

rechtstreeks 2018 nr 2



Raad voor de
rechtspraak

Hoofdartikel Van gegeven naar verdiend gezag
Hoe kan transparantere rechtspraak (blijvend)
bijdragen aan legitimiteit?

Van gegeven naar verdiend gezag
Hoe kan transparantere rechtspraak (blijvend)
bijdragen aan legitimiteit?

Colofon

Rechtstreeks is een periodiek voor de Rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland. Het tijdschrift, verspreid door de Raad voor de rechtspraak, stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in *Rechtstreeks* betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactie

Mr. L.R. (Dolf) van Harinxma thoe Slooten
Raadsheer Gerechtshof Amsterdam en lector civiel
recht SSR

Prof. dr. M. (Mirko) Noordegraaf
Hoogleraar publiek management, Bestuurs- en
Organisatiwetenschap (USBO), Universiteit
Utrecht

Dr. S. (Suzan) Verberk
Adviseur wetenschappelijk onderzoek, Raad voor de
rechtspraak

Redactieraad

Prof. mr. T. Barkhuysen
Prof. mr. Y. Buruma
Prof. dr. J.G. van Erp
Prof. mr. J.H. Gerards
Prof. mr. N.J.H. Huls
Prof. mr. M.A. Loth
Prof. dr. D.J.B. de Wolff

Redactieadres

Redactie Rechtstreeks
Raad voor de rechtspraak
Afd. Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Oplage

3100 exemplaren

Foto omslag

Rob Huibers/HH

ISSN 1573-5322

Abonnementen

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Wie meent voor toezending in aanmerking te komen wordt verzocht zijn naam, post-adres en functie kenbaar te maken aan het secretariaat van *Rechtstreeks* (rechtstreeks@rechtspraak.nl).

Adresmutaties

Sdu Klantenservice
Postbus 20025
2500 EA Den Haag
tel. 070-3789880
of via: www.sdu.nl/service

Retouren

Bij onjuiste adressering verzoeken wij u gebruik te maken van de adresdrager en daarop de reden van retournering aan te geven.

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Inhoud

Redactioneel / 5

Over de auteurs / 7

Column Over nieuwsgierige rechtbanken en innoverende rechters / 9
Hilke Grootelaar

Hoofdartikel Van gegeven naar verdiend gezag / 13
Stephan Grimmelikhuijsen

Reactie De ene zaak is de andere niet / 36
Femke de Vries

Reactie Onafhankelijke, maar bekritiseerbare rechtspraak / 43
Bart Rijs

Reactie Transparantietwijfels en volksvertrouwen / 48
Paul Dekker

Redactioneel

Beste lezer,

In deze editie van *Rechtstreeks* gaan we uitvoerig in op een inmiddels traditioneel, maar niet minder actueel thema: *transparantie* in en van rechtspraak, en de gevolgen voor maatschappelijk vertrouwen en gevoelde legitimiteit.

Zoals de auteurs in deze editie benadrukken, is dit thema verre van nieuw. In de afgelopen jaren zijn heel wat debatten alsook acties, interventies en programma's gewijd aan de bevraging en bevordering van transparantie. Maar het is van belang om deze aandacht steeds te actualiseren. *Vertrouwen* en *legitimiteit* in en van rechtspraak zijn een groot goed, en het behoud ervan is cruciaal. Transparantie is een factor die dat onvermijdelijk beïnvloedt, maar hoe precies, en waarom, dat is lastig tastbaar te maken.

In andere woorden, het gebrek aan duidelijkheid over wat transparantie precies is en hoe het welke effecten sorteert, juist dat is de reden om onderzoek, gedachtevorming en kennisuitwisseling gaande te houden. Dat is een van de kerntaken van *Rechtstreeks*. De complexe gedaante van transparantie als zodanig, en de complexe relatie met effecten als vertrouwen – dat alles betekent dat we er regelmatig bij stil moeten staan. Het betekent ook dat we nooit definitieve antwoorden vinden, maar wel dat we stap voor stap meer

grip krijgen op de waarde van transparantie en hoe we die waarde kunnen versterken. De artikelen in deze *Rechtstreeks* dragen daar wat ons betreft in hoge mate aan bij.

In deze editie worden transparantie en de effecten verhelderd, vooral via een hoofdartikel van universitair docent **Stephan Grimmelikhuijsen**. Grimmelikhuijsen promoveerde enkele jaren geleden op een proefschrift over de relatie tussen vertrouwen in en transparantie door de overheid, onderzocht via experimenten. Het hoofdartikel van deze *Rechtstreeks* berust op nieuw onderzoek, uitgevoerd binnen en via de Rechtspraak, vooral via gesprekken met rechters en raadsheren. Grimmelikhuijsen laat zien welke vormen transparantie kan aannemen, en hoe die vormen inwerken op vertrouwen.

In drie mooie reacties wordt de bijdrage van Stephan Grimmelikhuijsen kritisch tegen het licht gehouden. Als eerste door **Femke de Vries**, die laat zien dat de ene zaak de andere niet is. Transparantie als zodanig zegt niet zoveel, zo betoogt zij – het is de *zaak* die veel of weinig zegt. Daar moet qua openheid rekening mee gehouden worden, als het gaat om interactie met de samenleving.

Bart Rijs gaat vanuit eigen ervaring in op de krachtige kanten van het artikel van Grim-

melikhuijsen, maar laat tevens zien dat enkele aspecten onderbelicht blijven, vooral het onderscheid tussen *openheid*, *begrijpelijkheid* en *bekritiseerbaarheid*. Hij benadrukt vooral dat de balans tussen onafhankelijke en bekritiseerbare rechtspraak van groot belang is. En dat is geen makkelijke balans, omdat we al snel naar het ene of het andere uiterste doorschieten.

Paul Dekker, tot slot, onderstreept het belang van de thematiek die Grimmelikhuijsen aan de orde stelt, maar is kritisch over de uitwerking. Hij belicht vooral de nadruk op maatschappelijk vertrouwen, en laat zien dat dit op zich weinig betekent. Welke bevolkingsgroep al dan niet vertrouwen heeft is van belang, en in sommige bevolkingsgroepen zal meer transparantie niet meer vertrouwen genereren.

Dat laatste kunnen we niet alleen onderschrijven, maar ook verder brengen. Want hoe zit het eigenlijk met andere publieken, als het gaat om beelden en besef van rechtspraak? We hebben de neiging om burgers en groepen burgers voorop te stellen, maar we moeten tevens maatschappelijke organisaties (zoals ngo's), alsmede bedrijven en andere *corporate actors* niet verwaarlozen. Zeker als er grote belangen op het spel staan, als zij complexe zaken representeren en/of als zij een transnationale oriëntatie hebben.

Hoe dat via 'de media' – variërend van klassieke journalistiek tot *social media* – tot zowel burgers als bedrijven komt, ook dat maakt verschil. Daar kunnen we later, in andere *Rechtstreeksen* op terugkomen.

Anders gezegd, de vragen die door de auteurs worden opgeroepen, roepen weer nieuwe vragen op. Die stellen, daarop doordenken, het debat daarover organiseren, dat is ook transparantie...

Onze columnist van dienst is **Hilke Grootelaar**, onlangs gepromoveerd. Op het eerste gezicht gaat haar column over iets heel anders dan het voorgaande – namelijk haar onderzoek naar 'procedurele rechtvaardigheid', waarop ze niet zomaar promoveerde, maar *cum laude*. Toch heeft haar boodschap veel met de voorgaande stukken te maken: ze benadrukt dat ze haar onderzoek heeft kunnen doen omdat de Rechtspraak zeer bereidwillig was om aan haar onderzoek mee te werken. Iets dat in andere landen vaak heel anders is.

En ze laat zien dat de Rechtspraak zich niet alleen op die manier open – 'transparant'! – opstelt, maar ook dat het observeren van zittingen, het verzamelen van proces- en effectdata, dat analyseren en bespreken, bijdraagt aan zelfkritische rechtspraak. Naast openheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid blijkt ook een *zelfkritische* houding van groot belang. Wat wij dan kritiekloos willen onderschrijven!

Veel leesplezier.

Van de redactie,

Dolf van Harinxma thoe Slooten
Mirko Noordegraaf
Suzan Verberk

Over de auteurs

(alfabetisch)



Paul Dekker

Prof. dr. P. Dekker is politicoloog, hoogleraar Civil society aan de Universiteit van Tilburg en onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Hij schrijft al vele jaren over sociale en politieke participatie, de publieke opinie en publieke stemming, democratie en maatschappelijk onbehagen. Hij is de geestelijke vader van de *Burgerperspectieven* van het SCP, waarin elk kwartaal aandacht wordt besteed aan sociaal en institutioneel vertrouwen.



Stephan Grimmelhuijsen

Dr. S.G. Grimmelhuijsen is als universitair docent verbonden aan het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. Grimmelhuijsen ontving in 2015 een Veni-onderzoeksbeurs om onderzoek te doen naar informatie, begrip en legitimiteit van de rechtspraak, waarbij hij gebruikmaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve (experimentele) onderzoeksmethoden.



Hilke Grootelaar

Mr. dr. H.A.M. Grootelaar is postdoctoraal onderzoeker bij het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging en als universitair docent werkzaam bij het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. Zij promoveerde recentelijk cum laude op het juridisch-empirische proefschrift *Interacting with procedural justice in courts* en doet momenteel een interdisciplinair onderzoek naar de constitutionele dialoog tussen rechter en wetgever.



Bart Rijs

Drs. B. Rijs is hoofd communicatie van de Raad voor de rechtspraak. Reputatie, dialoog en beeldvorming staan in zijn dagelijks werk centraal. Hij werkte als woordvoerder, auteur en journalist over de hele wereld, vaak in crisisgebieden, onder andere voor de ministers van Economische en Buitenlandse Zaken, Artsen zonder Grenzen en *de Volkskrant*.



Femke de Vries

Prof. mr. dr. F. de Vries is bijzonder hoogleraar toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 2016 sprak zij haar oratie uit over de vraag of transparantie leidt tot meer vertrouwen in toezichthouders. Tot 1 januari 2018 was ze bestuurslid van de Autoriteit Financiële Markten en vervulde daarvoor diverse rollen bij De Nederlandsche Bank. Sinds 1 januari 2018 is zij senior partner bij &samhoud consultancy.

Over nieuwsgierige rechtbanken en innoverende rechters

Hilke Grootelaar

Op het moment van schrijven verblijf ik voor de *Annual Meeting on Law and Society* in Toronto. Deze jaarlijkse conferentie wordt drukbezocht door een variëteit aan wetenschappers. Juristen, politicologen, sociologen en psychologen komen samen in sessies met thema's als *Courts, Judges and Inequality; Emotion, Judging, and the Nature of Legal Reasoning* en *Judges, Courts, and Technology*. Naast het bezoeken van interessante panels en lezingen is er voldoende tijd om op informele wijze te spreken met wetenschappers van andere continenten over het wel en wee van het zijn van een empirisch onderzoeker op het grensvlak van recht en samenleving.

Gisteren was zo een moment. Tijdens het bespreken van onze papers raakte ik in gesprek met een Amerikaanse en een Canadese wetenschapper over het verzamelen van data in rechtbanken. De Canadese wetenschapper was ongelofelijk blij met het diepte-interview dat ze had afgenomen met welgeteld één rechter in Ottawa. De

Amerikaanse wetenschapper legde uit dat van de 149 jeugdrechters in de staat Georgia die zij had benaderd, er acht uiteindelijk wilden meewerken aan een telefonisch interview van twintig tot dertig minuten. Deze 149 jeugdrechters had zij kunnen bereiken doordat de e-mailadressen van alle rechters openbaar beschikbaar waren via de *Council of Juvenile Court Judges* in Georgia. De Canadese was onder de indruk: dat die e-mailadressen zomaar vindbaar waren! Voor haar was het een enorme bureaucratische exercitie geweest om in contact te komen met die ene rechter waarbij ze voor het verkrijgen van toestemming verstrikt was geraakt in een doolhof van procedures.

‘En jij, hoeveel rechters heb jij gesproken?’ vroegen ze mij. Met enige schroom vertelde ik dat er aan mijn laatste studie maar liefst 38 rechters hebben meegewerkt, in 207 verschillende zaken. Deze rechters vulden zowel voorafgaand aan als na afloop van de zitting een vragenlijst voor mij

in. De vragenlijst voorafgaand aan de zitting vroeg hen op een 7-puntschaal aan te geven wat zij dachten dat er voor de rechtzoekende op het spel stond en hoeveel belang de rechtzoekende aan deze zaak hechtte. De vragenlijst na afloop van de zitting vroeg hen wederom op een 7-puntschaal in hoeverre zij dachten rechtzoekenden eerlijk en rechtvaardig behandeld te hebben. Daarvoor gebruikte ik stellingen als 'Ik heb de indruk dat ik onpartijdig heb opgetreden' en 'Ik heb naar de mening van eiser geluisterd'. Zelf zat ik als onderzoeker op de gang, waarbij ik de rechtzoekenden in deze rechtszaken dezelfde vragenlijsten voorafgaand aan en na afloop van de zitting voorlegde.

'Well, that is really amazing!' Niettegenstaande het feit dat ik de complimenten van Amerikaanse collega's doorgaans met een korreltje zout neem vanwege hun excessieve gebruik van superlatieven en hun ietwat overdreven uitbundigheid, weet ik dat deze opmerking op zijn plek is. Want het is ook echt geweldig. Vergeleken met het bureaucratische proces en de hoeveelheid afwijzingen die zij hebben moeten doorstaan, mag ik mij zeer gelukkig prijzen met de medewerking van 'mijn rechters'. Je moet er maar zin in hebben, telkens na

afloop van de zitting – nog voordat het raadkameren kan beginnen – voor een of andere onderzoekster van de Universiteit Utrecht een vragenlijst invullen. En dat niet één keer, maar voor sommige rechters wel een keer of vijf.

De reacties die ik krijg op dit soort conferenties bevestigen mijn eigen opvatting over het onderzoeksproces dat ik de afgelopen drie jaar ben doorgegaan: ik ben een bokkont en ik prijs de rechtbank waar ik mijn onderzoek heb uitgevoerd voor haar open en vooral nieuwsgierige houding. Op de vraag van mijn internationale collega's hoe het mij gelukt is om toegang te krijgen tot zowel de rechtzoekenden in de gangen als de rechters die de zaken behandelden, luidt mijn eenduidige antwoord: omdat de rechtbank innovatief is en wil leren van wetenschappelijke inzichten en van haar omgeving. De Nederlandse rechtspraak heeft haar blik naar buiten gericht en zoekt tegenwoordig actief aansluiting bij de samenleving. Haar huidige strategie is een maatschappijgeoriënteerde, waarin een centrale rol is weggelegd voor de rechtzoekende en hetgeen hij of zij van rechtspraak verlangt.¹

En wat is dat dan, wat rechtbanken die medewerking verlenen aan onderzoe-

1 Zie voor meer hierover H.A.M. Grootelaar & K. van den Bos, 'Naar meer ervaren legitimiteit van de Nederlandse rechtspraak' in: R. Ortlep, F. Groothuise, J. Kiewiet & R. Nehmelman (red.), *De rechter onder vuur*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 275-298.

ken zoals het mijne, leren van de onderzoeksresultaten? Op 25 mei heb ik mijn proefschrift *Interacting with Procedural Justice in Courts* in het openbaar verdedigd en niet geheel onverwacht, was dit een van de vragen van mijn opponenten.² Dit is natuurlijk een legitieme vraag voor een jurist, rechter of rechtswetenschapper om te stellen. Bovendien is dit een vraag die ik altijd in mijn achterhoofd heb gehouden bij het ontwerpen, uitvoeren en opschrijven van mijn onderzoek.

In mijn proefschrift onderwerp ik het belang van het veel onderzochte sociaalpsychologische concept 'ervaren procedurele rechtvaardigheid' aan een kritische toets door te onderzoeken of eerlijk en rechtvaardig behandeld worden door de rechter er daadwerkelijk toe doet voor rechtzoekenden in de Nederlandse rechtbankcontext. Dit heb ik gedaan door het concept te onderzoeken in samenspel met andere zaken die óók een belangrijke rol spelen voor rechtzoekenden tijdens de procedure bij de rechtbank, zoals de vraag of zij van de rechter een gunstige of ongunstige uitspraak hebben ontvangen en de vraag wat er voor deze rechtzoekenden op het spel stond. Twee van mijn drie kwantitatieve empirische studies heb ik uitgevoerd in vijf verschillende typen rechtszaken (Mulderzaken, huur-

rechtzaken, bestuursrechtzaken, politie-rechterzaken en Wsnp-zaken) die dienen in een rechtbank.

Het voert te ver om op deze plek op al mijn resultaten in te gaan; al zou ik dat natuurlijk met plezier doen. Wat ik hier wel graag zou willen uitlichten, is de studie waarin ik de perceptie van rechters aan die van rechtzoekenden probeer te koppelen. Uit dit onderzoek blijkt hoe lastig het is voor de 'gever' van procedurele rechtvaardigheid, de rechter, om in te schatten wanneer een procedure als eerlijk voelt voor de 'ontvanger', de rechtzoekende. Dat is ook niet heel vreemd, want we hebben hier te maken met twee verschillende psychologische indrukken van dezelfde zitting: die van de rechter als expert en die van de rechtzoekende als leek. De antwoorden van rechters laten zien dat zij een meer algemene, overkoepelende inschatting van de door hun gegeven rechtvaardigheid geven, ongeacht de zaak waarin zij op dat moment betrokken zijn. Dit kan betekenen dat zij zichzelf consequent hoog scoren op procedurele rechtvaardigheid, of dat zij de zaken gedecontextualiseerder en abstracter beleven dan rechtzoekenden. Rechtzoekenden koppelen de door hun ontvangen rechtvaardigheid logischerwijs veel meer aan hun eigen specifieke zaak.

