classificatierite die de hiërarchie van respect vastlegt.

### *Schelden op de politie*

Een teken dat er iets aan de hand kan zijn met het gezag van de politie blijkt uit onderzoek naar schelden tegen bepaalde beroepsgroepen. Middelhoven en Driessen<sup>144</sup> hebben onderzoek gedaan naar de mate waarin mensen die actief zijn in de publieke ruimte uitgescholden worden. Het betreft hier 8 beroepsgroepen waarvan er 4 te maken hebben met toezicht op regelgeving (politieagenten, penitentiaire inrichtingswerkers, treinconducteurs, sociale dienstmedewerkers, ziekenhuismedewerkers, huisartsen, winkelpersoneel en taxichauffeurs). Van deze werknemers wordt 66% jaarlijks uitgescholden. Vooral treinconducteurs (94%) en politieagenten (87%) moeten het vaak ontgelden. Minder uitgescholden worden taxichauffeurs (30%) en verkoopmedewerkers (47%). Hun bevinding is dat niet sociale variabele als leeftijd, geslacht, voltijds werken het meest bepalend is voor de kans om uitgescholden te worden maar het lidmaatschap van een bepaalde beroepsgroep.

Middelhoven en Driessen kunnen, gezien de beroepsgroepen waar ze naar gekeken hebben, niet iets definitief concluderen, maar het valt op dat het beroep van de vier groepen die het meest te maken hebben met schelden (3 en 4 staan respectievelijk penitentiaire inrichtingswerkers en sociale diensmedewerkers – steeds (ten dele) bestaat uit controle op regelnaleving, terwijl dat bij die andere groepen geen rol speelt.

Ook ander onderzoek laat zien dat schelden tegen de politie heel gebruikelijk is.<sup>145</sup> Bron maakt melding van een TNO-onderzoek

---

<sup>144</sup> Middelhoven en Driessen 2003: 54-64.

<sup>145</sup> Bron 2003.

waaruit blijkt dat in één jaar 91% van de politiemensen verbaal geweld heeft moeten incasseren terwijl dit voor 71% van de werknemers in beroepsgroepen met een publieke functie in het algemeen geldt. Cijfers van het Openbaar Ministerie ondersteunen deze constatering. Sinds 1995 wordt een toename van het aantal zaken van belediging van politieambtenaren gemeten. De hoeveelheid zaken is opgelopen van nog geen 1000 in 1995 tot 6000 in 2001, waarvan ruim de helft bij vonnis van de rechter is afgedaan.<sup>146</sup> In de praktijk lijkt beledigen en schelden vooral voor te komen bij onvrijwillige contacten tussen politie en burger.

#### **4.4 Reflecties bij tevredenheid**

In het voorgaande is een aantal onderzoeken gepresenteerd betreffende één van de door ons onderscheiden elementen van 'ervaren legitimiteit': tevredenheid. Waar het onderzoek naar vertrouwen met name gericht is op een houding (een algemene evaluatie van een stand van zaken) is het onderzoek naar tevredenheid een evaluatie van een concrete ervaring. Onze algemene verwachting is dat als mensen erg tevreden zijn over hun ervaringen er wat betreft legitimiteit geen grote problemen zullen optreden. Het onderzoek naar tevredenheid maakt duidelijk dat mensen die meer tevreden zijn minder tolerant staan tegenover normovertreding en dat mensen die minder tevreden zijn ook meer geneigd zijn zich niet aan de regels te houden.

Ons raster suggereert weliswaar dat er drie instanties zijn ten aanzien waarvan burgers tevreden kunnen zijn maar we hebben van één van die instanties (regelgeving) geen gegevens gevonden.

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.

---

<sup>146</sup> Zoals eerder vermeld, kan deze toename ook beïnvloed worden door verandering van beleid. Inmiddels lopen er namelijk een aantal projecten waarmee gestimuleerd wordt dat er actief wordt opgetreden tegen het beledigen van politieagenten.

### *Tevredenheid en contact*

Een opvallend gegeven is dat het hebben van ervaring met een gezagsdrager leidt tot minder tevredenheid zowel over de desbetreffende instituties als over de gezagsdragers. Wanneer men ontevreden is over het contact met de gezagsdrager, lijkt dat invloed te hebben op de opvatting over de institutie.

De ontevredenheid lijkt voor een deel te ontstaan doordat men van tevoren een andere verwachting had. De Prismaonderzoekers noteren dan ook dat de mate van tevredenheid niets zegt over de prestaties van een sector of gerecht, maar over hoe die prestaties worden waargenomen ten opzichte van verwachtingen. Bij hoge verwachtingen zal men merkbaar beter moeten presteren om de klant tevreden te houden.

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.

### *Procedure versus resultaat*

Uit de onderzoeken wordt duidelijk dat bejegening een belangrijk aspect is. Het lijkt er op dat hedendaagse burgers een sterke oriëntatie op procedurele correctheid hebben. Maar uit de onderzoeken blijkt ook dat bejegening niet opweegt tegen resultaat. Wanneer het resultaat tegenvalt heeft men de neiging de reden daarvoor bij de rechter/ de politieagent en zijn manier van werken te zoeken. Anders dan het onderzoek van Tyler suggereert, lijken de Nederlandse onderzoeken erop te wijzen dat het resultaat van een ontmoeting met een gezagsdrager wel van belang is. Als de uitslag mee valt is men meer tevreden en als de uitslag niet mee valt is men minder tevreden.

### *Effectiviteit en punitiviteit*

Net zo als ten aanzien van het vertrouwen in de rechter blijkt de tevredenheid over de politie gekoppeld te zijn aan opvattingen met betrekking tot effectiviteit. Wanneer men wat betreft de effectiviteit

van de politie een negatieve opvatting heeft, betekent dat ook dat men minder respect ten aanzien van die gezagdrager voelt. Ook bij het onderzoek naar de tevredenheid over de politie komt naar voren dat veel burgers punitiviteit belangrijk vinden.

### *Individualisering*

Een van de redenen die geopperd worden voor een veranderde verhouding tussen burger en gezagsdrager is individualisering. Een van de onderzoeken waarin dat zeer duidelijk wordt is dat van Van Stokkom. De rode draad lijkt hier te zijn dat nogal wat mensen geen functionarissen boven zich verdragen. Dat zij functionarissen als gelijke wensen te beschouwen en dat ze zelf met respect behandeld wensen te worden. Het feit dat functionarissen als de politie optreden in de publieke ruimte, waar dus ook anderen aanwezig zijn, lijkt deze wens nog sterker te maken. Opvallend is daarbij nog dat formeel optreden ervaren kan worden als weinig respectvol.

## **Hoofdstuk 5**

### **Legitimiteit als acceptatie**

#### **5.1 Inleiding**

Het derde onderdeel van ons onderzoek kijkt naar de acceptatie van regelgeving en rechtspraak door burgers. Het onderzoek naar legitimiteit als acceptatie is het afgelopen decennium vaak gekoppeld aan de naam van Tyler (zie hoofdstuk 2). In ons land is er tot op heden nog geen onderzoek als dat van Tyler beschikbaar. We moeten ons daarom op ander onderzoek richten waar het gaat om 'ervaren legitimiteit' in de vorm van acceptatie.

##### *Instituties*

In het onderzoek dat wij gevonden hebben, zijn geen voorbeelden van acceptatie van instituties te vinden. Het zou kunnen zijn dat acceptatie van instituties en vertrouwen in instituties niet van elkaar onderscheiden (kunnen) worden.

##### *Gezagsdragers*

Voor de acceptatie van gezagsdragers is een benadering gevonden in het onderzoek naar de opvolging van rechtspraak (paragraaf 5.2.)

##### *Regelgeving*

Daarnaast is er enig onderzoek naar de acceptatie van regels. Van dit onderzoek wordt in 5.3 verslag gedaan.

#### **5.2 Acceptatie van oordelen van gezagdragers**

Volgens Tyler heeft het antwoord op de vraag, waarom mensen autoriteiten gehoorzamen of de wet naleven, meer te maken met de gevolgde procedure, dan met de uitkomst van de beslissing. Die bevinding is in ons land tot op heden nog niet bevestigd. Wel zijn er onderzoeken die er op wijzen dat rechterlijke uitspraken niet zonder



meer worden nageleefd<sup>147</sup> (over het algemeen weten we bij deze onderzoeken niet of burgers vonden dat ze tijdens de procedure rechtvaardig zijn behandeld). Voorbeelden van die onderzoeken zijn Schuyt c.s. 1978, Van Koppen en Malsch; Bruinsma 1995; en Van Veldhoven en Ter Voert 2004.

Schuyt c.s. onderzochten de ervaringen van burgers met rechtspraak in het sociale-verzekeringsrecht. Het ging hierbij om een onderzoek naar het functioneren van de Beroepswet. Een onderdeel van dit onderzoek bestond uit interviews met mensen die een klacht hadden ingediend. Daaruit blijkt weliswaar dat de bejegening – zoals de theorie van de procedurele rechtvaardigheid stelt - van belang is maar niet het enige is wat telt.<sup>148</sup> Wat betreft het belang van de uitkomst concluderen Schuyt c.s. dat er een sterk verband bestaat tussen de aanvaarding en de afloop van een zaak: De klagers wier beroep gegrond werd verklaard bleken het meestal met de beslissing eens, terwijl de klagers wier beroep ongegrond werd verklaard het meestal met de beslissing oneens bleken te zijn. Slechts in enkele gevallen raakten klagers mede door toedoen van de Raad van Beroep van de juistheid van de beslissing overtuigd. Bijna 73% van de klagers zei het met de beslissing van de Raad niet eens te zijn.<sup>149</sup>

In 1991 vonden Van Koppen en Malsch dat de in een civiel geding toegewezen eis in meer dan de helft van de gevallen (43%) na drie jaar nog niet door de gedaagde was voldaan. Slechts een gering deel van de gedaagden betaalt na een voor hem ongunstig vonnis zonder problemen: 18 procent binnen drie maanden en 29 procent binnen een jaar. De meerderheid van de eisers – 51% - ondernam geen bijzondere actie om zijn geld binnen te halen. In een groot deel van

---

<sup>147</sup> Het in het vorige hoofdstuk beschreven onderzoek naar schelden laat zien dat acceptatie van opdrachten van politiefunctionarissen niet altijd vanzelfsprekend is.

