

REACTIE

Mooie woorden zijn nog geen mooie daden

Een kritische reflectie op het verband tussen legitimiteit en nalevingsgedrag^{*}

Ben van Velthoven & Bo Terpstra

Tylers denkmodel: theorie en empirie

In zijn boek *Why People Obey the Law*, en in de vele publicaties die daarop zijn gevolgd, zoekt Tyler een antwoord op de vraag waarom burgers de wet- en regelgeving naleven.¹ Hij stelt daarbij twee perspectieven tegenover elkaar. Vanuit een *instrumenteel* perspectief bezien kan de hypothese worden geformuleerd dat burgers een min of meer rationele afweging maken van de verwachte voor- en nadelen, materieel en immaterieel, van het naleven dan wel overtreden van de regels. Die voor- en nadelen zijn in de eerste plaats afhankelijk van de persoonlijke situatie van de betrokkene, maar kunnen ook vanuit de samenleving worden beïnvloed door het creëren van een risico op een sanctie. Bij een verhoging van de pakkans en/of van de strafmaat neemt dat sanctierisico toe, zodat er, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, meer of minder burgers zullen zijn voor wie het positieve saldo van baten en kosten van regelovertreding omslaat in een negatief saldo. Die burgers kiezen voortaan voor naleving.

Tyler zelf ziet meer in een *normatief* perspectief. In zijn denkmodel staat het begrip legitimiteit centraal, het gevoel van burgers dat de autoriteiten het verdienen om gerespecteerd en gehoorzaamd te worden. De hypothese is dat legitimiteit burgers ertoe brengt om mee te werken met de autoriteiten en zich aan de rechtsregels te houden. Ze doen dat niet omdat ze het met elke afzonderlijke rechtsregel eens zijn, en ook niet op grond van het sanctierisico en de persoonlijke afweging van baten en kosten, maar omdat ze accepteren dat het moreel juist is om de autoriteiten te volgen. Om een verklaring te kunnen geven voor verschillen in de ervaren legitimiteit tussen burgers, voegt Tyler nog een tweede element aan zijn denkmodel toe. Hij gaat ervan uit dat burgers hun legitimiteitswaardering mede baseren op de eigen ervaringen met de autoriteiten in kwestie. Als burgers in hun contacten met autoriteiten eerlijk en respectvol worden behandeld, krijgen ze het gevoel dat ze worden gewaardeerd als lid van de samenleving. Dat vergroot hun steun voor de bestaande organisatie van de samenleving. Procedurele rechtvaardigheid draagt dus bij aan de gepercipieerde legitimiteit van de autoriteiten. Samenvoeging van de twee elementen van Tylers denkmodel leidt

^{*} Reactie op: Marc Hertogh, Bert Schudde en Heinrich Winter: *Geen woorden maar daden: De invloed van legitimiteit en vertrouwen op het nalevingsgedrag van verkeersovertreeders*, RdW 2013-2.

¹ Tyler 1990, Tyler & Huo 2002, Sunshine & Tyler 2003.

tot de volgende causale keten: procedurele rechtvaardigheid → legitimiteit → naleving.

Daarbij kan worden aangetekend dat in de eerste publicaties over Tylers denkmodel het gedrag en de legitimiteit van de autoriteiten centraal stonden, in het bijzonder van de politie. In enkele latere studies is ook aan de legitimiteit van de wetgeving een rol toegekend. De idee is dan dat de twee vormen van legitimiteit min of meer naast elkaar staan en elk een eigen invloed op het nalevingsgedrag kunnen hebben.²

Het denkmodel van Tyler is internationaal onderwerp geweest van een hele reeks empirische studies, met als belangrijkste thema het optreden van de politie. De bevindingen bieden overwegend steun voor de causale keten procedurele rechtvaardigheid → legitimiteit → naleving. Bovendien is de invloed van legitimiteit op het nalevingsgedrag groter dan van instrumentele factoren als de gepercipieerde pakkans, de effectiviteit van het politieoptreden en de distributieve rechtvaardigheid.³ Bij die positieve bevindingen zijn echter enkele kritische opmerkingen te plaatsen:

- De nadere invulling van het model is niet altijd even consequent (legitimiteit van autoriteiten en/of legitimiteit van wetgeving, keuze van instrumentele en controlevariabelen). Dat geldt ook voor de operationalisering van de sleutelvariabelen. Belangrijke vraag is in hoeverre die keuzen de resultaten beïnvloeden. Reisig e.a. laten in ieder geval zien dat met beter geconstrueerde en gevalideerde schalen de conclusies van Tyler blijven staan.⁴
- Het empirische onderzoek naar de relatie tussen legitimiteit en naleving is volledig gebaseerd op enquêtegegevens. Daarmee ontbreekt vooralsnog een

2 Murphy e.a. 2009, Jackson e.a. 2012.

3 Zie bijv. Sunshine & Tyler 2003, p. 528 en 531. Yagil 1998 daarentegen vindt dat normatieve factoren wel van belang zijn voor de naleving van verkeersregels door jonge automobilisten, maar dat oudere bestuurders zich laten leiden door instrumentele factoren. Verder is bij Jackson e.a. 2013 legitimiteit wel relevant ten aanzien van bepaalde vormen van veelvoorkomende criminaliteit, maar bij de naleving van verkeersregels spelen alleen de pakkans en het persoonlijke morele oordeel over de verkeersregels een rol.