2 H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts*, Universiteit Utrecht, 2018. Het proefschrift is te downloaden via www.narcis.nl.

Waarin de antwoorden van rechters en rechtzoekenden wel meer overeenkwamen, was in de beantwoording van de vraag wat er voor rechtzoekenden op het spel stond. Zo blijkt dat wanneer rechtzoekenden aangeven dat er voor hen veel op het spel staat, rechters het belang van de zaak ook als relatief belangrijk voor rechtzoekenden inschatten.

De bevindingen van deze toch wel vrij pionierende studie presenteer ik overmorgen, hier in Toronto. Ik ben benieuwd hoe mijn *procedural justice*-collega's denken over de opzet en de uitkomsten van deze studie. Eén ding is zeker: vol trots zal ik spreken over deze unieke Nederlandse onderzoekscontext en de medewerking van rechters. Als ik terugkom, staat de rechtbank waar ik mijn studies heb uitgevoerd op het programma. Op initiatief van de participerende rechters, die willen leren van mijn uitkomsten. Minstens zo belangrijk als de reactie van mijn wetenschappelijke *peers* is de reactie van mijn onderzoeksdeelnemers zelf. Hoe denken rechters over de ingevulde vragenlijsten? Waar liggen volgens hen de verklaringen voor het ontbreken van een relatie tussen de gegeven en ontvangen rechtvaardigheid? En misschien wel het belangrijkste: hoe moeten we vervolgonderzoek aanpakken om meer grip op deze materie te krijgen? Ik ben dankbaar dat ik voor de beantwoording van deze vraag zowel

kan putten uit feedback van rechtswetenschappers als rechters. Wetenschappelijke vooruitgang en praktische innovatie gaan op deze manier hand in hand!

Van gegeven naar verdiend gezag

Hoe kan transparantere rechtspraak (blijvend) bijdragen aan legitimiteit?

Stephan Grimmelikhuijsen¹

Transparantie en legitimiteit van de rechtspraak

In de afgelopen jaren is al veel geschreven over de vermeende afname van het ‘mythische’ gezag van de rechtspraak,² of in elk geval de vanzelfsprekendheid van dit gezag.³ De klassiek-modernistische opvatting van gezag op basis van juridische bevoegdheid en positie alleen is aan erosie onderhevig.⁴ De tijd dat de rechter vonnissen met een minimale motivering kon afdoen lijkt ver achter ons te liggen. Het idee is nu dat gezag ‘van onderaf’ moet komen en dat dit moet worden verdiend.⁵ Transparantie, ofwel openheid over het doen en laten van de rechtspraak, wordt vaak genoemd als een manier om dit te realiseren.⁶

Dat dit thema de rechtspraak bezighoudt blijkt wel uit de jaarlijkse Rechtspraaklezingen. Van de twaalf lezingen die sinds 2006 zijn gehouden, gingen er maar liefst zeven expliciet in op de ‘zichtbaarheid’ of ‘transparantie’ van de rechtspraak.⁷ In 2008 sprak hoogleraar Gabriël van den Brink over de noodzaak voor rechters om meer interactie met burgers aan te gaan over hun vonnissen. In 2009 concludeerde toenmalig voorzitter van de Algemene Rekenkamer, wijlen Saskia Stuiveling, dat de rechtspraak ‘op een schat aan gegevens over ontwikkelingen in de samenleving’ zit, maar dat deze informatie nauwelijks gedeeld wordt met de maatschappij. Twee jaar later bepleitte journalist Marc Chavannes meer zichtbaar-

1 De auteur bedankt de redactieleden van Rechtstreeks voor hun uitgebreide feedback en suggesties op een eerdere versie van dit artikel. Het onderzoek dat aan de basis ligt van dit artikel is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (VENI-451-15-024).

2 Gommer 2008.

3 Prins 2013.

4 Versteeg & Hajer 2010.

5 Gommer 2008.

6 Stuiveling 2009.

7 Van den Brink 2008; Stuiveling 2009; Chavannes 2011; Frissen 2012; Schnabel 2013; Heijne 2016; Thomas 2017.

heid van en verantwoording door de Rechtspraak in het publieke debat. In 2012 ging de lezing van hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen over de reputatie van de rechtspraak waarbij hij een pleidooi hield voor ‘reputatie op afstand’: de rechtspraak moet aandacht besteden aan haar reputatie, vooral om te laten zien dat zij ‘anders’ is dan andere instituties.

Voormalig SCP-directeur Paul Schnabel sprak over veranderende kwaliteitsoordelen over de rechtspraak; rechters worden niet meer alleen intern binnen de eigen professie op juridisch-inhoudelijke kwaliteit beoordeeld, maar daarnaast door de maatschappij die ook kijkt naar zaken zoals snelheid van de procedure en transparantie van het proces.⁸ Ook de twee meest recente Rechtspraaklezingen hadden een sterke link met het thema. In 2016 beargumenteerde filosoof en columnist Bas Heijne in zijn lezing dat meer transparantie en zichtbaarheid van de rechtspraak juist afbreuk zouden kunnen doen aan het rechterlijk gezag. Hij wijst het idee dat rechters vaak in de media moeten verschijnen af. In plaats daarvan concludeert hij: ‘Wanneer de rechtsstaat verdedigd moet worden in tijden van toenemende subjectiviteit en emotionaliteit, gaat het er niet om haar af te schilderen als iets dat boven de samenleving hangt, afstandelijk en ongenaakbaar, maar als iets dat zich in het hart van onze samenleving bevindt, en tegelijk groter is dan ons allemaal. Het is dus niet zozeer de rechter die meer zichtbaar moet worden, als wel de rechtsstaat zelf.’⁹

Hoewel Heijne zich in eerste instantie afzet tegen het idee dat rechters moeten meegaan in de mediacultuur en juist niet te ‘dichtbij’ moeten komen, geeft hij hier expliciet aan dat ook hij niet gelooft in de rechtspraak die enkel leunt op gezag op basis van autoriteit. In lijn met dit betoog benadrukte voormalig Lord Chief Justice of England and Wales John Thomas tijdens zijn lezing in 2017 het belang van het ‘uitdragen van de rechtsstaat’ via de media.

Concluderend kunnen we stellen dat het veranderende karakter van legitimiteit van de rechtspraak – van ‘natuurlijk en van bovenaf’ naar ‘verdiend en van onderop’ – al een decennium lang een terugkerend thema is in de rechtspraak. Hoewel er in verschillende rechtspraaklezingen uiteenlopende perspectieven zijn gehanteerd zien we op een wat algemener niveau dat men transparantie of zichtbaarheid vaak noemt als antwoord op dit veranderende karakter van legitimiteit. Kortom, door transparanter te zijn over beslissingen en aandacht te vragen voor de kernwaarden van de rechtspraak, zo is het idee, kan legitimiteit verdiend worden.

Ook in diverse onderzoeken is de afgelopen jaren aandacht besteed aan transparantie van de Rechtspraak en de mogelijke effecten hiervan. In 2011 deed de commissie Van Rooy de aanbeveling om meer camera’s in de rechtszaal toe te laten. In 2013 verscheen een uitge-

8 Schnabel 2013.

9 Heijne 2016.

breide verkenning van de WRR met daarin een pleidooi voor een ‘bekritiseerbare’ rechtspraak.¹⁰ De rechtspraak zou meer open moeten staan voor kritiek – wat volgens de onderzoekers niet direct hoeft te impliceren dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van rechters en finaliteit van vonnissen.¹¹ In een onderzoeksrapport op basis van gesprekken met rechters bepleitten Frissen, ’t Hart en Sieckelinck voor meer aandacht voor ‘reputatiemanagement’ van de rechtspraak bij publieke opinieleiders en beslissers om de legitimiteit van de rechtspraak op peil te houden.¹²

Een meer behoudend geluid klinkt door in het in 2016 verschenen proefschrift van Sietske Dijkstra, zelf rechter bij de Rechtbank Noord-Nederland. Zij beargumenteert op basis van een analyse van bestaande regelgeving dat het ambt van rechter maakt dat de persoonlijke uitingsvrijheid beperkt is. Daarom zijn de uitingsmogelijkheden die een rechter op individueel vlak kan ondernemen om ‘de rechtspraak’ uit te dragen beperkt. ‘Modernere’ manieren van uiten, zoals sociale media of televisieoptredens verenigen zich slecht met het rechterlijk ambt volgens Dijkstra. Wel kan er gedacht worden aan activiteiten zoals wetenschappelijke artikelen of voorlichting op scholen. In *Rechtstreeks* reageerden rechter Joyce Lie (actief op Twitter) en raadsheer Ybo Buruma overigens kritisch op de stelling van Dijkstra.¹³ Hun betoog lag meer in lijn met de eerdergenoemde literatuur en Rechtspraaklezingen.

De aandacht voor dit onderwerp houdt dus al tien jaar aan. Toch lijkt ons begrip over de complexe relatie tussen transparantie en legitimiteit nog niet veel preciezer en gedegener te zijn dan tien jaar geleden. De hoeveelheid empirisch onderzoek dat de werkelijke of ‘echte’ effecten van transparantie op legitimiteit onderzoekt is beperkt.¹⁴ Een eerste stap in het verkrijgen van meer inzicht in de effecten is het openen van de black box tussen transparantie en legitimiteit. Hoe ziet deze complexe relatie eruit? Dit artikel verkent deze vraag en doet dat op de volgende twee manieren.

Ten eerste zal het begrip transparantie afgepeld worden, door te kijken welke betekenissen aan transparantie worden toegekend door rechters en raadsheren zélf. Ik analyseer 23 diepte-interviews met rechters en raadsheren en laat ik zien wat zij verstaan onder de term transparantie. Door als het ware ‘door de ogen van rechters’ te kijken naar het begrip transparantie kan hiervan

10 Broeders et al. 2013.

11 Zie ook Prins 2013.

12 Frissen, ’t Hart en Sieckelinck 2012.

13 Dijkstra 2017; Lie 2017; Buruma 2017.

14 Maar zie: Grimmelikhuijsen & Klijn 2015 voor een experimentele analyse van de effecten van tv-serie *De Rechtbank* op vertrouwen.

een diepgravend inzicht verkregen worden. Aan de hand van de eigen ervaringen en definities van rechters wordt een conceptueel kader ontwikkeld waarin drie hoofdvormen van transparantie worden onderscheiden: *zaaks-*, *organisatorische* en *institutionele transparantie*. Ook komt aan bod in hoeverre de respondenten menen of de huidige transparantie al dan niet volstaat.

Ten tweede kijk ik naar wetenschappelijke literatuur over de zogenoemde ‘positiviteitstheorie’ om zo een preciezer en meer verklarend kader te bieden voor de relatie tussen transparantie en legitimiteit.¹⁵ In de kern stelt deze theorie dat doordat de Rechtspraak zo ‘anders’ is dan andere (politieke) instituties zij kan rekenen op meer goodwill van de bevolking. Rechters zijn immers apolitiek, onafhankelijk en onpartijdig in hun besluitvorming. Dergelijke waarden worden positiever beoordeeld dan de waarden waarmee de politiek geassocieerd wordt: compromissen, gekibbel en partijdigheid. Tot slot zal ik betogen dat de drie vormen van transparantie alle op een andere manier en mate kunnen bijdragen aan legitimiteit van de rechtspraak.

Een waarschuwing vooraf: dit artikel biedt geen ‘definitief’ antwoord op de vraag wat transparantie inhoudt en hoe transparantie en legitimiteit zich tot elkaar verhouden, maar het geeft wel een aanzet voor verdere discussie en onderzoek hierover. Het artikel zal helpen om specifieke initiatieven, zoals begrijpelijke vonnissen, mediaoptredens, et cetera te begrijpen vanuit een breder conceptueel kader. Ook worden ‘grote’ verwachtingen ten aanzien van transparantie en legitimiteit nader gepreciseerd. Ten slotte maak ik duidelijk in welke soort transparantie mijns inziens moet worden geïnvesteerd – of juist niet. Ik zal benadrukken dat blijvende aandacht voor transparantie nodig is, en uitleggen waar die aandacht vooral op gericht zal moeten zijn.

Methodologische verantwoording onderzoek

Voordat ik dieper op voornoemde aspecten inga geef ik hier kort een methodologische verantwoording voor de diepte-interviews die de basis vormen voor het eerste deel van dit artikel. Ik heb, voor dit artikel, interviews van elk ongeveer een uur afgenomen, bij 23 rechters en raadsheren.¹⁶ De respondenten zijn via verschillende kanalen geworven: via de overlegstructuren van de verschillende rechtsgebieden (de LOV’s) en via persoonlijke contacten.

15 Gibson & Caldeira 2009.

16 De volgende personen heb ik gesproken (met tussen haakjes de hoofdbetrekking ten tijde van interview): mr. V.M.M. van Amstel (senior rechter, Rechtbank Midden-Nederland), mr. M.J.A.G. van Baal (senior rechter, Rechtbank Limburg), mr. H. Benek (rechter, Rechtbank Midden-Nederland), prof. dr. mr. M.W.C. Feteris (president, Hoge Raad), mr. M.F. Gielissen (senior rechter, Rechtbank Gelderland), mr. S.C. Hagedoorn (senior rechter, Rechtbank Midden-Nederland), mr. D.H. Hamburger (senior rechter, Rechtbank Zeeland-West-Brabant), mr. A.P. Hameete (senior rechter, Rechtbank Rotterdam), mr. U. van Houten (senior rechter, Rechtbank Overijssel), mr. J.H. Klifman (senior rechter, Rechtbank Limburg), mr. J. Lie (rechter, Rechtbank Oost-Brabant), mr. M.W. Ouweneel

Totaal aantal gesprekken	23
Gemiddelde duur interview	1 uur
Man/vrouw	13/10
Raadsheren/rechters	5/18
Meer dan vijftien jaar ervaring	10
Rechtsgebied	6 civiel / 8 straf / 9 bestuur

Tabel 1 **Overzicht gesproken rechters en raadsheren**

Hoewel een dergelijk kleine groep respondenten niet representatief is voor de hele populatie rechters in Nederland, is er wel sprake van een diverse steekproef op basis van geslacht, rechtsgebied en ervaring. Voor kwalitatieve diepte-interviews is juist deze diversiteit in respondenten belangrijk, om zo diverse contexten en gezichtspunten mee te nemen in de analyse.¹⁷ Deze diversiteit heeft geleid tot een rijker begrip van het concept transparantie.

Alle gesprekken zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en getranscribeerd. Deze transcripties zijn geanalyseerd en gecodeerd met behulp van NVivo. NVivo is een softwareprogramma om kwalitatieve interviews mee te coderen en analyseren. De interviews zijn in eerste instantie gecodeerd op basis van vooraf bepaalde onderwerpen (zie kader op p. 18). Vervolgens zijn deze codes geabstraheerd op basis van onderlinge relaties: bijvoorbeeld sterk overlappende labels worden samengevoegd onder één nieuw label.

Ieder interview was gestructureerd aan de hand van enkele vooraf vastgestelde onderwerpen om de onderlinge vergelijkbaarheid van de resultaten te vergroten. Deze vragen zijn in het kader op de volgende pagina per onderwerp weergegeven. Naast deze standaardvragen werd er in ieder gesprek doorggevraagd op initiële antwoorden.

(rechter-commissaris, Rechtbank Gelderland), mr. F.M. Rijnbeek (rechter, Rechtbank Oost -Brabant), mr. N.J.M. Ruyters (rechter-plv., Gerechtshof 's-Hertogenbosch), mr. dr. C.A. Schreuder (rechter, Rechtbank Rotterdam), mr. M.J. Slootweg (senior rechter, Rechtbank Midden-Nederland), mr. A. Stehouwer (senior raadsheer, Centrale Raad van Beroep), mr. J.D. Streefkerk (rechter, Rechtbank Oost -Brabant), mr. D.M. Thierry (raadsheer, Gerechtshof Den Haag), mr. dr. W.E.C.A. Valkenburg (senior raadsheer, Gerechtshof 's-Hertogenbosch), mr. drs. A. Verburg (senior rechter, Rechtbank Midden-Nederland), mr. M.M. Verhoeven (senior rechter, Rechtbank Overijssel) en mr. C. Wallis (rechter-plv., Rechtbank Midden-Nederland).

17 Bryman 2012.

Begrip transparantie

Wat betekent transparantie voor u? Waarmee associeert u het begrip?

Ervaart u 'een roep om transparantie' vanuit de maatschappij?

Is het volgens u nodig dat de rechtspraak transparanter wordt?

Wat zou de Rechtspraak – in zijn algemeenheid – moeten doen om transparanter te worden?

Wat voor instrumenten zijn hiervoor geschikt?

Transparantie op individueel niveau

Vindt u dat rechters iets zouden moeten veranderen in hun handelen om zittingen transparanter te maken?

Heeft u het idee dat hier iets in is veranderd in de afgelopen jaren?

Hangt dit ook van het type zaak af?

Denkt u dat dit voor uw sector anders ligt dan voor andere sectoren?