<sup>148</sup> Schuyt c.s. vatten samen: (2) Er zijn grote discrepanties te constateren tussen de verwachtingen waarmee justitiabelen aan de beroepsgang beginnen en naar de zitting komen in hun uiteindelijke ervaringen. Een niet gering aantal klagers ervaart de procesgang als imponerend. Iets minder dan de helft meent tijdens de zitting voldoende aan bod gekomen te zijn om de eigen visie op de zaak uiteen te zetten. De andere helft geen een overwegend negatief oordeel. ((6) In hoger beroep lijkt de zitting iets meer gewaardeerd te worden.) (Schuyt c.s. 1978: 292)

<sup>149</sup> Schuyt c.s. 1978: 293.

de zaken – 33 procent – werd na het vonnis (opnieuw) onderhandeld.<sup>150</sup>

Bruinsma kwam tot een hoger percentages wat betreft korte gedingen: in 61% ziet hij een feitelijk effect. Dat verschil verklaart hij door er op te wijzen dat hij een andere type effect op het oog heeft: toewijzing. Van Koppen en Malsch hebben het in Bruinsma's woorden 'over minder geld krijgen dan verwacht mocht worden op grond van het toewijzende vonnis'.<sup>151</sup>

Van Velthoven en Ter Voert hebben in hun onderzoek naar de 'geschilbeslechtingdelta' ook een vraag gesteld naar het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit een overeenkomst of beslissing. Ten tijde van de enquête was aan 89% van deze beslissingen voldaan. De afspraken bij overeenstemming (het overgrote deel, slechts een zeer klein deel van de door hen bestudeerde geschillen is aan de rechter voorgelegd) worden gemiddeld genomen beter nagekomen dat de verplichtingen die voortvloeien uit een beslissing door een derde: 91 om 78%. De score is iets gunstiger voor financiële verplichtingen dan voor verplichtingen van andere aard: 91 om 86%. Volgens de respondenten zijn zijzelf hun verplichtingen ten aanzien van de wederpartij ook beter nagekomen dan omgekeerd: 96 om 88%.<sup>152</sup>

De conclusie die uit deze onderzoeken naar naleving getrokken kan worden is dat naleving van rechterlijke beslissingen niet zonder meer plaatsvindt, een teken dat deze beslissingen niet zonder meer geaccepteerd worden.

---

<sup>150</sup> Van Koppen & Malsch 1997: 613-614.

<sup>151</sup> Bruinsma 1995: 135-137.

<sup>152</sup> Overigens hebben zij de respondenten ook de vraag gesteld of ze de procedure billijk vonden. Met betrekking tot beslissingen vond iets meer dan de helft (57,7%) het resultaat billijk (bij overeenstemming was dat aanzienlijk meer: 86,1%). Een zelfde vraag is gesteld in het Engelse onderzoek waardoor Van Veldhoven en Ter Voert zich hebben laten inspireren (Genn 1999). In het Engelse onderzoek was van de respondenten die een procedure hadden gewonnen was 93% van oordeel dat die uitspraak eerlijk was. Van de verliezende respondenten daarentegen beschouwde slechts 36% het oordeel van de rechter als eerlijk (Genn 1999: 202-204).

### 5.3 Acceptatie van regelgeving

Drie onderzoeken naar acceptatie lijken het perspectief van de burger voorop te stellen: een onderzoek naar verkeersgedrag (Pas 1992), een onderzoek naar gedrag betreffende het aanbieden van huisvuil in Barendrecht (Van Meegeren 1997), en een uitgebreid onderzoek naar de acceptatie van regels met betrekking tot seizoensarbeid in Zuid-Oost Nederland (De Bakker 2001).

#### *Acceptatie en effect van attentieborden langs de weg*

Pas heeft onderzoek gedaan naar acceptatie en effect van attentieborden langs de weg. Het betreft een relatief klein onderzoek naar het effect van waarschuwborden betreffende snelheid langs de weg. Pas expliciteert de factoren waarvan aanvaardbaarheid en geloofwaardigheid van een maatregel afhangt: acceptatie van het probleem; acceptatie van de doelstelling van het beleid en acceptatie van probleemgericht handelen; acceptatie van de maatregel zelf en acceptatie van de vormgeving van de maatregel. De houding tegenover de eerste drie ziet Pas als indicatoren van de legitimiteit van regulerend overheidsoptreden. De houding tegenover de laatste twee benoemt hij als instrumentacceptatie. Acceptatie kan variëren van volledige acceptatie, vergaande acceptatie, beperkte acceptatie tot geen acceptatie.<sup>153</sup>

Pas onderzocht in hoeverre gebruikers van de N34 het beleid onderschrijven dat van de weg een veilige weg gemaakt moet worden. Het plaatsen van attentieborden met betrekking tot inhalen was een van de middelen om dit doel te bereiken (van de 2500 geregistreerde kentekens, werden 1500 gevraagd mee te doen aan schriftelijke enquête waarvan 860 dat deden). Inhalen op delen van die weg werd door bijna iedereen (98%) als gevaarlijk gezien. Acht van de tien automobilisten zeiden het helemaal eens te zijn met de doelstelling en vinden tevens dat de overheid ook daadwerkelijk

---

<sup>153</sup> Door iemands score op het ene onderdeel (doelacceptatie) te combineren met de scores op het andere onderdeel (instrumentacceptatie) ontstaat een duidelijk beeld van de totale acceptatie- en daarmee van het effect van een maatregel. Hier wordt de volgende onderverdeling gehanteerd: maximale acceptatie (beide); principiële acceptatie (wel doel niet middel) opportunistische acceptatie (niet doel; wel middel); volledige afwijzing (doel en maatregel afwijzen).

maatregelen moet nemen aan het probleem aan te pakken. Pas concludeert dat 71% het beleid volledig accepteert, 17% vergaand en 12% niet of nauwelijks. Met andere woorden negen van de tien automobilisten acht regulerend optreden inzake inhalen op de N34 legitiem. De overige 12 % ziet een dergelijk optreden niet of nauwelijks zitten. Men signaleert het probleem meestal wel maar gelooft niet in overheidsingrijpen in dit verband. Pas merkt op dat er een eenduidige relatie bestaat tussen het eigen inhaalgedrag en de mate van acceptatie: notoire inhalers erkennen in mindere mate het inhaalprobleem en de noodzaak handelend op te treden door de overheid. Nochtans is ook bij hen bij een ruime meerderheid (circa 65 procent) sprake van een volledige of vergaande acceptatie.<sup>154</sup>

### *Acceptatie van de 'dure afvalzak'*

Van Meegeren onderzocht de acceptatie van de 'dure afvalzak' in Barendrecht. Er zijn 400 inwoners geïnterviewd met betrekking tot hun opvattingen en gedrag. In zijn optiek wordt een maatregel geaccepteerd<sup>155</sup> als er sprake is van een positieve of neutrale houding. Gemiddeld genomen is de houding neutraal tot licht negatief, maar de spreiding is groot. Bijna 50% accepteert de maatregel niet (zeer negatief, negatief, een beetje negatief) m.a.w. er is geen draagvlak voor de maatregel. Naarmate respondenten de 'dure zak' minder accepteren zeggen ze meer ontwijkgedrag te vertonen. In totaal zegt 15% van de respondenten de heffing (ten dele) te ontduiken. (bij respondenten met een positieve of zeer positieve houding zegt niemand de heffing te ontduiken). Ongeveer een kwart van de respondenten met een negatieve houding en bijna de helft van de respondenten met een zeer negatieve houding zegt met enige regelmaat afval in gewone zakken naar andere gemeenten te brengen.<sup>156</sup>

Van Meegeren gaat ervan uit dat een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel zowel tot stand kan komen op basis van kenmerken van de maatregel zelf als op basis van de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen. In zijn onderzoek wordt de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' voor een belangrijk deel verklaard

---

<sup>154</sup> De instrumentacceptatie laten we buiten beschouwing.

<sup>155</sup> Acceptatie definieert hij als een houding.

<sup>156</sup> Van Meegeren 1997: 280.

door de mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft. De houding van de gemeente in het algemeen voegt aan de verklaring niet toe. In deze casus lijken gevoelsmatige oordelen belangrijker te zijn dan verwerking van argumenten over voor- en nadelen. Deze gedachte wordt ondersteund doordat blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten (bijna 70%) weinig kennis heeft over de afvalproblematiek in het algemeen en het invoeren van de heffing op huishoudelijk afval in het bijzonder.<sup>157</sup>

Van Meegeren denkt dat er een negatieve invloed op de acceptatie uitgaat van het feit dat het beleid binnenskamers is ontwikkeld. Uit de analyse blijkt dat de gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming een belangrijke factor is voor de mate van acceptatie van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval. Een ander geval van beleid binnenskamers ontwikkelen is dat er tot maatregelen wordt besloten die onvoldoende aansluiten bij percepties en voorkeuren van de doelgroep.<sup>158</sup> Hij pleit dan ook voor meer interactie voor het creëren van draagvlak.<sup>159</sup>

#### *Acceptatie van wetgeving met betrekking tot seizoensarbeid*

De Bakker heeft in de periode 1995-2000 onderzoek gedaan naar de acceptatie door tuinders en boeren van maatregelen betreffende seizoensarbeid. In de periode waarin De Bakker zijn onderzoek doet en de periode die daaraan vooraf ging (vanaf ongeveer 1985) is er veel te doen geweest over seizoensarbeid in de aspergeteelt. Er werden nieuwe maatregelen in gevoerd waartegen door een spraakmakende minderheid van de aspergetelers sterk geageerd is. De Bakker heeft 17 tuinders geïnterviewd die asperges telen en 6 andere tuinders. Daarnaast heeft hij en een assistent twee participerende observaties gedaan op twee verschillende tuinbouwbedrijven en heeft hij een gesprek gehad met 24 medewerkers of vertegenwoordigers van organisaties en instellingen die met seizoensarbeid in de tuinbouw te maken hebben.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Van Meegeren 1997: 281.

<sup>158</sup> Ook dit gevaar heeft zich in Barendrecht voorgedaan. Respondenten die de invoering van de 'dure afvalzak' negatief vinden (ongeveer de helft van het totaal) ervaren de maatregel over het algemeen als onprettig en onsympathiek.

<sup>159</sup> Van Meegeren 1997: 281.

<sup>160</sup> De Bakker 2001: 67-68.

### *Zes typen acceptatie*

Acceptatie wordt door De Bakker gedefinieerd als: de mate van goedkeuring, instemming, aanpassing of inschikkelijkheid die sociale actoren (uitdrukkelijk of stilzwijgend) aan de dag leggen in hun houdingen, opvattingen en sociale handelingen jegens bepaalde meningen, voorstellen, maatregelen of beslissingen, en waarbij de beweegredenen kunnen variëren van authentiek gemotiveerde overtuigingen, vanzelfsprekende gewoonten tot rationeel berekend eigen belang of de vrees voor repercussies. De Bakker kijkt zowel naar houdingsaspecten betreffende regulering van seizoensarbeid als naar handelingsaspecten. Wat betreft de houdingsaspecten onderscheidt hij zes typen acceptatie: 1. Authentieke acceptatie gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht; 2. De demonstratieve en onderschrijvende acceptatie zonder directe eigen betrokkenheid; 3. De verinnerlijkte, niet-bewuste of halfbewuste acceptatie uit gegroeide gewoonte; 4. De opportunistische of berekenende acceptatie zonder innerlijke overtuiging; 5. De verlegenheidsacceptatie voortkomend uit het (vermeend) gebrek aan alternatieven; 6. De afgedwongen en geforceerde acceptatie die tegen de wil wordt doorgedreven. Al deze type kennen ook een negatieve variant: non-acceptatie.<sup>161</sup>

### *Non-acceptatie*

De Bakker vindt veel non-acceptatie. De meest structurele vorm van non-acceptatie die onder aspergetelers veel waar te nemen heeft betrekking op de voorwaarden voor gelegenheidsarbeid neergelegd in de CAO. Uit de reacties van telers kon men afleiden dat deze in het algemeen niet werd nageleefd en dat dit vaak gebeurde op een vanzelfsprekende wijze waarbij niet werd nagedacht over eventuele gevolgen. Wat andere elementen betreft konden echter de emoties hoogoplopen (het reserveren van vakantiegeld, onregelmatigheidstoeslagen of de controles van de vakbond die daarmee de slechte naleving van de CAO bij seizoensarbeid aan de kaak wilden stellen). Een andere structurele vorm van non-acceptatie, die over een brede linie voorkwam betreft de wettelijke voorschriften met betrekking tot de loonbelasting en de sociale