4 Reisig e.a. 2007.

antwoord op de vraag in hoeverre de opvattingen van de burgers neerslaan in hun feitelijke gedrag.⁵

- De empirische studies hebben voornamelijk betrekking gehad op de Verenigde Staten, met een enkele toepassing in Israël, Australië en Groot-Brittannië.⁶ Dat laat de vraag open of het denkmodel ook relevant is voor het Europese vasteland, meer in het bijzonder voor Nederland.

Nederlands onderzoek naar CJIB-debiteuren

In dat verband is het bijzonder interessant dat Hertogh, Schudde en Winter (hierna: HSW) recent in dit tijdschrift een poging hebben ondernomen om het verband tussen legitimiteit en nalevingsgedrag ook in een Nederlandse context aan een empirische toets te onderwerpen.⁷ Het onderzoek is extra interessant, omdat niet alleen wordt gekeken naar het door de deelnemers zelf in een enquête gerapporteerde nalevingsgedrag, maar ook naar de feitelijke bij het CJIB geregistreerde overtredingen.

Voor het onderzoek zijn 7.000 natuurlijke personen met een Nederlands adres of kenteken aangeschreven die in de periode maart-juni 2011 via het CJIB een boetebeschikking hadden ontvangen. De boete betrof een verkeersovertreding (te hard rijden, door rood rijden, fout parkeren, rijden onder invloed, niet *handsfree* bellen) of het niet kunnen voldoen aan de identificatieplicht. Door de respondenten zijn uiteindelijk 1.182 bruikbare vragenlijsten ingeleverd, een nettorespons van 16,9 procent. HSW stellen dat de dataset op basis van de beperkt beschikbare demografische informatie van het CJIB (geslacht en leeftijd) ‘redelijk overeenkomt met de oorspronkelijke steekproef’.⁸ Via de vragenlijsten zijn gegevens verzameld over:

- 5 Paternoster e.a. 1997 is de enige ons bekende studie die een verband probeert te leggen tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid in contact met de politie en het feitelijke gedrag daarna (meer in het bijzonder: huiselijk geweld). Helaas is de benadering door de politie in termen van procedurele rechtvaardigheid geen onderdeel geweest van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Daardoor zijn de relevante gegevens slechts voor een deel van de steekproef verzameld. Bovendien kunnen grote vraagtekens worden geplaatst bij de gehanteerde schaal. Van de vijf items verwijzen er drie naar respectievelijk de verwachting om door de politie gearresteerd te worden en het gebruik van handboeien en van geweld door de politie. Dat zijn nu niet bepaald items die direct in verband worden gebracht met de beleving van procedurele rechtvaardigheid. Maar het probleem zit dieper. De door de politie gevolgde benadering is niet onafhankelijk gekozen van de persoon van de dader. Het is dan ook zeer wel denkbaar dat de gehanteerde schaal voor procedurele rechtvaardigheid vooral de (on)waarschijnlijkheid van recidive heeft gemeten. Het gevonden negatieve verband tussen de gemeten procedurele rechtvaardigheid en het optreden van recidive hoeft dan helemaal geen bewijs te zijn voor de theorie, maar een simpele bevestiging van het feit dat sommige personen nu eenmaal kenmerken hebben die vaker tot recidive leiden. Aan de resultaten van deze studie kan dan ook weinig waarde worden gehecht.
- 6 Resp. Yagil 1998, Murphy e.a. 2009 en Jackson e.a. 2012, 2013.
- 7 Hertogh e.a. 2013. Meer gedetailleerde informatie over de onderzoeksopzet en de gebruikte schalen is te vinden in Hertogh e.a. 2012.
- 8 Hertogh e.a. 2013, p. 96.

- een aantal persoonlijke achtergrondkenmerken van de respondenten (leeftijd, geslacht, opleiding, bruto-inkomen, etnische achtergrond);
- persoonlijke problemen van administratieve en/of financiële aard;
- het persoonlijke morele oordeel over de verschillende overtredingen;
- het morele oordeel van de sociale omgeving over de verschillende overtredingen;
- de persoonlijke inschatting van de pakkans voor de verschillende overtredingen;
- de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de afhandeling van de boete door het CJIB;
- de ervaren procedurele rechtvaardigheid in contacten met de politie en de rechter in het voorafgaande jaar, voor zover van toepassing;
- de algemene tevredenheid over het werk van het CJIB, de politie en de rechter;
- drie aspecten van legitimiteit, namelijk (1) de algemene plicht om de wetten na te leven, (2) de algemene steun voor de politie en (3) de legitimiteit van de wetgeving;
- de persoonlijke verwachting omtrent het toekomstige nalevingsgedrag.

Daarnaast is in de CJIB-bestanden nagegaan hoe vaak de respondenten een boete hadden gekregen in de twaalf maanden voorafgaande aan de overtreding die de aanleiding vormde voor hun opname in de steekproef. Dat leverde de maatstaf voor het feitelijke nalevingsgedrag.