Behandelt u wel eens zaken die veel (media)aanacht krijgen en doet u dan dingen anders tijdens de zitting of in de voorbereiding van zo'n zaak?

Legitimiteit

Heeft u het idee dat u als rechter op dit moment anders wordt benaderd door partijen? En op maatschappelijk niveau?

Denkt u dat transparantie kan bijdragen aan legitimiteit van de rechtspraak?

Ziet u ook gevaren van meer transparantie?

Ervaren rechters een legitimiteitsprobleem?

Voordat we kijken naar transparantie ga ik eerst in op de vraag of rechters überhaupt een probleem ervaren op het gebied van de legitimiteit van de rechtspraak. Het begrip legitimiteit wordt door rechters zelf vaak in verband gebracht met gezag, maar interessant genoeg merken rechters in de rechtszaal zelf weinig van het vaak besproken betwiste gezag van de rechter (R2, R3, R9, R11, R14, R16, R18). Slechts een enkeling ervaart zelf een verandering in de rechtszaal. Zo merken sommige respondenten dat burgers eerder kwaad reageren (R20) of ter zitting nieuw bewijsmateriaal meenemen en dan niet accepteren dat dit niet ter plekke mee kan worden gewogen (R5). Daarnaast noemen diverse respondenten dat zij het idee hebben dat er sneller gewraakt wordt (R6, R12, R20).

Hoewel de meeste rechters niet een daadwerkelijke afname van gezag ervaren, zeggen drie rechters expliciet dat zij ervaren dat er meer 'gepresteerd' moet worden om het gezag

af te dwingen. Voorbeelden die zij noemen om hun gezag te verhogen zijn: laten zien dat je het dossier compleet beheerst en duidelijk partijen het gevoel geven dat hun standpunten serieus genomen worden (R1, R11, R15). Tegelijkertijd benadrukken rechters ook het belang van het ‘ouderwetse’ gezag door de symboliek en mystiek rondom de rechterlijke macht (R1, R2, R9, R14, R23). Een bestuursrechter verwoordt dit sentiment als volgt: ‘Om het heel simpel te zeggen: als mijn burens ruzie hebben en ik stap naar buiten en ik zeg: “Ik zal wel even beslissen wie er gelijk heeft”, dan gaan ze daar niet naar luisteren. Terwijl als mijn toga aantrek en ze hier heb [...] dan luisteren ze wel. Die context en die mystiek hebben we ook wel nodig.’ (R2)

Hoewel men dus niet per definitie in de rechtszaal zelf een sterk veranderende legitimiteit ervaart, hebben vrijwel alle geïnterviewde rechters en raadsheren (behalve R1 en R8) wél het idee dat de legitimiteit van de rechtspraak op maatschappelijk niveau veranderd is. Het vertrouwen in de rechtspraak in Nederland is relatief hoog (rond de zeventig procent), maar men erkent dat dit niet betekent dat de Rechtspraak op haar lauweren kan rusten. Een raadsheer formuleert het als volgt: ‘Wat dat betreft [legitimiteit, *SG*] doen we het niet zo slecht. Ik denk dat als we dat vertrouwen op dat niveau willen houden of willen vergroten, dat we ons dan niet in een ivoren toren moeten begeven, van: “Het is goed, omdat wij vinden dat het goed is”.’ (R22)

Dit idee wordt tamelijk breed gedeeld onder de geïnterviewden: het vertrouwen in de rechtspraak is hoog, maar er is wel ‘iets aan de hand’. Volgens sommigen moet er meer gepresteerd worden in de rechtszaal, maar met name leeft het idee dat er vanuit media, politici en burgers kritischer wordt gekeken naar de rechtspraak.

Drie kernvormen: zaaks-, organisatorische en institutionele transparantie

Mijn eerste vraag aan de geïnterviewde rechters en raadsheren was: ‘Wat betekent de term transparantie volgens u?’ Veel respondenten geven aan hier openbaarheid van rechtspraak onder te verstaan. Zij benadrukken dat de rechtspraak al openbaar is: de meeste zittingen zijn publiekelijk toegankelijk. Tegelijkertijd vinden vrijwel alle respondenten dat transparantie meer is dan dit. Ook begrijpelijke vonnissen vallen hier bijvoorbeeld onder. Gedurende de gesprekken die ik heb gevoerd schetsen rechters een rijk beeld van het begrip transparantie. Hierin zijn hoofdvormen van transparantie te herkennen.

Tabel 2 ontleedt (op basis van de gesprekken) transparantie op drie niveaus: op het zaaks-niveau, het organisatorische niveau en het institutionele niveau.

	1. Zaaktransparantie	2. Organisatorische transparantie	3. Institutionele transparantie
Kernwoorden	Doorgroondelijkheid, inzichtelijkheid	Verantwoording, controleerbaarheid	Communicatie, uitdragen rechtsstaat
Voornaamste doelgroep	Procespartijen	Waakhonden, indirect: maatschappij	Maatschappij als geheel
Instrumenten	Begrijpelijke vonnissen, heldere denkkaders, publieksversies van vonnissen	Openheid over nevenfuncties, procedure zaakstoedeling	Voorlichting op scholen, social media, gezicht op tv
Mogelijke negatieve gevolgen	Vonnissen kan niet altijd 'tot achter de komma' beredeneerd worden, gebrek aan duidelijkheid	Te veel vastgelegde procedures kunnen leiden tot verstarring en bureaucratie	Op social media en televisie is er soms weinig ruimte voor nuance. Nuance van rechtspraak komt mogelijk slecht over tussen soundbites

Tabel 2 Het begrip transparantie ontleed: drie vormen

Zaaktransparantie: inzichtelijke denkkaders en een begrijpelijk vonnis

Vrijwel alle respondenten benoemen op enig moment tijdens de interviews begrijpelijke vonnissen als een manier om als individuele rechter uitleg en openheid te verschaffen naar, in eerste instantie, de procespartijen. In tweede instantie kunnen ook buitenstaanders door begrijpelijke vonnissen goed kennismaken van de overwegingen van een rechter (R2, R4, R7, R11, R13, R17). Sommigen betwijfelen hoeveel burgers nu daadwerkelijk een vonnis lezen en of het altijd mogelijk is om lastige juridische werkelijkheden uit te leggen aan het publiek (R5, R8). Toch is de algemene consensus dat begrijpelijke en heldere vonnissen van belang zijn. Het gaat dan niet zozeer over 'jip-en-janneketaal', maar bijvoorbeeld over de opbouw van een vonnis, het uitleggen van de strafmaat, het vermijden van moeilijke begrippen, of het uitspreken van publieksversies wanneer er veel media-aandacht is (R11).

Een fundamenteel dilemma dat door sommige rechters wordt aangestipt is dat niet alles zich laat motiveren. Zo is een strafmaat in een vonnis niet een wiskundige formule die 'tot op de komma' beargumenteerd kan worden (R18). Een respondent maakt de volgende vergelijking om dit dilemma duidelijk te maken: 'Ik vergelijk het weleens met een juryrapport. Je hebt drie hele goede kandidaten en uiteindelijk wint er één de prijs. Normaliter vind je in het juryrapport waarom deze heeft gewonnen. Maar probeer maar een juryrapport te schrijven waarin je ook uitlegt waarom de nummer een beter is dan de nummer twee. Dat is verschrikkelijk moeilijk. Het is de vraag of dat de mensen altijd zal overtuigen.' (R15)

Naast de motivering geven respondenten (R6, R7, R10, R17, R12, R23) aan dat zij ook tijdens een zitting bewust bezig zijn met openheid richting de procespartijen. Zij geven aan dat zij tijdens hun zittingen expliciet aandacht besteden aan het duidelijk maken van hun denkkaders en ‘stand van zaken’ in hun denken. Een respondent uit het bestuursrecht zegt hierover: ‘Transparantie vat ik op als informatie over je stand van denken op dat moment in het kader waarbinnen je denkt te gaan beslissen op dat moment, zodat partijen daarop kunnen reageren en je hier eventueel in kunnen bijsturen.’ (R7)

Interessant in dit kader is dat dit vooral door rechters uit de bestuurs- en civiele sector wordt genoemd. In het strafrecht ligt een dergelijke vorm van transparantie volgens de respondenten ingewikkelder, omdat dit de kans op wraking zou kunnen vergroten, meer dan in het civiele of bestuursrecht. Immers, als je als rechter al voor de uitspraak aangeeft wat je stand van denken is kan dit lijken op vooringenomenheid. Toch geven ook strafrechters aan dat dit meevalt en dat je hiervoor goed de sfeer tijdens de zitting moet aanvoelen: ‘Mijn ervaring is dat dat eigenlijk reuze meevalt. Ik ben nog nooit gewraakt omdat ik een voorlopig oordeel gaf. (...) Op het moment dat ik merk dat er een ongelooflijke spanning is bij partijen en dat die al zitten te mopperen, dan hou ik gewoon rustig mijn mond. Dan ben ik daar wat terughoudender in.’ (R3)

Een derde aspect van zaakstransparantie heeft betrekking op media-aandacht en aanwezig publiek bij individuele zaken. Respondenten geven aan dat zij de zitting anders aanpakken wanneer daarvan sprake is. Zo is tijdens gesprekken regelmatig aangegeven dat wanneer er journalisten en/of publiek in de zaal zitten de zaak vaak wat uitgebreider wordt uitgelegd of publieksversies van vonnissen worden geschreven (R9, R12, R16, R18), maar dat dit de inhoud van de zaak (uiteeraard) niet verandert (R19).

Organisatorische transparantie: het voorkomen van misstanden

De integriteit van de Nederlandse rechterlijke macht staat hoog aangeschreven. Toch benadrukken enkele geïnterviewde rechters dat transparantie nuttig kan zijn om eventuele misstanden, of de schijn van misstanden te voorkomen (bijv. R14, R17). Een bestaand initiatief is het register van nevenfuncties van alle rechters en raadsheren in Nederland. Van de openbaarheid van een dergelijk register gaat, zo is het idee, een preventieve werking uit. Daarnaast laat het zien aan de buitenwereld dat er op dit vlak niets te verbergen is.

Transparantie op het organisatieniveau moet dan ook vooral gezien worden als een soort verantwoordingsmechanisme. Een ander voorbeeld van een dergelijk verantwoordingsmechanisme is openheid over zaakstoedeling. Op dit moment is de wijze van zaakstoedeling per rechterlijke instantie verschillend en niet duidelijk voor de buitenwereld. Een mogelijk risico is dat bij zaakstoedeling op enige wijze belangenverstrengeling optreedt. Veel respondenten antwoorden inderdaad dat zaakstoedeling idealiter op een transparante basis geschiedt, vooral omdat dit als signaal afgeeft dat deze beslissingen niet in ‘achterkamertjes’ worden gemaakt (R2, R14, R17, R19).

Een uniforme wettelijke regeling voor zaakstoedeling ontbreekt in Nederland. Door een helder en transparant systeem hiervan wordt de kans op belangenverstrengeling kleiner en kan aan de buitenwereld worden uitgelegd waarom een bepaalde zaak bij een rechter is terechtgekomen.

Enkele rechters geven aan dat deze vorm van transparantie zich vooral richt op het voorkomen van misstanden en van de schijn van belangenverstrengeling (R14, R17). Dit raakt de kern van een van de basisideeën achter transparantie: als je niets te verbergen hebt kun je hier open over zijn. Toch zitten er in de uitvoering mogelijke complicaties aan deze vorm van transparantie. Bijvoorbeeld, sommige zaken zijn zeer complex en vragen specifieke expertise. Dit maakt dat sommige zaken slechts door enkele rechters behandeld kunnen worden en hier zou dan een uitzondering op de *random* toewijzing moeten worden gemaakt. Dit soort uitzonderingen lijken echter gemakkelijk in een zaakstoedelingssysteem te passen.

Institutionele transparantie: uitdragen van de rechtsstaat

Institutionele transparantie gaat over het ‘instituut Rechtspraak’. Dit gaat dan met name om de waarden die de rechtspraak uitdraagt als geheel, zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Veel respondenten associëren ‘transparantie’ met name hiermee – in eerste of tweede instantie (R3, R9, R11, R13, R15, R16, R22, R23). Institutionele transparantie behelst een strategisch en educatieve functie. Veel respondenten merken op dat de rechtsstaat en de rol van de rechterlijke macht daarin nauwelijks bekend is bij het grote publiek. Daardoor worden sommige vonnissen, met name in het strafrecht, niet begrepen: ‘Kennis over wat wij doen is niet erg wijdverbreid’ (R13). Dit leidt vaak tot ophef en frustratie bij procespartijen maar ook bij het grote publiek. Respondenten benadrukken dat er meer aandacht mag zijn voor de werking van het recht gericht op het brede publiek. Een citaat van een respondent werkzaam in het strafrecht (R16) geeft deze visie weer: ‘Dus als je nou weet dat het [een strafrechtszaak, SG] zo spannend is bij de burgers, bij de samenleving (...) zet er dan een rechter neer die daar gewoon fatsoenlijk gaat zitten, mensen aankijkt en dan eerst eens even uitlegt hoe het zit. In normale taal. En daar dan ook de uitleg geeft dat de handen gebonden zijn voor een rechter op sommige terreinen, dan komt er misschien een klein beetje meer begrip.’ (R16)

Hierbij wordt ook gedacht aan een soort charismatisch ‘gezicht’, iemand die kan aanschrijven bij televisieprogramma’s die in meer algemene zin iets over de rechtspraak kan vertellen als daar aanleiding voor is. Het *format* moet dan wel passend zijn: ‘Als je in Nederland iemand van de rechterlijke macht zou vinden die bij *De Wereld Draait Door* ons vak en ons werk over het voetlicht zou kunnen brengen, zoals bijvoorbeeld Robbert Dijkgraaf bij de exacte wetenschappen, dan denk ik dat je enorm veel wint. Maar als het een format wordt waar je eigenlijk weer moet constateren dat nuance – en ons werk is voor een groot deel nuance – op de televisie niet werkt, dan moet je het niet doen.’ (R9)

In dit citaat zien we een opvatting die meerdere respondenten verkondigen. Men is vaak

wel voorstander van meer zichtbaarheid op televisie, maar is daarbij bang dat de nuance verloren gaat. Er moet daarom worden nagedacht over een mediastrategie, met name waar en onder welke voorwaarden een vertegenwoordiger van de rechterlijke macht aan tafel aanschuift.

Onder de respondenten was weinig discussie over de meer traditionele vormen van voorlichting. Denk hierbij aan open dagen of *Meet the judge*-bijeenkomsten op scholen. Rechters merken tijdens de gesprekken vaak op dat wanneer er een schoolklas in de rechtszaal zit, zij tussen de zaken door vragen van de scholieren beantwoorden.

Een van de meest betwiste aspecten van institutionele transparantie betreft het gebruik van *social media*, en met name het professioneel gebruik van Twitter. Ongeveer een derde van de respondenten benadrukt de risico's van een medium als Twitter en ziet niet wat dit zou moeten opleveren. Een derde van de respondenten heeft een neutrale of onverschillige houding. Vaak heeft men zelf weinig affiniteit met het medium, maar zijn er geen bezwaren als anderen het op een professionele wijze gebruiken. Een derde van de respondenten is voornamelijk positief en ziet het als een manier om iets meer voorlichting te kunnen geven over het werk van rechters. Zij geven aan dat zolang rechters terughoudend zijn met opiniërende tweets en zolang persoonlijk en professioneel gebruik niet door elkaar heen lopen, social media een nuttige wijze van voorlichting kunnen zijn.

Dat betekent dat zo'n twee derde van de rechters op zijn minst 'geen bezwaar' heeft tegen het zakelijk gebruik van Twitter. Een bestuursrechter vat het als volgt samen: 'Ik heb het idee dat daar binnen de rechtspraak toch argwanend naar wordt gekeken, want wat doe je nou met Twitter... Ik vind het positief omdat het een bepaald publiek aanspreekt. Je kunt met korte zinnen toch een verwijzing plaatsen. Je kunt iets signaleren, de aandacht op iets vestigen. (...) Ik zie het bezwaar niet zo. Op het moment dat je gaat twitteren, vind ik wel dat daar een bepaalde voorzichtigheid bij hoort. Ik zou dan niet foto's van in het zwembad met je kinderen plaatsen. Daar moet je je wel van bewust zijn.' (R11)

Aandacht voor welke transparantere rechtspraak?

Op basis van de besproken driedeling ga ik nu kijken naar enkele concrete initiatieven. Is er voor iedere vorm van transparantie aandacht binnen de rechtspraak? Met name voor zaaks-transparantie en institutionele transparantie lijkt dit het geval te zijn.

Aandacht voor zaakstransparantie

'Begrijpelijke taal' is een al jaren terugkerend thema in de rechtspraak en sluit aan bij zaakstransparantie. Zo heeft Maarten Feteris, president van de Hoge Raad, begrijpelijke taal als een van de speerpunten voor zijn termijn genoemd, is er jaarlijks een prijs voor het beste

begrijpelijke vonnis en is er met enige regelmaat aandacht voor in de literatuur.¹⁸ Op dit punt is er dus veel aandacht voor transparantie.