---

<sup>161</sup> De Bakker 2001: 35.

verzekeringplicht. Beide werden als onaanvaardbaar hoog ervaren.<sup>162</sup>

De Bakker concludeert dat er voor de beleidsverandering in de jaren tachtig er weliswaar sprake was van het nalaten van verplichte afdracht van sociale premies en van creatief boekhouden. In die tijd was er in zijn optiek sprake van een half bewust vorm van non-acceptatie uit gegroeide gewoonte. Toen de seizoenarbeid onderworpen werd aan een strengere wettelijke regulering, werden aspergetelende tuinders en boeren gedwongen een standpunt in te nemen. Nadat telers aanvankelijk niet zelden nogal emotioneel gereageerd zullen hebben toen regulerende instanties een strikter beleid voerden, leerden ze mettertijd hun non-accepterende opstelling te beargumenteren. Het is alleszins voorstelbaar dat de verinnerlijkte non-acceptatie uit gewoonte, na een kortere of langere periode van emotionele non-acceptatie plaatsmaakte voor een weloverwogen non-acceptatie.<sup>163</sup>

Een ander pakket van regels en maatregelen dat bij een beduidend aantal tuinders en boeren tot grote frustratie heeft geleid, zijn de voorschriften en criteria voor de afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor seizoensarbeiders uit Polen. Dit leidde soms tot een grimmig kat- en muisspel tussen aspergetelers en controlerende overheidsinstanties waarbij onder agrariërs een grote mate van emotionele non-acceptatie viel waar te nemen. Later werd het rustig en accepteerde de meeste telers dat werkvergunningen voor Poolse seizoensarbeiders niet meer werden afgegeven maar deze acceptatie had een zwakke motivatiebasis. De Bakker meent dat achter de uiterlijke acceptatie een grote mate van non-acceptatie schuil bleef gaan.

De Bakker maakt een onderscheid in drie groepen aspergetelers die met Polen werkten, de groep die zo veel aandacht gekregen heeft in de media (men vermoedt dat dit een groep is van ongeveer 100 telers). Ten eerste een groep die tijden de oogst heimelijk Polen inzette en bewust probeerde door bedrog en dubbel spel de regels te ontduiken. Een tweede groep die meenden juridische oplossingen te

---

<sup>162</sup> De Bakker 2001: 175.

<sup>163</sup> De Bakker 2001: 175-176.

hebben gevonden die binnen de grenzen van de wet vallen. Zij geven openlijk toe met Polen te werken en waren verwickeld in een juridische strijd met de betrokken instanties. En een derde groep agrariërs die met Duitse Polen werkt en dus ten onrechte met illegale tewerkstelling wordt geassocieerd. Degenen die deze weg bewandelden, bleken bijzonder vervolgd over het beleid met betrekking tot de seizoenarbeid en leken via deze accepterende handelingstrategie de uitvoerende instanties een hak te willen zetten. Vanwege het gebrek aan betrouwbare gegevens is het niet te zeggen of bij de eerste groep van telers ook nog andere motieven speelden dan het streven naar economisch gewin. Voor de laatste twee groepen, die actief op zoek waren naar de juridische mazen in het net van regelgeving, kan vastgesteld worden dat het niet louter en alleen economische motieven waren die hun handelen bepaalden. Achter afwijzende opstelling bleek een behoorlijk hoeveelheid politieke onvrede schuil te gaan jegens het overheidsbeleid.<sup>164</sup>

De mening van de meerderheid van de aspergetelers, zij die niet in de clinch lagen met de Arbeidsvoorziening of de Arbeidsinspectie, werd met name gevormd door de discussie erover in de media of door contacten met collega's (die op dit vlak soms wel het een en ander hadden meegemaakt). Bij deze groep kwam dikwijls een sympathiserende non-acceptatie naar voren waarbij het overheidsbeleid kon rekenen op demonstratieve afkeuring. Deze sympathie kende evenwel grenzen: beroepsgenoten die structureel werkten met illegalen en die alle regels met betrekking tot de verplichte afdrachten aan de laars laptten, zag men liever nog vandaag dan morgen op de werkroute staan van controlerende instanties. In deze gevallen accepteerde en onderschreef men het sanctionerend beleid van de overheid.<sup>165</sup>

### *Acceptatie en onverschilligheid*

Ten aanzien van de seizoensarbeiders merkt De Bakker op dat zij een grote mate van onverschilligheid aan de dag leggen jegens de regelgeving omtrent Gelegenheidsarbeid. Dat geldt niet alleen voor allochtone seizoenarbeiders maar ook voor de autochtone

---

<sup>164</sup> De Bakker 2001: 179.

<sup>165</sup> De Bakker 2001: 177.



huisvrouwen en jongeren die traditioneel dit werk doen. Vanwege deze onverschilligheid heeft de agrarische werkgever uit die hoek weinig tegenwind te verwachten wanneer hij de regels (gedeeltelijk) ontduikt. Naarmate het contact met de werknemers informeler is, groeit zelfs de kans dat deze bereidwillig meewerken aan ontduiking van de regels.<sup>166</sup>

De Bakker vermoedt dat de stilzwijgende praktijk van creatief boekhouden door een overgrote meerderheid van telers is beoefend. Lokale netwerken en informele contacten, bleken hierbij van groot belang. In veel gevallen bestonden de seizoenarbeiders uit bijverdienende vrouwen, scholieren of studenten afkomstig uit de nabije omgeving. De onderlinge loyaliteit die zich in de loop der jaren kon ontwikkelen tussen de telers en hun lokale oogstploegen, vormde een belangrijke sociale basis om regulerende instanties 'in stilte' te kunnen ontwijken.<sup>167</sup>

### *Sluimerende legitimiteitscrisis*

De Bakkers conclusie is dat de problematische acceptatie die zich onder aspergetelende agrariërs in Zuid-Oost Nederland voordoet bij wettelijke regulering van seizoenarbeid, wijst op een sluimerende legitimiteitscrisis die het staatsgezag reeds in verregaande mate heeft geërodeerd.<sup>168</sup>

De Bakker vond veel 'creatief boekhouden'. Hij noemt het een voorbeeld van een wijd verbreide praktijk die naar verhouding weinig versturende invloed heeft omdat het slechts gaat om lichte vergrijpen die het wettelijk gezag verder onaangetast laten. De bedoelingen van het overheidsbeleid worden weliswaar op een breed front ondergraven, maar overal zo fijntjes en zo gelijkmatig dat het door de betreffende autoriteiten zal worden ervaren als een natuurlijke aardverzakking. Het gezag wordt iets omlaag gehaald maar zeker niet omver. De uitvoerders in het veld hebben er doorgaans wel begrip voor dat het in de praktijk niet precies volgens de regels gaat. Toch, zo meent De Bakker, moet de gezagsuithollende werking van

---

<sup>166</sup> De Bakker 2001: 179-180.

<sup>167</sup> De Bakker: 181.

<sup>168</sup> De Bakker 2001: 206.

‘onschuldige delicten’ zoals creatief boekhouden wat betreft seizoenarbeid in de tuinbouw niet worden onderschat. Deze stilzwijgende regelontwikkende praktijk was namelijk stevig verankerd in afkeurende houdingen en attitudes van wantrouwen die op meerdere beleidsinstellingen van de staat betrekking hadden.<sup>169</sup>

De Bakker, die meent dat bij de aspergetelers sprake is van een sluimerende legitimeitscrisis, gaat er vanuit dat een legitimeitscrisis ook mogelijk is in een sociale orde die redelijk stabiel blijft functioneren.<sup>170</sup> In zijn optiek kan acceptatie die voorkomt uit opportunisme, verlegenheid of angst voor sancties geen basis zijn voor legitimiteit. Politiek gezag dat er nauwelijks in slaagt een authentieke of demonstratieve acceptatie te realiseren en dat bovendien voortdurend stoot op wantrouwen en onverschilligheid van burgers en uiteenlopende praktijken van non-acceptatie, is naar zijn mening niet erg legitiem te noemen.<sup>171</sup>

#### **5.4 Reflecties bij acceptatie**

Kijkend naar definities van legitimiteit lijkt acceptatie van het justitietoedoen een van de meest cruciale elementen te zijn van ‘ervaren legitimiteit’. Helaas hebben we op dit terrein niet heel veel onderzoek kunnen vinden.

##### *Acceptatie in soorten en maten*

De acceptatieonderzoekers maken duidelijk dat (non)acceptatie een gradueel begrip is en verschillende vormen kan aannemen. Gradueel omdat acceptatie kan variëren van helemaal en veel tot weinig en helemaal niet. Verschillende vormen omdat men iets niet kan accepteren zonder dat dit consequenties voor het gedrag hoeft te hebben, maar ook dat men zich ondergronds dan wel openlijk zal verzetten.

Uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat met betrekking tot regelgeving er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de situatie waarin mensen een probleem erkennen (accepteren dat het

---

<sup>169</sup> De Bakker: 182.

<sup>170</sup> De Bakker: 206.

<sup>171</sup> De Bakker: 207-208.

bestaat) en de voorgestelde oplossing voor dat probleem aanvaarden.

*Acceptatie is niet vanzelfsprekend*

De onderzoeken die we gevonden hebben zetten nog al wat vraagtekens bij het idee dat er alom sprake is van acceptatie. De conclusie die uit de onderzoeken naar naleving van rechterlijke vonnissen is getrokken, is dat rechterlijke beslissingen niet zonder meer geaccepteerd worden. De bevindingen ten aanzien van het schelden op de politie wijzen op hetzelfde verschijnsel met betrekking tot deze gezagsdrager. En ten slotte maken ook de onderzoeken naar de acceptatie van regelgeving duidelijk dat bepaalde groepen mensen, de omvang daarvan verschilt per regelgeving, zich niets aantrekken van wetgeving dan wel op verschillende manieren de regel tracht te ontduiken.

De Bakker laat zien dat een grote mate van non-acceptatie niet hoeft te leiden tot een legitimiteitscrisis maar hij vermoedt wel dat er op zo'n moment legitimiteitserosie optreedt.

## **Hoofdstuk 6**

### **Conclusies en aanknopingspunten voor het justitie-optreden**

#### **6.1 Inleiding**

Naar aanleiding van de maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke discussie over de legitimiteit van het justitieoptreden, is een verkennend literatuuronderzoek uitgevoerd. Hierbij was de centrale vraag: op welke wijze wordt het begrip 'legitimiteit' in hedendaags sociaalwetenschappelijk onderzoek geconceptualiseerd en onderzocht; en wat zijn mogelijke determinanten voor 'legitimiteitserosie' van het justitieoptreden? Bij dit onderzoek zijn, vooraf, twee belangrijke beperkingen aangebracht. In de eerste plaats is deze studie toegespitst op het beschikbaar empirisch onderzoek naar legitimiteit. In de tweede plaats is deze studie toegespitst op een zgn. bottom-up benadering van legitimiteit. Hierbij is geen aansluiting gezocht bij de bedoelingen van de overheid, maar bij de opvattingen en gedragingen van burgers. De nadruk ligt, met andere woorden, op de 'ervaren legitimiteit'. In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van deze studie besproken, aan de hand van de in hoofdstuk 1 onderscheiden onderzoeksvragen.

#### **6.2 Wat is legitimiteit van het justitieoptreden?**

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op het begrip 'legitimiteit'.