Het zelfgerapporteerde nalevingsgedrag (een continue variabele op een schaal van 0 tot 3, van heel slecht tot heel goed, met een gemiddelde van 2,41 en een standaarddeviatie van 0,58) is geanalyseerd met behulp van lineaire regressie. De resultaten kunnen als volgt worden samengevat:

- Alle drie vormen van legitimiteit blijken een significant gunstig effect op naleving te hebben.
- Los daarvan heeft ook de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de afhandeling van de boete door het CJIB een gunstig effect.
- Datzelfde geldt voor het persoonlijke morele oordeel.
- Daarnaast spelen kenmerken van de respondenten een rol van betekenis. Mensen met administratieve problemen, laag opgeleiden en niet-westerse allochtonen zijn minder dan anderen geneigd tot regelnaleving.
- Er is ook een substantieel verschil tussen de verschillende groepen overtredders binnen de steekproef. Respondenten die in de steekproef zijn beland vanwege rijden onder invloed of rijden door rood hebben een aanzienlijk beter nalevingsgedrag dan snelheidsovertreders, en die hebben op hun beurt weer een duidelijk beter nalevingsgedrag dan de personen die geen geldig ID bij zich droegen.
- Geen significant effect is gevonden voor de geschatte pakkans, het inkomen en het morele oordeel van de sociale omgeving.

Voor het waargenomen nalevingsgedrag is een indeling in 4 klassen gekozen: 1 of 2, 3 of 4, 5 of 6 en 7 of meer boetes. Het nalevingsgedrag is vervolgens onderwor-

pen aan een multinomiale logistische regressie, waarin overigens de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de morele oordelen van de respondent en diens sociale omgeving niet zijn meegenomen. De resultaten zijn als volgt:

- Bij de traditionele significantiegrens van 5 procent hebben alleen kenmerken van de respondenten invloed op het nalevingsgedrag. Mannen met een hoog inkomen maken duidelijk meer verkeersovertredingen dan anderen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat mensen met administratieve problemen meer en autochtonen minder overtredingen begaan dan anderen.
- Daarentegen zijn er geen significante verschillen tussen de verschillende groepen overtreeders binnen de steekproef.
- De pakkans is niet significant en heeft bovendien het verkeerde teken.
- Geen van de drie vormen van legitimiteit heeft een significante invloed op het nalevingsgedrag als de significantiegrens van 5 procent wordt aangehouden. Wordt die grens opgerekt tot 10 procent, dan heeft de gevoelde algemene plicht om de wetten na te leven een remmend effect op het aantal overtredingen; de andere vormen van legitimiteit hebben ook dan geen effect.

Op basis van deze resultaten stellen HSW vast dat er belangrijke verschillen zijn tussen het zelfgerapporteerde en het waargenomen nalevingsgedrag. Dat belet hen echter niet om te concluderen dat hun bevindingen voor Nederland Tylers centrale stelling bevestigen: 'normatieve motieven (zoals legitimiteit) bieden een betere verklaring voor naleving dan instrumentele motieven (zoals afschrikking)'. 'Dit laat zien dat zijn werk ook relevant is buiten de specifieke Amerikaanse context.'⁹

Aan het eind van hun betoog richten HSW zich ook nog eens tot politici, beleidsmakers en andere vertegenwoordigers van de overheid: 'Ten slotte zijn de uitkomsten van dit onderzoek niet alleen in theorie maar ook in de praktijk van belang. (...) Legitimiteit en vertrouwen hebben niet alleen betekenis voor wat mensen zeggen, maar ook voor wat zij doen.'¹⁰ Die slotzin maakt tevens duidelijk waarom de titel van hun artikel in dit tijdschrift – *Geen woorden maar daden* – geen vraagteken bevat.

Kritische reflectie I: opzet en uitvoering van het onderzoek

De conclusies van HSW dat (1) legitimiteit van invloed is op wat mensen doen en dat (2) normatieve factoren zoals legitimiteit een betere verklaring bieden voor het nalevingsgedrag dan instrumentele motieven, nodigen uit tot een kritische reflectie. Naar ons oordeel zijn er namelijk diverse aspecten in de opzet en de uitvoering van het onderzoek en in de duiding van de resultaten die aanleiding geven tot twijfel. In totaal is de twijfel zo groot dat de genoemde conclusies van HSW volgens ons niet houdbaar zijn. Daarmee bedoelen we niet – we komen erop terug – dat normatieve overwegingen geen rol zouden kunnen spelen in het nalevingsgedrag van heel veel burgers.

⁹ Hertogh e.a. 2013, p. 104, 107.

¹⁰ Hertogh e.a. 2013, p. 108.

Onze kanttekeningen bij het onderzoek van HSW zijn van verschillende aard. In deze paragraaf bespreken we onze vragen en opmerkingen bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. In de volgende paragraaf verbreden we het perspectief en staan we stil bij de duiding van de resultaten.