Het onderzoek onder respondenten laat ook zien dat er andere concrete voorbeelden van transparantie zijn waar mogelijk meer aandacht aan gegeven zou kunnen worden. Op het gebied van zaakstransparantie benoemen sommige rechters dat vonnissen discursief opengebroken zouden moeten worden. Dit wil zeggen dat vooral de overwegingen – voor én tegen – achter het stellige vonnis meer inzichtelijk gemaakt moeten worden. Volgens Corien Prins geven dergelijke vormen van transparantie meer ruimte voor bekritisbaarheid van de rechtspraak.¹⁹

Het hiervoor genoemde voorbeeld raakt wel een gevoelig punt, en dit is ook in de interviews onderkend: een uitspraak is geen wiskundige formule die tot achter de komma verklaard kan worden. Hoewel rechters zich deels kunnen beroepen op jurisprudentie, ‘vaste formules’ van de Hoge Raad of richtlijnen, is er in de toepassing op de concrete omstandigheden van het geval de nodige beslisvrijheid. Waarom voor straf A wordt gekozen is prima te motiveren, maar waarom niet voor optie B of C is vaak een stuk lastiger en het is de vraag of dit anderen zal overtuigen.

Een tweede belangrijk discussiepunt op het vlak van zaakstransparantie is het geheim van de raadkamer: openheid hiervan staat op gespannen voet met de vrije deliberatie van argumenten en standpunten. In het verlengde daarvan zien de meeste respondenten dan ook weinig in het vergroten van transparantie door middel van *dissenting opinions*; naast dat het niet zou passen in de Nederlandse rechtscultuur is men bij het ‘raadkameren’ sterk op zoek naar consensus (R6, R12, R14, R15, R19, R21).

Aandacht voor organisatorische transparantie

Op het niveau van organisatorische transparantie bestaat al een openbaar register waarin nevenfuncties en voorgaande betrekkingen van alle rechters en raadsheren zijn opgenomen. Echter, of een functie past bij het bekleden van het rechterlijk ambt wordt in hoge mate aan het oordeel van de rechter zelf overgelaten.²⁰

Een belangrijk en langlopend punt van kritiek is de niet-transparante wijze van zaaktoedeling. De zaaktoedeling verschilt per gerecht en is opgenomen in bestuursreglementen.

18 Zie bijvoorbeeld Verburg 2018.

19 Prins 2013.

20 Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014.

Hierin staan echter geen transparante en navolgbare regels voor de toedeling van zaken aan rechters.²¹ In gevoelige zaken waar de zaakstoedeling en onpartijdigheid in twijfel wordt getrokken, zoals Chipshol, Wilders of de zaak Demmink, kan een transparante en vastgelegde procedure helpen om hierop een goed antwoord te bieden. Hoewel sinds enige jaren een werkgroep Code Zaakstoedeling werkt aan een uitwerking van een dergelijk reglement, zijn de resultaten hiervan tot zover nog niet bekend.²² Ook de commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart concludeerde dat aanpassingen en ontwikkeling van zaaksverdelingsinstrumenten nog niet van de grond komen.²³

Al met al lijkt er voor deze vorm van transparantie op onderdelen wel aandacht te zijn – zoals nevenfuncties – maar zijn er weinig concrete initiatieven op het gebied van heldere zaakstoedeling en duidelijke regels omtrent incompatibele nevenfuncties ontbreken.

Aandacht voor institutionele transparantie

Voor institutionele transparantie is veel aandacht geweest in de eerdergenoemde Rechtspraaklezingen en ook in het rapport over reputatiemanagement van de rechtspraak.²⁴ Concreet zijn er inmiddels diverse gerechten en individuele rechters actief op Facebook en Twitter. Het bekendste voorbeeld is Judge Joyce die op zowel Twitter als Facebook mensen informeert over de rechtspraak. Inmiddels zijn er diverse televisieseries waarbij men in meer algemene zin een inkijkje krijgt in het dagelijkse werk van rechters, zoals enige jaren geleden *De Rechtbank* bij de publieke omroep en meer recent *Voor de rechter* bij RTL5. Ook schuift de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, Frits Bakker, soms aan bij televisieprogramma's zoals *Nieuwsuur*. Daarnaast bestaan de meer traditionele voorlichtingsactiviteiten zoals open dagen of voorlichting op scholen.

Hoewel dergelijke optredens kunnen bijdragen aan zichtbaarheid en kennis is het een open vraag of dit voldoende is om een groter publiek in aanraking te laten komen met het instituut Rechtspraak. Zou er bijvoorbeeld een duidelijker 'gezicht' moeten zijn, een charismatische rechter die kan optreden en uitleggen namens de rechtspraak? Zou de Rechtspraak een uitgebreide voorlichtingscampagne met reclamespotjes moeten opzetten om de speciale functie van het instituut meer voor het voetlicht te brengen? Onder een deel van de geïnterviewde rechters bestaat het idee dat dit element van transparantie meer aandacht verdient.

21 Van Emmerik & Schuurmans 2016.

22 Van Emmerik & Schuurmans 2016.

23 Commissie Evaluatie Herziening gerechtelijke kaart 2017, p. 9.

24 Frissen, 't Hart en Sieckelinck 2012.

Het geschetste conceptuele kader biedt handvatten om concrete initiatieven te categoriseren. Verder, en dat vormt het tweede kernpunt van dit artikel, kan er, door concrete initiatieven te plaatsen in dit kader, ook specifieker gekeken worden naar de te verwachten gevolgen voor de maatschappelijke legitimiteit van de rechtspraak. Om de complexe relatie tussen transparantie en legitimiteit verder te duiden zal ik eerst het begrip legitimiteit nader definiëren.

Legitimiteit en de positiviteitstheorie

Om het mogelijke effect van transparantie, in welke vorm dan ook, op legitimiteit beter te begrijpen is het belangrijk om duidelijk te maken wat wordt verstaan onder het concept legitimiteit. Zoals bij de meeste ‘grote’ concepten bestaat discussie over de precieze definitie van legitimiteit. In de politicologie wordt hierbij vaak het werk van David Easton gebruikt. Volgens Easton, een van de invloedrijkste politicologen van de twintigste eeuw, bestaat legitimiteit uit een gedeeld belang dat particuliere en partijpolitieke belangen overstijgt. De rechtspraak, bijvoorbeeld, wordt in het algemeen gezien als een belangrijke institutie, ook al zal een deel van de bevolking het oneens zijn met specifieke beslissingen, of gaan bepaalde beslissingen in tegen het particuliere belang van een groep burgers. Hierbij is het onderscheid tussen *institutionele* en *specifieke* legitimiteit van belang. Bij specifieke legitimiteit gaat het erom of burgers het idee hebben dat zij de verlangde prestaties en uitkomsten van een institutie verkrijgen.²⁵ Bij institutionele legitimiteit gaat het niet zozeer om wat een institutie – zoals de Rechtspraak – in concreto ‘doet’, maar meer wat zij in abstracto representeert en betekent voor een persoon. Je zou institutionele legitimiteit kunnen zien als een ‘reservoir van goede wil’ van burgers ten opzichte van de rechtspraak. Wanneer dit reservoir vol is, dus het algemene vertrouwen hoog, helpt dit burgers om negatieve uitkomsten, of uitkomsten waar zij tegen zijn, te accepteren.²⁶

Bij specifieke legitimiteit in de rechtspraak gaat het om steun voor specifieke aspecten zoals vonnissen. Mensen kunnen het hiermee eens of oneens zijn. Een ‘verkeerd’ vonnis betekent nog niet meteen dat ook de institutionele steun wordt aangetast. Een institutie als de Rechtspraak heeft in algemene zin een hoge mate van institutionele steun van het publiek, dat wil zeggen dat er een tamelijk groot reservoir van goede wil is. Dit helpt om vonnissen waar men het mee oneens is toch te accepteren.

Er ontstaan risico’s voor een institutie wanneer er sprake is van een lage mate van institutionele legitimiteit en er impopulaire beslissingen moeten worden genomen. Wanneer rechters in een grote en in de publieke belangstelling staande zaak eigenlijk een impopulaire beslis-

25 Easton 1975, p. 437.

26 Easton 1975, p. 444.

sing moeten nemen, terwijl tegelijkertijd de algemene legitimiteit onder druk staat, zijn zij wellicht genegen hun oren te laten hangen naar wat ‘de maatschappij’ vindt om zo de institutie voor aanvallen van buitenaf te beschermen.²⁷

De correlatie tussen institutionele en specifieke steun is er wel, maar niet altijd heel sterk.²⁸ Je kunt het instituut Rechtspraak zeer legitiem vinden maar het tegelijkertijd zeer oneens zijn met sommige vonnissen. Onderzoek uit de Verenigde Staten laat zien dat institutionele legitimiteit voor de Supreme Court niet snel verandert door enkele vonnissen. Sterker nog, zelfs heel controversiële beslissingen, zoals *Bush v. Gore* zorgden niet voor minder legitimiteit.²⁹ Toch staan specifieke en institutionele legitimiteit niet geheel los van elkaar. Je zou kunnen zeggen dat de relatie tussen specifieke en institutionele legitimiteit ‘stroperig’ is. Een ‘verkeerd’ vonnis heeft geen invloed op institutionele (algemene) steun, maar wanneer er vrijwel *alleen maar* vonnissen worden gewezen die men als illegitiem ervaart, dan raakt het reservoir van goede wil op den duur leeg en zou er een probleem kunnen ontstaan voor institutionele steun.³⁰

In de politicologische literatuur bestaat over het algemeen een tamelijk optimistische kijk op hoe legitimiteit van de rechtspraak gevormd wordt. De dominante theorie is de zogenoemde ‘positiviteitstheorie’.³¹ Deze theorie is met name toegespitst op de Supreme Court van de Verenigde Staten. Ondanks de fundamentele verschillen met het Nederlandse rechtssysteem bevat deze theorie interessante inzichten die relevant zijn voor de Nederlandse situatie. Volgens deze theorie, die door middel van experimenten en survey-onderzoek inmiddels vaak getoetst is, reageren mensen doorgaans positief op blootstelling aan informatie over de rechtspraak. Ook als het gaat om een omstreden zaak. Dit komt doordat wanneer mensen iets horen, zien of lezen over de rechtspraak, bestaande – positieve – denkbeelden worden geactiveerd. Voor veel mensen gaat dit over de algemene waarden die de rechtspraak voor hen representeert, zoals onpartijdige, onafhankelijke en doordachte besluitvorming. Veel symboliek, zoals de toga, representeren dergelijke waarden en dit laat

27 Gibson & Nelson 2016.

28 Easton 1975.

29 De uitslag van de presidentsverkiezingen van 2000 in de doorslaggevende staat (Florida) was lang onduidelijk. Hoewel George W. Bush een voorsprong had van een paar honderd stemmen, was er onduidelijkheid over een bepaald type stembiljet en de telling ervan. Er ontstond een oproep tot hertelling van de stemmen. Na een slepend juridisch proces vonnistte het Supreme Court, met vijf rechters voor en vier tegen, dat de stemmen in de staat Florida niet verder herteld hoefden te worden. Dit betekende de definitieve overwinning van George W. Bush.

30 Gibson & Nelson 2016.

31 Gibson & Caldeira 2009.

mensen eens te meer beseffen dat de rechterlijke macht een onafhankelijke en onpartijdige institutie is, fundamenteel ‘anders’ dan de meer politieke instituties in ons bestel.³²

De legitimiteit van de rechtspraak wordt mogelijk pas ondermijnd wanneer men verwacht dat zij niet een onafhankelijke en juridische, maar een politieke institutie is. Zo blijkt uit een Amerikaans experiment dat wanneer men het idee krijgt dat de redenering van een rechterlijke beslissing gebaseerd is op politieke waarden en beweegredenen, dit een negatief effect heeft op legitimiteit.³³ Aan de andere kant is het risico dat een politiek *frame* dominant wordt klein. Uit survey-onderzoek blijkt dat zelfs bij de zeer gepolitiseerde benoemingen van Supreme Court *justices* de meeste burgers de politieke kleur van een benoemde rechter accepteren, mits zij het idee hebben dat de rechter in kwestie uitstekende juridische competenties heeft.³⁴ Het risico op een sterke politieke *framing* van de rechtspraak in Nederland lijkt klein, maar is zeker aanwezig. Denk bijvoorbeeld aan de ‘D66-rechters’-uitspraak van Geert Wilders, maar ook aan andere zeer zichtbare zaken waarin de onpartijdigheid van rechters ter discussie stond, zoals de zaken *Demmink* en *Chipshol*. Wanneer een dergelijk politiek frame dominant zou worden, kan dit een bedreiging vormen voor de institutionele legitimiteit.

In de volgende paragraaf zal ik deze positiviteitstheorie toepassen op de Nederlandse situatie en koppelen aan de zaaks-, organisatorische en institutionele transparantie.

Legitimiteit: van algemene verwachting naar specifieke relaties

Concrete empirische onderzoeken die de hiervoor besproken positiviteitstheorie toetsen in de Nederlandse context zijn er nauwelijks. Wel laat een veldexperiment zien dat wanneer mensen naar een televisieserie hebben gekeken over de rechtspraak zij hierin (tijdelijk) meer vertrouwen krijgen.³⁵ Blootgesteld worden aan informatie over rechters en rechtspraak kan dus positieve invloed hebben op hoe burgers de rechtspraak beoordelen. Hoewel het empirische bewijs dus schaars is, biedt de positiviteitstheorie in combinatie met het ontwikkelde conceptuele kader specifieke verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen de drie vormen van transparantie (zaak, organisatie en institutie) en de twee soorten legitimiteit (specifiek en algemeen). Tabel 3 geeft alvast een samenvatting.

Zoals gezegd is de onderliggende aanname van de positiviteitstheorie dat meer blootstelling aan informatie over de rechtspraak uiteindelijk goed is voor haar legitimiteit. Dit betekent niet dat meer transparantie uitsluitend tot meer legitimiteit zal leiden. Er ontstaat een risico

32 Gibson, Lodge & Woodson 2014, zie ook de Rechtspraaklezing van Frissen uit 2012.

33 Baird & Gangl 2006.

34 Gibson & Caldeira 2009.

35 Grimmelikhuijsen & Klijn 2015.

	1. Zaaktransparantie	2. Organisatorische transparantie	3. Institutionele transparantie
Heeft betrekking op	Individuele zaken	Rechterlijke organisatie	Rechtspraak als instituut en individuele zaken
Raakt type legitimiteit	Specifiek	Specifiek en institutioneel	Institutioneel
Potentieel bereik van informatie	Voor de meeste zaken: zeer beperkt, maar voor enkele zaken (aandacht pers) juist groot	Doorgaans beperkt tot enkele geïnteresseerden, procespartijen of journalisten	Groot
Strategisch doel	Versterken specifieke steun, op lange termijn mogelijk vertaling in sterkere institutionele legitimiteit.	Versterken institutionele steun. Zorgen dat basisinformatie over procedures op orde is zodat ook voor kritische burgers duidelijk is dat de rechterlijke organisatie transparant is en conform vastgelegde procedures handelt.	Versterken institutionele legitimiteit, met de hoop dat dit op termijn ook tot meer steun in specifieke zaken leidt.
Risico	Motivatie van een vonnis is niet duidelijk en wordt gezien als beïnvloed door persoonlijke voorkeuren van de rechter.	Rechters blijken veel nevenfuncties te hebben die hun onpartijdigheid beïnvloeden. Zaaktoedeling wordt niet gezien als objectief.	Rechtspraak als institutie wordt speelbal in een maatschappelijk debat, wordt gezien als 'ook maar een mening'.

Tabel 3 Verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen transparantie en legitimiteit

wanneer informatie laat zien dat rechterlijke besluitvorming politiek van aard is, of de schijn bestaat dat dit zo is. Dergelijke informatie vermindert het rechtstatelijke en 'speciale' karakter van de rechtspraak.

Zaaktransparantie en legitimiteit

Bij zaaktransparantie zou men kunnen denken aan vonnissen waarin niet goed wordt gemotiveerd waarom er gekozen is voor een lichte straf. Zonder goede uitleg over de achtergrond van een zaak en de gekozen strafmaat ontstaat er ruimte voor kritiek over de persoonlijke voorkeuren van rechters, bijvoorbeeld dat zij laag straffen omdat zij een bepaalde politieke voorkeur hebben.

Een uitgebreidere en begrijpelijke motivering van een vonnis zou kunnen bijdragen aan meer steun voor een vonnis (specifieke legitimiteit). Uit eerder onderzoek weten we dat het geven van dossierinformatie over individuele zaken kan helpen het beeld van burgers bij te stellen. Hoewel dit niet per se hetzelfde is als zaakstransparantie laat een experiment van De Keijser et al. wel zien dat een groep burgers die een volledig dossier te lezen kreeg meer in lijn met rechters 'straffen' dan burgers die slechts een kort krantenbericht voor ogen kregen.³⁶

Veel initiatieven in het kader van zaakstransparantie bereiken doorgaans slechts een klein publiek, tenzij er sprake is van een zeer mediagenieke zaak. Vaak gaat het dan om strafrechtelijke zaken hetgeen maar een deel van de rechtspraak vertegenwoordigt. Weinig mensen hebben de tijd en motivatie om zich uitgebreid te verdiepen in individuele zaken, zoals aan de orde was in het experiment van De Keijser et al. Vanuit een meer strategisch perspectief zou deze vorm van transparantie zich moeten richten op het versterken van specifieke legitimiteit.