##### Onderzoeksvraag 1.

*Op welke wijze wordt 'legitimiteit' in hedendaags sociaal-wetenschappelijk onderzoek geconceptualiseerd?*

In dit onderzoek wordt legitimiteit opgevat als de vrijwillige aanvaarding van het justitieoptreden. In paragraaf 2.3 zijn drie verschillende manieren besproken waarop (ervaren) legitimiteit in de sociaal-wetenschappelijke literatuur is geconceptualiseerd. Achtereenvolgens is hierbij aandacht besteed aan legitimiteit als: vertrouwen, tevredenheid en acceptatie. In de daarop volgende

hoofdstukken zijn deze drie begrippen nader ingevuld en toegepast. Een eerste opmerking die daarbij gemaakt moet worden is dat er op de meeste door ons onderzochte terreinen weinig onderzoek is gedaan. Op basis van het door ons gevonden materiaal kunnen de volgende algemene conclusies worden getrokken.

### *Vertrouwen*

‘Vertrouwen’ is niet alleen een veelgebruikt begrip in de politieke en maatschappelijke discussies van dit moment, het is bovendien een relatief populair thema in sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Het meeste onderzoek dat in dit literatuuronderzoek is besproken, is direct of indirect verbonden met het begrip ‘vertrouwen’. Enerzijds leent het begrip zich betrekkelijk eenvoudig voor, met name, grote bevolkingsenquêtes. Deze gegevens kunnen bovendien worden gebruikt om de situatie in ons land te vergelijken met andere landen of met eerder verricht onderzoek. Anderzijds, blijft bij deze studies wel de vraag hangen in hoeverre ze werkelijk iets zeggen over de door burgers ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. Vooral het enquêteonderzoek naar vertrouwen in de rechtspraak kent een aantal serieuze methodologische bezwaren.<sup>172</sup> Onderzoeken met een vergelijkbare vraagstelling leveren daarom nogal eens tegenstrijdige resultaten op.

Zoals reeds besproken in Hoofdstuk 2, beschouwen Elchardus en Smits institutioneel vertrouwen als een functie van drie elementen: het *vertrouwde* (het vertrouwen in instellingen is groter bij mensen die gesocialiseerd zijn of die goede ervaringen hebben gehad met deze instellingen); het *verwachte* (het vertrouwen is groter in instituties die beantwoorden aan de verwachtingen); en het *gekende* (het vertrouwen is groter in instituties die men kent). Voor wat betreft de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden, lijkt het onderzoek uit deze literatuurstudie vooral de eerste twee elementen te ondersteunen. Het derde element komt minder duidelijk uit het onderzoek naar voren. Enerzijds lijkt een aantal studies erop te wijzen dat als burgers meer informatie krijgen over (straf)rechtspraak, zij hier ook meer vertrouwen in hebben. Anderzijds blijkt uit politieonderzoek juist het tegenovergestelde effect. De politie geniet

---

<sup>172</sup> Hertogh 2004; Dekker et al. 2004: 23.

meer vertrouwen als men er zelf nog niet mee in contact is geweest. Zodra men echter wel contact heeft gehad met de politie, loopt het vertrouwen terug (zelfs als men dat contact als positief heeft ervaren).

### *Tevredenheid*

Verreweg het meeste onderzoek waarin legitimiteit wordt gekoppeld aan tevredenheid, is gericht op de juridische gezagsdragers. Tot op zekere hoogte geldt hiervoor hetzelfde als hierboven is opgemerkt over vertrouwen. Het begrip 'tevredenheid' kan weliswaar betrekkelijk gemakkelijk worden toegepast in een enquête, maar de vraag blijft wel in hoeverre het daadwerkelijk iets zegt over de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. De inhoud, de motieven en de effecten van 'tevredenheid' kunnen immers van persoon tot persoon aanzienlijk verschillen.

Uit een groot aantal onderzoeken die in dit literatuuronderzoek zijn besproken, blijkt overigens dat de tevredenheid van burgers (en in zekere mate hun ervaren legitimiteit) sterk samenhangt met hun verwachtingen. Hoog gespannen verwachtingen leiden in de praktijk nogal eens tot teleurstelling en, daarmee, tot onvrede. Dit bevestigt tot op zekere hoogte Friedman's centrale stelling in zijn boek *Total justice* (zie hoofdstuk 2).

### *Acceptatie*

De betekenis van legitimiteit voor de acceptatie of nakoming van regels is weliswaar theoretisch redelijk uitgewerkt, maar is in ons land tot op heden nog maar nauwelijks empirisch onderzocht. De theoretische controverse tussen Hyde en Tyler – over de betekenis van legitimiteit voor de naleving van regels - kan daarom binnen het bestek van dit literatuuronderzoek niet worden beslecht. Enerzijds (en in overeenstemming met Hyde's positie) blijkt dat legitimiteit in empirisch onderzoek soms moeilijk valt te isoleren van andere sociale factoren. Anderzijds (en in overeenstemming met Tylers positie) laat het onderzoek door bijvoorbeeld De Bakker zien dat de opvattingen van burgers over wat zij wel en niet als legitiem ervaren, van grote betekenis kan zijn voor hun nalevingsgedrag.

De tweede onderzoeksvraag is gericht op de vraag of in de literatuur het hele justitieoptreden ter discussie wordt gesteld, of wellicht een aantal onderdelen hiervan.

### Onderzoeksvraag 2.

*Van welke typen recht en justitieoptreden, en/of van welke aspecten daarvan, wordt in het hedendaags sociaal-wetenschappelijk onderzoek de legitimiteit ter discussie gesteld?*

In paragraaf 2.2 is (in navolging van het werk van Easton) een onderscheid gemaakt in drie verschillende dimensies van het justitieoptreden. Dit zijn achtereenvolgens: instituties van justitie, juridische gezagsdragers, en regelgeving en rechtspraak. In de daarop volgende hoofdstukken is bij elke invulling van 'legitimiteit' tevens geprobeerd om empirisch materiaal te verzamelen dat betrekking heeft op deze drie dimensies. Hieruit kunnen de volgende algemene conclusies worden getrokken.

#### *Instituties van justitie*

Het beschikbare empirische materiaal over de ervaren legitimiteit van justitie is betrekkelijk eenzijdig. Verreweg het meeste materiaal heeft alleen betrekking op de strafrechtspraak. Hierbij ligt bovendien de nadruk (veel) meer op de zittende, dan op de staande magistratuur. Het valt op dat andere instituties van justitie - zoals de IND, het gevangeniswezen (TBS) en onderdelen van de jeugdzorg – weliswaar volop in de belangstelling staan van de media, maar niet in wetenschappelijk onderzoek naar vertrouwen, tevredenheid en acceptatie. Dit betrekkelijk eenzijdige karakter van het beschikbare materiaal kleurt de algemene conclusies over de legitimiteit van het justitieoptreden.

#### *Juridische gezagsdragers*

Hiervoor geldt in zekere zin hetzelfde als hierboven is opgemerkt over de instituties. De meeste aandacht in de literatuur gaat uit naar de rechter, en in het bijzonder de strafrechter. Het valt op dat zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke discussie over de legitimiteit van de rechtspraak bijna nooit gaat over, bijvoorbeeld, de

burgerlijke rechter, de bestuursrechter<sup>173</sup> of de Europese rechter. Daarnaast is er relatief veel empirisch materiaal beschikbaar over de legitimiteit van de politie.<sup>174</sup> Andere gezagsdragers, zoals medewerkers van de IND of van een penitentiaire inrichting, zijn nog veel minder onderwerp van onderzoek naar legitimiteit.

### *Regelgeving en rechtspraak*

Ervaren legitimiteit in relatie tot regelgeving en rechtspraak is tot op heden nog het minst ontwikkeld onderzoeksterrein. Dit geldt met name voor de rechtspraak. Hier lijkt nog steeds sprake van een *Vernachlässigung der Nachentscheidungsphase*<sup>175</sup>; de vraag in hoeverre rechterlijke uitspraken daadwerkelijk worden nageleefd is ons land tot dusver nog maar nauwelijks onderzocht. Het meeste onderzoek is gericht op de vraag wie wel of geen gebruik maakt van rechtspraak en de gang van zaken tijdens een rechtszitting. Voor de beoordeling van de (ervaren) legitimiteit van rechtspraak is echter minstens zo belangrijk wat er na afloop met een rechterlijke uitspraak gebeurt.<sup>176</sup> Zo bleek bijvoorbeeld al in de jaren zeventig dat maar liefst 73% van de klagers bij de Raad van Beroep, wiens beroep ongegrond werd verklaard, na afloop niet door de rechter overtuigd was van de juistheid van diens oordeel.<sup>177</sup> Meer recente gegevens uit het zgn. Prisma-onderzoek laten eveneens zien dat slechts 22% van de burgers, met een voor hen tegenvallende rechterlijke uitspraak, tevreden is over de uitleg of de motivering van het vonnis.<sup>178</sup>

### **6.3 Is er wel of niet sprake van legitimiteitserosie?**

De belangrijkste aanleiding voor dit verkennend literatuuronderzoek, is het feit dat er weliswaar regelmatig gesproken wordt over veel of weinig 'legitimiteit' van het justitieoptreden, maar dat die beweringen niet of nauwelijks empirisch worden onderbouwd. Dit leidt tot de derde onderzoeksvraag.

---

<sup>173</sup> Met uitzondering van de discussie over de positie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie bijvoorbeeld Spijkerboer 2002.

<sup>174</sup> Zie voor een overzicht: Van der Vijver 2006..

<sup>175</sup> Von Benda-Beckmann 1987.

<sup>176</sup> Vgl. Hertogh & De Groot-van Leeuwen 2000; Hertogh 2006b.

<sup>177</sup> Schuyt et al. 1978: 293.

<sup>178</sup> Prisma 2004: 16.



### Onderzoeksvraag 3.

*Welke gegevens over de legitimiteit van het justitieoptreden zijn beschikbaar uit gepubliceerd empirisch onderzoek; en in hoeverre duiden deze gegevens op 'legitimiteitserosie'?*

*Wat is erosie van legitimiteit?*

'Erosie' is, volgens Van Dale, 'de afslijting van land door de werking van wind, ijs, stromend water en de zee.' In hoeverre is deze term geschikt om ontwikkelingen ten aanzien van de legitimiteit van het justitieoptreden te beschrijven? Erosie verwijst naar de wisselwerking tussen interne factoren (eigenschappen van het land) en externe factoren (zoals weersinvloeden). Voor wat betreft de legitimiteit van het justitieoptreden is eveneens sprake van een dergelijke wisselwerking. De mate van legitimiteit wordt niet uitsluitend bepaald door eigenschappen van het justitieoptreden zelf (intern), maar nadrukkelijk ook door bredere maatschappelijke ontwikkelingen (extern). In dit onderzoek kwamen bijvoorbeeld schetsmatig aan de orde ontwikkelingen als: individualisering; de emancipatie en verzelfstandiging van de burger; en het toenemend belang dat wordt gehecht aan respect en gelijkheid. Bij 'erosie' is ook sprake van een geleidelijk proces met, op langere termijn, ingrijpende gevolgen. Ook dit beeld is van toepassing op het justitieoptreden. Legitimiteit verdwijnt niet zo maar van de ene of de andere dag, maar dit onderzoek wijst juist op een aantal heel geleidelijke processen. En ook hier kan sprake zijn van potentieel grote gevolgen: vertrouwen komt te voet, maar vertrekt te paard. Ten slotte is een kenmerk van erosie dat dezelfde factoren en omstandigheden niet bij elk type land dezelfde effecten heeft. De invloed van wind en regen op zandsteen is een andere dan op graniet. Ook dit is een interessante parallel met de legitimiteit van het justitieoptreden. In hoeverre dezelfde factoren leiden tot een afname van legitimiteit is onder meer afhankelijk van de specifieke kenmerken van de betrokken burger of organisatie.