1. De eerste twijfel heeft betrekking op de representativiteit van de dataset. HSW geven in het geheel geen cijfers om de representativiteit naar geslacht te kunnen beoordelen. Uit de gegevens met betrekking tot leeftijd kan worden afgeleid dat de groep jongeren tot 35 jaar zo'n 30 procent ondervertegenwoordigd is en de groep boven de 45 navenant oververtegenwoordigd.¹¹ Een en ander kan betekenen dat de resultaten niet onbelangrijk vertekend zijn.¹²
2. HSW maken voor het meten van vrijwel al hun variabelen (zelfgerapporteerd nalevingsgedrag, legitimiteit, afschrikking enz.) gebruik van een 4-puntschaal. Aan de respondenten zijn reeksen items voorgelegd met antwoordmogelijkheden in de trant van *geheel oneens* – *oneens* – *eens* – *geheel eens* of varianten daarop. De antwoordmogelijkheden zijn vervolgens per item omgezet in scores 0 – 1 – 2 – 3, waarna voor elke variabele de scores voor de bijbehorende items zijn gemiddeld. Bij nadere beschouwing blijken de respondenten echter bij elk item ook een vijfde antwoordmogelijkheid ter beschikking te hebben gehad: *weet niet*.¹³ Anders dan bij een traditionele Likertschaal zijn de *weet niet*-antwoorden door HSW bij de berekening van de schaalscores niet opgevat als tussenpositie tussen *oneens* en *eens*, maar als *missing values*. Dat heeft grote gevolgen voor het aantal bruikbare schaalscores voor de verschillende variabelen. Bij het zelfgerapporteerde nalevingsgedrag bijvoorbeeld is de gerapporteerde N 953 en bij de drie vormen van legitimiteit respectievelijk 859, 904 en 873. Wanneer die aantallen worden afgezet tegen de netto-respons van 1.182, wordt duidelijk dat HSW voor zo'n 20 tot 30 procent van de respondenten de informatie die vervat zat in de *weet niet*-antwoorden hebben weggegooid. Dat op zich kan de resultaten al behoorlijk hebben vertekend.
3. Maar het probleem is nog verergerd doordat HSW bij hun regressies hebben gekozen voor de optie *missing = replace with means*. De informatie die was vervat in de *weet niet*-antwoorden is dus niet alleen weggegooid, maar deels¹⁴ vervangen door andere, vertekende informatie.
4. Het betoog van HSW zou naar eigen zeggen alleen betrekking hebben op de overtreding van verkeersregels. Toch zijn in de eigenlijke analyses de overtreders en overtredingen van de ID-plicht gewoon meegenomen. Onduidelijk is waarom, want de groep overtreders van de ID-plicht wijkt afgaande op de gemiddelde schaalscores op tal van punten af van de verkeersovertreders.

11 Hertogh e.a. 2012, p. 78 geven voor twee deelgroepen van respondenten gegevens over de leeftijdsverdeling van de steekproef en de dataset. Op basis daarvan kunnen de feitelijke aantallen in de dataset worden vergeleken met de verwachte aantallen bij evenredige vertegenwoordiging.

12 Vgl. Yagil 1998 voor wat betreft de mogelijke invloed van leeftijd.

13 Hertogh e.a. 2012, p. 79.

14 Bij de lineaire regressies wordt helaas niet het aantal gebruikte waarnemingen vermeld. Daardoor is niet duidelijk of de optie *missing = replace with means* alleen is toegepast op de verklarende variabelen, of ook op de te verklaren variabele.

Meenemen van die groep, hoewel relatief klein, kan hebben bijgedragen aan vertekende resultaten.

5. De schaal voor het zelfgerapporteerde nalevingsgedrag is gebaseerd op 4 tot 6 items, afhankelijk van de overtreding die de aanleiding vormde voor de opneming van de respondent in de steekproef. De voorgelegde items waren deels algemeen van aard (zoals 'Ik houd me nu niet meer aan de verkeersregels.'), deels toegespitst op de aard van de eerder gepleegde overtreding (zoals: 'Ik stop nu alleen nog voor rood als ik dat nodig vind.'). Bijgevolg is het gerapporteerde nalevingsgedrag binnen de dataset op 6 verschillende manieren gemeten, uiteenlopend van 4 algemene vragen voor de niet *handsfree* bellers, via 4 algemene en 2 specifieke vragen voor de vier andere deelgroepen verkeersovertreders tot 4 specifieke vragen voor de overtreders van de ID-plicht. Dat betekent dat de te verklaren variabele niet in alle gevallen noodzakelijkerwijs hetzelfde meet, wat wederom een potentiële bron van vertekening oplevert.¹⁵
6. De schaal voor het feitelijke nalevingsgedrag is gebaseerd op het aantal boetes in de 12 maanden voorafgaande aan de overtreding die de aanleiding vormde voor opneming in de steekproef. Dat numerieke aantal is omgezet in een categorale variabele met 4 klassen: 1 of 2, 3 of 4, 5 of 6 en 7 of meer boetes. Op die categorale variabele (N = 461) is vervolgens een multinomiale logistische regressie uitgevoerd, waarbij de klasse 1 of 2 (n = 297) als referentiecategorie fungeerde.

Deze procedure roept verschillende vragen op. In de eerste plaats maken HSW op geen enkele wijze duidelijk waarom het zinvol zou zijn om voor de feitelijke naleving 12 maanden in de tijd *terug* te kijken, terwijl de zelfrapportage wel prospectief is. Loopt de veronderstelde causale relatie nu van legitimiteit naar naleving of van naleving naar legitimiteit?