Organisatorische transparantie en legitimiteit

Wat betreft organisatorische transparantie zijn er waarschijnlijk minder sterke positieve effecten te verwachten op legitimiteit. Hoofdzakelijk komt dit doordat deze vorm van transparantie gaat over informatie over hoe bepaalde systeemwaarborgen geregeld zijn. Uit een in 2013 uitgevoerde enquête onder burgers blijkt dat zij nauwelijks interesse hebben in informatie die gelinkt is aan organisatorische transparantie.³⁷ In deze enquête is niet direct gevraagd naar zaakstoedeling of nevenfuncties, maar de enquête geeft wel aan dat slechts 9 procent van de respondenten interesse heeft in hoe rechters benoemd worden, 10 procent heeft interesse in informatie over wrakingen van rechters en 9 procent heeft interesse in de politieke achtergrond van rechters. Ter vergelijking: 59 procent heeft interesse in strafzaken en 48 procent over de hoogte van straffen.

Op basis van de interviews en het conceptuele kader werd al gesteld dat deze vorm van transparantie meer gericht is op degenen met een 'waakhondfunctie', zoals journalisten. Ook is dergelijke informatie relevant voor degenen die direct bij een proces betrokken zijn. Indirect is deze informatie natuurlijk wel relevant voor het brede publiek vanwege het algemene belang van een integere rechtspraak. Strategisch gezien is dus wel van belang om dergelijke informatie over de interne organisatie en procedures zoals zaakstoedeling op orde te hebben, zodat ook voor kritische volgers duidelijk is dat de rechterlijke organisatie transparant is en conform vastgelegde procedures handelt.

36 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006.

37 Jonkers 2013.

Institutionele transparantie en legitimiteit

Institutionele transparantie tot slot richt zich meer op interactie met de maatschappij en – zoals betoogd in eerdere Rechtspraaklezingen – ‘het uitdragen van de rechtsstaat’. Aan dergelijke meer strategische communicatie is behoefte, zo blijkt uit het eerder aangehaalde onderzoek van Petra Jonkers dat 54 procent van een representatieve groep respondenten vindt dat media vaker moeten berichten over wat goed gaat in de rechtspraak.³⁸ Wat kunnen we verwachten ten aanzien van de invloed van deze vorm van transparantie op legitimiteit? Eerder onderzoek laat zien dat blootstelling aan informatie over de rechtspraak, zelfs al is deze puur symbolisch, positieve attitudes activeert en legitimiteit vergroot.³⁹ Anderzijds is algemene legitimiteit, anders dan specifieke legitimiteit, slechts beperkt beïnvloedbaar.⁴⁰ Deze vorm van transparantie is vermoedelijk dan ook een kwestie van lange adem. Daarnaast lijkt het weinig kwaad te kunnen om door middel van social media en een sterkere aanwezigheid op televisie de kernwaarden van de rechtspraak uit te dragen. Professioneel en niet-opiniërend gebruik van social media en een geschikt format op televisie zijn dan wel van belang. Ook hier zien we dat er interessante initiatieven zijn uit het verleden die hebben bijgedragen aan een positief beeld van de Nederlandse rechtspraak. Zo hadden mensen die keken naar de serie *De Rechtbank* meer vertrouwen in rechters dan een controlegroep die dit niet deed, hoewel dit effect na zes maanden weer was verdwenen.⁴¹

Concluderend

Kortom, uiteenlopende vormen van transparantie kunnen op verschillende manieren bijdragen aan specifieke en algemene legitimiteit. Belangrijk hierbij is dat de rechtspraak in Nederland al een groot ‘reservoir van goede wil’ bij het publiek heeft en dat hieruit geput kan worden. Zo blijkt uit opinieonderzoek van Eurobarometer dat 76 procent van de mensen de onafhankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak als redelijk tot zeer goed beoordeelt. Hoewel rechterlijk gezag meer betwist wordt en er kritisch gereageerd wordt op individuele uitspraken, is er dus nog altijd een hoge mate van institutionele legitimiteit. In figuur 1 is dit schematisch weergegeven.

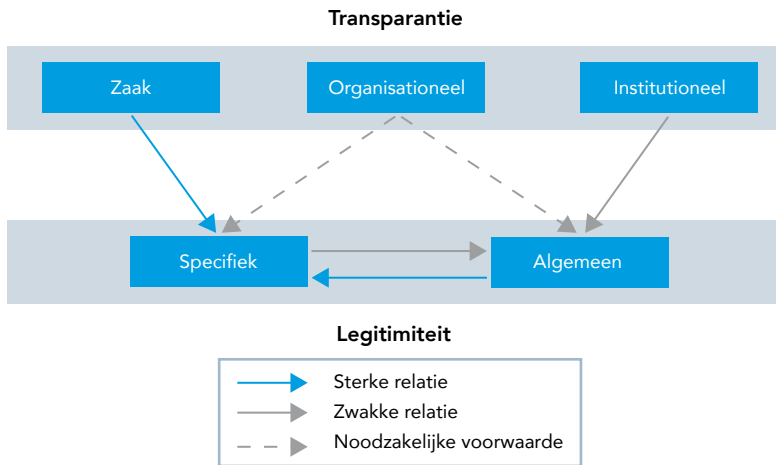
Figuur 1 laat het volgende zien. Allereerst dat verwacht wordt dat zaakstransparantie met name een direct effect heeft op specifieke legitimiteit, dat wil zeggen de steun voor specifieke vonnissen waarbij de zaakstransparantie hoog is. De dunne pijl van specifieke naar algemene legitimiteit laat zien dat één specifiek vonnis waarschijnlijk een beperkte invloed

38 Jonkers 2013.

39 Gibson, Lodge & Woodson 2014.

40 Gibson & Nelson 2016.

41 Croes & Klijn 2012.



Figuur 1 Verwachtingen voor specifieke en algemene legitimiteit

heeft op de algemene legitimiteit van het instituut Rechtspraak. Echter, op basis van de positiviteitstheorie verwachten we dat zaakstransparantie indirect en op lange termijn wel degelijk kan bijdragen aan algemene legitimiteit.

Ten tweede laat de figuur zien dat niet te verwachten valt dat institutionele transparantie een direct en groot effect op de algemene legitimiteit zal hebben. De verklaring hiervoor is dat deze vorm van legitimiteit meer algemene waarden representeert. Wel kan het sterker uitdragen van kernwaarden van de rechtspraak, of – in de woorden van Frissen – ‘het laten zien van haar andersheid’ leiden tot een groter inzicht in het belang van een goed functionerende rechterlijke macht. Dit kan gradueel leiden tot een versterking van algemene legitimiteit.

Ten derde geven de gestippelde lijntjes vanuit organisatorische transparantie aan dat hiervan beperkte positieve effecten verwacht mogen worden. Eerder is dit een noodzakelijke conditie. Bijvoorbeeld, als men zou weten dat de zaakstoedeling of nevenfuncties goed en transparant geregeld zijn, zou dit dan werkelijk tot méér legitimiteit leiden?

In die zin verwacht ik dat organisatorische transparantie een ‘hygiënefactor’ is. Vergelijk het met een etentje in een fijn restaurant waar u een bezoekje brengt aan het toilet. Het is er keurig schoon. Dit zal niet bijdragen aan een hogere tevredenheid met dit restaurant. Echter, waarschijnlijk zal uw tevredenheid wel afnemen wanneer in hetzelfde fijne restaurant het toilet al dagen niet lijkt te zijn schoongemaakt.

Kortom, deze vorm van transparantie zal dus vermoedelijk niet leiden tot meer legitimiteit, maar mogelijk wel tot een afname van legitimiteit wanneer er gebreken worden geconstateerd (gebrekkige informatie, onheldere zaakstoedeling).

Conclusie: gezag verdienen vraagt om aanhoudende aandacht

‘Het’ gezag van de rechtspraak is niet langer een vanzelfsprekendheid.⁴² Het idee is dat gezag nu verdiend moet worden.⁴³ Transparantie, bijvoorbeeld door middel van begrijpelijke vonnissen, wordt vaak aangedragen als een manier om dit te doen. Op basis van een literatuurstudie en 23 diepte-interviews met rechters en raadsheren heb ik een conceptueel kader geschetst om het begrip transparantie te preciseren. Daarnaast heb ik een set aan specifieke verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de relatie tussen transparantie en legitimiteit.

Allereerst vormen deze verwachtingen een agenda voor toekomstig empirisch onderzoek. Met enkele collega’s ben ik bezig om deze onderzoeksagenda uit te werken en uit te voeren. Zo kijken we onder meer naar effecten van diverse soorten uitleg van vonnissen in een persbericht en naar de invloed van intensieve media-aandacht voor individuele zaken op legitimiteit en vertrouwen. De resultaten van deze onderzoeken worden nog gepubliceerd.

De geformuleerde verwachtingen zijn echter ook in het hier en nu van waarde. In lijn met eerdere bijdragen in *Rechtstreeks* en onderzoeksrapporten⁴⁴ denk ik dat het huidige relatief hoge niveau van vertrouwen niet betekent dat de Rechtspraak op haar lauweren kan rusten. Dit niveau van vertrouwen zou men kunnen zien als ‘een reservoir van goede wil van de bevolking’, dat kan helpen om controversiële vonnissen te accepteren.⁴⁵ Dit reservoir is goed gevuld en kan een stootje hebben. Door actief in te zetten op institutionele transparantie blijft het niveau van het reservoir op peil en zullen ook controversiële vonnissen geaccepteerd worden door het grootste deel van de bevolking. Hierin is het benadrukken van kernwaarden van de rechtspraak, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, om haar ‘andersheid’ te benadrukken, cruciaal.⁴⁶

Daarnaast is er veel aandacht binnen de rechtspraak voor zaakstransparantie, en dan met name op het terrein van begrijpelijkheid. Dit zal vermoedelijk goed zijn voor de steun voor

42 Gommer 2008; Prins 2013; Versteeg & Hajer 2010.

43 Stuiveling 2009.

44 Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014; Broeders et al. 2013; Prins 2013.

45 Zie Easton 1965; 1975; Gibson, Lodge & Woodson 2014.

46 Frissen 2012; Frissen, 't Hart en Sieckelink 2012.

specifieke vonnissen, maar op korte termijn is het effect op de legitimiteit op het niveau van het instituut waarschijnlijk beperkt. Hooguit is hier indirect op lange termijn een ‘doorsijpel-effect’ te verwachten van specifieke naar algemene steun voor de rechtspraak.

Tot slot lijkt in het debat minder aandacht te zijn voor wat ik in dit artikel organisatorische transparantie heb genoemd. Waar het bij institutionele transparantie vooral gaat over het strategisch uitdragen van waar de rechterlijke macht voor staat en wat zij doet, en zaaks-transparantie vooral gericht is op het bieden van meer inzicht in de besluitvorming van rechters, heeft organisatorische transparantie een sterk verantwoordingselement. Het verantwoord van nevenfuncties gebeurt al, maar met name op het terrein van zaakstoedeling lijkt nog een slag te winnen.⁴⁷ Een goed geregeld en transparant systeem van zaakstoedeling kan critici tegemoetkomen die de onpartijdigheid van de rechtspraak in twijfel trekken.

Kortom, de relatie transparantie en legitimiteit is complexer en minder eenduidig dan vaak wordt aangenomen. Aanhoudende aandacht voor al deze drie vormen van transparantie is nodig om legitimiteit van de Rechtspraak als instituut en van specifieke vonnissen op hoog niveau te houden.

Literatuur

- Baird, V.A. & Gangl, A. (2006). Shattering the Myth of Legality: The Impact of the Media's Framing of Supreme Court Procedures on Perceptions of Fairness. *Political Psychology* 27(4), 597-614.
- Brink, G. van den (2008). *Rechtspraaklezing 2008: Geloofwaardige rechtspraak. De rechter als bruggenbouwer*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Broeders, B. et al. (2013). *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buruma, Y. (2017). Extrajudicieel optreden: niet onwenselijk. *Rechtstreeks* 1, 33-39.
- Chavannes, M. (2011). *Rechtspraaklezing 2011. Rechtspraak en publiek debat. Van speelbal tot gids en baken*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Commissie Evaluatie Herziening gerechtelijke kaart (2017). *Evaluatie Wet HGK*.
- Commissie Van Rooy (2011). *Rechtspraak in beeld. Evaluatie Wilders II en aanbevelingen voor de toekomst*.
- Croes, M. & Klijn, A. (2012). Het effect van de televisieserie 'De rechtbank': beklijft het? *Trema*, 9, 316-320.
- Dijkstra, S. (2017). De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef. *Rechtstreeks* 2017, 1.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965.
- Easton, D. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5(4), 435-457.
- Emmerik, M. van, Loof, J.P. & Schuurmans, Y. (2014). Rechtspraak anno 2014: vertrouwen is goed maar controle kan (nog) beter. *Nederlands Juristenblad*, 32, 2229-2236.
- Van Emmerik, M. & Y. Schuurmans (2016). Meer transparantie bij rechterlijke zaakstoedeling dringend gewenst. *Nederlands Juristenblad* 91(12): 795-799.

47 Zie ook Commissie Evaluatie Herziening gerechtelijke kaart 2017.

- Frissen, P. (2012). *Rechtspraaklezing 2012. Reputatie op afstand*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Frissen, P., 't Hart, P. & Sieckelinc, S. (2012). *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders*. Research Memoranda 4. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Gibson, J.L. & Caldeira, G.A. (2009). *Citizens, Courts, and Confirmations. Positivity Theory and the Judgments of the American People*. Princeton University Press.
- Gibson, J.L., Lodge, M. & Woodson, B. (2014). Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority. *Law and Society Review* 48(4), 837-866.
- Gibson, J.L. & Nelson, M.J. (2016). Change in institutional support for the US Supreme court. Is the court's legitimacy imperiled by the decisions it makes? *Public Opinion Quarterly* 80(3), 622-641.
- Gommer, H. (2008). Afscheid van het mythisch gezag. *Trema: Tijdschrift voor de rechterlijke macht* 31(2), 54-59.
- Grimmelikhuijzen, S.G. & Klijn, A. (2015). The effects of judicial transparency on public trust: evidence from a field experiment. *Public Administration* 93(4). 995-1011.
- Heijne, B. (2016). *Rechtspraaklezing 2016*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Jonkers, P. (2013). Zet transparantie liever in voor bekritiseerbaarheid dan voor vertrouwen. In: D. Broeders et al., *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (pp. 449-492), WRR-verkenning 26. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press
- Keijser, J.W. de, Koppen, P.J. van, & Elffers, H. (2006). *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de rechter?* Research memorandum. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Lie, J. (2017). Gezag van onderaf versterken met informatieve tweets. *Rechtstreeks*, 1, 40-43.
- Prins, J.E.J. (2013). Rechtspraak en transparantie: Inbreng voor een noodzakelijk debat. *Rechtstreeks*, 1, 16-37.
- Schnabel, P. (2013). *Rechtspraaklezing 2013. Rndom kwaliteit. Verschillen in visie op de kwaliteit van de rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Stuiveling, S. (2009). *Rechtspraaklezing 2009: Transparantie en rechtspraak. Kennis delen met de samenleving*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Thomas, R. (2017). *Rechtspraaklezing 2017. 'Rechtspraak gekleineerd als hoeder rechtsstaat'*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Verburg, D.A. (2018). De rechter tussen straattaal en jargon: op weg naar begrijpelijke uitspraken. *Ars Aequi*, februari, 169-173.
- Versteeg, W. & Hajer, M. (2010). Van ondergraving naar ondervraging: over de vormgeving van gezag in een gemeentiseerde wereld. In Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 333-360), WRR Verkenningen: Amsterdam University Press.

De ene zaak is de andere niet

Femke de Vries

Inleiding: de 'transparantiebeweging'

'*Sunlight is the best disinfectant*', zo stelde Louis Brandeis, een van de leden van het Amerikaanse Hoogerechtshof al in 1917. De door Grimmelikhuijsen in zijn artikel gesignaleerde belangstelling voor transparantie is dus niet nieuw. Sterker nog: in de afgelopen twintig jaar is de roep om transparantie in de maatschappij in brede zin steeds verder toege-
nomen.¹ Hoewel inmiddels ruim honderd jaar oud, lijkt de uitspraak van Brandeis nog altijd illustratief voor de gedachte die vaak achter de roep om transparantie ligt. Als we het kunnen zien en controleren kunnen we erop vertrouwen dat er geen zaken gebeuren die het daglicht niet kunnen verdragen.

De roep om transparantie heeft mede op deze basis een hoge vlucht genomen en beslist niet alleen in relatie tot de rechtspraak. Incidenten in de samenleving worden geregeld gevolgd door een oproep tot meer transparantie, al of niet gecombineerd met een voorstel om de wettelijke mogelijkheden daartoe uit te breiden. Zo leidde het onderzoek naar de neuroloog Jansen Steur tot een aanbeveling om een wettelijke basis te creëren voor actieve openbaarmaking door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).² En meer recent werd de Fipronil-affaire, waarbij schadelijke stoffen aanwezig bleken te zijn in eieren, onmiddellijk gevolgd door een oproep tot meer transparantie over inspectieresultaten van de verantwoordelijke toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Niet alleen incidenten leiden tot de roep om meer transparantie en zelfs tot wetswijzigingen. We zien ook een roep om transparantie over incidenten als zodanig. In 2016 riep minister Edith Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Inspectie voor de Gezondheidszorg op om calamiteiten in ziekenhuizen openbaar te maken. Aanleiding voor de oproep was een uitzending van *Zembla* waarin werd bericht over ernstige calamiteiten die niet aan de inspectie zouden zijn gemeld door een aantal ziekenhuizen. Door calamitei-

1 Scholtes 2012.

2 Legemaate 2009.

ten te melden kunnen ziekenhuizen van elkaar leren, aldus Schippers. De inspecteur-generaal van de Inspectie voor de Gezondheidszorg reageerde hierop overigens door te waarschuwen voor verkeerde interpretatie van gegevens over deze calamiteiten. Zonder nadere duiding is het immers vaak niet goed mogelijk om gegevens juist te interpreteren.