Daarnaast zijn er ook twee redenen waarom het gebruik van de term erosie in dit verband minder gelukkig is. Allereerst veronderstelt dit een ontwikkeling. Maar de richting en de omvang van deze ontwikkeling kunnen alleen worden beoordeeld, als ze worden afgezet tegenover een eerdere situatie. Dergelijke informatie over de

legitimiteit van het justitieoptreden is echter in de meeste gevallen afwezig. Dit maakt het doen van uitspraken over de 'groei' of juist de 'afname' van de mate van legitimiteit problematisch. Ten tweede suggereert de term 'erosie' dat er sprake is van een grotendeels onomkeerbaar proces. Het valt echter nog te bezien of dit ook geldt voor een afname van legitimiteit.

### *Beperkingen van dit onderzoek*

Voordat, op basis van het empirisch materiaal dat in dit literatuuronderzoek is verzameld, algemene conclusies kunnen worden getrokken, is een aantal kanttekeningen op z'n plaats. Allereerst moet worden opgemerkt dat er nog betrekkelijk weinig empirische gegevens over ervaren legitimiteit beschikbaar zijn. Vergeleken bij de groeiende aandacht voor legitimiteit (en verwante thema's) in maatschappelijke discussies alsmede het grote aantal theoretische publicaties over dit thema, is het aantal studies waarin verslag wordt gedaan van uitvoerig en systematisch empirisch onderzoek naar de legitimiteit van het justitieoptreden in ons land nog betrekkelijk schaars. Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat de gegevens die wel beschikbaar zijn, afkomstig zijn uit onderling vaak zeer verschillende onderzoeken. Het gaat hierbij, bijvoorbeeld, om grote bevolkingsenquêtes naar het maatschappelijk vertrouwen, maar ook om kleinschalige observatieonderzoeken naar het optreden van één rechtbank. Door deze grote onderlinge verschillen, in bijvoorbeeld vraagstelling en onderzoeksmethode, kunnen de resultaten van al deze studies niet zo maar bij elkaar opgeteld worden. Ten slotte is, zoals eerder opgemerkt, het beschikbare materiaal op dit moment nog vrij onevenwichtig. Over een aantal onderdelen van justitie is relatief veel materiaal beschikbaar (zoals over de strafrechter en over de politie), maar over andere onderdelen is veel minder bekend (zoals de IND of het OM).

Deze drie kanttekeningen samen betekenen dat er, op basis van het materiaal uit de literatuuronderzoek, weliswaar een aantal algemene lijnen kunnen worden afgeleid, maar dat bij deze algemene conclusies ook de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen. Het betekent bovendien dat het, op basis van het beschikbare materiaal, moeilijk is om harde uitspraken te doen over

de vraag hoe de huidige legitimiteit van het justitieoptreden zich verhoudt tot de situatie van een aantal jaren geleden.

### Conclusie I: Géén grootschalige legitimiteitserosie

**De eerste bevinding uit ons literatuuronderzoek luidt, dat de beschikbare empirische gegevens niet wijzen op grootschalige erosie van de legitimiteit van het justitieoptreden.**

De mate van maatschappelijk vertrouwen in ons rechtssysteem steekt, bijvoorbeeld in vergelijking met andere Europese landen, eerder positief dan negatief af. Surveyonderzoek suggereert bovendien dat het vertrouwen in het rechtssysteem in ons land stabiel is dan het vertrouwen in andere instituties. Zowel in 1999 als in 2002 zegt 71% van de Nederlanders dat men vertrouwen heeft in de rechter. Bijna tweede derde van de Nederlandse bevolking (60%) vindt bovendien dat rechters in ons land hun werk goed doen; en heeft redelijk tot veel vertrouwen in de politie (61%). Ook uit een aantal klantwaarderingsonderzoeken bij rechtbanken blijkt dat rechtzoekenden en juridische professionals in het algemeen tevreden zijn. Een intensief observatieonderzoek bij de rechtbank Utrecht concludeert, ten slotte, dat het gezag van de rechter door nagenoeg alle betrokkenen wordt erkend.

### Conclusie II: Wél verwerking van legitimiteit

**De tweede bevinding uit ons literatuuronderzoek luidt, dat de beschikbare empirische gegevens weliswaar niet wijzen op grootschalige legitimiteitserosie van het justitieoptreden, maar dat deze legitimiteit ook niet onaangetaast is. Het bestudeerde materiaal duidt op ‘verwerking’ van de legitimiteit van het justitieoptreden.**

Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat er in ons land, op langere termijn, sprake is van een dalende tendens in het vertrouwen in het rechtssysteem. Op de kortere termijn fluctueert het vertrouwen in het rechtssysteem meer dan in het verleden. Bijna de helft van de Nederlanders is bovendien van mening dat het Nederlandse rechtssysteem niet voor iedereen gelijk is. Het algemene oordeel van de Nederlandse bevolking over het strafrecht is negatief en een

aantal stellingen over de vervreemding van de strafrechter kunnen rekenen op een (kleine) meerderheid. Onderzoek laat eveneens zien dat politieagenten, en andere functionarissen die toezien op regel naleving, op straat en achter hun loket vaak worden uitgescholden. Een studie waarin de naleving van wetgeving centraal staat concludeert, ten slotte, dat er zich veel gevallen van 'non-acceptatie' voordoen. Volgens de onderzoeker duidt dit op een 'sluimerende legitimiteitscrisis'.

### Conclusie III: Legitimiteit van het justitieoptreden wordt betwist

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

Hoewel beide voorgaande conclusies vooral waren gericht op de *omvang* van de vermeende 'legitimiteitserosie', is het beschikbare materiaal hier eigenlijk niet zo geschikt voor en leent het zich beter voor conclusies over de *aard* van de bestudeerde problematiek. Het meest opvallende algemene verschijnsel dat uit het empirisch onderzoek naar voren komt, is het feit dat de legitimiteit van het justitieoptreden vaak niet (meer) vanzelf spreekt, maar regelmatig wordt betwist. Van Doorn definieert het sociologische begrip van legitimiteit als 'de algemene en vrijwillige bereidheid van ondergeschikten om aan bevelen gevolg te geven, ook wanneer deze bevelen *niet* uitvoerig door de superieuren worden verantwoord of inhoudelijk zijn uitgekristalliseerd'.<sup>179</sup> Ons onderzoek laat echter zien dat het justitieoptreden pas wordt aanvaard, als over dit optreden *wél* eerst nadrukkelijk verantwoording wordt afgelegd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het onderzoek naar het politieoptreden, waaruit blijkt dat veel mensen het gezag van de politie niet automatisch accepteren, maar dat de agent hen eerst maar moet zien te overtuigen. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij rechtszaken. Partijen die door de rechter in het ongelijk zijn gesteld leggen zich niet altijd neer bij het vonnis, maar gebruiken bijvoorbeeld de pers of de politiek om alsnog hun gelijk te halen. Ook bij de acceptatie van regelgeving (bijvoorbeeld in het onderzoek naar seizoensarbeid in de aspergeteelt) is de legitimiteit van de wetgever

---

<sup>179</sup> Zie De Bakker (2001: 19).

voor veel betrokkenen allerminst vanzelfsprekend. Dit verschijnsel sluit aan bij de analyse van Van den Brink, die in zijn onderzoek *Mondiger of moeilijker?* laat zien dat er bij veel burgers sprake is van 'normatieve verzelfstandiging'. '[Hedendaagse burgers] zullen – anders dan dertig jaar geleden – niet accepteren dan een minister, wethouder of politicus zich beperkt tot het bekendmaken van standpunten. Die standpunten moeten uitgelegd, verdedigd en van commentaar voorzien worden voordat ze in de ogen van het publiek geloofwaardig zijn.'<sup>180</sup> Ons literatuuronderzoek laat zien dat dit ook het geval is ten aanzien van het justitieoptreden. Ook hier heeft, met andere woorden, de calculerende burger zijn intrede gedaan. Burgers accepteren niet langer automatisch en zonder mokken het gezag van het justitieoptreden, maar maken eerst hun eigen afweging en beslissen op basis hiervan of zij in dit concrete geval het optreden gerechtvaardigd vinden of niet.

De legitimiteit van het justitieoptreden wordt betwist. De *motieven* voor het betwisten van deze legitimiteit, de *wijze waarop* dit gebeurt, en de bredere *gevolgen* hiervan kunnen echter van geval tot geval verschillen. Hierbij zijn waarschijnlijk van belang: het specifieke onderdeel van justitie dat ter discussie staat, het concrete rechtsgebied, en de sociaal-economische en normatieve achtergronden van de critici.

#### **6.4 Aanknopingspunten voor het justitieoptreden**

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek worden hieronder vertaald naar enkele aanknopingspunten voor het justitieoptreden. In deze paragraaf staat de vierde en laatste onderzoeksvraag van deze studie centraal

##### Onderzoeksvraag 4.

*Welke determinanten voor 'legitimiteitserosie' kunnen uit dit onderzoek worden afgeleid; en op welke wijze kunnen deze factoren en omstandigheden houvast bieden voor het justitieoptreden?*

---

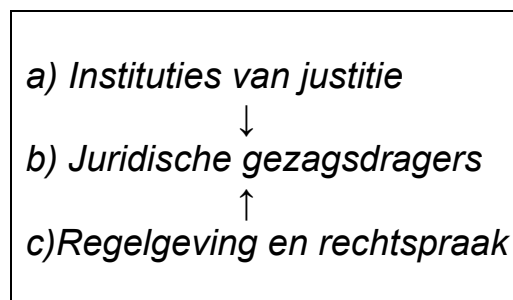
<sup>180</sup> Van den Brink 2002: 110.

Het eerste aanknopingspunt luidt als volgt:

### I. Kijk naar juridische gezagsdragers

Bij het ontwerp van het analysekader voor deze studie zijn drie dimensies van het justitieoptreden onderscheiden: (a) instituties van justitie, (b) juridische gezagsdragers, en (c) regelgeving en rechtspraak. Bij de uitwerking van het onderzoek werden deze drie dimensies afzonderlijk beschouwd, maar op basis van de bestudeerde gegevens kunnen deze drie onderdelen van het justitieoptreden ook in onderlinge samenhang worden bekeken. Hieruit kan worden afgeleid dat, voor wat betreft de legitimiteit van het justitieoptreden, de juridische gezagsdragers een sleutelpositie innemen (zie Figuur 6.1). Dat wil niet zeggen dat het optreden van juridische gezagsdragers moet worden gezien als de belangrijkste *oorzaak* voor eventuele legitimiteitserosie. Maar de alledaagse ervaringen van deze gezagsdragers bieden wel een uitstekend *venster* op de manier waarop de legitimiteit van het justitieoptreden in de praktijk door burgers wordt ervaren.