Ten tweede zijn er blijkbaar $1.182 - 461 = 721$ respondenten die in het voorafgaande jaar *geen* boete hebben gehad. HSW maken niet duidelijk waarom deze 721 respondenten niet van betekenis zijn voor hun onderzoek naar het feitelijke nalevingsgedrag. Deze groep zou naar ons oordeel een veel logischer referentiegroep zijn dan de klasse met 1 of 2 boetes. Nu geeft de regressie alleen een verklaring waarom 162 respondenten niet 1 of 2 maar 3 of meer overtredingen hebben begaan.

Een derde vraag betreft de indeling in klassen in combinatie met de toegepaste schattingsmethode. HSW leggen niet uit waarom ze de informatie die is vervat in het aantal boetes (0, 1, 2, enz.) voor een deel weggooien door het creëren van gecombineerde klassen. Die vraag klemmt temeer daar de toegepaste multinomiale logistische regressietechniek eigenlijk niet geschikt is

15 Zie in dat verband ook Hertogh e.a. 2012, p. 95, waar uitsplitsing van de lineaire regressie naar de zes deelgroepen van overtreders tot belangrijke verschillen in uitkomsten blijkt te leiden. Voor de rijders onder invloed en de foutparkeerders blijkt legitimiteit bijvoorbeeld helemaal geen invloed te hebben op het toekomstige nalevingsgedrag. Die verschillen kunnen natuurlijk hun basis hebben in de specifieke aard van de overtreding en de specifieke kenmerken van de desbetreffende overtreders. Maar het is niet uitgesloten dat de verschillen (mede) te wijten zijn aan meetfouten in de te verklaren variabele.

voor geordende nominale variabelen, terwijl er anderzijds wel goede analyse-technieken bestaan voor telvariabelen (Poisson- of negatief binomiale regressie).

7. Ten slotte wordt niet toegelicht waarom in de regressie voor de feitelijke naleving twee variabelen zijn weggelaten die een significante rol speelden bij de verklaring van het zelfgerapporteerde nalevingsgedrag, te weten de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de contacten met het CJIB en het persoonlijke morele oordeel. Onduidelijk is in hoeverre de resultaten voor het feitelijke nalevingsgedrag daardoor vertekend zijn en nog vergeleken kunnen worden met die voor de zelfgerapporteerde naleving. Is het wellicht zo dat bij het meenemen van de twee genoemde factoren geen enkele vorm van legitimiteit significant was, ook niet op 10 procent-niveau?

Al met al concluderen we dat de resultaten van HSW met betrekking tot de verklaring van het zelfgerapporteerde en feitelijke nalevingsgedrag zodanig vertekend (kunnen) zijn, dat aan de bevindingen geen enkele inhoudsvolle betekenis kan worden toegekend. Ze hebben vooralsnog alleen illustratieve waarde.

Daarbij tekenen we aan dat aan (vrijwel) al onze bedenkingen tegemoet gekomen kan worden door het opnieuw inschalen van de variabelen op basis van het onderliggende cijfermateriaal en het toepassen van een meer geschikte schattingstechniek. Bij die gelegenheid zou ook de analyse gedifferentieerd kunnen worden naar de deelgroepen overtreeders binnen de dataset en de verschillende typen overtredingen. Interessante vraag is bijvoorbeeld of een boete voor te hard rijden een ander effect heeft op toekomstige snelheidsovertredingen dan op andere soorten verkeersovertredingen enzovoort.

Kritische reflectie II: duiding van de resultaten

Los van de opzet en uitvoering van het onderzoek van HSW hebben we ook een aantal kanttekeningen bij de duiding van hun resultaten.

1. HSW presenteren de resultaten ten aanzien van het zelfgerapporteerde en feitelijke nalevingsgedrag steeds naast elkaar, alsof beide sets van bevindingen even waardevol zijn. Dat is echter helemaal niet zo vanzelfsprekend. In de eerste plaats kan uit de samenvatting van de regressieresultaten hierboven worden afgelezen dat de twee vormen van naleving binnen de traditionele significantiegrenzen slechts twee gemeenschappelijke verklarende factoren kennen: het al dan niet hebben van administratieve problemen en de etnische achtergrond. Daarmee geven de onderzoeksresultaten steun aan de gedachte dat wat mensen zeggen niet (noodzakelijkerwijs) hetzelfde is als wat mensen doen.

Dat roept de vraag op welke resultaten meer gewicht in de schaal leggen. Het komt ons voor dat het voor een goed begrip van de ordenende werking van het recht in de samenleving belangrijker is om te weten wat mensen feitelijk doen dan wat ze zeggen te gaan doen (en daarna mogelijk vergeten of aan hun laars lappen). Dat is blijkbaar ook de opvatting van Tyler, gezien diens door

HSW met instemming – zo lijkt het althans – aangehaalde beoordeling van zijn eigen magnum opus: 'I think the biggest weakness of the book is the focus on self-reporting. I made the best case I can make for its validity but the fact is that it would have been a lot better to have had some actual evidence about people's behavior.'¹⁶

Het had dan ook voor de hand gelegen als HSW de resultaten op basis van de feitelijke naleving een duidelijk primaat hadden gegeven boven de resultaten op basis van de zelfrapportage.