Tot slot zien we in de beweging naar meer transparantie dat een gebrek aan transparantie onmiddellijk leidt tot twijfels aan de integriteit van betrokken personen en organisaties met als recent voorbeeld het gebrek aan transparantie binnen de top van het Openbaar Ministerie over de relatie tussen twee hoofdofficieren. Transparantie is steeds meer een ‘hoera-woord’. Wie er niet voor is heeft waarschijnlijk iets te verbergen, aldus Frissen.³ Zowel in de maatschappij als bij de wetgever lijkt de veronderstelling dat transparantie bijdraagt aan vertrouwen stevig geworteld. De wetgever heeft op basis van dit diepgewortelde geloof in transparantie in de afgelopen jaren hard gewerkt om allerhande juridische belemmeringen voor transparantie weg te nemen, bijvoorbeeld bij de openbaarmaking van inspectiegegevens. Verschillende toezicht-houders krijgen op basis van de nieuwe Gezondheidswet meer mogelijkheden om inspectie-resultaten openbaar te maken. Uit de memorie van toelichting bij de Gezondheidswet blijkt dat de wetgever met de openbaarmaking van inspectieresultaten de naleving van regelgeving wil bevorderen en het publiek inzicht wil geven in de uitvoering van het toezicht.⁴ Een van de achterliggende gedachten lijkt te zijn dat transparantie over het proces bijdraagt aan de gevoelde ‘procedurele rechtvaardigheid’. Volgens deze theorie van de Amerikaanse psycholoog Tom Tyler zijn burgers eerder bereid de wet na te leven als ze vertrouwen op de rechtvaardigheid van de processen die de overheid volgt.⁵

Kortom, de transparantiebeweging is niet te stuiten. De technische mogelijkheden om informatie beschikbaar te stellen aan burgers zijn bovendien inmiddels bijna onbegrensd en daarmee ook de snelheid waarmee informatie wordt verspreid. Tegelijkertijd is de roep om transparantie niet onomstreden zoals al blijkt uit het hiervoor geciteerde cynische commentaar van Frissen. Ondanks de overtuiging van de wetgever dat transparantie bijdraagt aan vertrouwen stelt de Zweedse wetenschapper De Fine Licht et al.: *‘We find that the common notion of a straightforward positive correlation between transparency and legitimacy is rather naive. The effect is highly dependent on the context and may indeed be negative as well as positive.’*⁶ Er is dus aanleiding om de veronderstelde sterke (positieve) relatie tussen transparantie en vertrouwen en het sterk aan vertrouwen gerelateerde begrip legitimiteit

3 Frissen 2016.

4 De Vries 2017.

5 Tyler 2006.

6 De Fine Licht, Naurin, Esaisson & Gilljam 2014.

enigszins te relativieren of ten minste verder te onderzoeken. Die relatie is complexer dan vaak wordt aangenomen. Het voorbehoud dat Grimmelikhuijsen maakt in zijn artikel en waarin hij waarschuwt dat zijn artikel geen definitief antwoord geeft op vragen over transparantie, is daarom zeer terecht.

In deze reactie zal ik ingaan op de complexe relatie tussen transparantie en vertrouwen. Daarbij besteed ik aandacht aan de verschillende vormen van transparantie én de verschillende verschijningsvormen van vertrouwen. Daaruit zal blijken dat het ook in de discussie rondom transparantie in de rechtspraak belangrijk is om te bepalen welke vorm van transparantie nu precies welk effect heeft.

De relatie tussen transparantie en legitimiteit is ingewikkeld

De hiervoor beschreven ontwikkelingen rondom overheidstransparantie in brede zin laten zien dat de vragen rondom de relatie tussen transparantie en legitimiteit die Grimmelikhuijsen bespreekt niet uniek zijn voor de rechterlijke macht. Dat maakt de vraag hoe transparantie zich verhoudt tot legitimiteit overigens niet minder relevant. De Fine Licht et al. stellen dat transparantie zowel een positief als een negatief effect kan hebben op vertrouwen. Dat het van belang is om te weten hoe transparantie precies doorwerkt op vertrouwen, staat mede daarom buiten kijf. Daarbij is overigens van belang om op te merken dat vertrouwen – evenals transparantie – een containerbegrip dreigt te worden. Het is daarom goed om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van vertrouwen: vertrouwen in de integriteit en vertrouwen in de deskundigheid van instanties.⁷

Wat de verhouding tussen transparantie en vertrouwen extra complex maakt is dat transparantie een positief effect kan hebben op het vertrouwen in de integriteit en tegelijkertijd een negatief effect op het vertrouwen in de deskundigheid. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij het toegeven van fouten door een instelling.⁸ Beide vormen van vertrouwen, vertrouwen in de deskundigheid én in de integriteit, zijn vanzelfsprekend van belang voor zowel publieke instellingen als ondernemingen en zeker voor de rechterlijke macht. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat wanneer de integriteit van een organisatie in twijfel wordt getrokken, mensen eerder geneigd zullen zijn ook het inhoudelijke oordeel van zo'n organisatie in twijfel te trekken.⁹

De complexiteit wordt nog vergroot doordat het effect van informatie over de integriteit van een organisatie en informatie over de deskundigheid van een organisatie verschilt. Bij infor-

7 Grimmelikhuijsen 2012.

8 Terwel, Harinck, Ellemers & Daamen 2009.

9 Terwel et al. 2009.

matie die betrekking heeft op de deskundigheid van een organisatie laten mensen zich vooral beïnvloeden door positieve informatie. Positieve informatie over deskundigheid laten mensen zwaarder meewegen dan negatieve informatie. Dit lijkt in lijn te zijn met de positiviteitstheorie die Grimmelikhuijsen beschrijft in zijn artikel. De rechterlijke macht beschikt normaal gesproken over een reservoir van goede wil en hoe meer informatie over de rechtspraak hoe groter dit reservoir wordt. Daarbij is van belang dat waar het gaat over de integriteit van een organisatie, onderzoek uitwijst dat juist negatieve informatie zwaarder weegt in de menselijke oordeelsvorming. In dit kader is nog interessant wat Van Twist, Klijn en Van der Steen schrijven over beeldvorming. In hun rapport voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2013 stellen ze dat het effect van berichtgeving in de media op beeldvorming bij burgers groter is voor onderwerpen waar zij zelf geen directe waarneming van hebben.¹⁰ Naar ik aanneem zal voor de meeste Nederlanders gelden dat zij geen directe waarnemingen hebben van de rechtspraak en dat hun beeld over de rechterlijke macht dus in potentie sterk wordt bepaald door de media. Dit ondersteunt het pleidooi voor wat Grimmelikhuijsen in zijn artikel de institutionele transparantie noemt, transparantie die ziet op de rechtspraak als instituut. Ook het initiatief om begrijpelijke taal in vonnissen te bevorderen zou overigens goed kunnen bijdragen aan positieve beeldvorming bij burgers. Begrijpelijke taal in vonnissen zou immers de drempel voor media om over uitspraken te berichten kunnen verlagen. Daarbij geldt overigens wel dat dit afhankelijk kan zijn van het onderwerp van de uitspraak. Ik kom daar verderop op terug.

Transparantie over het proces of de overwegingen: *that's the question*

Net als vertrouwen is ook transparantie geen eenduidige term. Voor een goed begrip van het effect van transparantie op vertrouwen en legitimiteit, is het van belang iets meer te weten over de verschillende vormen van transparantie. In de literatuur worden over het algemeen twee vormen van transparantie onderscheiden: procestransparantie en rationale transparantie.¹¹ *Procestransparantie* wordt ook wel aangeduid met de metafoer *fishbowl*-transparantie. De achterliggende gedachte achter deze procestransparantie is dat transparantie over het systeem en het proces bijdraagt aan vertrouwen. De door Grimmelikhuijsen beschreven organisatorische transparantie waarbij openheid wordt gegeven over processen van zaakstoedeling en interne procedures binnen de rechterlijke macht zou kunnen worden gezien als een vorm van deze procestransparantie. Een verdergaande vorm zou kunnen zijn het daadwerkelijk *live* kunnen volgen van een zitting of zelfs verslag doen van de beraadslagingen in de raadkamer. Met *rationale transparantie* wordt bedoeld dat niet alleen transparantie wordt betracht over het gevolgde proces maar ook over de overwegingen bij de uitkomst: het rationale. Deze

¹⁰ Van Twist, Klijn en Van der Steen 2013.

¹¹ Grimmelikhuijsen 2012.

vorm van transparantie kan worden bereikt met wat Grimmelikhuijsen de zaakstransparantie noemt. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is wel dat met die zaakstransparantie daadwerkelijk inzicht wordt gegeven in de overwegingen: het rationale van de uitspraak en niet alleen in het gevolgde proces. De door Grimmelikhuijsen in tabel 2 genoemde kernwoorden bij de zaakstransparantie: doorgrondelijkheid en inzichtelijkheid zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden.

Maar waarom is dit onderscheid tussen proces- en rationale transparantie eigenlijk van belang? Beiden zouden immers kunnen bijdragen aan de gepercipieerde legitimiteit van optreden van de rechterlijke macht. Onderzoek laat inderdaad zien dat zowel procestransparantie als rationale transparantie kan bijdragen aan de beleving van legitimiteit van overheidsoptreden. Onderzoek van De Fine Licht et al. laat echter ook zien dat wanneer wordt volstaan met transparantie over het proces van bijvoorbeeld besluitvorming, de teleurstelling op de loer ligt. Als het proces minder rationeel is dan verwacht of wanneer er minder mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen, kan het positieve effect van transparantie weer (gedeeltelijk) teniet worden gedaan. Transparantie over het rationale van overheidsoptreden heeft, zo blijkt uit hun onderzoek, een groter positief effect op de gevoelde legitimiteit. De Fine Licht et al. concluderen daarom: *'(...) the increased insight need not be derived from fishbowl transparency, with full openness on the decision-making process.'* Zij stellen zelfs dat een beperkte uitleg van het rationale van het besluit een positiever effect zal hebben op de gevoelde legitimiteit dan volledige transparantie van het proces van besluitvorming.

Eerder onderzoek van Grimmelikhuijsen zelf laat trouwens zien dat procestransparantie, bijvoorbeeld in de vorm van openheid over beraadslagingen, wel leidt tot een stijging van het vertrouwen in de integriteit van de overheid, maar tegelijkertijd ook tot een daling van het vertrouwen in de deskundigheid. De vraag is overigens of dit ook zo zou werken voor de rechterlijke macht. De teleurstelling die mensen zouden kunnen voelen bij procestransparantie bij besluitvorming door overheden zou zich ook kunnen voordoen bij vonnissen. Weliswaar zullen burgers anders dan bij overheden geen verwachtingen hebben over de mogelijkheden tot inspraak, zij zullen wel verwachtingen hebben over de logica van de uitspraak en de vraag in hoeverre die uitspraak aansluit bij hun gevoel van rechtvaardigheid. Tegelijkertijd stellen geïnterviewden in het onderzoek van Grimmelikhuijsen terecht dat een vonnis geen wiskundige formule is en dus kan leiden tot onbegrip. Hier lijkt rationale transparantie waarin ook aandacht wordt besteed aan de ratio van de uitspraak en niet alleen aan het proces en de uitkomst een noodzakelijke voorwaarde voor een positief effect op legitimiteit. In de volgende paragraaf zal ik echter laten zien dat ook rationale transparantie niet altijd voldoende is voor een positief effect van transparantie op legitimiteit.

Het ene onderwerp is het andere niet

Een voor de rechterlijke macht belangrijke uitkomst van onderzoek van De Fine Licht et al. is namelijk ook dat het effect van transparantie op legitimiteit afhangt van het onderwerp waarover transparantie wordt betracht. Zelfs het transparant zijn over het rationale van een besluit levert niet in alle gevallen een positief effect op legitimiteit op. De Fine Licht et al. stellen dat transparantie over het rationale van besluiten over zogenoemde taboeonderwerpen ook kan leiden tot een daling van de gevoelde legitimiteit. Zij noemen daarbij als voorbeeld het geven van transparantie over de afweging tussen geld en verkeersveiligheid of tussen geld en volksgezondheid. Denk bijvoorbeeld aan de publieke verontwaardiging die ontstaat bij besluiten om bepaalde kostbare medicijnen die van levensbelang zijn voor kleine groepen patiënten niet langer te vergoeden. Daarvoor is in de regel weinig begrip. Ook niet wanneer inzicht wordt gegeven in de ratio van die besluiten.

Hoewel het onderzoek van De Fine Licht et al. ziet op de legitimiteit van overheidsoptreden lijkt het aannemelijk dat een soortgelijk effect geldt voor bepaalde soorten uitspraken van de rechterlijke macht. Dit zou in het bijzonder het geval kunnen zijn bij strafzaken waarbij door wettelijke beperkingen de opgelegde straf gemeten naar de maatschappelijke norm te laag is of waarin de dader opnieuw in de fout gaat. Uitleg over de ratio van een besluit of over de beperkingen die in de weg stonden aan het nemen van een ander besluit zullen dan immers niet opwegen tegen de gevoelde onmacht in de samenleving. Een tragisch voorbeeld is het recente publieke debat over het feit dat door het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden geen tbs werd opgelegd aan Michael P., de man die Anne Faber om het leven bracht. In een dergelijke aangrijpende situatie lijkt het verstandig dat de rechterlijke macht niet volstaat met het ‘verklaren’ van de uitspraak maar ook in dialoog gaat met de samenleving.

Tot slot

Evenmin als in de bijdrage van Grimmelhuijsen worden in deze reactie op zijn artikel antwoorden gegeven op de complexe vragen naar de verhouding tussen transparantie en legitimiteit. Een belangrijke les uit eerder onderzoek lijkt wel dat het in beginsel loont om inzicht te geven in het rationale van beslissingen en niet te volstaan met transparantie over het proces alleen. Transparantie over het proces kan overigens wel bijdragen aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid in de samenleving en daarmee aan naleving van wettelijke normen of aan acceptatie van vonnissen.

Naar alle waarschijnlijkheid kan het (positieve) effect van transparantie op legitimiteit echter worden vergroot als niet alleen transparantie maar daadwerkelijke openheid wordt betracht over de ratio van besluiten. Dat ook die rationale transparantie niet in alle gevallen een positief effect heeft op legitimiteit is in de voorgaande paragraaf beschreven. Bij onder-

werpen waarover begrijpelijkerwijs sterke gevoelens leven in de maatschappij is meer nodig dan uitleggen. Hier lijkt daadwerkelijke dialoog onvermijdelijk.

Literatuur

- Fine Licht, de J., Naurin, D., Esaisson, P., & Gilljam, M. (2014). When transparency generate legitimacy? Experimenting on a context bound relationship governance. *Governance*, 27(1), 111-134.
- Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat*. Amsterdam: Boom uitgevers Amsterdam.
- Grimmelikhuijsen S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Legemaate, J. (2009). *Verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit. Advies naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in haar rapport over de zaak van de Twentse neuroloog*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Scholtes, H.H.M. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Terwel, B.W., Harinck, F., Ellemers, N., & Daamen, D.D. (2009). Competence-based and integrity-based trust as predictors of acceptance of carbon dioxide capture and storage (CCS). *Risk Analysis*, 29(8).
- Twist, M.J.W. van, Klijn, E.H., & Steen, M. van der (2013). *Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Webpublicatie nr. 67. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Tyler, T.R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Vries, F. de (2017). De roep om transparantie brengt ook het recht in beweging. *JBPlus*, 3(1).
- Vries, F. de (2016). *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichhouder?* Proefschrift. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Onafhankelijke, maar bekritiseerbare rechtspraak

Bart Rijs

Inleiding

Het vertrouwen in de rechtspraak onder burgers is relatief groot, en is de afgelopen jaren licht gestegen. Bovendien is het vertrouwen stabiel geworden. Het vertoont minder pieken en dalen dan vijf jaar geleden. Zo bezien lijken de zorgen over de legitimiteit van de rechtspraak overtrokken, zeker in vergelijking met de vertrouwenscijfers over de twee andere staatsmachten: het kabinet en het parlement.¹

Waarom heeft de rechtspraak dat vertrouwen te danken? Speelt de transparantie die de rechtspraak betracht daarbij een rol? En kan de rechtspraak erop rekenen dat dit in de toekomst ook zo blijft? In de volgende paragrafen reflecteer ik op die vragen, geïnspireerd door het artikel van Grimmelikhuijsen, en gevoed door mijn eigen ervaringen.

De relevantie van transparantie

Het vertrouwen van de mondige burger in de overheid is niet langer onvoorwaardelijk. Dat geldt ook voor de rechtspraak. De idee dat de rechtsstatelijke positie en juridische bevoegdheden alléén niet genoeg basis meer zijn voor legitimiteit, heeft ook onder rechters breed ingang gevonden. Vertrouwen moet, rechtszaak voor rechtszaak, worden verdiend.