**Figuur 6.1.** De sleutelpositie van juridische gezagsdragers



Er zijn, in de eerste plaats, aanwijzingen dat veel mensen hun ideeën en verwachtingen over de instituties van justitie projecteren op de juridische gezagsdragers. Op deze manier worden verwachtingen over abstracte instituties ingevuld met verwachtingen over degenen die deze instituties in de praktijk vertegenwoordigen. Verwachtingen over 'de rechtspraak' krijgen bijvoorbeeld vorm in verwachtingen over 'de rechter' en verwachtingen over 'het justitieapparaat' krijgen vorm in verwachtingen over 'de politieagent' of 'de IND-er'. Er zijn bovendien, aanwijzingen dat de acceptatie en naleving van

regelgeving en rechtspraak niet alleen wordt bepaald door de kenmerken van de concrete regel of het individuele vonnis, maar ook door de ervaren legitimiteit van de gezagsdrager die deze regels uitvaardigt en handhaaft.

Dit betekent dat, naar onze mening, de (ervaren) legitimiteit van de juridische gezagsdragers een belangrijke indicator is voor eventuele 'legitimiteitserosie'. Dit biedt mogelijk ook een aantal concrete aanknopingspunten voor het op peil houden van de legitimiteit van het justitieoptreden. Gelet op de sleutelpositie van de juridische gezagsdragers, is het niet alleen zaak om bijvoorbeeld te werken aan het draagvlak van de instituties van justitie of aan de kwaliteit van de regelgeving en rechtspraak, maar is het juist ook belangrijk om te bezien hoe de (ervaren) legitimiteit van de gezagsdragers kan worden onderhouden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de huidige wijze van bejegening door onder andere rechters, politieagenten en IND-ambtenaren en wellicht naar een manier waarop dit aspect ook tijdens hun opleiding een (nog) grotere rol kan spelen. Voor de concrete uitwerking hiervan kan onder meer aansluiting worden gezocht bij de omvangrijke literatuur over 'procedurele rechtvaardigheid'.

Op basis van dit literatuuronderzoek, luidt het tweede aanknopingspunt voor het justitieoptreden:

## II. Werk aan verwachtingen

Hoewel het bestudeerde materiaal in het algemeen een grote variëteit laat zien aan factoren en omstandigheden die mogelijk van invloed zijn op de legitimiteit van het justitieoptreden, zijn er twee indicatoren die in nagenoeg elk onderzoek terugkeren: opleidingsniveau en verwachtingen. Allereerst blijkt dat, bijvoorbeeld, de mate van vertrouwen in de rechtspraak nauw samenhangt met het opleidingsniveau. Een laag opleidingsniveau correspondeert in het algemeen met een lager vertrouwensniveau en hoog opleidingsniveau met een hoger vertrouwensniveau. Het blijkt dat dit verband zich ook in de rest van Europa voordoet, maar nergens is dit verband zo sterk als in ons land.<sup>181</sup> Het opleidingsniveau speelt ook

---

<sup>181</sup> Dekker et al. 2004: 63.

ten aanzien van andere onderdelen van het justitieoptreden een belangrijke rol. Daarnaast blijkt uit de meeste onderzoeken dat de (ervaren) legitimiteit van het justitieoptreden nauw samenhangt met de verwachtingen over het justitieoptreden. In de klantwaarderingsonderzoeken bij de rechtbanken, hanteert men bijvoorbeeld de volgende formule: *waardering = waargenomen prestatie – verwachting*. Hetzelfde verschijnsel speelt ook een rol bij andere onderdelen van het justitieoptreden. Wij denken dat beide indicatoren nauw met elkaar zijn verweven. Mensen met een lagere opleiding hebben waarschijnlijk minder vertrouwen in het justitieoptreden dan mensen met een hogere opleiding, omdat zij andere verwachtingen koesteren. Deze verwachtingen kennen een cognitieve en een normatieve kant. Allereerst worden verwachtingen over het justitieoptreden gekleurd door de mate waarin men op de hoogte is van de belangrijkste kenmerken van het rechtssysteem. Wat gebeurt er bijvoorbeeld tijdens een proces?; wat is het verschil tussen de rol van de rechter en de rol van de officier van justitie?; en wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de strafrechter en bijvoorbeeld de burgerlijke rechter of de bestuursrechter? Daarnaast zijn deze verwachtingen ook gekleurd door, bijvoorbeeld, politieke opvattingen over ‘law and order’; het persoonlijke rechtsgevoel en eigen ideeën over rechtvaardigheid; en het eigen ideaalbeeld van een goede rechter.

Op deze manier kan ‘werken aan verwachtingen’ op minstens twee manieren bijdragen aan het voorkomen van ‘legitimiteitserosie’. Hierbij kan allereerst worden gedacht aan het op een positieve manier proberen te beïnvloeden van die verwachtingen over het justitieoptreden, bijvoorbeeld door middel van voorlichtingscampagnes of via het onderwijs. Deze aanpak kijkt vooral naar de cognitieve kant van verwachtingen. Daarnaast is het echter ook belangrijk om te bevorderen dat bijvoorbeeld juridische gezagsdragers in de praktijk zich er voortdurend van bewust zijn dat er verschillende normatieve verwachtingen over het recht en over justitie naast elkaar bestaan. Bij de motivering en legitimering van hun optreden zou, waar mogelijk, (nog) meer bij deze verwachtingen kunnen worden aangesloten. Beide benaderingen stellen ook andere eisen aan de wijze van communicatie door justitie. De eerste benadering correspondeert met een eenzijdige communicatiestijl. Hierbij staat voorlichting en kennisoverdracht centraal. De tweede



benadering vergt echter een wederkerige communicatiestijl, die ruimte laat voor uitwisseling van informatie en die niet gericht is op eenzijdige, maar wederzijdse beïnvloeding en begrip. Nu de legitimiteit van het justitieoptreden niet langer vanzelfsprekend is maar door burgers wordt betwist, is het belangrijk om deze tweede – wederkerige – vorm van communicatie bij alle aspecten van het justitieoptreden meer op de voorgrond te plaatsen: bij de instituties van justitie, de juridische gezagsdragers, en bij regelgeving en rechtspraak.

Het derde aanknopingspunt voor het justitieoptreden luidt, op basis van dit literatuuronderzoek, als volgt:

### III. Verzamel informatie over specifieke situaties

In veel van de juridische en politiek-theoretische literatuur over legitimiteit is het gebruikelijk om niet zozeer te kijken naar het individuele geval, maar naar het algemene beeld. De nadruk ligt dan niet op, bijvoorbeeld, de naleving van een vonnis of de tevredenheid van een individu met de wijze waarop hij behandeld is, maar op het maatschappelijk draagvlak voor het rechtssysteem of het justitieoptreden. Deze benadering speelt ook een belangrijke rol in bevolkingsenquêtes naar het maatschappelijk vertrouwen in, bijvoorbeeld, de rechtspraak. Ook hierin gaat het er niet om hoe iemand in een concreet geval de legitimiteit van de rechter beoordeelt, maar staat de vraag centraal welk aandeel van de hele Nederlandse bevolking wel of geen vertrouwen heeft in de rechtspraak. Onderlinge verschillen tussen burgers worden 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. Volgens Vuijsje en Wouters heeft in ons land de ‘klakkeloze gezagsaanvaarding’ van autoriteiten in de afgelopen vijftientig jaar geleidelijk plaats gemaakt voor ‘individuele beoordelingen van specifieke situaties en relaties’.<sup>182</sup> Dit geldt ook ten aanzien van het

---

<sup>182</sup> Vuijsje & Wouters 1999: 13.

justitieoptreden (vergelijk wat hierboven is opgemerkt over de calculerende burger). 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 ze in het vervolg juist veel naar de voorgrond te halen.

Dé burger bestaat niet. Afhankelijk van hun kennis en hun mening over het recht, kunnen mensen bijvoorbeeld worden getypeerd aan de hand van vier verschillende juridische burgerschapsstijlen.<sup>183</sup> Een beleidsmaatregel die effectief is voor 'juridisch actieve' of 'gezagsgetrouwe' burgers kan voor 'cynische' burgers of 'buitenstaanders' juist een tegenovergesteld effect veroorzaken, en omgekeerd. Bij het ontwerpen van beleid gericht op het tegen gaan van 'legitimiteitserosie' zou dit kunnen betekenen dat in het vervolg minder wordt uitgegaan van algemene gemiddelden ('60% heeft vertrouwen in de rechtspraak'), maar meer aandacht wordt besteed aan gedifferentieerde maatregelen die rekening houden met de specifieke sociaal-economische en normatieve achtergronden van mensen.

Het vierde, en laatste, aanknopingspunt luidt als volgt:

#### IV. Verbreed de blik op het justitieoptreden

Empirische gegevens over de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden zijn op dit moment nog betrekkelijk schaars, zo bleek uit dit literatuuronderzoek. Het huidige onderzoek kent bovendien een aantal belangrijke beperkingen. Mogelijk kan deze situatie in de toekomst worden verbeterd met behulp van de volgende suggesties.

Op dit moment is de grootste deel van het onderzoek naar vertrouwen gebaseerd op grootschalige bevolkingsenquêtes. Maar juist ten aanzien van dit complexe onderwerp kleven er aan deze onderzoeksmethode een groot aantal bezwaren. Het verdient daarom aanbeveling om in het vervolg het zwaartepunt in het vertrouwensonderzoek te verleggen van surveys naar meer kwalitatief onderzoek, met behulp van bijvoorbeeld casestudies,

---

<sup>183</sup> Hertogh 2006a.

focusgroepen en diepte-interviews.<sup>184</sup> In onze analyse van de literatuur over de mate van tevredenheid over regelgeving viel op dit aspect tot op heden niet of nauwelijks terugkomt in bestaande wetsevaluaties. Veel evaluatiestudies beperken zich tot de vraag of de onderliggende beleidsdoelen in de praktijk worden gehaald, maar bekommeren zich niet om de vraag hoe regelgeving door betrokken wordt ervaren. Dit is een gemiste kans. Het verdient daarom aanbeveling om bij toekomstige wetsevaluaties ook expliciet aandacht te besteden aan de mate van tevredenheid met de desbetreffende regels. Op deze manier kunnen wetsevaluaties ook bijdragen aan ons inzicht in de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. Wij hebben ten slotte aandacht besteed aan het huidige onderzoek naar acceptatie van regelgeving en rechtspraak. Zoals eerder opgemerkt, valt hierbij vooral op dat er tot op heden nog nauwelijks zicht is op de mate waarin rechterlijke uitspraken worden nageleefd. Meer onderzoek op dit terrein kan eveneens ons zicht op de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden vergroten.

Ons onderzoek laat 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. Juridische gezagsdragers spelen, zoals eerder opgemerkt, een sleutelrol. Hun dagelijkse ervaringen vormen een schat aan informatie over de manier waarop de legitimiteit van het justitieoptreden in de praktijk door burgers wordt ervaren. Het is daarom de moeite waard om te investeren in methoden waarmee deze praktijkkennis kan worden opgeslagen, gesystematiseerd en toegankelijk kan worden gemaakt voor de rest van de organisatie.

Bij elkaar opgeteld kunnen deze suggesties bijdragen aan een bredere blik op de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden. Het analysekader dat in dit rapport is geïntroduceerd (hoofdstuk 2) kan hierbij worden gebruikt als een eenvoudig raster voor het ordenen, analyseren en beoordelen van deze gegevens.

---

<sup>184</sup> Vgl. Dekker et al. 2004: 16.

## **Summary**

### **Contested legitimacy: an exploratory literature survey on the perceived legitimacy of acts associated with the Ministry of Justice in the Netherlands**

#### **Introduction**

In recent years there have been a number of controversial incidents that lead to severe criticism about the functioning of the legal system in the Netherlands. These incidents were related to, for example, (alleged) cases of miscarriages of justice in Dutch criminal courts, several cases in which prosecuted criminals committed serious crimes while they were temporarily released from prison, and cases of child abuse in families that were placed under the supervision of several official youth care authorities. Whereas according to some commentators these and other examples should be treated as unfortunate but isolated incidents, others argue that the level of controversy surrounding these cases is a clear sign of a wider trend of 'legitimacy erosion' of acts associated the Ministry of Justice in the Netherlands.

#### **Central research question**

Against the background of this social and political debate in the Netherlands, the Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice has commissioned the Department of Socio-Legal Studies of the University of Groningen to conduct an exploratory literature survey, aimed at providing both conceptual and empirical information about potential indicators for the (alleged) situation of 'legitimacy erosion'.

#### **Method**

In this study, legitimacy is analyzed from a 'bottom-up' perspective. It focuses on (a) empirical studies concerning (b) the concrete experiences of ordinary citizens. The central focus of this study is, in other words, the level of 'perceived legitimacy' of acts associated with the Ministry of Justice in the Netherlands. This study has analyzed the most important (Dutch) empirical research on this subject from

the last ten years (1996-2006). Also, several specialists from various academic disciplines were consulted both during the selection and the analysis of the literature. The literature survey was closed on January 1, 2007.

### **Frame of analysis**

In order to study the 'perceived legitimacy' of acts associated with the Ministry of Justice a frame of analysis was developed. First, (and inspired by Easton) this frame of analysis differentiates between three different elements of 'acts associated with the Ministry of Justice'. In studying these acts, it is important to consider issues related to the perceived legitimacy of: (a) formal institutions, (b) legal officials and (c) rules and regulations (including court rulings). Second, (and inspired by Tyler) the model considers three different dimensions of legitimacy. We can study the level of 'perceived legitimacy' of acts associated with the Ministry of Justice by looking at: (a) the level of public trust, (b) the level of public satisfaction and (c) the level of public acceptance of these acts. In this study, all these elements were integrated into one conceptual model to analyze the existing literature.

### **Legitimacy as public trust**

Most empirical information about the level of perceived legitimacy in the legal system is related to the level of public trust. This is particularly true with regard to the level of public trust in formal institutions and legal officials. Studies on the level of public trust in the legal system and in judges suggests that the situation in the Netherlands is similar to most other European countries. Most long term studies indicate a decline of the level of public trust in the legal system in the Netherlands. Short term studies, however, do not support this conclusion. Moreover, many researchers emphasize that there are many methodological problems associated with studying the level of public trust through survey research.

It turns out that the level of education is the most important predictor for the level of public trust in the legal system (people with a lower level of education show a lower level of trust than those with a higher level of education). In addition, it has been established that public

trust in one institution is related to the level of trust in other institutions. In most, if not all, studies public trust in courts equals public trust in criminal courts.

### **Legitimacy as public satisfaction**

Thus far no studies have been conducted which were explicitly aimed at the level of public satisfaction with the legal system (there are some studies, however, about the level of public satisfaction with the police). Moreover, we could not find any relevant empirical material related to the level of public satisfaction with rules and regulations (including court rulings).

With regard to the level of public satisfaction with acts associated with the Ministry of Justice, the most important finding is that about half of those questioned in surveys and other studies are satisfied with the police (as an institution). With regard to legal officials this level is somewhat higher: about 70% claims to be satisfied about judges and about 60% about police officers.

One remarkable finding is that those people who have had personal contact with legal officials are less satisfied about these officials (both as an institution and as an individual) than those who did not have this personal experience. To some extent, this appears to be related to people's expectations. Some level of knowledge about what will happen in, for instance a court or a police station, is highly relevant. It turns out that those people who did have some prior knowledge about what they could expect are more satisfied than those who lack this type of knowledge.

The way people are treated during, for instance, a court procedure is important, but it is less important than the outcome of the procedure. In the literature it is suggested that one of the possible reasons for important changes in the relationship between the general public and the legal authorities is the general trend of individualization.

### **Legitimacy as public acceptance**

Thus far there have not been many empirical studies which consider legitimacy in terms of public acceptance. One of the fields that we

have looked at is the level of compliance with court rulings. Moreover, three studies were analyzed which were aimed at the level of public acceptance of rules and regulations.

One of the most important results is that (non) acceptance is often a matter of degree. Moreover, in practice there are many different types of acceptance. It was established that usually public acceptance is not self-evident: court rulings are not automatically complied with; police officers are regularly insulted; and finally rules and regulations are frequently not carried out.

## **Conclusions**

1. The first result from this survey of the relevant empirical literature, is that the empirical data which are currently available do not point towards a situation of large scale 'legitimacy erosion' in the Netherlands.

2. The second result from this survey of the relevant empirical literature is that, although the empirical data which are currently available do not point towards a situation of large scale 'legitimacy erosion', the level of legitimacy has not remained unaffected. Our study contains several clues which suggest a certain level of 'corrosion' of legitimacy in the Netherlands.

3. The general picture which emerges from this exploratory literature survey is that in the Netherlands the legitimacy of acts associated with the Ministry of Justice is no longer self-evident. In many cases there is a situation of contested legitimacy.

Considering these general conclusions, it should be noted that thus far there are only a limited number of relevant empirical studies available. Moreover, these data are based on a many different studies, often with different research questions and methodologies. Finally, some elements of the acts associated with the Ministry of Justice are better covered than others.

Finally, the most important findings from this literature survey are translated into these four practical suggestions, which may assist the Ministry of Justice in monitoring and reacting to issues of legitimacy:

*a. Focus on the position and the practice of legal officials*

The practical experiences of legal officials offer an important window on the perceived legitimacy of acts associated with the Ministry of Justice. People often project their general expectations about the formal institutions on these officials. Moreover, the level of public satisfaction and public acceptance of rules and regulations also depends on the perceived legitimacy of the official who enforces these rules.

*b. Take people's expectations about law and justice seriously*

People with a high level of education often display a higher level of public trust in, for example, courts than those with a lower level of education. In addition, the level of perceived legitimacy of acts associated with the Ministry of Justice is closely related to people's expectations about these acts. From this it can be concluded, that people with a lower level of education display a lower level of public trust because they also have other expectations about law and justice than those with a higher level of education.

*c. Collect more information about specific situations*

Both in the theoretical literature on legitimacy and in most survey research, the overall picture is usually considered more important than concrete, individual situations. In this study, however, it was demonstrated that for understanding current developments in the level of perceived legitimacy, these specific situations are very important. Therefore, rather than just emphasizing the general picture, it is also important to focus on the ways in which people perceive legitimacy in individual, specific situations and on the many differences between these individuals.

*d. Widen the perspective on the acts associated with the Ministry of Justice*

To improve the level of information about the perceived legitimacy of acts associated with the Ministry of Justice it is important: not to limit the study of public trust to surveys only, to include issues of public acceptance in future evaluation studies; and to increase the number of studies about the acceptance of rules and court rulings. Finally, this study suggests that the everyday experiences of legal officials are an important, yet often neglected, source of information about the level of 'perceived legitimacy as well.



## Bijlage I.

### Literatuuroverzicht

- Bakker, E. de,  
2001 *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie: een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland*. Amsterdam: Aksant
- Beetham, D.,  
1991 *The Legitimation of power*. Basingstoke: McMillan
- Benda-Beckmann, K. von,  
1987 'Implementieren - Was heißt das? Die Implementierung der Gerichtsurteilen aus der Sicht der Rechtsetnologie' in E. Blankenburg en R. Voigt (Hrsg.), *Implementation von Gerichtsentscheidungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 23-42
- Boek, J.L.M. en R.A. Visser,  
2005 *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Spanningsvelden in de handhaving*. Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving
- Boutellier, H.,  
2003 *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangens rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Bovens, M en A. Wille,  
2006 'Waar bleef het vertrouwen in de overheid?', *Bestuurskunde* 2006/4: 50-64
- Brame, R. and R. Bachman,  
1997 'Do fair procedures matter? The effect of procedural justice on spouse assault', *Law & Society Review*, 31: 163-204
- Brink, G.J.M.,  
2002 *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: SDU-uitgevers
- Bron, R.P.,  
2003 'Van Dienders blijf je af!; verbaal geweld tegen politieambtenaren', *Justitiële Verkenningen* 2003/3 *Vloeken, schelden en schimpen*: 65-75
- Brugmans, E. en J. Elders (red.),  
1987 *Recht en legitimiteit*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

- Bruinsma, Freek,  
1995 *Korte Gedingen: Een rechtssociologisch verslag*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Cook, K. e.a. (red),  
1995 *Sociological Perspectives on Social Psychology*. Boston etc: Allyn and Bacon
- Coops, R. en G. Rijnja,  
2001 *De overheid heeft het altijd gedaan. Een debat*. Alphen aan de Rijn: Samson
- Croes, M. en van Gammeren-Zoetewij,  
2007 'Vertrouwen in de geschilbeslechtingdelta', *Mensch en maatschappij*, 82, 1: 51-71
- Daalder H. en H. Daudt,  
1993 'De legitimiteit van de overheid', *Politologie en het openbaar bestuur*, Samson H.D. Tjeenk Willink
- Deetman, W.J.,  
2006 'Rechtspraak is kwaliteit'. *Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie*
- Dekker, P.,  
2001 *Vertrouwen in de overheid; een verkenning van actuele literatuur en enquêtegegevens*. Tilburg: KUB/Globus (working paper)
- Dekker, P. (red),  
2006 *Politiek cynisme*. Driebergen: Stichting Synthesis
- Dekker, P. en T. van der Meer,  
2004 'Politiek vertrouwen' 1997-2004, *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 2004: 33-35
- Dekker, P. e.a.,  
2004 *Vertrouwen in de rechtspraak: theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: SCP
- Doorn, J.A.A. van,  
1975 'Zingeving van gezag', *Beleid en Maatschappij* 1975/1: 2-4
- Easton, D.,  
1993 *Een systeemanalyse van het politieke denken*. Leuven/Amersfoort: Acco (oorspronkelijk *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago 1965)

- Elchardus, M en W. Smits,  
2002 *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: Vubpress
- Elffers, H. en J.W. de Keijser,  
2004 'Het geloof in de kloof: wederzijdse beelden van rechters en publiek' in J.W. de Keijser en H. Elffers, *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers: 53-85
- Engelen, E en M. Sie Dhian Ho (red),  
2004 *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Erp, J. van,  
2005 'Motieven voor naleving van regelgeving: recente gedragswetenschappelijke inzichten' in T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Recht realiseren, bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*. Deventer: Kluwer  
2006 *Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005. Informatie ten behoeve van de evaluatiecommissie modernisering rechterlijke macht*. Den Haag: WODC
- Flight, S., A. van den Andel en P. Hulshof,  
2006 *Vertrouwen in de politie*. Amsterdam: DSP-groep
- Friedman, L.M.,  
1985 *Total Justice*. New York: Russell Sage Foundation
- Fukuyama, F.,  
1995 *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York etc: The Free Press
- Genn, H. en S. Beinart,  
1999 *Paths to justice: what people do and think about going to law*. Oxford: Hart
- Gibson, J.,  
1989 'Understandings of justice: institutional legitimacy, procedural justice, and political tolerance', *Law & Society Review*, 23/3: 469-496
- Gibson, J. e.a.,  
2005 'Why do people accept public policies they oppose? Testing legitimacy theory with a survey-based experiment', *Political Research Quarterly*: 187-201

- Griffiths, J. en H. Weyers (red.),  
2005 *De sociale werking van recht. Een kennismaking met de Rechtssoicologie en rechtsantropologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri
- Gunther Moor, L en R. Johannink (red),  
2006 *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht: SMVP
- Habermas, J.,  
1973 'What does a crisis mean today? Legitimation problems in late capitalism', *Social Research*, 40/4: 643-667
- Halman, L.,  
2001 *The European Values Study: a third wave. Source book of the 1999/2000 European Values Study Surveys*. Tilburg: Tilburg University
- Hegtvedt, K. en C. Johnson,  
2000 'Justice beyond the Individual: a future with legitimation', *Social Psychology Quarterly*: 298-311
- Hegtvedt, K. A., J. Clay-Warner en C. Johnson,  
2003 'The social context of responses to injustice: considering the indirect and direct effects of group-level factors', *Social Justice research*, 16/4: 343-367
- Hendriks, F.,  
2006 'Waar kwam de argwaan vandaan?', *Bestuurskunde* 2006/4: 65-77
- Hengstmengel, B.,  
2006 'Legitimiteit en procedurele rechtvaardigheid, een procedurele basis voor de legitimiteit van het rechterlijk oordeel?'. Paper VSR-congres december 2006
- Hertogh, M.L.M.,  
2004 'Vertrouwen in de rechtspraak: harde cijfers met een flinke korrel zout', *Nederlands Juristenblad*: 1164-1168  
2006a *Rechtsvervreemding. Tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij  
2006b 'Effecten en effectiviteit van rechtspleging', in E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*. Deventer: Kluwer: 433-454
- Hertogh, M.L.M en L.E. de Groot van Leeuwen (red.),  
2000 *Na de uitspraak: gevolgen van geschillenbeslechting*. 's-Gravenhage: Elsevier

- Hessing, D.J., H. Elffers en J.H. Christiaanse (red.),  
 1989 *Belastingontduiking: Juridische, economische en psychologische aspecten van belastingweerstand*. Deventer: Kluwer
- Hoekema, A.J.,  
 1971 *Vertrouwen in de justitie. Resultaten van een vergelijkend onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij
- Hoogerwerf A. e.a.,  
 1993 *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Enschede: CBOO
- Huls, N.,  
 2006 'De rechter is geen waarheidsvinder, maar een motiverende beslisser!', *R&R*, 2006/1: 3-7
- Huls, N. en D. Vermeer,  
 2006 *Vertrouwen in en zelfvertrouwen bij de rechterlijke macht* (nog niet gepubliceerd)
- Hyde, A.,  
 1983 The concept of legitimation in the sociology of law, *Wisconsin Law Review*: 379-426
- Inglehart, R., M. Basañez en A. Moreno,  
 1998 *Human Values and beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook. Political, religious, Sexual and Economic Norms in 43 Societies: Findings from the 1990-1993 World values Survey*. Ann Arbor: University of Michigan
- Ippel, P. en S. Heeger-Hertter,  
 2006 *Sprekend de rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers
- Jost, J en B. Major (ed),  
 2001 *The psychology of legitimacy. Emerging perspectives on ideology, justice, and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Keijser, J en H. Elffers (red.),  
 2004 *Het maatschappelijk oordeel van de rechter: de wisselwerking tussen rechter en samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij
- Koppen, P.J. van,  
 2003 *Verankering van rechtspraak. Over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter*. Deventer: Kluwer

- Korsten, A. en P. de Goede,  
 2006 *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies.* 's-Gravenhage: Elsevier Overheid
- Lammers, J. B.,  
 2004 *Oordelen over de politie: een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie* (on line source)
- Lampert, M. e.a.,  
 2006 *Beelden van de democratische rechtstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals.* Den Haag: WODC
- Lind, A. en T. Tyler,  
 1988 *The social psychology of procedural Justice.* New York en London: Plenum Press
- Lucke, D.,  
 1995 *Akzeptanz. Legitimität in der 'Abstimmungsgesellschaft'.* Opladen: Leske+Budrich
- Luhmann, N.  
 1969 *Legitimation durch Verfahren.*, Neuwied am Rhein: Luchterhand  
 1979 *Trust and power.* Chichester etc.: John Wiley & Sons
- Malsch, M.,  
 2004 'De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatieverstrekking en bejegening' in P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt, *Bijdragen aan waarden en normen.* Amsterdam: Amsterdam University Press: 77-105
- Mastrofski, S. e.a.  
 1996 Compliance on demand: the public's response to specific police requests, *Journal of research in crime and delinquency*: 269-305
- May, P.J.,  
 2004 'Compliance motivations; affirmative and negative bases', *Law and Society Review*, 38/1: 41-68
- Meegeren, P. van,  
 1997 *Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid.* Wageningen
- Meer, T. van der,  
 2004 *Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen. Rechtstreeks*, 2004/1

- Middelhoven, L.K en F.M.H.M. Driessen,  
 2003 'Schelden in het (semi-)publieke domein; een onderzoek onder verschillende beroepsgroepen', *Justitiële Verkenningen* 2003/3 *Vloeken, schelden en schimpen*: 54-65
- Mueller, C. en M. Landsman,  
 2004 'Legitimacy and Justice Perceptions', *Social Psychology Quarterly*: 189-202
- Murphy, K.,  
 2005 'Regulating more effectively: the relation between procedural justice, legitimacy and Tax- non-compliance', *Journal of law and society*: 562-589
- Oppelaar, J en K. Wittebrood,  
 2006 *Anstige burgers. De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. SCP Den Haag)
- Pardo, I .(ed),  
 2000 *Morals of Legitimacy. Between Agency and System*. New York en Oxford: Berghahn Books
- Pas, B.  
 1992 *Attentieborden langs de weg: acceptatie en effect*. Nijmegen: ITS
- Paternoster, R., R. Brame, R. Bachman, L.W.Sherman,  
 1997 'Do fair procedures matter? The effect of procedural justice on spouse assault'. *Law & Society Review*, 31/1: 163-204
- Putnam, R.D. met R. Leonardi en R.Y Nanetti,  
 1993 *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Prisma-onderzoek,  
 2004 *Een ogenblik geduld a.u.b.*, Amersfoort: Prisma  
 2006 *Iets duidelijker a.u.b.... Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten in de periode 2003-2005*. Amersfoort: Prisma  
 2006 *De zaken meer op orde. Klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken*. Amersfoort: Prisma
- Roos, Th. de,  
 2000 *Het grote onbehagen. Emoties en onbegrip over de rol van het strafrecht*. Amsterdam: Balans
- Schuyt, K.,  
 2006 *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Schuyt, K. e.a.,

1978 *Een beroep op de rechter*. Deventer: Kluwer

Sociaal en Cultureel Planbureau,

2000 *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag: SCP

2002 *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*.  
Den Haag: SCP

2005 *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP

Spijkerboer, T.,

2002 'De Afdeling en de rechtsstaat: het hoger beroep in vreemdelingenzaken',  
*NJB* 2002/40: 2082-2088

Stokkom, B. van,

2002 *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen, deelrapport I*.

2005 *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer

Stokkom, B. van, en L. Gunther Moor,

2004 *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politieke ethiek*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie

Sushine, J. en T. Tyler,

2003 'Moral solidarity, identification with the Community and the Importance of procedural justice: the police as prototypical representatives of a group's moral values', *Social Psychology Quarterly*: 153-165

Thibaut, J. en L. Walker,

1975 *Procedural Justice. A psychological analysis*. New York etc.: John Wiley and sons

Tyler, T.R.,

1990 *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press

1997 'The psychology of legitimacy: a relational perspective on voluntary deference to authorities', *Personality and Social Psychology Review*, 1/4: 323-345

2004 Enhancing Police Legitimacy, *American Academy of Political & Social Science*: 84-99

2006 'Psychological perspectives on legitimacy', *Annual Review Psychology*: 375-400

Tyler T.R. en K. Rasinski,

1991 'Procedural justice, institutional legitimacy, and the acceptance of unpopular U.S. supreme court decisions: a reply to Gibson', *Law and Society Review*, 25/ 3: 621-635



- Tyler, T.R. en G. Mitchell,  
1994 'Legitimacy and the empowerment of discretionary legal authority. The United States Supreme Court and abortion rights', *Duke Law Journal*, 43: 703-815.
- Tyler, T.R. en P. Degoey,  
1996 'Trust in organizational authorities: The influence of motive attributions on willingness to accept decisions', in R. Kramer en T.R. Tyler (eds), *Trust in organizational authorities*. Beverly Hills: Sage: 331-356
- Tyler, T.R. en Y.J. Huo,  
2002 *Trust in the Law. Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation
- Velthoven, B. van, en M. Ter Voert,  
2004 *Geschildbeslechtingdelta 2003: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Vijver, C. van der,  
1993 *De burger en de zin van strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande bv.  
2006 *Legitimiteit, gezag en politie. Een verkenning van de hedendaagse dynamiek*. Studie in het kader van het Programma Politie en Wetenschap
- Vries, M. de en C. van der Vijver,  
2002 *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: SMVP
- Vuijsje, H. en C. Wouters,  
1999 *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen* (uitgave ter gelegenheid van 25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau). Den Haag: SCP
- Wittebrood, K, J.A. Michon en M.J. ter Voert,  
1997 *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving*. Deventer: Gouda Quint
- Weber, M.,  
1976 *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr
- Weyers, H. en J. Stamhuis (red.),  
2003 *Zelfregulering. Speciaal nummer van Recht der Werkelijkheid*, 24/3
- Zouridis, S.,  
2005 'Gedragen recht. Opvattingen en misvattingen over legitimiteit'. (concept)

## **Bijlage II.**

### **Geraadpleegde deskundigen**

Ten behoeve van het onderzoek zijn, zowel in de beginfase als in de slotfase van de literatuurstudie, de volgende deskundigen geraadpleegd:

Dr. E. de Bakker (LEI, WUR)  
*Rechtssociologie*

Prof.mr. J.M. Barendrecht (UvT)  
*Privaatrecht*

Prof.dr. M.A.P. Bovens (UU)  
*Bestuurskunde*

Prof.dr. P. Dekker (SCP)  
*Politieke wetenschappen*

Prof. mr. N.J.H. Huls (EUR)  
*Rechtssociologie*

Mw. dr. M. Malsch (NSCR)  
*Criminologie; sociale psychologie*

Dr. R.J.S. Schwitters (UvA)  
*Rechtsfilosofie; -sociologie*

## **Bijlage III.**

### **Samenstelling begeleidingscommissie**

De begeleidingscommissie voor het onderzoek in opdracht van het WODC met de titel 'Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitie-optreden' was als volgt samengesteld:

Prof.dr. R.J. van der Veen, voorzitter  
*Hoogleraar sociologie arbeid en organisatie, Erasmus  
Universiteit Rotterdam*

Prof.mr. F.J. van Ommeren  
*Programmaleider 'Bruikbare rechtsorde', Ministerie van Justitie*

Dr. D. Scheele  
*Stafmedewerker, Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid*

Prof.dr.mr. S. Zouridis  
*Directeur Algemene Justitiële Strategie, Ministerie van Justitie*

Mw.mr.W.M. de Jongste  
Projectbegeleider, WODC.