2. In de verklaring van het feitelijke nalevingsgedrag door HSW komt van de drie vormen van legitimiteit alleen de algemeen gevoelde plicht om de wet na te leven enigszins in de buurt van de traditionele significantiegrens ($p = 0,095$ en $0,057$).

Ook anderszins is het gevonden effect niet overtuigend, omdat het alleen betrekking heeft op het krijgen van 3 of 4 dan wel 5 of 6 boetes ten opzichte van de referentiecategorie van 1 of 2 boetes. HSW stellen dus geen effect vast op het krijgen van de eerste twee boetes, noch op de verkeersovertreders met 7 of meer boetes.

Verder merken HSW in algemene zin op dat er gegeven de relatief kleine aantallen geen harde conclusies aan hun resultaten voor het feitelijke nalevingsgedrag verbonden kunnen worden.¹⁷

Het is ons dan ook een raadsel waarom HSW in de slotalinea menen te kunnen concluderen dat legitimiteit en vertrouwen betekenis hebben voor wat mensen doen. In hun resultaten ontbreekt voor zo'n harde conclusie alle grond.

De resultaten van het onderzoek geven ook aanleiding tot enkele meer algemene beschouwingen over de waarde van Tylers denkmodel. Zoals we al hebben gezien claimen HSW, in aansluiting op Tyler, dat normatieve motieven een betere verklaring bieden voor naleving dan instrumentele motieven. Die benadering van het nalevingsgedrag alsof het om elkaar uitsluitende paradigma's gaat, lijkt zowel wetenschappelijk als beleidsmatig weinig vruchtbaar.

3. Laten we nog eens precies naar de resultaten van HSW kijken om de juistheid van hun claim te beoordelen. Inderdaad komt uit hun regressieanalyse naar voren dat alle drie onderscheiden vormen van legitimiteit, evenals de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de contacten met het CJIB, een significante invloed hebben op de zelfgerapporteerde naleving, en de gepercipieerde pak-kans niet. Tegelijk blijkt echter dat de normatieve factoren samen maar een klein deel van de totale variantie in het nalevingsgedrag voor hun rekening nemen. Naast legitimiteit spelen namelijk ook verschillende persoonlijke kenmerken een significante rol, evenals de aard van de overtreding. En alles bijeen is de verklaarde variantie niet meer dan 22,4 procent. Wie een serieuze poging wil doen om de naleving van wet- en regelgeving te begrijpen kan op

¹⁶ Geciteerd door Hertogh e.a. 2013, p. 101.

¹⁷ Hertogh e.a. 2013, p. 102.

basis van de resultaten van HSW dus nooit tevreden zijn met Tylers denkmiddel alleen. Er is veel meer aan de hand.

Datzelfde punt kan ook op een andere manier gemaakt worden. Wie naar de itemscores van HSW kijkt, komt tot de ontdekking dat de stelling 'Iedereen moet zich aan de wet houden, ook als men het er niet mee eens is' wordt onderschreven door 85,2 procent van hun respondenten; 3,7 procent weet het niet en slechts 11,0 procent reageert afwijzend. Die scores zijn buitengewoon opvallend in het licht van het gegeven dat de steekproef voor 100 procent is samengesteld uit CJIB-debiteuren. Blijkbaar heeft de opvatting dat iedereen zich aan de wet moet houden, deze respondenten er persoonlijk niet van weerhouden om toch in een bepaalde situatie de wet- en regelgeving te overtreden.¹⁸ Kortom, de ervaren legitimiteit is geen alles-of-niets variabele. In een gegeven situatie kunnen andere overwegingen meespelen, die de individuele afweging laten doorslaan in een andere richting.

Als dat punt aanvaard is, is het nog maar een kleine stap naar een poging om het normatieve en het instrumentele perspectief te integreren. Hoe dat zou kunnen, heeft een van ons elders besproken.¹⁹ Stel dat het instrumentele perspectief als uitgangspunt wordt genomen, in de zin dat een persoon van geval tot geval een afweging maakt van zijn baten en kosten van naleving dan wel overtreding van de wet- en regelgeving.²⁰ Het is te verwachten dat die baten en kosten (wat levert de overtreding op, wat zijn de consequenties van het sanctierisico) sterk samenhangen met de kenmerken van de persoon in kwestie en de aard van de overtreding. Maar de persoon is ook een sociaal wezen. In het samenleven wordt hij door zijn medemensen aangekeken en aangesproken op zijn gedrag. Door het socialisatieproces internaliseert hij de maatschappelijk gangbare normen en waarden in meer of mindere mate. Die geïnternaliseerde normen en waarden vormen vervolgens voor hem net zo zeer een drempel voor regelovertreding als het sanctierisico.

Met zo'n geïntegreerd model kan worden verklaard waarom grote delen van de bevolking zich een groot deel van de tijd aan een groot deel van de bestaande wet- en regelgeving houden, ook als het effectieve strafrisico klein is. De drempel vanwege de normen en waarden is dan blijkbaar hoog genoeg, als tegenwicht tegen de mogelijke persoonlijke voordelen van regelovertreding. Maar de gecombineerde drempel vanwege het normbesef en het sanctierisico blijkt in de praktijk niet altijd en voor iedereen hoog genoeg te zijn. Soms doen zich situaties voor waarin de persoonlijke baten, ingegeven door de aard van de overtreding en de kenmerken van de persoon in kwestie, ook iemand met een zeer goed ontwikkeld normbesef in verleiding kunnen brengen. Het komt ons voor dat zo'n geïntegreerd model een veel betere basis biedt voor het duiden van regressieresultaten à la HSW, dan te vertrouwen op een eenzijdig normatief perspectief.