Vanuit de opvatting dat transparantie bijdraagt aan vertrouwen heeft de Rechtspraak sinds 2013 op alle niveaus van de organisatie maatregelen genomen om meer openheid te geven over het doen en laten. De communicatiestrategie van de Rechtspraak heeft expliciet tot doel ‘beelden en verwachtingen die over de rechtspraak bestaan, in overeenstemming [te brengen] met de wijze waarop het recht wordt toegepast’.² Uit een inventarisatie blijkt dat

1 Josje den Ridder, Paul Dekker & Pepijn van Houwelingen (2016). *Burgerperspectieven 2016*|1, Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Presidenten-Raadoverleg, Communicatiestrategie Rechtspraak, 2013 (intern stuk).

de Nederlandse rechtspraak hierin vooroploopt in Europa.³ Slechts een enkele maatregel, zoals het toelaten van tv-opnames van de inhoudelijke behandeling van strafzaken, zorgde voor principieel debat onder rechters.

De belangstelling van burgers en media voor de rechtspraak is groot. Op tv, in gedrukte media en op internet verschijnen wekelijks zo'n 350 artikelen en items per week, met uitschieters boven de 500. Op sociale media worden per week duizenden berichten over rechtspraak geplaatst.⁴ Maar de maatschappelijke discussie over de rechtspraak concentreert zich rond tien tot twintig grote rechtszaken per jaar, vooral strafzaken. Het doen en laten van de rechtspraak bij dit soort zaken heeft een onevenredig grote invloed op het publieke vertrouwen.

De rechtspraak moet daarbij niet alleen transparantie betrachten rond de zaak zelf, maar tegelijk ook als organisatie of instituut. Bekende rechtszaken zijn vaak de aanleiding voor een veel bredere discussie. Zo leidde de zaak Michael P. tot debat over het opleggen van tbs, Wilders II over toedeling van zaken, en Urgenda over de bevoegdheid van de rechter en de scheiding van de staatsmachten. Alleen wanneer de rechtspraak op alle niveaus transparant is, draagt dat bij aan het vertrouwen.

De Rechtspraak heeft ervoor gekozen de rechtspraktijk beter zichtbaar te maken vanuit de overtuiging dat het vertrouwen groter wordt als burgers beter zijn geïnformeerd. Dat gebeurt langs twee parallelle sporen: aan de ene kant door grotere openheid voor de media, aan de andere kant door een verbetering van de directe informatievoorziening aan de burgers.

Vernieuwing en vertrouwen

De media hebben met de vernieuwing van de persrichtlijn veel meer mogelijkheden om zittingen te verslaan.⁵ Voor vragen over uitspraken of procedures zijn er in elk gerecht persrechters. Als vragen een rechtszaak zelf overstijgen, is er een landelijke pool van rechters of is de voorzitter van de Raad van de rechtspraak aanspreekbaar. Dit team van woordvoerders past beter bij het karakter van de rechtspraak dan één enkel boegbeeld. Er gaat bijna geen dag meer voorbij zonder dat zij in de media optreden, van de journaals tot in talkshows als *RTL Boulevard*. Daarnaast stimuleert de Rechtspraak de productie van tv-series van de publieke en commerciële omroepen die het werk én de dilemma's van rechters laten zien, zoals *Kijken in de ziel - De rechter, Voor de rechter* en *De Raadkamer*.

3 European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) (2018). *Public Confidence and the Image of Justice*. Te vinden via encj.eu > topics and projects > interdependence & accountability > public confidence.

4 Raad voor de rechtspraak, Trendrapportages reputatie 2016-2018 (intern stuk).

5 De Rechtspraak, *Persrichtlijn 2013*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2013. Te vinden op www.rechtspraak.nl.

Ondanks deze inspanningen kunnen obscure rechtszaken, misvattingen en zelfs *fake news* opeens de actualiteit bepalen en het vertrouwen in de rechter aantasten. Dat komt doordat het aantal gespecialiseerde rechtbankverslaggevers afneemt, de drempel voor het delen van informatie en opinies door sociale media is verlaagd en de nieuwscyclus steeds haastiger wordt – in plaats van dagen of uren duurt het soms nog maar minuten voordat een bepaald beeld over een rechtszaak ontstaat. Daarom doet de Rechtspraak veel moeite om burgers direct te informeren via internet en sociale media. Op rechtspraak.nl verschijnt in hoog tempo een stroom van korte berichten in begrijpelijke taal over rechtszaken en uitspraken, die wordt gedeeld via een e-mailnieuwsbrief, Facebook en Twitter.⁶ Soms benadert het bereik van de rechtspraak informatie dat van de traditionele media. Maar er wordt niet alleen informatie verzonden, op sociale media beantwoordt de Rechtspraak wekelijks honderden vragen en wijst mensen op feitelijke onjuistheden. Deze open houding is uniek voor de rechtspraak in Europa.

Toch benaderen media en burgers de rechters nog altijd vaak alsof zij politici of CEO's zijn, en is hun referentiekader over hun doen en laten dat van de politiek en het bedrijfsleven. De roep om het opstappen van strafrechters als een vonnis recidive niet heeft kunnen voorkomen is daar een voorbeeld van. Daarom heeft de Rechtspraak de publieksvoorlichting over de principes van de rechtsstaat en de kernwaarden van de rechtspraak versterkt. Die voorlichting is vooral gericht op jongeren. De gerechten zijn elk jaar opengesteld voor honderden schoolklassen en groepen. De website rechtvoorjou.nl legt de rechtspraak uit aan de hand van zaken die jongeren bezighouden: scheidende ouders, spijbelen en online pesten. In de Week van de rechtspraak, die elk jaar in september wordt gehouden, maar ook daarbuiten, bezoeken rechters scholen en beantwoorden zij via livestreams op Facebook vragen van leerlingen. Zo'n twintig jongeren, die voor een jaar zijn aangesteld als 'rechtspraak-reporters', doen met vlogs, Facebookposts en illustraties verslag van de rechtspraak aan hun leeftijdgenoten over zaken die zij volgen, op een zelfgekozen manier.

Robuuste rechtspraak?

Het lijkt aannemelijk dat de verschillende vormen van transparantie bijdragen aan de robuustheid van het vertrouwen in de rechtspraak. Uit de viermaandelijke metingen blijkt dat het vertrouwen in de rechtspraak na een dip terugveert naar het oorspronkelijke niveau, of zelfs iets daarboven. Ondanks de bij vlagen hevige maatschappelijke discussie duidt deze veerkracht erop, dat het gezag van de rechter nog steeds groot is.

Dat wil niet zeggen dat de transparantie op alle gebieden is verbeterd. De rechtspraak is door het terugbrengen van het aantal gerechten in 2013 fysiek verder van burgers af komen te staan. Dat is niet gecompenseerd door andere, moderne vormen van nabijheid. Tenzij de

6 [Www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) > Uitspraken en nieuws > Nieuws en actualiteiten.

media vooraf over een bepaalde rechtszaak berichten, is het voor burgers ondoenlijk te achterhalen welke zaken een gerecht behandelt en waar die over gaan. Het is niet verwonderlijk dat veel mensen geen idee hebben dat ze rechtszittingen kunnen bijwonen. Een voorzichtig experiment met het *live streamen* van zittingen via rechtspraak.nl lijkt te laten zien dat er aan publieke belangstelling geen gebrek is.

De toegankelijkheid van uitspraken, de meeste basale vorm van transparantie, is de afgelopen tien jaar nauwelijks verbeterd. Maar twee tot drie procent van de uitspraken wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl. En zelfs als uitspraken zijn gepubliceerd, zijn die zonder zaaksidentificatiecode vaak lastig te vinden omdat de doorzoekbaarheid van het uitsprakenregister te wensen overlaat. Hoewel rechtspraak.nl een goede selectie bevat van maatschappelijk belangrijke uitspraken is de bulk, waaruit kan blijken hoe de rechtspraak zich ontwikkelt en in hoeverre er sprake is van rechtseenheid, praktisch ontoegankelijk.

Strafmaat en motivering

Zeker, de transparantie van uitspraken in zaken waarvoor veel publieke aandacht bestaat, is verbeterd. Toch blijft de transparantie op een belangrijk punt tekortschieten: de motivering van de strafmaat. De strafmaat is een van de weinige onderwerpen waarover rechters en de maatschappij al sinds jaar en dag anders denken. Uit onderzoek blijkt dat de Promisemethode om vonnissen in de strafrechtspraak in duidelijk Nederlands te beschrijven, wel heeft geleid tot een betere uitleg van een schuldig- of niet-schuldigverklaring maar niet tot een betere motivering van de strafmaat.⁷ In de zaak Michael P., waarin het hof een kortere vrijheidsstraf uitsprak dan de rechtbank en geen tbs oplegde, was de motivering uiterst summier. Toen het vermoeden rees dat P. tijdens zijn voorwaardelijke invrijheidstelling een Utrechtse zou hebben vermoord en publiekelijk de vraag werd gesteld of het hof hier geen fout had gemaakt, stond de rechtspraak met lege handen. De raadsheren konden hun vonnis vanwege het geheim van de raadkamer niet toelichten, en de persrechters vonden in het arrest nauwelijks aanknopingspunten.

De discussie over de rol van de rechtspraak in deze zaak zorgde voor een, weliswaar tijdelijke, daling van het vertrouwen. De opmerking van sommige rechters dat niet alles tot achter de komma is te beargumenteren, botst met de maatschappelijke eisen. Als een rechter de strafmaat niet kan beargumenteren, waarom zou een rechter dan beter in staat zijn die te bepalen dan een leek? De strafrechtspraak bepaalt voor een groot deel het beeld van de rechter. Daarom is een begrijpelijke motivering van de strafmaat cruciaal voor de legitimiteit van de rechtspraak.

7 Leny de Groot-van Leeuwen, Miek Laemers & Iris Sportel (2015). *Het vonnis beter uitgelegd? Maatschappelijke effecten van beter motiveren in de strafrechtspraak*, Research Memorandum 2015, nr. 2. Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Te vinden op rechtspraak.nl.

De rechtspraak is dus nog op lang niet alle gebieden transparant over zijn doen en laten. Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren is daarvoor meer nodig. Het is ook de vraag of openheid alleen op de lange duur genoeg is voor het behoud van het vertrouwen. Openheid is een beperkte uitleg van het begrip transparantie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wees er in 2013 in zijn rapport over de transparantie van de rechtspraak op dat die niet alleen bestaat uit openheid, maar ook uit begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid.⁸

Formele rechtspraak in informele netwerken

De houding van rechters over transparantie is over het algemeen welwillend, maar ook een tikje paternalistisch: ‘We leggen u het nog een keer uit.’ Rechters zijn soms niet zo enthousiast over begrijpelijkheid, omdat die in hun ogen afbreuk kan doen aan de juridische zuiverheid. Er zijn bij de rechtspraak plaatselijke initiatieven om de begrijpelijkheid van de procedure en de uitspraak te verbeteren, maar tot een landelijk programma, zoals in België, is het tot nu toe nog niet gekomen.

Rechters hebben er moeite mee dat transparantie ook het uitnodigen tot kritiek inhoudt, en zijn niet van mening dat deze kritiek gebruikt kan worden om beter recht te spreken. Ze vallen snel terug op de waarborgen van het rechtssysteem en de trias politica, waarin wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht elk hun welomschreven rol hebben. De vraag is of deze formele positiebepaling nog voldoet in de informele netwerksamenleving van vandaag. Overheden staan niet meer boven maar tussen burgers, en de mondige burgers eisen dat vragen worden beantwoord en kritiek serieus wordt genomen. Dat betekent dat de rechter onafhankelijkheid niet meer kan vertalen in afzijdigheid. Echte transparantie vereist tweerichtingsverkeer – niet alleen voorlichting, maar communicatie.

Moderne onafhankelijkheid

Echte transparantie brengt risico's met zich mee. Tweerichtingsverkeer kan de onafhankelijkheid van de rechter onder druk zetten. De rechtspraak staat voor de uitdaging zich *bekritiseerbaar* op te stellen zonder afbreuk te doen aan zijn *onafhankelijkheid*. Dat vereist wat mij betreft invoelingsvermogen én onverstoorbaarheid, pragmatisme én scherpslijperij. Als de rechtspraak op de lange duur zijn legitimiteit wil behouden zal de onafhankelijkheid op een andere, moderne manier moeten worden vormgegeven.

8 Broeders, B. et al. (2013). *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.

Transparantietwijfels en volksvertrouwen

Paul Dekker

Stephan Grimmelikhuijsen heeft een informatief en inspirerend stuk geschreven over de relaties tussen transparantie en legitimiteit van de rechtspraak en de kijk daarop van 23 rechters en raadsheren. In deze korte bijdrage maak ik enkele opmerkingen en breng ik vooral de kijk van de bevolking naar voren.

Opmerkingen

De eerste opmerking betreft het begrip *legitimiteit*. Dat wordt met verwijzing naar Easton omschreven als ‘een gedeeld belang dat particuliere en partijpolitieke belangen overstijgt’. Dat is natuurlijk geen omschrijving van legitimiteit maar slechts een kenmerk dat legitimiteit deelt met onder andere gezond voedsel, geweldloosheid en een goede infrastructuur. Na een Eastoniaanse opdeling van legitimiteit in specifieke en institutionele legitimiteit komen we dichterbij echte omschrijvingen. Bij *specifieke* legitimiteit gaat het erom of burgers ‘het idee hebben’ dat een institutie resultaten boekt die ze verlangen en bij *institutionele* legitimiteit om wat een institutie meer in het algemeen ‘representeert en betekent’ voor burgers. Dat institutionele vertrouwen kan gezien worden als een ‘reservoir van goede wil’ van burgers ten aanzien van de institutie. Dat reservoir wordt vervolgens vertaald in ‘algemeen vertrouwen’ en ‘institutionele steun’.

Heel erg helder wordt het niet en ik vind het jammer dat zo losjes met de begrippen wordt geïnjouwd. Mij lijkt het zinvol legitimiteit als normatief begrip te onderscheiden van steun als descriptief begrip en vertrouwen als een mogelijk onderdeel daarvan. Wat mij betreft wordt een dictator niet legitiem door massale steun en groot vertrouwen en houden we oog voor steun die niet gebaseerd is op vertrouwen maar bijvoorbeeld op intimidatie en angst. Dat kun je met een andere begripsverkeering ook anders zien, maar het is zonde om de begrippen zo in elkaar over te laten lopen als equivalenten met verschillende connotaties.

Mijn tweede opmerking betreft het begrip *transparantie*, ook niet echt gedefinieerd maar door de gesprekspartners van Stephan Grimmelikhuijsen omschreven als openbaarheid, publieke toegankelijkheid en begrijpelijkheid. Interessant en de kern van het verhaal is de driedeling van transparantie die de auteur met zijn gesprekspartners maakt in zaakstranspa-

rantie (m.b.t. individuele zaken), organisatorische transparantie (m.b.t. de rechterlijke organisatie) en institutionele transparantie (m.b.t. de rechtspraak als instituut). Het laatste type is voor mij het meest relevant gezien mijn eigen onderzoek verderop. Het krijgt in tabel 2 van Grimmelikhuijsen de meest activistische invulling met als kernwoorden ‘communicatie, uitdragen rechtsstaat’ en als instrumenten ‘voorlichting op scholen, social media, gezicht op tv’. Vroeger zou men dit onder de term *public relations* hebben geschaard. Waarom is het nu transparantie? Vindt hier geen rare omkering van de verhoudingen plaats? Transparantie lijkt me primair iets wat de buitenwereld van de rechtspraak mag vragen/eisen en niet iets waarvoor vanuit de rechtspraak ‘doelgroepen’ (zie tabel 2) geïdentificeerd worden die met ‘instrumenten’ bewerkt moeten gaan worden omdat de rechtspraak het reservoir goede wil graag wil bijvullen. Brr. 1984.

Maar laat ik mijn scepsis even varen en als loyaal rijksambtenaar meedenken vanuit de behoefte om meer legitimiteit of in ieder geval vertrouwen te verkrijgen. Dan is mijn derde en laatste opmerking dat vergroting van transparantie misschien niet zo’n goed middel is. Informatieverschaffing met als ‘strategisch doel’ (tabel 3) ‘Versterken institutionele legitimiteit, met de hoop dat dit op termijn ook tot meer steun in specifieke zaken leidt’ lijkt me erg gevoelig voor de verdenking van manipulatie. Los daarvan wordt er bij het grote publiek waarschijnlijk een te grote behoefte verondersteld om zich te informeren en actief informatie af te wegen (om dan vanzelfsprekend tot een rechtspraakvriendelijke conclusie te komen, zo wordt ook nogal snel verondersteld, maar dat laten we nu maar even rusten).

Ik denk dat de vraag om informatie onjuist wordt geïnterpreteerd zoals politici, bestuurskundigen en politicologen de roep om meer inspraak en democratie vaak te letterlijk nemen. Een belangrijke correctie daarop was het boek *Stealth democracy* van Hibbing en Theiss-Morse.¹ Zij maakten aannemelijk dat (Amerikaanse) burgers niet meer willen participeren, maar meer willen kunnen controleren. Burgers willen dat het zonder hun bemoeienis ongemerkt (*stealth*) goed gaat, maar voor de zekerheid ook wel mogelijkheden hebben om hard te kunnen corrigeren als het niet goed gaat.