18 En vaak meer dan eens, afgaande op de gegevens over het feitelijke nalevingsgedrag.

19 Van Velthoven 2012, paragraaf 2.3.

20 Aan die afweging kan heel wel een beperkte vorm van rationaliteit ten grondslag liggen. Zie bijv. Klein Haarhuis & Niemeijer 2013.

4. In het verlengde daarvan is het ook beleidsmatig niet erg verstandig om op basis van het onderzoek van HSW conclusies te trekken over het instrumentele perspectief in het algemeen, en afschrikking in het bijzonder.

Als regressieresultaten suggereren dat burgers weinig gevoelig zijn voor veranderingen in de pakkans, moet in de eerste plaats worden gezien wat daarvan de reden is. Wellicht is het sanctierisico voor de burgers zodanig gering dat het geen gewicht in de schaal legt bij hun afweging om de wet- en regelgeving na te leven of te overtreden. Het is dan heel goed mogelijk dat een relatief bescheiden wijziging van de pakkans daarin weinig of geen verandering brengt, terwijl een substantiële wijziging van het sanctierisico wel degelijk merkbaar effect zou kunnen hebben.²¹

In de tweede plaats, ook als afschrikking maar in beperkte mate werkt,²² kunnen sancties interessant voor het beleid. De waarde voor het beleid moet worden beoordeeld in termen van effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid). Hoe groot is het effect van een wijziging in het gebruik van het beleidsinstrument? En hoe is dan de verhouding tussen de bijbehorende maatschappelijke kosten en baten? Ook een beleidsinstrument dat op zich weinig effect heeft, kan voor het beleid interessant zijn als met inzet van relatief weinig middelen toch een waardevol resultaat is te bereiken.²³ Neem het voorbeeld van de snelheidsovertredingen. Op heel veel wegen is de pakkans gering, evenals de naleving. Als op gerichte plaatsen camera's worden aangebracht, kan de pakkans tegen relatief bescheiden kosten aanzienlijk worden opgevoerd. Onderzoek heeft aangetoond dat dat een zodanig gunstig effect op de naleving kan hebben, dat het aantal ernstige verkeersongevallen merkbaar wordt teruggedrongen.²⁴

Nu kunnen wij ons op zich prima voorstellen dat vanuit het normatieve perspectief van Tylers denkmodel een zelfde (of beter) resultaat kan worden bereikt. Mogelijk kunnen door het vergroten van de legitimiteit van de wetgeving en de politie burgers ertoe worden gebracht om zich beter dan voorheen aan de verkeersregels te houden.²⁵ Daarmee weten de beleidsmakers echter nog niet hoe ze dat moeten bereiken. HSW geven op dat punt geen handvatten, omdat ze zich niet wagen aan een verklaring van de door de bur-

- 21 Er is in ieder geval voldoende empirisch bewijs dat gevangenisstraf een significant negatief effect heeft op de omvang van de criminaliteit. Zie Van Velthoven 2012, hoofdstuk 7.
- 22 We wijzen erop dat ook verschillende studies in de Tyler-lijn een significante invloed van het sanctierisico op het nalevingsgedrag rapporteren. Zie bijv. Tyler & Huo 2002, p. 528 en 532, Hough 2013.
- 23 Het inzoomen op significantieniveaus en bètawaarden alleen geeft dan ook onvoldoende informatie over de beleidsmatige betekenis van een variabele. Vgl. Van Velthoven 2012, p. 86-87.
- 24 SWOV, *De werking en effecten van snelheidscamera's*, factsheet september 2013.
- 25 In het hiervoor geschetste geïntegreerde model wordt dan de drempel vanwege de normen en waarden verhoogd.

gers gevoelde mate van legitimiteit.²⁶ Andere studies zoeken wel naar die verklaring en ruimen daarbij een belangrijke plaats in voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de contacten met de autoriteiten. Helaas maakt geen van die studies duidelijk wat de overheid nu *concreet* moet doen en laten om een bepaald resultaat te bereiken. Voor toepassing in de praktijk staat de overheid dus vooralsnog met lege handen. Als afgeleide daarvan is ook onduidelijk of de investering uiteindelijk de moeite waard zal blijken te zijn. En ten slotte is evenmin duidelijk of het inzetten op het normatieve perspectief tot een gunstiger saldo van maatschappelijke baten en kosten kan leiden dan het inzetten op een instrumentele benadering.²⁷

Conclusies

Ons commentaar op *Geen woorden maar daden*, het artikel van Hertogh, Schudde en Winter over de invloed van legitimiteit op het nalevingsgedrag van verkeersovertreders, kan worden samengevat in enkele conclusies.

In de eerste plaats hebben we vastgesteld dat de resultaten van HSW op zich genomen al niet sterk genoeg zijn om daaraan harde conclusies te verbinden. Daar komt bij dat de opzet en uitvoering van het onderzoek op een aantal belangrijke punten zodanig tekortschieten dat aan die resultaten hoe dan ook geen inhoudsvolle betekenis kan worden toegekend. Een en ander betekent dat er geen grond is voor de twee centrale claims van HSW, te weten (1) dat legitimiteit van invloed is op wat mensen doen en (2) dat normatieve factoren zoals legitimiteit een betere verklaring bieden voor het nalevingsgedrag dan instrumentele motieven. Omgekeerd kunnen de claims overigens ook niet worden verworpen op basis van de resultaten van HSW.

In de tweede plaats hebben we betoogd dat het normatieve perspectief alleen hoe dan ook onvoldoende verklaring geeft voor (de verschillen in) het nalevingsgedrag in de samenleving. Ook andere overwegingen, die gerelateerd zijn aan de aard van de overtreding en de kenmerken van de persoon in kwestie, blijken een rol te spelen. Dergelijke factoren passen beter in een instrumenteel perspectief. Er is dan ook veel voor te zeggen om beide perspectieven te integreren in een omvattend model.

In de derde plaats is er niets op tegen als voor het verbeteren van het nalevingsgedrag ook wordt gezocht naar beleidsalternatieven vanuit normatief perspectief, integendeel. Maar helaas heeft het vele onderzoek op het terrein van procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit tot nu toe geen concrete handvatten aangedragen

26 Voor een deel is dat begrijpelijk omdat de beschikbare maatstaven voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de contacten met het CJIB, de politie en de rechter tekortschieten. Veel respondenten hebben rondom hun boete nu eenmaal niet (direct) met deze autoriteiten van doen gehad. Maar daar staat tegenover dat HSW wel voor alle respondenten beschikken over hun algemene tevredenheidsoordeel ten aanzien van het werk van het CJIB, de politie en de rechter. HSW hadden kunnen bezien in hoeverre die variabelen een verklaring bieden voor de legitimiteit.

27 Met de kanttekening dat de instrumentele benadering verder reikt dan afschrikking alleen. Voor de aanpak van bepaalde typen verkeersovertredingen kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan de herinrichting van wegen of aan technische aanpassingen van auto's.

waarmee de beleidsmaker in de praktijk aan de gang kan. Daardoor is vooralsnog ook onduidelijk of een beleid op basis van het normatieve perspectief beter zou scoren in termen van effectiviteit en doelmatigheid dan een beleid op basis van het instrumentele perspectief. Indachtig het adagium van de 'oude schoenen' is het dan beter om de instrumentele benadering in het algemeen en de afschrikkingsgedachte in het bijzonder vooralsnog niet af te schrijven.

Literatuur

- Hertogh, M., B. Schudde & H. Winter, 'Geen woorden maar daden. De invloed van legitimiteit en vertrouwen op het nalevingsgedrag van verkeersovertreders', *Recht der Werkelijkheid* 2013, 2, p. 89-112.
- Hertogh, M.L.M., H.B. Winter & L.T. Schudde, *Een factuurtje uit Leeuwarden. De invloed van legitimiteit op het nalevings- en betalingsgedrag van CJIB-debiteuren*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012.
- Hough, M., J. Jackson & B. Bradford, 'Legitimacy, trust and compliance. An empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey', in: J. Tankebe & A. Liebling (red.), *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*, Oxford: Oxford University Press 2013.
- Jackson, J., B. Bradford, M. Hough, A. Myhill, P. Quinton & T.R. Tyler, 'Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions', *British Journal of Criminology* 2012-52(6), p. 1051-1071.
- Jackson, J., B. Bradford, M. Hough & K. Murray, 'Compliance with the law and policing by consent. Notes on police and legal legitimacy', in: A. Crawford & A. Hucklesby (red.), *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice*, Oxon: Routledge 2013, p. 29-49.
- Klein Haarhuis, C. & B. Niemeijer, 'De verklaring van geschilgedrag', in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Capita civilologie. Handboek empirie en privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 109-145.
- Murphy, K., T.R. Tyler & A. Curtiss, 'Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?', *Regulation & Governance* 2009-3(1), p. 1-26.
- Paternoster, R., R. Brame, R. Bachman & L.W. Sherman, 'Do fair procedures matter? The effect of procedural justice on spouse assault', *Law & Society Review* 1997-31(1), p. 163-204.
- Reisig, M.D., J. Bratton & M.G. Gertz, 'The construct validity and refinement of process-based policing measures', *Criminal Justice and Behavior* 2007-34(8), p. 1005-1028.
- Sunshine, J. & T.R. Tyler, 'The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing', *Law & Society Review* 2003-37(3), p. 513-548.
- Tyler, T.R., *Why People Obey the Law*, New Haven/London: Yale University Press 1990.
- Tyler, T.R. & Y.J. Huo, *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York: Russell Sage Foundation 2002.
- Velthoven, B.C.J. van, *Economie van misdaad en straf*, Den Haag: Boom Lemma 2012.
- Yagil, D., 'Instrumental and normative motives for compliance with traffic laws among young and older drivers', *Accident Analysis and Prevention* 1998-30(4), p. 417-424.