Maar zelfs als er een echte informatiebehoefte is en als daarop kan worden gereageerd met meer openbaarheid over wat er binnen de rechtspraak gebeurt: zou dat goed gaan werken? Ook daar is scepsis geboden. Die wordt voor de politieke transparantie mooi verwoord door Iwan Krastev. Een langer citaat: *‘The notion that transparency will restore public trust in democracy rests on several problematic assumptions, primarily the presupposition that “if only people knew” everything would be different. It is not so simple. The end of government*

1 Hibbing & Theiss-Morse 2002.

secrecy does not mean the birth of the informed citizen, nor does more control necessarily suggest more trust in public institutions. For instance, when American voters learned that the US had started a war with Iraq without proof of weapons of mass destruction, they still re-elected the president who led the way. And when Italians kept Silvio Berlusconi in power for more than a decade, they had long been saturated with news of all the wrongdoings that anti-Berlusconi activists hoped would be enough to get rid of the guy. But in politics, “knowing everything” still means knowing different things. And the very fact that governments are compelled to disclose information does not necessarily translate to people knowing more or understanding better. Inundating people with information is a time-tested way to keep people uninformed. (...)

At the moment when government information is designed to be immediately open to everybody, its value as information stands in decline and its value as an instrument of manipulating the public increases. Just remember how gangsters in crime movies talk when they know that their rooms are bugged. They speak clearly and offer banalities while at the same time exchange secret notes under the table. This is how governments work in the age of transparency.’²

Krastev is niet de enige die grote twijfels heeft over de zegeningen van ‘meer transparantie’. Zie ook O’Neill 2004 en trouwens ook de dissertatie van Stephan Grimmelikhuijsen (2012).

Vertrouwen van de bevolking in (de) rechtspraak

Alweer even geleden heb ik met anderen voor vertrouwen in de rechtspraak bevolkings-enquêtes bij elkaar gezet en geanalyseerd.³ Dat deden we met veel kritische en relativerende kanttekeningen bij wat er in enquêtes met eenvoudige vragen gemeten wordt. Dat is niet het echte zwaarwegende vertrouwen zoals we het in de echte wereld beleven of ontberen in specifieke relaties en met specifieke verwachtingen. Enquêtevragen naar hoeveelheden niet nader gespecificeerd vertrouwen in instellingen meten een resultante van tevredenheid en indrukken van integriteit, competenties en goede bedoelingen van (mensen in) instellingen.⁴ De cijfers zeggen wel iets over het maatschappelijk klimaat rond instituties, en langdurig laag vertrouwen in de bevolking, een voortdurende daling of hardnekkige concentraties laag vertrouwen in bepaalde bevolkingsgroepen in instituties van de rechtsstaat zijn aanwijzingen voor maatschappelijk onbehagen en risico’s voor de maatschappelijke vrede en orde.

2 Krastev 2013, p. 5, 10.

3 Dekker, Maas-de Waal & Van der Meer 2004; Dekker & Van der Meer 2007.

4 O’Neill 2002; Dekker et al. 2004, p. 17 e.v.

Ontwikkelingen in het vertrouwen in de rechtspraak na onze voornoemde publicaties zijn onder andere te volgen met de Eurobarometers ('justitie, het Nederlands rechtssysteem') en de European Social Survey (het 'rechtsstelsel') en ons Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). Ruwweg laten de series voor de afgelopen tien jaar een trendmatige stijging zien in het vertrouwen in de rechtspraak, evenals in de politie, en een trendmatige daling van vertrouwen in politieke instituties.⁵ Voor actuele veranderingen zij verwezen naar de kwartaalrapporten *Burgerperspectieven* op www.scp.nl.⁶

In figuur 1 (p. 52) zijn vertrouwenscijfers verwerkt van ruim vierduizend respondenten in vier kwartalen van het COB. Behalve voor de hele bevolking van achttien jaar en ouder laat de figuur ook de cijfers zien voor de beide seksen, zes opleidingsniveaus en stemintenties (wat zou men doen als er op het moment van de enquête Kamerverkiezingen zouden zijn?). Nota bene: onze burgers zijn voor het overgrote deel niet de burgers die de rechters en raadsheren boos, blij, bezorgd of in ieder geval betrokken tegenover zich vinden. De meeste burgers hebben het grootste deel van hun tijd en soms hun leven lang niet direct iets met de rechtspraak te maken.

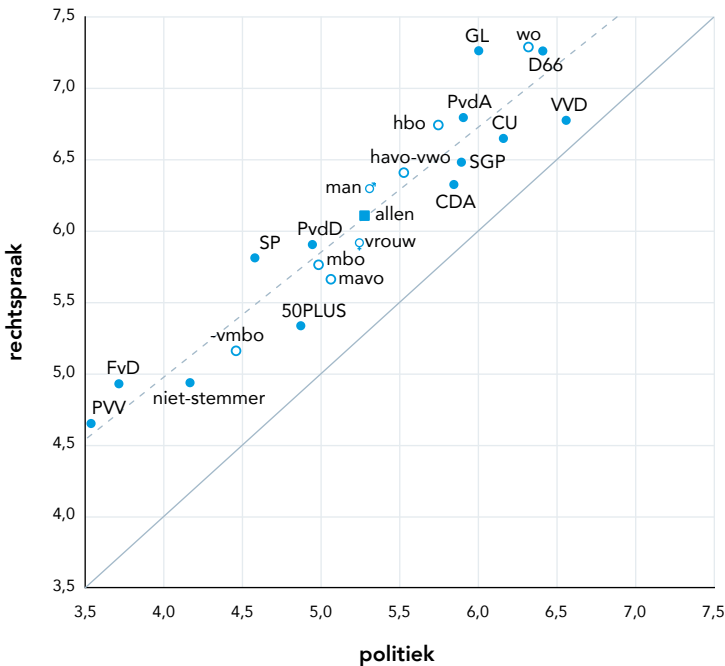
Academici (wo) hebben met gemiddeld ruim een 6 voor de politiek en ruim een 7 voor de rechtspraak aanzienlijk meer vertrouwen dan de laagst opgeleide groep (t/m vmbo) met gemiddeld een 4,5 en een 5. Electoraal zijn er vergelijkbare verschillen tussen mensen met de stemintenties GroenLinks (GL), D66 en VVD in de hoek van veel vertrouwen in beide instituties enerzijds en niet-stemmers en mensen die PVV of Forum voor Democratie (FvD) zouden stemmen in de hoek met weinig vertrouwen anderzijds. De doorgetrokken diagonaallijn laat zien dat in alle groepen de rechtspraak meer wordt vertrouwd dan de politiek. De gestippelde regressielijn onderscheidt categorieën die relatief veel vertrouwen in de rechtspraak hebben (linksboven de lijn) van categorieën die relatief veel vertrouwen in de politiek hebben. De aanhang van 50PLUS, CDA en VVD is zo gezien mild over de politiek, de aanhang van GroenLinks en SP opvallend positief over de rechtspraak.

Verschillen tussen individuen in hun vertrouwen in de rechtspraak kunnen statistisch voor een deel worden verklaard door de kenmerken die in de figuur staan vermeld. Daarnaast spelen geloof, opvattingen over het functioneren van de overheid en natuurlijk ook opvattingen over de rechtspraak, criminaliteit en punitiviteit een rol.⁷ Het is wel goed te bedenken dat die verklaringfactoren veelal niet uniek zijn voor vertrouwen in de rechtspraak en

5 Dekker & Van Houwelingen 2017, p. 39 e.v.

6 Meest recente: Den Ridder, Boonstoppel & Dekker 2018.

7 Dekker et al. 2004, p. 61 e.v.; Dekker & Van der Meer 2007, p. 25 e.v.



Figuur 1 Vertrouwen in de politiek (Tweede Kamer en regering) en in de rechtspraak: gemiddelde rapportcijfers. Bron: Continu Onderzoek Burgerperspectieven (SCP), Nederlandstalige bevolking van 18+, 2017/3-2018/2. De stemintenties zijn antwoorden op de vraag wat men zou gaan doen als er op dat moment Kamerverkiezingen zouden zijn.

ook spelen bij ander vertrouwen. Het vertrouwen in de rechtspraak hangt heel sterk samen met het vertrouwen in andere instituties.⁸ En het vertrouwen in instituties is ingebed in een groter geheel van gevoelens van vertrouwen, zelfvertrouwen en *mastery* (vertrouwen in andere mensen, vertrouwen in de toekomst, politiek zelfvertrouwen, grip op je leven).

8 Om een idee te geven: 50% van de variantie in rapportcijfers voor vertrouwen in de rechtspraak wordt verklaard door de volgende regressievergelijking. Vertrouwen in de rechtspraak = 1,55 + 0,60 x vertrouwen in de politiek (TK/regering) + 0,20 x vertrouwen in de media (kranten/tv) + 0,10 x vertrouwen in vakbonden - 0,08 x vertrouwen in grote ondernemingen (alle coëfficiënten significant $p < 0,001$). Alle correlaties tussen rapportcijfers zijn positief, maar gegeven de cijfers voor politiek, media en vakbonden heeft het vertrouwen in grote ondernemingen een negatieve relatie met vertrouwen in de rechtspraak.

Motiveringen bij vertrouwenscijfers

We hebben geen opvattingen van burgers over transparantie. Wel vroegen we in de afgelopen jaren een willekeurig deel van de respondenten van de COB-enquête twee keer (in het eerste kwartaal van 2012 en het derde kwartaal van 2014) om toelichtingen bij hun rapportcijfers voor vertrouwen in de rechtspraak. Zo kregen we in totaal 318 toelichtingen. Daarin vallen een paar zaken op.⁹ Zoals ook bij toelichtingen bij andere rapportcijfers in de enquête is er geen duidelijk verschil rond de omslag van onvoldoendes in voldoende. Verreweg de meeste toelichtingen bij de zessen zijn negatief en verschillen niet van de toelichtingen bij de vijven.

Bij de onvoldoendes wordt soms naar persoonlijke ervaringen verwezen, dan veelal zonder verdere toelichting en incidenteel met een substantiële toelichting, bijvoorbeeld over de oneerlijkheid dat gescheiden vrouwen twaalf jaar niks doend van hun gescheiden man alimentatie kunnen eisen (opgeschreven door een vrouw). In verreweg de meeste gevallen spelen eigen ervaringen geen rol en lijkt men af te gaan op de media.¹⁰

Bij de negatieve oordelen is de hoofdboodschap dat straffen te laag, te kort, te mild, te soft en te slap zijn. Veelal blijft in het midden of dat te wijten is aan de rechtspraak zelf of aan de wetgever. Bronnen van ergernis en verontwaardiging zijn de vervroegde vrijlating, de disproportionaliteit van straffen (te lage straffen voor ernstige misdaden, te hoge straffen voor kleine (verkeers)overtredingen en de waarneming dat daders meer aandacht krijgen dan slachtoffers). Ook wordt er gemeten met meerdere maten en is er klassenjustitie. Daarnaast signaleert men missers en dwalingen en is er kritiek op de traagheid van de rechtspraak, in het midden latend of de rechtspraak daar zelf iets aan kan doen.

Bij de hoge cijfers c.q. positieve oordelen gaat het vooral om de onafhankelijkheid (en onpartijdigheid, gelijke behandeling) en deskundigheid van rechters. Soms als constatering – ‘In Nederland is de rechtspraak over het algemeen eerlijk en onafhankelijk’ – en vaker als hoop en verwachting: ‘Ik mag toch hopen dat we nog steeds onafhankelijke rechtspraak

9 Ik beperk me tot een paar bevindingen van herhaalde lezing van de toelichtingen. Formele analyses leveren geen extra inzichten op – maar soms wel aardige feitjes. Zo bestaat de top drie van woorden waarop mensen die een onvoldoende geven en mensen die een voldoende geven het sterkst van elkaar verschillen uit ‘laag’ (gebruikt door 16% van wie een onvoldoende geeft en door 5% van wie een voldoende geeft), ‘straffen’ (respectievelijk 40% en 19%) en ‘ik’ (respectievelijk 18% en 39%): mensen met voldoende willen meer benadrukken dat hun toelichting een persoonlijke opvatting is en geen verwijzing naar een feit.

10 NB: dat is niet negatief! Ik zeg het er maar bij omdat het bij commentatoren van onderzoek van de publieke opinie heel gangbaar is om meer waarde te hechten aan opvattingen die gestoeld zijn op directe eigen ervaringen dan op wat mensen ontlene aan berichtgeving en visies in de media en gesprekken met andere mensen.

hebben in Nederland' en 'Ik verwacht dat de rechters onpartijdig zijn en goed oordelen' (drie toelichtingen bij het rapportcijfer 8).

Groepen in de bevolking verschillen niet alleen in gemiddelde rapportcijfers, maar ook in argumenten. Dat is soms nogal vooroordeelbevestigend, zoals de PVV-stemmer die de rechtspraak een 1 geeft met als enige toelichting 'D66-rechters' en de D66-stemmer die een 9 geeft met als toelichting 'Ik ben werkzaam bij de reclassering, mijn partner is advocaat. Doordat ik iets meer ingevoerd ben weet ik dat het systeem goed werkt, en door mij als eerlijk wordt ervaren, al sluit dat gerechtelijke dwalingen niet uit.' Soms dwars op de stereotypen, zoals de D66'er die een 5 geeft met als overweging 'Omdat, als ik bijvoorbeeld naar de rijdende rechter kijk, ik dan denk die man heeft geen echt inzicht in de problemen' en een PVV'er die een 9 geeft en toelicht 'Ik heb het gevoel dat de rechtspraak in Nederland op objectieve en kundige wijze plaatsvindt. Eenieder wordt in gelijke omstandigheden gelijk behandeld.'

Dat is grappig of verrassend, maar interessanter zijn nu natuurlijk toelichtingen die duiden op de behoefte aan meer transparantie c.q. verheldering, zoals 'zeer ondoorzichtig', 'onbegrijpelijke uitspraken', 'vaak begrijp ik een uitspraak niet', 'sommige straffen onbegrijpelijk' en 'soms begrijp ik een vonnis niet'. Voor deze tekstfragmentjes worden gebruikt om Grimmelikhuijsens instrumenten ter bevordering van 'institutionele transparantie' in te zetten, is het echter goed om te kijken naar de complete toelichtingen waar ze deel (gecursiveerd) van uitmaken:

'1. De procedures duren veel te lang voordat zij starten en afgerond zijn; 2. er wordt met (minstens) twee maten gewerkt; 3. er is vaak sprake van klassenjustitie; 4. *zeer ondoorzichtig* voor de "gewone" burger; 5. rechtspraak gebeurt vanuit een ivoren toren; 6. laat te vaak haar oren hangen naar de politieke willekeur; 7. etc. etc.' (toelichting bij een 3).

'Er worden naar mijn idee dikwijls te lage straffen gegeven of *onbegrijpelijke uitspraken gedaan*' (bij een 6).

'Voor ernstige misdrijven vind ik de uitspraak vaak te mild. *Vaak begrijp ik een uitspraak niet*. Juridische interpretatie stemt lang niet altijd overeen met wat er in de samenleving gebeurt. Bv. de artsen uit Emmen en Enschede zijn gezien het leed dat ze veroorzaakten veel te mild veroordeeld. Ondanks de harde cijfers dat er steeds strenger veroordeeld wordt heb ik nog steeds de indruk dat de dader beter af is dan het slachtoffer' (bij een 6).

'Blijf *sommige straffen onbegrijpelijk* vinden. Er meer naar kijken dat de mens ook zelf een keus maakt en minder naar alle omstandigheden, van verleden enz.' (bij een 7).

‘Heb er eigenlijk niet veel inzicht in. In de meeste gevallen lijkt het goed te gaan en zijn rechters integer. Soms gaat het gruwelijk mis en *soms begrijp ik een vonnis niet* en kom je er gewoon mee weg als je iemand hebt doodgereden, terwijl je aan het straatracen was’ (bij een 7).

Geplaatst in hun context zijn de formuleringen van onbegrip geen verzoeken om het nog eens uit te leggen maar vooral verwijten aan de rechtspraak. Daar moet de rechtspraak misschien wel wat mee, maar dan toch iets ‘discursievers’ dan meer transparantie bieden.

Concluderend

Samenvattend lijkt het me een illusie meer vertrouwen na te streven door meer transparantie. Dat streven zal niet goed overkomen bij de groep die men wil bereiken en kan tegen-gestelde reacties oproepen. Het is wellicht ook niet nodig. Wat is er eigenlijk zo belangrijk aan vertrouwen van de totale bevolking als er helemaal geen dalende trend hoeft te worden gekeerd? Dat neemt niet weg dat transparantie op zich een groot goed is en dat men ervoor zou moeten zorgen, zelfs als het negatieve gevolgen voor het vertrouwen zou hebben.

Literatuur

- Dekker, P. & Houwelingen, P. van (2017). *Burgerperspectieven 2017*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., Maas-de Waal, C. & Meer, T. van der (2004). *Vertrouwen in de rechtspraak*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. & Meer, T. van der (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hibbing, J. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. New York: Cambridge University Press.
- Krastev, I. (2013). The transparency delusion. *Eurozine* 1.2.2013 (www.eurozine.com; zie ook: ‘Ivan Krastev: Can democracy exist without trust?’ op www.ted.com).
- O’Neill, O. (2002). *A question of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ridder, J. den, Boonstoppel, E. & Dekker, P. (2018). *Burgerperspectieven 2018*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Recent verschenen

- 2018 – nr 1 Organisatie van kennis binnen de Rechtspraak. Kennis is wat wij delen
2017 – nr 2 Wat als? Hoe de rechtspraak zich voorbereidt op een onzekere toekomst
2017 – nr 1 De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef