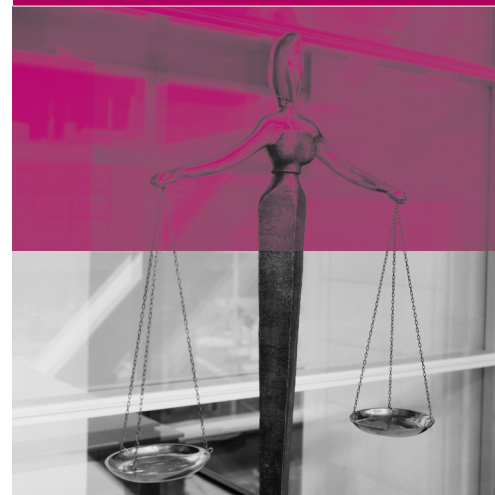


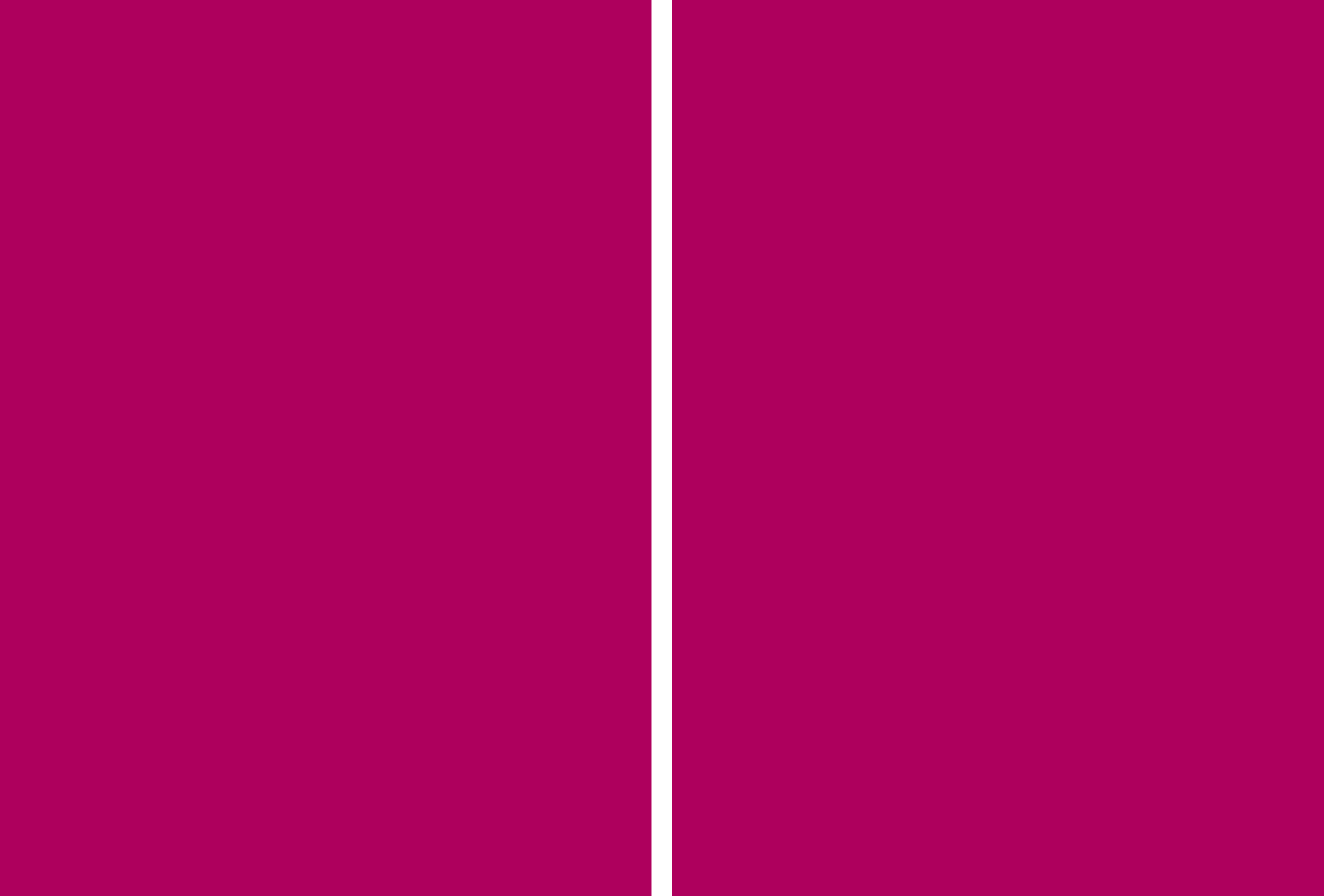


Recent verschenen

2017 – nr 1	De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef
2016 – nr 2	De strijd om de rechterlijke macht
2016 – nr 1	Herijking rechtsbijstand: ‘Verrassend eenvoudig’

Hoofdartikel Wat als?

Hoe de rechtspraak zich voorbereidt op een
onzekere toekomst



Wat als?

Hoe de rechtspraak zich voorbereidt op een
onzekere toekomst

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. H. (Herman) Bolt
Senior raadsheer bij het College van Beroep
voor het bedrijfsleven

Prof. dr. M. (Mirko) Noordegraaf
Hoogleraar publiek management bij
Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)
van de 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

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

4450 exemplaren

Foto omslag

Pedrosala / Shutterstock

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, postadres en functie kenbaar te maken aan het secretariaat van *Rechtstreeks* (rechtstreeks@rechtspraak.nl).

Adresmutaties

Sdu Klantenservice
Postbus 20014
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 veeleelvoudigd, 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 veeleelvoudigen, 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 / 9

Column De taal van de bestuursrechter: werk aan de winkel / 11
Lex Michiels

Hoofdartikel Wat als? Hoe de rechtspraak zich voorbereidt op een onzekere toekomst
**Interview met Christa Wiertz-Wezenbeek, initiator van scenarioplanning bij de
rechtspraak** / 15
Suzan Verberk en Herman Bolt

Reactie ‘The map is not the territory’ / 30
Martijn van der Steen

Reactie Samen verder bouwen geeft energie / 35
Eli Gabel

Reactie Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? / 39
Lonneke van Noije en Kim Putters

Redactioneel

Iedere organisatie is onvermijdelijk bezig met haar toekomst. Veelal gaat het dan om de nabije toekomst. Een basale manier is het maken van een begroting en een jaarplan voor een nieuw jaar. Maar vaak wordt ook iets verder gekeken. Zo kent de Rechtspraak bijvoorbeeld een Agenda voor de Rechtspraak 2015-2018, en werken gerechten aan meerjarenplannen, die ook een periode van vier jaar beslaan. Mede via dit soort instrumenten verheldert een organisatie welke prestaties ze op welke manier gaat neerzetten en welke resultaten ze waarom wil boeken: wat zijn doeleinden, wat zijn plannen en projecten, welke acties zijn nuttig en nodig? Anders gezegd, het gaat om de nabije toekomst en dan vooral hoe de organisatie vorm wil geven aan de *eigen* nabije toekomst.

De Rechtspraak is inmiddels ook op een andere manier gaan nadenken over de toekomst, minder de nabije toekomst en minder vanuit zichzelf. Daarmee wil de Rechtspraak zicht krijgen op onzekerheden waarmee zij in de verder weg gelegen toekomst geconfronteerd kan worden. Veranderingen gaan tegenwoordig heel snel. In de wereld om ons heen zien we allerlei nieuwe ontwikkelingen opkomen die snel het aanzien van die wereld beïnvloeden en veranderen, en bovendien zijn veel van de ontwikkelingen minder mooi dan organisa-

ties vanuit zichzelf willen voorstellen. Hoe de toekomst en vooral onze toekomst er uit zal zien, is nooit zeker – dat is zeker.

Scenarioplanning biedt de mogelijkheid aan een organisatie om zich voor te bereiden op een onzekere toekomst. Het gaat daarbij niet zozeer om het voorspellen van die toekomst, maar om zicht te krijgen op welke mogelijke ontwikkelingen op welke mogelijke wijzen de toekomst kunnen gaan vormgeven.

Binnen de Rechtspraak is een groep collega's aan de slag gegaan met scenarioplanning. In die projectgroep heeft Christa Wiertz-Wezenbeek, president van de rechtbank Oost-Brabant, een heel belangrijke rol gespeeld. Twee leden van de redactie van *Rechtstreeks* hebben met haar gesproken. In de eerste bijdrage in deze aflevering doen we verslag van dat gesprek. 'Als je met scenarioplanning bezig bent, dan realiseer je je nog beter wat de waarde van onafhankelijke rechtspraak is binnen de democratische rechtsstaat', aldus Christa Wiertz-Wezenbeek. Het project laat heel nadrukkelijk het belang van de rol van de Rechtspraak in de samenleving zien. In de eerste plaats als *countervailing power* naast de uitvoerende macht en de wetgevende macht, maar daarnaast – en zeker zo belangrijk – als waarborg voor de toegang tot het recht voor de burger.

De Rechtspraak kan die rollen alleen goed vervullen als zij haar kernwaarden hoog houdt: ze moet onafhankelijk en onpartijdig zijn, integer en toegankelijk voor iedereen. De aandacht moet zijn gericht op het bieden van effectieve rechtspraak voor iedereen. Als organisatie moet zij ruimte bieden aan iedereen, aan diversiteit én inclusiviteit.

Zoals gebruikelijk in dit tijdschrift heeft de redactie aan verschillende mensen om een reactie gevraagd op het hoofdartikel. Martijn van der Steen, hoogleraar strategie en toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, maakt in de eerste reactie duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het bezig zijn met een toekomstverkenning als scenarioplanning. Door over de toekomst na te denken, ontwikkelt een organisatie een houding die maakt dat ze beter toegerust die toekomst tegemoet gaat. Toekomstverkenningen gaan om observeren en om samen betekenis geven aan ontwikkelingen; scenarioplanning als *'sensemaker'*. Daarnaast zorgt het nadenken over de toekomst ervoor dat een organisatie een grotere tolerantie ontwikkelt voor die toekomst en voor onzekerheden. En tot slot biedt scenarioplanning ruimte om als organisatie te reflecteren op haar kernprincipes.

In de tweede reactie geeft Eli Gabel, rechter in de Rechtbank Amsterdam, aan hoezeer zij overtuigd is van de noodzaak na te denken over de toekomst van de Rechtspraak. Nadenken over die toekomst levert haar ideeën op over hoe om te gaan met de veranderingen in de samenleving, veranderingen die de Rechtspraak raken. Zij onder-

streept het belang van het bieden van effectieve rechtspraak aan de rechtzoekende, en vooral rechtspraak die voor de rechtzoekende 'aanvaardbaar' is. Dat stelt bijvoorbeeld eisen aan de begrijpelijkheid van uitspraken en maakt dat de Rechtspraak veel meer aandacht moet besteden aan diversiteit binnen de organisatie. Scenarioplanning, zo besluit Gabel, roept vragen op, maar brengt ook ideeën over het verder bouwen aan de rechtsstaat, samen met degenen die het gevoel hebben daar buiten te vallen.

Lonneke van Noije, medewerker van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en Kim Putters, directeur van het SCP, kiezen in de derde, meer analyserende reactie voor wat zij noemen 'het burgerperspectief'. Op grond van de vele inzichten die het SCP inmiddels heeft verzameld, onder meer over maatschappelijk vertrouwen en het vertrouwen in instituties, waaronder de Rechtspraak, analyseren zij maatschappelijke trends en verkennen zij de gevolgen daarvan voor het scenariodenken zoals door de Rechtspraak ontwikkeld. Het vertrouwen van de burger, zo stellen zij, is een essentiële voorwaarde om als samenleving te kunnen functioneren en – voor de Rechtspraak – om als institutie in die samenleving te kunnen functioneren. Hoewel zij concluderen dat het vertrouwen in de Rechtspraak in Nederland groot is, geven zij tevens aan dat de noodzaak groot is om aan dat vertrouwen te blijven werken. In elk van de vier scenario's die door de projectgroep zijn beschreven (zie het verslag van het gesprek met Christa Wiertz-Wezenbeek), is de relatie tussen enerzijds effectieve rechtspraak en anderzijds

procedurele rechtvaardigheid van groot belang. De auteurs wijzen erop dat de Rechtspraak een opdracht heeft in het bijdragen aan het overbruggen van maatschappelijke tegenstellingen, omdat die (kunnen) leiden tot een afbreuk van vertrouwen. Zelfs in geval van de gunstiger scenario's betekent dit werk aan de winkel.

Tot slot treft u, zoals gebruikelijk, in deze aflevering een column aan. Ditmaal van Lex Michiels, staatsraad en, tot voor kort, hoogleraar bestuursrecht. Hij toont zich in zijn column bezorgd over het taalgebruik van de jurist: de wetgever, het bestuur en de rechter. Goed formuleren is voor de jurist van eminent belang. Dat vooronderstelt kennis van de taal en kunde in het gebruik ervan. Michiels signaleert dat in de praktijk en in het onderwijs goed taalgebruik en precies formuleren te weinig aandacht krijgen en hij roept ertoe op daar verandering ten goede in te brengen.

De redactie hoopt met deze bijdragen opnieuw voor u allen een lezenswaardige aflevering te hebben gerealiseerd, waarmee u uw eigen nabije of verder weg gelegen toekomst beter toegerust en met vertrouwen in kunt gaan!

De redactie,

Herman Bolt
Mirko Noordegraaf
Suzan Verberk

Augustus 2017

Over de auteurs

Eli Gabel

Mr. E.M.M. Gabel is senior rechter in Amsterdam. Eerder was zij sociaal raadvrouw, onderzoekster bij de Gemeentelijke Ombudsman en advocate in Amsterdam. In 1996 is zij bij de Rechtbank Amsterdam gaan werken. Eerst als senior secretaris, later als rechter, voorzieningenrechter in het bestuursrecht, rechter-commissaris in strafzaken en kinderrechter. Van 2009 tot 2014 was zij officier van justitie waarna zij als strafrechter is teruggekeerd bij de Amsterdamse rechtbank.



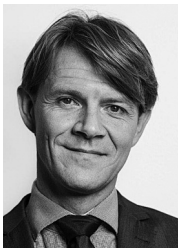
Lex Michiels

Mr. drs. F.C.M.A. Michiels is sinds 2010 lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, aanvankelijk in deeltijd, sinds begin 2016 voltijds. Hij was van 1992 tot en met 1999 hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de VU Amsterdam, van 2000 tot eind 2005 hoogleraar bestuursrecht, i.h.b. omgevingsrecht, aan de Universiteit Utrecht en daarna hoogleraar bestuursrecht, i.h.b. handhavingsrecht, aan Tilburg University. Hij verzorgde vele publicaties op de gebieden van zijn respectieve leeropdrachten.



Lonneke van Noije

Dr. L.L.J. van Noije is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op sociale veiligheid, veiligheidsbeleving, achterstandswijken, en de effectiviteit en de duurzaamheid van beleid. In 2007 promoveerde ze op gebied van politieke communicatie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Van 2010 tot 2013 was ze hoofdredacteur van het Tijdschrift voor Veiligheid. Sinds 2014 is ze redacteur van Mens & Maatschappij.



Kim Putters

Prof. dr. K. Putters is sinds juni 2013 directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau en bijzonder hoogleraar Beleid en sturing van de zorg in de veranderende verzorgingsstaat bij Erasmus School of Health Policy & Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is verder onder meer kroonlid van de Sociaal-Economische Raad, voorzitter van het ZonMw-programma Effectief werken in de jeugdsector en lid van de Scientific Advisory Committee van de European Health Management Association.



Martijn van der Steen

Prof. dr. M.A. van der Steen is hoogleraar strategie en toekomst aan het departement bestuurskunde en sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, en co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).



Christa Wiertz-Wezenbeek

Mr. C.M. Wiertz-Wezenbeek begon als griffier in Amsterdam en werkte daarna bij het gerechtshof en de rechtbank in Den Haag. Ze volgde in Boston een opleiding via Harvard Extension School op het gebied van mediation en organisatieontwikkeling. Ze werkte bij het ministerie van Justitie in Den Haag en was onder meer rechter in Utrecht en Arnhem. In 2011 werd zij programmamanager Herziening Gerechtelijke Kaart. In 2012 werd zij rechtbankpresident van de Rechtbank Oost-Brabant en in 2015 tevens lid van het dagelijks bestuur van de Presidentenvergadering.

De taal van de bestuursrechter: werk aan de winkel

Lex Michiels

Taal is het communicatiemiddel bij uitstek van de rechter. Zijn uitspraken bestaan uit taal. Ook op de zitting is taal de belangrijkste manier om met partijen te communiceren. Daarvan zijn rechters zich lange tijd onvoldoende bewust geweest. De taal van uitspraken, vonnissen en arresten vormde wel een precieze uitdrukking van wat de rechter te zeggen had, maar stond niet garant voor een goede communicatie: de boodschap kwam lang niet altijd over. Die boodschap is niet primair bedoeld voor collega-rechters, advocaten en wetenschappers, maar voor partijen. In een samenleving waarin de (Nederlandse) taal onder druk staat door minder aandacht voor het correct spreken en schrijven van Nederlands op scholen en door de 'verengelsing', is het van groot belang dat de rechter een verstaanbare taal spreekt.

Er zijn de laatste jaren door diverse personen en instanties binnen de rechtspraak (in brede zin) initiatieven genomen om de in rechterlijke uitspraken gebruikte taal te vereenvoudigen en daardoor toegankelijker te maken voor

partijen en anderen die de uitspraken lezen. Zo is binnen de (gewone) rechtspraak eind 2015 een Werkgroep begrijpelijkheid in het leven geroepen, die onder meer handvatten voor begrijpelijk taalgebruik op zittingen en in vonnissen opstelt. Jaarlijks wordt uit een aantal door 'het veld' genomineerde uitspraken de meest heldere uitspraak van een onder de Raad voor de rechtspraak vallend gerecht uitgekozen door een eminente jury, die aan de opstellers ervan de Klare Taalbokaal uitreikt. (In 2016 viel de eer te beurt aan rechter Hansje Loman en griffier Hans Braam van de Rechtbank Amsterdam.) Voorts is de Commissie kwaliteits-toetsing bestuursrechtelijke uitspraken bezig om de ambachtelijke kwaliteit van bestuursrechterlijke uitspraken te bezien, waarbij het communicatieve aspect van uitspraken centraal staat (duidelijkheid en begrijpelijkheid van de eerstelijnsuitspraak voor partijen). Ook vanuit de Hoge Raad bestaat belangstelling voor dit vraagstuk; president Maarten Feteris besteedde er vorig jaar zijn rede voor het Jonge Balie Congres aan.¹ In deze column

1 Maarten Feteris, 'De taal van procederende advocaten', *NJB* 2016, nr. 44, p. 3247-3252.

bespreek ik een van de genomen initiatieven in de bestuursrechtspraak, waarvan ik als lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zelf deel uitmaak. Omdat taal in het algemeen mij buitengewoon interesseert, heb ik over de taal van het bestuursrecht – dus niet alleen die van de bestuursrechter, maar ook van de wetgever en het bestuur – een rede gehouden bij mijn afscheid als hoogleraar van Tilburg University op 16 juni 2017.² Daarin is meer te lezen over wat ik in deze column slechts aanstip.

De veel gehoorde kritiek op uitspraken van de bestuursrechter is dat bij het formuleren van uitspraken het juridisch dichttimmeren ervan voorop staat, de gebruikte taal alleen door juridische professionals te begrijpen valt en dat leken er geen touw aan kunnen vastknopen. Dit is des te bezwaarlijker nu de uitspraken doorgaans juist hen betreffen. Dat komt onder meer door te lange, ingewikkelde zinnen, met te veel vaktermen, het ontbreken van een goede aansluiting tussen overwegingen en conclusie en onbegrijpelijke of verwarrende dicta. Die kritiek is ernstig, maar is tot op zekere hoogte ook ter harte genomen. Daarbij zijn steeds meer bestuursrechters en ondersteuners ervan doordrongen geraakt dat er wat de begrijpelijkheid van uitspraken betreft inderdaad een wereld te winnen valt en dat je er met de jaarlijkse uitrei-

king van een Klare Taalbokaal (hoe aardig dat initiatief ook is) niet bent.

Bij de Afdeling bestuursrechtspraak is een aantal maatregelen genomen om de uitspraken leesbaarder te maken, in het kader van het project *Heldere Taal!* In principe beginnen alle uitspraken met een korte inleiding die in eenvoudige bewoordingen duidelijk maakt waarover het geschil gaat en wie bij dat geschil betrokken zijn. Bij lange uitspraken over ingewikkelde zaken wordt aan het begin een leeswijzer opgenomen. Voorts staan in uitspraken waarin veel en/of lange wetsbepalingen moeten worden geciteerd, deze in een bijlage en niet meer in de lopende tekst. Per onderdeel van de uitspraak worden tussenconclusies getrokken. Voor het probleem van het 'ondoorgroondelijke dictum' is de oplossing bedacht dat in gevallen waarin dit een toegevoegde waarde heeft, meteen voorafgaand aan het dictum in gewoon Nederlands wordt uitgelegd waartoe het voorgaande leidt, wie er nu eigenlijk in welke mate heeft gewonnen en hoe de zaken er voor partijen door de uitspraak komen voor te staan. Bij uitspraken waarbij dat nuttig is, wordt tevens een samenvatting gegeven. Ten slotte wordt er bij aandacht trekkende zaken een kort en helder persbericht opgesteld. Dit alles heeft geleid tot gemakkelijker leesbare en beter te begrijpen uitspraken. Dit effect wordt versterkt door op zitting

2 Lex Michiels, *De taal van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

aan verwachtingenmanagement te doen. Daarmee is niet gezegd dat nu alle uitspraken bij de Afdeling in dit opzicht prima zijn, want van taalgevoonten komen veel juristen moeilijk los. Het is dus zaak elkaar (binnen de Afdeling, maar uiteraard ook binnen andere rechterlijke organisaties) te blijven aanspreken op omslachtige, te ingewikkelde en taalkundig minder juiste formuleringen en open te staan voor kritiek van buitenaf. Die heeft ons tot dusver zeker geholpen, maar we zijn er nog lang niet.

Een hardnekkige gewoonte is het gebruik van lange zinnen en van 'ontkenningen'. Dat laatste hangt samen met de aard van de toetsing, die in bepaalde gevallen een zekere mate van terughoudendheid vereist. Dan krijg je bijvoorbeeld 'niet onredelijk' in plaats van 'redelijk'. Het euvel van de te lange zin kan tamelijk gemakkelijk worden verholpen door het opknippen ervan. De ontkenningen zijn lang niet altijd nodig. Sterker: ze geven soms blijk van een verkeerde toetsing dan wel van een verkeerd woordgebruik bij een correcte wijze van toetsen. In veel gevallen dient de bestuursrechter namelijk helemaal niet terughoudend te toetsen en is woordgebruik dat past bij terughoudendheid dus niet aangewezen. (Hieraan wordt bij de Afdeling speciaal aandacht besteed in het project *Indringender toetsing*.) Een enkel voorbeeld moge het voorgaande verduidelijken. De volgende (lange) zin is

van de oude stempel (met de ontkenningen cursief). 'Nu appellanten *niet* aannemelijk hebben gemaakt dat de gevolgen van het plan voor de grondwaterstand *onaanvaardbaar* zijn, ziet de Afdeling *geen* aanleiding voor het oordeel dat de raad zich *niet* in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan *geen negatieve* gevolgen heeft voor de waterhuishouding in de omgeving van het plangebied.' Tegenwoordig zegt de Afdeling (als het goed is!) iets als: 'Het was aan appellanten om aannemelijk te maken dat de gevolgen van het plan voor de grondwaterstand *onaanvaardbaar* zijn. Daarin zijn ze *niet* geslaagd. De raad heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding in de omgeving van het plangebied aanvaardbaar zijn.' Drie tamelijk korte zinnen in plaats van één lange, en twee ontkenningen in plaats van zes.

Rechterlijke organisaties tellen veel individuen van wie er velen al jarenlang op hun eigen manier werken. Een omslag in het taalgebruik (van omslachtig en deftig naar kort en direct) is dan niet snel en eenvoudig te realiseren. Het zal dus nog wel even duren voordat die noodzakelijke omslag er is, maar er wordt aan gewerkt. Dat is belangrijk, want het gaat bij uitspraken niet alleen om de juridische juistheid, maar ook om de verstaanbaarheid. Die verdient onze voortdurende aandacht.

Dat de wetgever de rechter soms opzadelt met niet-alledaagse, juridische termen, maakt de noodzaak om uitspraken zo te schrijven dat ze ondanks die handicap ook voor 'de gewone burger' zo begrijpelijk mogelijk zijn des te groter. Er is voor de rechter dus ook op dit vlak werk aan de winkel.

Wat als?

Hoe de rechtspraak zich voorbereidt op een onzekere toekomst

Interview met Christa Wiertz-Wezenbeek,
initiator van scenarioplanning bij de rechtspraak

Suzan Verberk en Herman Bolt

Het was Christa Wiertz-Wezenbeek, president van de Rechtbank Oost-Brabant, die in 2015 het initiatief nam om met scenarioplanning te werken bij de Rechtspraak. Om als Rechtspraak voorbereid te zijn op de toekomst, die continu verandert. Om ook op de lange termijn bij te dragen aan een rechtvaardige samenleving en er te zijn voor kwetsbare burgers. We weten ongeveer hoe de samenleving nu in elkaar zit, maar wat als zich grote veranderingen voordoen, bijvoorbeeld dat de wijze waarop onze samenleving wordt bestuurd drastisch verandert? Of dat multinationals en criminele organisaties het voor het zeggen krijgen in de wereld? En wat als burgers hun conflicten onderling gaan oplossen?

Suzan Verberk en Herman Bolt spraken met Wiertz-Wezenbeek, over hoe zij op het spoor van scenarioplanning kwam, hoe zij de rechtspraak ervoor wist te enthousiasmeren en over de *grassroots*-beweging die lijkt te ontstaan.

De vier scenario's waarover gesproken wordt en die uitgebreider zijn beschreven in het eindrapport *Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat*, zijn in aparte kaders kort samengevat. Ieder scenario schetst een mogelijk toekomstbeeld van de omgeving waarin de rechtspraak in 2030 zou kunnen verkeren, op drie niveaus: de wereld, de samenleving en de rechtsstaat. Ook een aantal andere verhelderende kaders en figuren uit het eindrapport zijn in het interview opgenomen.

Kunt u ons eerst uitleggen wat scenarioplanning is?

Scenarioplanning is een inspirerende manier om naar de toekomst te kijken. De methodiek daagt organisaties uit om los te komen van het heden en zich op een andere manier voor te bereiden op de wereld van morgen. De beeldende verhalen maken het voor eenieder makkelijk om zich in deze wereld te verplaatsen. Scenarioplanning wordt daarom in tal van organisaties, in zowel de profit als non-profit sector, toegepast.

Wat zijn scenario's wel?

- Mogelijke beelden van de toekomst
- Aannemelijke beelden van de toekomst
- Kwalitatieve beelden
- Levenschte verhalen
- Gefocust op onzekerheden
- 'Doorradicalisering' van beleid en huidige ontwikkeling
- Een instrument voor het voeren van een strategisch debat

Wat zijn scenario's niet?

- Voorspellingen van de toekomst
- Sciencefiction verhalen
- Trendrapporten met kwantitatieve onderbouwing
- Wetenschappelijke verhandelingen
- Gefocust op waarschijnlijkheden
- Berekeningen en prognoses op basis van extrapolatie
- Een kant-en-klare strategie

Figuur 1 Wat is scenarioplanning (en wat niet)? Bron: *Wijzer in de toekomst*, Jan Nekkers, 2006.

En hoe komt scenarioplanning bij de Rechtspraak? Wiens idee was het om er binnen de Rechtspraak mee aan de slag te gaan?

Ik heb sinds 2012 een abonnement op *Het Financieele Dagblad* (FD). Deze krant heeft een enorme focus op de technologische ontwikkelingen binnen de samenleving. Een van de eerste artikelen die ik in het *FD* las ging over robots. In dat artikel werden deskundigen aan het woord gelaten over de vraag of het mogelijk is dat de robot de mens voorbij streeft en de mens overbodig maakt in tal van beroepen. Sommige deskundigen gingen heel ver in hun voorspellingen en voorzagen een toekomst die volledig wordt gedomineerd door robots. Hoewel ik dat niet meteen aannemelijk achtte, stuitte ik nadien steeds vaker op berichten over de mogelijkheden én risico's die gepaard gaan met technologie en robotisering. Ik raakte daardoor steeds meer overtuigd van het belang om bij ons denken over de toekomst van de Rechtspraak veel meer aandacht te besteden aan technologie.

En toen kwam ik min of meer toevallig terecht bij scenarioplanning. Mijn dochter nam een aantal jaren geleden deel aan een debatsessie met wetenschappers en innovators uit het bedrijfsleven. Bij deze bijeenkomst was ook iemand van Shell aanwezig, die vertelde over het belang van scenarioplanning. Shell staat namelijk bekend om de toepassing van scenarioplanning. Het bedrijf maakt al meer dan een halve eeuw gebruik van de methodiek en kan op die manier makkelijker inspelen op pieken en dalen in de vraag naar en het aanbod van olie. Toen de wereld in de jaren zeventig te maken kreeg met een oliecrisis – als gevolg van een boycot van olieproducerende landen – kon Shell daar makkelijker op inspelen. Dit had men voor het belangrijkste deel te danken aan het feit dat men via scenarioplanning op de crisis had geanticipeerd. Toen ik daarover sprak met mijn dochter, raakte ik geïnteresseerd in de werking van de methodiek. Ik was benieuwd of wij hier ook ons voordeel mee konden doen. Dat was overigens in een tijd dat er in de Rechtspraak volop werd gediscussieerd over KEI, de vergrijzing, het meerjarenplan, etc. Allemaal onderwerpen die een bepaalde mate

van onzekerheid met zich meebrengen. Ik hoopte dat scenarioplanning ons zou kunnen helpen bij het anticiperen op deze onzekerheden, maar ook bij het nemen van de juiste maatregelen om onze organisatie voor te bereiden op de technologische ontwikkelingen waaraan ik eerder refereerde.

Ik besprak dit met de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, Frits Bakker, en met de president van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, Fred van der Winkel. Beiden waren enthousiast en we hebben toen een groep van mensen, een kernteam, geformeerd om hier verder mee aan de slag te gaan. Daarin zaten verder ook Frieda Dekking (lid van het College van Afgevaardigden en raadsheer Gerechtshof Den Bosch), Frans van Dijk (directeur van het bureau Raad voor de rechtspraak), Ton de Lange (rechterlijk lid van het bestuur van Gerechtshof Den Haag), Julia Mendlik (president van de Rechtbank Midden-Nederland) en Peter Pulles (president van de Rechtbank Limburg). Mounir El Maach, bestuursadviseur Rechtbank Oost-Brabant, is de secretaris van het team. Ook hebben we Deloitte in de arm genomen om ons te ondersteunen in het proces van de totstandkoming van de scenario's. De methodiek is namelijk niet eenvoudig. Deloitte heeft ons daarom gedurende het proces geadviseerd over de verschillende processtappen. Een groot voordeel was dat Deloitte een dergelijk traject al een keer had doorlopen met het ministerie van Defensie en met het onderdeel Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Jullie hebben vier scenario's gemaakt. Als je ernaar kijkt, dan zie je dat deze niet alleen over technologische ontwikkelingen gaan. In de scenario's komen diverse andere maatschappelijke thema's aan de orde. Hoe zijn jullie op het spoor van de andere thema's gekomen?

Inderdaad, het inhoudelijke vertrekpunt voor de ontwikkeling van scenario's werd gevormd door technologische ontwikkelingen. Dit zijn ontwikkelingen op het terrein van *big data*, *blockchain*-technologie, robotisering, etc.¹ Maar ook op veel andere terreinen doen zich grote en belangrijke ontwikkelingen voor die gevolgen voor de Rechtspraak kunnen hebben – en daarnaast vaak van invloed zijn op het verloop van de technologische ontwikkelingen. Deze konden wij daarom niet negeren.

Wat we hebben gedaan is het volgende. We hebben gekeken naar de belangrijkste invloedgebieden in de wereld om ons heen. Hiervoor gebruikten we de DESTEP-methode, een analytische methode uit de marketingwereld waarbij de samenleving wordt ingedeeld in zes invloedgebieden: demografie, economie, sociologie, technologie, ecologie en politiek. We hebben per invloedgebied gezocht naar deskundigen die uitgesproken zijn over de toekomst

1 Big data: grote, complexe, snel veranderende verzameling data die niettemin snel doorzoekbaar en analyseerbaar is. Blockchain: decentraal en open inrichting van data. Niet één instantie of bedrijf is eigenaar, iedereen kan deelnemen en bijdragen.

en ontwikkelingen binnen hun specialisme. Uiteindelijk hebben we met 39 mensen gesproken, die ons stuk voor stuk uitvoerig vertelden over hun visie op de toekomst van de samenleving. Dat gaf zo veel energie! Heel verrijkend was het feit dat deze mensen het zo goed vonden dat wij als Rechtspraak ons bezig wilden houden met de veranderingen in de samenleving. Het heeft ons nagenoeg geen moeite gekost om voldoende deskundigen te strikken voor een interview. We hebben er overigens bewust voor gekozen om een dergelijk groot aantal mensen te spreken. Op die manier krijg je een zekere mate van validatie. Naast de interviews hebben we ook per invloedgebied gekeken naar de meest relevante trendrapporten. We hebben een aantal rapporten van onder meer het Centraal Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, Rathenau Instituut, Instituut Clingendael en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bestudeerd. De inhoud van deze rapporten is ook zeer waardevol geweest bij het maken van de scenario's.

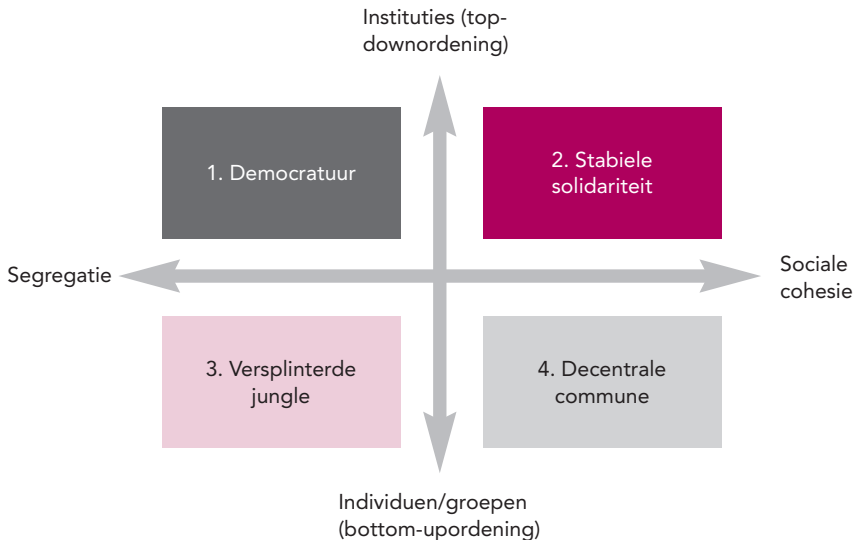
Hoe werden die deskundigen geïnterviewd? Wie spraken met hen?

We wilden heel graag zoveel mogelijk gerechten betrekken bij de totstandkoming van de scenario's. We werkten daarom bij het afnemen van de interviews met een interviewpool. Hierin zaten een groot aantal presidenten en andere bestuurders, maar ook medewerkers uit tal van gerechten en andere Rechtspraakonderdelen. Zij namen in duo's de interviews af en waren op die manier allemaal verantwoordelijk voor een stukje van de puzzel.

En toen? Hoe hebben jullie alle informatie verwerkt tot vier verhalen?

Een van de ingewikkeldste stappen in het proces is het vertalen van alle bevindingen in coherente en leesbare verhalen. De methodiek schrijft voor dat je de belangrijkste kernonzekerheden identificeert. Met andere woorden: de onzekerheden die de grootste impact hebben op de toekomst van de organisatie. Je zou kunnen zeggen dat dit de technologie is. Maar dit is dus niet het geval. Technologische vooruitgang is tot op zekere hoogte een vaststaand gegeven. Hoe de toekomst ook uitpakt, in alle gevallen zal er sprake zijn van technologische ontwikkeling. We moesten dus op zoek naar andere onzekerheden. Deze hebben we gevonden in de sociale cohesie en de rol van instituties. Deze kernonzekerheden boden ons een raamwerk waarbinnen we alle opgehaalde informatie een plek konden geven. Hoe doe je dat dan? Je plaatst de kernonzekerheden in een assenkruis. Op de as van de sociale cohesie heb je aan de ene kant een wereld die in harmonie is en waarin een stevige basis voor onderling vertrouwen bestaat. Aan de andere kant heb je een wereld waarin de sociale cohesie is afgebrokkeld en plaats heeft gemaakt voor segregatie en wantrouwen. Op de as van de instituties heb je aan de ene kant een wereld waarin de traditionele instituties nog steeds een grote rol spelen. En aan de kant een bottom-up gereguleerde wereld waarin traditionele instituties door het toenemende belang van netwerken en het individu naar de achtergrond verdwijnen. Binnen dit speelveld hebben we zoals gezegd alle opgehaalde informatie geordend. Daarnaast hebben we bij de vertaling naar geschreven scenario's

gekozen voor de uitvergroting van de ontwikkelingen. Hierdoor ontstaan verhalen die zich van elkaar onderscheiden en die je – vanwege hun prikkelende karakter – verplichten om *out of the box* te denken.



Figuur 2 De vier scenario's voor de toekomst van de Rechtspraak.

Het feit dat met scenarioplanning de extremen worden opgezocht, maakt dat de scenario's niet onrealistisch?

Het werken met zulke extremen roept inderdaad gemengde reacties op. Niet iedereen was direct overtuigd van de realiteitswaarde van de verhalen. Dat begon echter te veranderen nadat de wereld te maken kreeg met gebeurtenissen waarvan iedereen aanvankelijk had gezegd dat deze onmogelijk waren. Denk aan de eurocrisis die ons financiële stelsel en onze welvaart ernstig bedreigden, maar ook aan Brexit, de bedreiging van de rechtsstaat in een aantal Europese landen, de verkiezing van Trump, de toegenomen dreiging van terrorisme en oorlog in en rondom Europa en de toenemende online onveiligheid. Deze gebeurtenissen hebben laten zien dat we in onstuimige tijden leven. De technologie herbergt een toekomst vol prachtige mogelijkheden, maar ondertussen is op het vele vlakken erg onrustig.

Er zijn vele ontwikkelingen denkbaar. Maar waarin zit de kracht van de scenario's?

De scenario's dwingen je om na te denken over het leven en functioneren in verschillende, en soms dus ook extreme wereldbeelden. Voor de Rechtspraak betekent dit dat we met

elkaar in gesprek moeten over het rechtspreken in zowel een wereld in harmonie als een omgeving waarin het vertrouwen in instituties en elkaar is verdwenen. Als je de organisatie flexibel genoeg kunt maken om onder alle omstandigheden de democratische rechtsstaat en rechtzoekenden te kunnen dienen, dan ben je pas echt toekomstbestendig. De kracht van scenario's vloeit voort uit het feit dat je daarmee ontwikkelingen, zowel positief als zorgwekkend, sneller kunt herkennen en duiden.

Democratuur

De wereld

De wereld valt in 2030 uiteen in een aantal machtsblokken en mogendheden waartussen wantrouwen en onderlinge competitie de boventoon voeren. Deze machthebbers kijken in de eerste plaats naar hun eigen belang en protectionisme is alom aanwezig: 'eigen volk eerst'.

Onderlinge conflicten worden opgelost met machtsmiddelen en gaan niet zelden gepaard met bloedvergieten. Terrorisme vormt een continue bedreiging en wordt moeizaam bestreden. De Europese Unie is uiteengevallen en ingekrompen tot een kleinere kern-EU. De grenzen zijn gesloten voor arbeidsmigranten en vluchtelingen. Mondiale vraagstukken worden onvoldoende aangepakt.

De maatschappij

In onze diverse, multi-etnische samenleving heerst wantrouwen en polarisatie. Er is verzet tegen immigratie, angst voor islamisme en een vijandige houding van de burgers onderling. Spanningen tussen groepen nemen toe, tussen autochtonen en allochtonen, tussen *haves* en *have-nots*, tussen hoger en lager opgeleiden, tussen generaties en tussen burgers in de stad en op het platteland.

De spanningen binnen de samenleving hebben geleid tot de roep om een 'sterke man' aan het roer.

Met een ruime meerderheid van stemmen komt een nieuwe leider aan de macht. Deze is etnocentrisch: hij gaat uit van de waarden van een deel van de bevolking en behartigt vooral de belangen van deze groep. Van dit systeem van autoritaire democratie ('democratuur') zijn vooral de minderheden en kwetsbare burgers de dupe. Om grip te houden op de samenleving is de overheid sterk aanwezig in het dagelijks leven van burgers.

De rechtsstaat

Het evenwicht tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht raakt verstoord. De facto heeft de regering, aangevoerd door de premier, het laatste woord. Onafhankelijke rechtspraak staat onder druk omdat de gekozen leider invloed probeert te krijgen op de uitspraken van de individuele rechter en op de rechterlijke organisatie.

Is het gezien het feit dat scenarioplanning zulke uiteenlopende beelden heeft opgeleverd, niet heel lastig om de positie van de Rechtspraak te bepalen?

Nee, dat is absoluut niet het geval. Want je redeneert altijd vanuit de kernwaarden van de organisatie. Deze kernwaarden gaan uit van het belang van de democratische rechtsstaat en de rol die een onafhankelijke rechtspraak daarbinnen speelt. De titel van het eindrapport *Scenarioplanning is niet voor niets Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat*. Vanuit onze kernwaarden kunnen we alles bespreekbaar maken. We kunnen met elkaar een kompas afspreken dat, ongeacht hoe de wereld van morgen eruit ziet, onze koers bepaalt. Ik hoop

dat veel medewerkers, rechters en gerechtsambtenaren, het gesprek over ons kompas willen voeren. Dat gesprek gaan we overigens niet opdringen; we geloven dat mensen die enthousiast zijn zelf het initiatief zullen nemen. Een aantal mensen heeft daar overigens al gevolg aan gegeven. In verschillende gerechten wordt – soms geïnitieerd door het bestuur of de gerechtshofvergadering, maar soms ook door individuele medewerkers – scenarioplanning geagendeerd en besproken. Wij hebben een aantal van die bijeenkomsten bijgewoond. Wat mij telkens raakte, was de bevologenheid en passie die scenario's oproepen bij de deelnemers. Met name de scenario's waarin de rechtsstaat onder druk komt te staan of waarin kwetsbare burgers gemarginaliseerd dreigen te raken, zorgden voor een heleboel creatieve en waardevolle ideeën. Maar ook de scenario's waarin het de samenleving beter vergaat, leidden tot een actiegerichte houding. We moeten juist in die scenario's niet in slaap sukkelen, werd er dan gezegd. Volgens de deelnemers is het juist dan van belang om te blijven focussen op innovatie. Hartstikke mooi!

De scenario's raken dus ook aan de fundamenteën van de samenleving. Hoe richten we deze in en welk samenlevingscontract spreken we af. Wat hebben jullie op dat vlak geleerd?

Als je met scenarioplanning bezig bent, dan realiseer je je nog beter wat de waarde van een onafhankelijke rechtspraak is binnen de democratische rechtsstaat. We lezen wel eens over constitutionele toetsing, althans het verbod daarop, en over de manier waarop de financiering van de Rechtspraak is geregeld. Je kunt op een heel technische manier naar deze onderwerpen kijken en je schouders ophalen over de keuzes die op dat terrein worden gemaakt. Maar als je ziet hoe zeer de rechtspraak onder druk staat in landen als Polen en Turkije en hoe snel de situatie in die landen is verslechterd, dan is een dergelijke houding toch te vrijblijvend. Het is van belang dat we – met z'n allen – nadenken over welke principes van de rechtsstaat grondwettelijk verankerd moeten zijn. Dit is overigens niet alleen belangrijk om de instituties die de rechtsstaat dragen te beschermen. In de eerste plaats gaat het om het belang van rechtsbescherming. De toegang tot de rechter moet altijd gewaarborgd worden.

En als burgers, ondernemers en andere partijen zich tot de rechter wenden, dan wil je dat de rechter een oplossing of helderheid kan bieden waarmee zij vooruit kunnen komen. In het eindrapport Scenarioplanning hebben we daarom gezegd dat het goed is om het gesprek over de scenario's te verbinden met maatschappelijk effectieve rechtspraak. Je wil dat de Rechtspraak in elk scenario een verschil kan maken in het leven of het werk van mensen. Of het nu impactvolle strafzaken, vechtscheidingen, asielzaken of eenvoudige vorderingen van het MKB betreft: een gang naar de rechter moet partijen en de samenleving altijd zo goed als mogelijk verder helpen. Uiteindelijk leidt dat tot een hogere klanttevredenheid en tot een hoger publiek vertrouwen. Ik geloof heel hier heel sterk in. En wat mij hierin ook aanspreekt, is het feit dat iedereen kan bijdragen aan effectievere rechtspraak. Rechtspreken is namelijk

geen bestuursaangelegenheid. Nee, dat gebeurt in de organisatie en in de zittingszaal. Iedereen kan op zijn manier – samen met collega's – sturing geven aan de rechtspraak van morgen. Echt waar, je hebt meer invloed dan je denkt.

Stabiele solidariteit

De wereld

Het systeem van *global governance* is met vallen en opstaan verder ontwikkeld. Er is geen sprake van een wereldregering, maar landen staan positief tegenover samenwerking. Via de traditionele internationale organisaties (VN, WHO, OESO, NAVO, OPEC, EU) werken zij samen aan een veilige en meer welvarende wereld. Mondiale vraagstukken worden binnen deze traditionele verbanden aangepakt of zelfs opgelost. De omstandigheden voor een florerende internationale handel zijn aanwezig. De Europese Unie heeft zich doorontwikkeld tot één groot Europa, met open grenzen en vrij verkeer van personen, arbeid, goederen en diensten.

De maatschappij

Nederland heeft haar zaken op orde, er is een stabiel politiek-bestuurlijk klimaat, gunstige economische omstandigheden, nauwelijks armoede en geen spanningen in de multi-etnische samenleving. De participatiesamenleving floreert. Actieve burgers dragen vanzelfsprekend en naar vermogen bij aan de samenleving. Voor de echt kwetsbaren blijft een minimale variant van de verzorgingsstaat bestaan.

De rechtsstaat

De democratische rechtsstaat functioneert goed en steunt op breed gedeelde opvattingen in de samenleving over het belang ervan. De internationale rechtsorde werkt steeds verder door in het Nederlandse rechtstelsel. Steeds vaker moet de Rechtspraak op de stoel van de wetgever plaatsnemen om normen te interpreteren en toe te passen op nieuwe werkelijkheden die ontstaan door de (technologische) ontwikkelingen in de maatschappij.

Daarnaast wordt de Rechtspraak steeds vaker gevraagd om aan te sluiten bij multidisciplinaire netwerken binnen de overheid die een gecoördineerde aanpak van criminaliteit beogen. De rechter komt op locatie om conflicten in de wijk op te lossen of sluit in haar uitspraken aan bij lopende initiatieven van ketenpartners.

Omdat in dit scenario technologische ontwikkelingen en digitalisering een hogere vlucht nemen en deze ontwikkeling dominant is dan in twee van de overige scenario's, is aan dit scenario een vierde niveau toegevoegd:

Technologie en ICT

Technologie en digitalisering hebben een grote vlucht genomen en de gevolgen daarvan zijn ook in de rechtszaal merkbaar. Door nieuwe soorten zaken met complexe juridische vraagstukken die hoge eisen stellen aan de kennis van rechters. En de Rechtspraak faciliteert online zittingen en de mogelijkheid om digitaal te procederen. Expertsystemen ondersteunen de rechter bij de analyse en afweging van beslissingen. Sommige eenvoudige zaken lenen zich zelfs helemaal voor geautomatiseerde geschiloplossing.

Dat is een interessant punt. Hoe belangrijk is de betrokkenheid van medewerkers?

Het is heel belangrijk dat we het gesprek over de toekomst en maatschappelijk effectieve rechtspraak op alle plekken in onze organisatie voeren. De toekomstbeelden die we hebben gemaakt, zijn aan het einde van de dag niet meer dan een aanleiding voor een gesprek. Met deze beelden kunnen we de toekomst van de rechtspraak niet beïnvloeden. Daarvoor is

meer nodig. We hebben in het eindrapport Scenarioplanning daarom gezegd dat we streven naar een interne dialoog. En dan niet een dialoog die op de klassieke manier wordt opgestart waarbij een bestuurder of iemand uit de staf iets komt vertellen. Nee, we hopen dat het initiatief voor deze dialoog van onderop komt. We hopen op een *grassroots*-werking waarbij enthousiastelingen zelf het heft in handen nemen. Dit kan heel klein zijn, bijvoorbeeld het aanklaarten van de scenario's of een innovatief idee binnen een vakgroep of een cluster, maar mag ook groter zijn. Wij bemoeien ons daar niet mee. Het risico is dat het dan bij goede voornemens blijft; iedereen is immers heel druk met het behandelen van zaken en het uitvoeren van andere taken binnen de gerechten en Rechtspraakonderdelen. Maar dat geloof ik niet. Onze collega's lezen ook de krant en volgen ook de actualiteiten. Die beseffen echt wel dat het belangrijk is om in beweging te komen.

Dat gaat overigens verder dan het programma KEI. Die ontwikkeling is weliswaar nog volop aan de gang, maar we kunnen het ons niet permitteren dat we na afronding van het digitaliseringsprogramma worden geconfronteerd met een achterstand op andere terreinen. De nieuwe uitdagingen staan voor de deur. Hoe gaan we om met big data, hoe beschermen we ons tegen cybercriminaliteit, op welke manier kan kunstmatige intelligentie bijdragen aan een hogere kwaliteit, etc. De meeste organisaties hebben de digitalisering al achter de rug en houden zich nu al bezig met deze vragen.

Zijn we wel voldoende toegerust op het bieden van een antwoord op de verschillende toekomstbeelden?

Ik denk zeker dat dit in grote lijnen wel het geval is. Al zullen we ons op sommige punten verder moeten ontwikkelen. Veel van onze huidige medewerkers zijn in de eerste plaats jurist; in de toekomst zullen we ook mensen in dienst nemen die primair een andere expertise hebben. Bijvoorbeeld mensen die niet alleen rechten hebben gestudeerd, maar ook een technische achtergrond hebben. Je ziet bijvoorbeeld nu al dat een gerenommeerd instituut als Harvard University ook mensen met een technische vooropleiding toelaat voor de master rechten. En zo zijn er ook verschillende advocatenkantoren die onder niet-juristen werven. Hun filosofie is: als je excellent bent op een ander relevant gebied, bijvoorbeeld informatica, dan leiden wij je zelf op in het recht.

Eigenlijk werken wij op sommige gebieden al op die manier. Denk aan de rechters-plaatsvervanger die vanwege hun specifieke of specialistische kennis worden binnengehaald. Maar in de toekomst zullen wij, zeker omdat wij niet de enige interessante werkgever zijn voor talentvolle mensen en jongafgestudeerden, deze kennis beter moeten borgen in onze organisatie.

Een ander punt sluit aan bij wat ik zojuist vertelde over de grassrootsbeweging. Er is in onze huidige organisatie zoveel verborgen kennis en kunde aanwezig. We doen nog te weinig met die rijkdom. Een voorbeeld: we willen rechtspraak leveren die aansluit bij de bijzonderheden in de regio. Onze medewerkers wonen veelal in de buurt van hun werk, dus

kunnen we veel van hen leren. Wat komen zij tegen in hun omgeving? Wat loopt niet goed? En op welke terreinen kunnen wij nog meer toegevoegde waarde leveren? Medewerkers moeten de ruimte voelen en nemen om deze inzichten te delen in de organisatie, zodat we hier in ons primair proces en in onze dienstverlening profijt van kunnen hebben. En dan zal het inderdaad in Amsterdam wel anders gaan dan in Arnhem. Daarmee moeten we leren leven. Het gaat om maatwerk, niet om eenheidsworst.

Versplinterde jungle

De wereld

De wereld kampt met enorme problemen zoals financiële en economische crises, grote verschillen tussen arm en rijk, epidemieën, terrorisme en oorlogen die nauwelijks onder controle kunnen worden gebracht. Dit is het gevolg van een gebrek aan vertrouwen en samenwerking op mondiaal niveau. De mondiale onrust veroorzaakt over de hele wereld migratiestromen. De wereld is onveilig en het recht van de sterkste geldt. De machtigste partijen – sterke staten, multinationals, criminele organisaties – bepalen wat er gebeurt.

De maatschappij

De tweedeling binnen de maatschappij heeft doorgezet. Door het gebrek aan sociale cohesie en solidariteit is de kloof tussen haves en have-nots gegroeid, waarbij bepaalde groepen zoals ouderen en laagopgeleiden onevenredig hard zijn getroffen. Stedelijke gebieden zijn verworpen tot gebieden waar groepen gesegregeerd en op gespannen voet met elkaar leven en waar getto's zijn ontstaan. In deze overbevolkte omgeving vieren corruptie, criminaliteit, armoede en werkloosheid hoogtij. De traditionele instituties zijn niet bij machte om deze problemen aan te pakken.

Ook het politieke stelsel is verlamd geraakt. Machtige private partijen profiteren van het ontstane vacuüm en ondemocratische krachten infiltreren in de politiek. Burgers zijn alle vertrouwen in de traditionele instituties verloren.

De rechtsstaat

De marginalisatie van het politieke stelsel en de traditionele instituties heeft geleid tot het verdwijnen van de democratische rechtsstaat. Het gezag van de Rechtspraak wordt tot het uiterste beproefd. Het komt voor dat beslissingen van rechters door benadeelde partijen naast zich neer worden gelegd, zonder dat dit gevolgen heeft. Ook spreken sommige rechters milde vonnissen uit omdat ze bang zijn en bedreigd worden door clans uit de getto's of machtige criminele organisaties.

Een ander voorbeeld zijn de jongeren in onze organisatie. Wat kunnen zij ons leren over de sentimenten onder deze groep in de samenleving? Hoe blijven wij als werkgever interessant voor jonge mensen? Tot slot wil ik alle pioniers in onze organisatie noemen. Mensen die – soms tegen wil en dank – opkomen voor een bepaald belang of zich inzetten voor vernieuwing. Ik noem Joyce Lie van mijn eigen rechtbank, die zorgvuldig, weloverwogen en op een heel toegankelijke manier de positieve kanten van social media uitbuit om de rechtspraak onder de aandacht te brengen van het grote publiek. Of Maria Leijten die samen met haar collega's van de Rechtbank Amsterdam nog slimmer probeert om te gaan met mediation in

ons primair proces. Of de collega's van de Rechtbank Noord-Nederland die experimenteren met een spreekuurrechter. Ik besef me dat ik – door hen niet te noemen – tal van andere collega's tekortdoe. Maar wat ik beoog te zeggen is dat ondernemerschap en durf veel meer benoemd en gewaardeerd mogen worden.

In het eindrapport Scenarioplanning beperken jullie je niet tot het schetsen van de vier scenario's maar vertalen jullie deze scenario's naar vijf strategische opgaven voor de rechtspraak.

Dat klopt helemaal. We hebben strategische opties, ofwel onderwerpen die onze aandacht behoeven, benoemd op vijf gebieden. Over het eerste aandachtsgebied, de democratische rechtsstaat heb ik al het nodige gezegd. De andere gebieden zijn mens en organisatie, technologie, bedrijfsvoering en communicatie.

In het rapport gaat het in het onderdeel mens en organisatie bijvoorbeeld over de rechter en medewerker van morgen. Want niet alleen inhoudelijke kennis van andere expertises wordt steeds belangrijker, ook nieuwe en andere vaardigheden spelen een steeds grotere rol. In de advocatuur spreekt men al over de *T-shaped lawyer*: een advocaat die niet alleen over een diepgaande vakkennis beschikt, maar ook over een *breed* scala aan vaardigheden. Ik ben zelf heel benieuwd naar de *T-shaped judge*. Over welke vaardigheden moet hij beschikken? Laten we dat in de komende periode met elkaar ontdekken.

Ook over het onderdeel technologie heb ik al veel gezegd. Misschien leuk om het onontgonnen potentieel van de smartphone te noemen. Je ziet dat veel bedrijven, maar ook overheden, investeren in een slimmer gebruik van de smartphone in hun dienstverlening of bij de communicatie met burgers. Banken zijn daar al heel ver in. Zo kunnen de klanten van sommige banken al betalen met een Android-smartphone. En de Nederlandse Spoorwegen experimenteren met het inchecken met de smartphone. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de lancering van het laatstgenoemde experiment niet vlekkeloos verliep, maar dat is iets waar je je niet door moet laten misleiden. Ook de introductie van de OV-chipkaart ging met horten en stoten. Inmiddels hoor ik niemand meer over het ouderwetse treinkaartje. Een ander leuk voorbeeld komt uit de Verenigde Staten. Daar kun je op sommige plekken al boodschappen doen zonder fysiek af te rekenen. De betaling van de spullen verloopt via de smartphone; daar komt – hoe spijtig dan ook – geen caissière meer aan te pas. En als het saldo ontoereikend is, dan gaat het poortje niet open en krijg je de spullen niet mee. Ook Albert Heijn experimenteert met andere vormen van afrekenen.

Als je zulke voorbeelden ziet, dan vraag je je af of wij in onze dienstverlening ook voordeel kunnen hebben van het feit dat nagenoeg iedereen rondloopt met een smartphone. Waarom gaan we bijvoorbeeld partijen niet via de telefoon 'gesproken oproepingen' sturen? Het lijkt me heel interessant om dat nader te onderzoeken.

Overigens pleit ik niet voor een organisatie die volledig draait op technologie. Een belangrijke les die wij hebben geleerd tijdens scenarioplanning is de waarde van het intermenselijk contact. Technologie is een hulpmiddel, maar uiteindelijk wil je dat een mens naar jouw probleem of verzoek kijkt. Je kunt bij symptomen googlen naar een mogelijke aandoening, maar uiteindelijk wil je dat een dokter de diagnose stelt. Dat geldt ook voor de rechtspraak. Technologie kan gerechtelijke procedures veel minder ingewikkeld maken, maar uiteindelijk ontnemen wij ons gezag aan rechters en medewerkers, mensen van vlees en bloed, die partijen horen en verder helpen.

Decentrale commune

De wereld

De globalisering raast voort, maar er is ook een tegentrend zichtbaar: de lokale handel en economie zijn aan een geslaagde opmars bezig. Internationale instituties zoals VN, NAVO, OPEC, WHO en EU bestaan nog steeds, maar hun gezag wordt flink op de proef gesteld omdat van onderop mensen zich snel weten te organiseren en tegenkracht bieden. Binnen de Europese Unie is de macht van 'Brussel' teruggedrongen.

Maatschappij

Polarisatie is uitgebleven. Verschillende groepen hebben een vorm van vreedzaam samenleven gevonden, stevig geworteld in gedeelde waarden over democratie, rechtsstaat en vrijheden. Nederland gonst van de particuliere initiatieven op het gebied van energie, zorg, milieu en ruimtelijke ontwikkeling. Deze gemeenschappelijke projecten en samenlevingsmodellen, waarin burgers het heft in eigen hand nemen, vormen een bron van trots zoals vroeger de verzorgingsstaat dat was.

Rechtsstaat

De rol van de traditionele instituties is veranderd. De centrale overheid, die van bovenaf zaken oplegt, is niet meer van deze tijd. Vanuit het centrale niveau worden alleen nog algemene kaders gesteld, het is aan de lokale samenleving om deze 'plaatseigen' in te vullen.

De Rechtspraak blijft van belang als het gaat om het hoeden van morele en ethische grenzen, maar dan vooral als 'last resort'. In de lokale gemeenschappen lost men geschillen veelal in eigen kring op.

Er zijn nieuwe, laagdrempelige vormen van geschilbeslechting ontstaan die de druk op de rechter verlagen. Die rechter is wel een stuk dichterbij de samenleving komen te staan, doordat partijen zelf hun rechters kunnen kiezen. Dat komt het gezag van hun uitspraken ten goede, evenals de gepercipieerde betrouwbaarheid.

Omdat in dit scenario technologische ontwikkelingen en digitalisering een hogere vlucht nemen en deze ontwikkeling dominant is dan in twee van de overige scenario's, is aan dit scenario een vierde niveau toegevoegd:

Technologie & ICT

Digitalisering is gemeengoed geworden, en ook dat maakt rechtspraak toegankelijker. Veel mensen maken gebruik van de mogelijkheid om digitaal te procederen en online zittingen raken steeds meer ingeburgerd. De Rechtspraak concentreert zich in enkele grote steden maar maakt ook gebruik van 'pop up' rechtbanken in bijvoorbeeld landelijke gebieden.

Onder de onderdelen bedrijfsvoering en communicatie hebben wij dingen behandeld die samenhangen met de toegankelijkheid van de rechtspraak. Het is belangrijk dat we aandacht houden voor alle burgers en partijen, ook voor de niet-digitale, niet-taalvaardige burgers. Wij zijn nu al minder toegankelijk voor sommige mensen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Ik denk dat maatwerk ook hier het sleutelwoord is. Ik kan het niet laten om in dit verband een uitspraak te noemen die vorig jaar is gedaan door een Oost-Brabantse rechter. In deze zaak, die overigens veel aandacht heeft gekregen in de media, ging het over een geschil over de ontbinding van een huwelijk dat onder het islamitisch recht, de sharia, was gesloten. De vrouw wenste te scheiden, maar haar man weigerde medewerking te verlenen. Hij zei – en nu ga ik wellicht te kort door de bocht – dat de rechter niet-ontvankelijk was omdat een islamitisch huwelijk niet door de Nederlandse wet wordt erkend. De rechter had daar makkelijk in kunnen meegaan, maar deed dat niet. De vrouw bracht namelijk naar voren dat de weigering om medewerking te verlenen aan de ontbinding van het huwelijk haar belemmerde in haar maatschappelijke positie. Met andere woorden: de gemeenschap zag haar nog steeds als getrouwde vrouw waardoor zij niet verder kon met haar leven. De rechter heeft daarin een onrechtmatige daad gezien en heeft op die manier de vrouw een oplossing kunnen bieden. Een heel mooie oplossing die gebaseerd is op onze eigen rechtsregels en ons eigen rechtssysteem. Maar dat vereist flexibiliteit en creativiteit en bovenal durf.

Je wordt ook toegankelijker als burgers zich met je kunnen identificeren. Er wordt niet voor niets al jaren ingezet op diversiteit. We geven gevolg aan de participatiewet, we kijken nadrukkelijk naar mensen met een migratieachtergrond. Op dit moment heeft de helft van de kinderen die in Amsterdam worden geboren een migratieachtergrond. Je kunt zeggen dat diversiteit er niet toe doet, omdat het gaat om het ambt en niet om de persoon van de rechter. Maar dat houdt op de lange termijn geen stand. Diversiteit is niet langer een keuze, maar een vaststaand gegeven.

De scenario's liggen er, de strategisch opgaven zijn geformuleerd. Hoe gaan jullie nu verder?

We willen – naast de dingen die ik hiervoor heb genoemd – graag in gesprek met ketenpartners en andere organisaties in de samenleving. Waar houden zij zich mee bezig en op welke manieren kunnen we de keten versterken? Ook hiervoor geldt: je kunt je niet afzijdig houden als Rechtspraak. Je moet je laten informeren over de situatie binnen andere organisaties. Zolang onze onafhankelijkheid en positie hier niet onder te lijden heeft, kan dit prima. Een lopend voorbeeld is de taskforce OM/ZM. Daarin wordt getracht de werking van de strafrechtketen te versterken. Dat doen we samen met het Openbaar Ministerie en met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid.

	Democratuur	Stabiele solidariteit	Versplinterde jungle	Decentrale commune
Wereld	• Afbrokkeling van de internationale rechtsorde en marginalisering van internationale afspraken • Afbrokkeling rechtsstaat in andere landen • Groei internationale handel komt tot stilstand • Migratiestromen drogen op	• Doorontwikkeling van de internationale en Europese rechtsorde • De wereld-economie floreert • Europa blijft aantrekkelijk voor migranten	• De internationale rechtsorde bestaat alleen nog maar in naam • Het gebrek aan internationale samenwerking en afspraken leidt tot meer digitale criminaliteit • Conflicten leiden tot grote migratiestromen	• De internationale rechtsorde fungeert als smeermiddel voor de mondiale handel • De wereldeconomie ontwikkelt zich positief maar grillig • (Arbeids)migratie is aan de orde van de dag
Maatschappij	• Spanningen tussen groepen leiden tot sociale ongelijkheid • Repressie leidt tot meer onveiligheid en criminaliteit • Marginalisering van kwetsbare burgers	• Sociale stabiliteit voor de meerderheid • Nieuwe sociale verbindingen leiden tot andere aanpak maatschappelijke vraagstukken • De participatie-samenleving floreert	• 'Ieder voor zich' is het nieuwe credo	• Het welvaarts-perspectief verandert: sociaal kapitaal telt mee • De doe-het-zelf-samenleving is een feit • De regio en gemeenschappen winnen aan relevantie
Rechtsstaat	• Trias politica raakt uit balans • De rechtspraak wordt gemarginaliseerd	• Democratische rechtsstaat kent weinig uitdagingen	• Burgers verliezen hun vertrouwen in de democratische en rechtsstatelijke instituties • Onderminning van de overheid is aan de orde van de dag	• De overheid treedt bijna uitsluitend kaderstellend op • De democratische rechtsstaat en zijn instituties worden geëerbiedigd als bindmiddel en vangnet
Technologie & ICT	• De focus op technologische innovatie verdwijnt	• De overheid stimuleert technologische innovatie • De overheid gebruikt technologische innovatie om eigen producten en diensten te verbeteren • Consensus over het gebruik van technologie en big data	• Technologische ontwikkeling verloopt grillig en ongecontroleerd • Technologie-bedrijven gebruiken ICT en big data voor onrechtmatige doeleinden	• Doorbraak van enkele ingrijpende technologische ontwikkelingen • De digitale overheid is een feit • De terugtrekkende overheid maakt het risico op cybercriminaliteit groter

Figuur 3. Schematisch overzicht van de implicaties per scenario.

Dat is een mooi voornemen. Waarmee wil je afsluiten?

Rechtspraak maakt samenleven mogelijk. Dat vind ik nog steeds een mooie leus. Natuurlijk, deze leus geldt voor tal van maatschappelijke instanties. Denk aan de politie, de zorg, het onderwijs. Maar ook wij maken elke dag het verschil in de levens van heel veel mensen. Het was Marc Moore, een hoogleraar aan Harvard University en zijn collega Jorrit de Jong, die mij hebben geïnspireerd in deze benadering. Alleen als je dichtbij weet te komen, kun je vertrouwen opbouwen. Ik heb er alle vertrouwen in dat wij dit kunnen doen. Onze mensen zijn niet alleen intelligent, maar bovenal loyaal en – zo blijkt keer op keer uit medewerkers-waarderingsonderzoeken – zeer betrokken bij hun werk. Als we maar voldoende grassroots kunnen laten groeien, dan voorzie ik een mooie toekomst!

'The map is not the territory'

Een reflectie op de toekomst- verkenning van de Raad voor de rechtspraak

Martijn van der Steen

Scenario's voor de rechtspraak

Organisatiewetenschapper Karl Weick vertelt in zijn boek *Sensemaking in Organizations* een anekdote over een groep Oostenrijkse militairen die tijdens de Eerste Wereldoorlog verdwaalt in de bergen. Het ziet er slecht uit voor de compagnie. De rantsoenen zijn op, de koude treedt in en niemand kent de weg naar de bewoonde wereld. Dan vindt een van de soldaten een kaart. De groep verzamelt zich rond de kaart en de mannen proberen angstvallig hun positie te bepalen. Met de kaart in de hand observeren ze het terrein en ontdekken ze patronen in de omgeving, die plaatsbepaling op de kaart mogelijk maken. Nu ze weten waar ze zitten kunnen ze ook hun weg naar een dorp zoeken. Het geeft ze nieuwe energie om ondanks de moeilijke omstandigheden toch verder te gaan. Uiteindelijk vinden ze twee dagen later de uitweg uit het gebergte. De kaart heeft de compagnie van een wisse dood gered.

Maar het verhaal is daarmee niet af. Als de militairen de kaart aan een dorpsbewoner laten zien merkt die smalend op dat de kaart helemaal niet van dit gebied is. Zelfs niet van het betreffende gebergte. De moraal van het verhaal is volgens Weick dat de kaart de militairen helpt om te doen wat hen werkelijk redding brengt: *sensemaking*, betekenisgeving. Dankzij de kaart kijken de militairen om zich heen en interpreteren ze samen de omgeving. Zo herkennen ze patronen en signalen van de route naar de bewoonde wereld. Niet omdat de kaart klopt, maar omdat de kaart het voor hen mogelijk maakt om opnieuw te observeren en samen betekenis te geven. Zo kan de groep in een onbekende omgeving toch de weg vinden. Niet omdat de kaart klopt, maar dankzij het proces dat de niet kloppende kaart op gang brengt. Dankzij de kaart vindt de groep zijn *eigen* weg.

Ik moest bij lezing van het artikel van Christa Wiertz-Wezenbeek en de scenario's van de rechtspraak denken aan dit verhaal van Weick. De Rechtspraak denkt na over de toekomst van het recht en de rechtspraak, en met reden. In een wereld vol met in potentie disruptieve

ontwikkelingen is het belangrijk om vooruit te kijken. Technologie, sociale innovatie, politieke turbulentie en maatschappelijke dynamiek zorgen voor ongekende en snelle beweging. Die beweging zorgt voor veranderende problemen, maar ook voor nieuwe oplossingsmogelijkheden. En de beweging brengt zeer waarschijnlijk ook normatieve dynamiek: hoe wordt er in 2030 over de rechtspraak gedacht en welke waarden staan daarin centraal?

In de metafoor van Weick is de turbulente omgeving het gebergte: de ongekende omgeving waarin de groep zich strategisch en doelgericht moet bewegen. Het doel is daarbij niets minder dan overleven: levend uit het gebergte komen voordat de laatste voorraad op is. De *Scenarioplanning Rechtspraak 2030* is dan de kaart. In dit geval niet gevonden maar gemaakt, door een breed gezelschap van betrokkenen uit de organisatie van de Rechtspraak. En daar wordt het interessant, zo merkt ook Christa Wiertz-Wezenbeek terecht op. De vervolgvraag is immers hoe je de scenario's gebruikt: als routekaart die 'klopt' en die de weg naar de uitgang biedt, of als 'sensemaker', als vehikel voor betekenisgeving, waarmee de betrokkenen bij de rechtspraak zelf beter in staat zijn om al doende betekenis te geven aan wat er gebeurt en wat er vanuit de kernwaarden van de rechtspraak nodig is?

De toegevoegde waarde van toekomstverkenning

Toekomstverkenningen leveren op drie manieren toegevoegde waarde: direct, indirect en reflexief.

Met directe waarde van toekomstverkenning bedoelen we de verkenning als kennis voor beleid. De verkenning levert een product op, in dit geval een rapport, en dat rapport is te benutten voor bijvoorbeeld het opstellen van strategische notities, meerjarenplannen of langetermijnplanningen. De bevindingen uit de scenariostudie worden dan bijna letterlijk 'vertaald' in de plannen van de organisatie, net zoals gebeurt met financiële ramingen. Scenario's fungeren dan als kennis voor beleid.

De indirecte waarde van toekomstverkenning is een andere. Zelfs als het rapport niet direct in actie wordt omgezet is er door het uitvoeren van de verkenning wel degelijk iets veranderd: de tolerantie voor de toekomst en voor onzekerheid neemt alleen al door het meedoen aan een verkenning bij de meeste betrokkenen toe. Het gaat er niet om of de verkenning 'klopt', het meewerken eraan, het nadenken over dynamiek op de lange termijn en het in bijeenkomsten en gesprekken ervaren van de onzekerheid is al een interventie op zich. Wie heeft meegedaan is meer geneigd om de dynamiek van de lange termijn – en de betrekkelijkheid van de actuele vanzelfsprekendheid – mee te nemen. Niet in één concrete handeling of rapport, meer in het alledaagse en dus ook voortdurende bewustzijn. Niet precies of direct, maar wel altijd aanwezig.

De derde toegevoegde waarde van toekomstverkenning is de mogelijkheid tot meer principiële reflexiviteit. Natuurlijk is er in een discussie tussen hoogwaardige professionals altijd ruimte om te reflecteren op de principes van de organisatie. Maar dat gebeurt wel binnen

kaders van het 'redelijke' van vandaag. De discussie over de toekomst van de rechtspraak in een tijdperk van onbehagen of beweging aan de 'randen van de rechtspraak' stelt uiteindelijk nog steeds de hedendaagse randen centraal. Een toekomstverkenning biedt de mogelijkheid om letterlijk via de tijd los te komen van wat er *nu* is. Via 2030 kunnen meer principiële discussies gevoerd worden over mogelijke contexten voor de rechtspraak. Een autocratie is nu lastig te bediscussiëren, maar 'in 2030' kan dat wel: de afstand in de tijd schept ruimte voor fundamenteel debat. Zo kan onder de vlag van de toekomst gesproken worden over fundamentele principes die vanuit het heden onbespreekbaar en zelfs taboe kunnen zijn. Het via toekomstverkenning scheppen van ruimte voor dergelijk debat kan grote toegevoegde waarde voor de organisatie hebben. Ook hier weer niet in directe doorwerking in concrete plannen, maar wel in het bewustzijn over de mogelijkheden die zich in de context van de rechtspraak – in de omgeving én in de kern van de rechtspraak zelf – voordoen. Via de toekomst kan de Rechtspraak voorbij het eigen verlengde denken.

Zo kan een scenariostudie op verschillende manieren bijdragen aan het strategisch vermogen van een organisatie. Dat hoeft niet eens zozeer door directe opvolging in een concreet plan van aanpak. Juist het blootstellen van groepen betrokkenen – tijdens het traject of in het gesprek over de opbrengst ervan – aan mogelijke toekomsten is al toegevoegde waarde op zich. Niet alleen het opgeleverde rapport, maar juist ook het interactieve proces er omheen lijkt die toegevoegde waarde goed mogelijk te maken: indirect en wellicht, dat is op basis van de beschikbare bronnen en teksten niet goed te zeggen, ook reflexief. Wat dat laatste betreft is de voortdurende verwijzing naar Shell in gesprekken over scenario's wat mij betreft wel aan herziening toe. Het is de vraag of de manier waarop het bedrijf zich zo achteraan de energietransitie heeft geplaatst, en daarbij weinig blijk van werkelijk reflexief vermogen heeft getoond, niet laat zien dat het hier juist aan dat reflexieve vermogen heeft ontbroken. Het Shell van de jaren zeventig van de vorige eeuw mag best een inspirerend voorbeeld van voorzienigheid zijn, voor het afgelopen decennium van deze eeuw weet ik dat niet zo zeker. Dat mag voor de rechtspraak gerust een waarschuwing zijn. Scenario's maken en strategisch vermogen zijn niet hetzelfde. Het strategisch vermogen dat volgt uit een scenarioproject vereist gerichte inspanning en langjarig onderhoud.

Het risico van toekomstverkenning: hoe is de toekomst onbekend?

De theoretische toegevoegde waarde van toekomstverkenning is dus geen gegarandeerd gegeven. De waarde ervan moet waargemaakt worden, door gerichte ontwerpkeuzes in het proces van de verkenning en de follow-up. Datzelfde geldt voor de risico's van het verken- nen: het onbedoeld vastzetten en omlijsten van de onzekerheid, waardoor het gevoel van ongemak over fundamentele onzekerheid plaatsmaakt voor de suggestie van kenbaarheid en grip. Dan wordt de verkenning toch weer de kaart, in plaats van het vermogen om betekenis te geven aan de omgeving.

Om dit nader te duiden is een door niemand minder dan Donald Rumsfeld beroemd – of berucht – geworden onderscheid behulpzaam: dat van de *known-unknowns* en de *unknown-unknowns*. In een beroemde persconferentie in 2003, over de vraag of er nu wel of geen *weapons of mass destruction* in Irak zijn, legt Rumsfeld uit dat er verschillende soorten van onzekerheid zijn. Er is het bekende bekende, de *known-known*: dat is het domein van de zekere kennis, we weten hoe het zit. Maar er is ook het known-unknown, het domein waarvan we weten dat we het niet weten. De onzekerheid is bekend en daarmee in zekere zin ook omlijst en hanteerbaar gemaakt. We weten in ieder geval wat de onzekerheid is en wat daarvan de randen zijn. Maar Rumsfeld is vooral geïnteresseerd in een ander veld, namelijk de unknown-unknown, het onbekende-onbekende. Dat is strikt genomen een onmogelijk te benoemen categorie, want elke keer dat je een unknown-unknown benoemt is het bekend. Maar dat is niet het principe waar het Rumsfeld – en mij in dit geval – om gaat. Belangrijk aan het onderscheid is dat er een verschil is tussen het onbekende dat we 'in beeld hebben' en het onbekende dat per definitie buiten beeld is en daarmee voor voorspelbare verrassing zal zorgen. Niet voorspelbaar in de inhoud, wel dat het zal gebeuren én verrassend zal zijn.

U voelt het al aan. Veel van onze strategie gebeurt vanuit het bekende-bekende, vanuit wat we weten dat we weten. En als kritische noot, ook veel scenariostudies trekken uiteindelijk in het document of in de omgang ermee terug naar dit domein. Wat we kennen staat dan uiteindelijk centraal: de kernonzekerheden op de assen, en de 'werelden' die we van daaruit benoemen, zijn dan niet meer de metaforen voor het onbekende-onbekende, maar verworden tot anker van het bekende-onbekende. Het is het contrast tussen 'we weten het niet precies, maar hebben wel een redelijk idee' en 'we hebben geen idee, dat kan ook niet, maar we weten nu wel beter waar we moeten kijken'. Dat is het verschil tussen de kaart en het vermogen om te kijken en betekenis te geven. De scenario's van de Rechtspraak kunnen prima dienen als reminder voor een unknown-unknown dat op de Rechtspraak wacht, maar ook dat vereist gerichte inspanning.

'The map is not the territory': tastend de toekomst tegemoet

De soldaten in het gebergte verkeerden in een kansloze positie. Moe, ontmoedigd, zonder proviand in een onbekend gebied. De kaart hielp hen er bovenop, maar bovenal omdat deze het vermogen tot gedeelde betekenisgeving, waarneming, interpretatie en koersbepaling weer revitaliseerde. Dat is hoe ik de scenariostudie van de Rechtspraak zie. Het is niet de kaart van het gebied, maar de drager van het proces van betekenisgeving. Belangrijk is niet of de scenariostudie klopt, zoals ook de kaart niet hoeft te kloppen, maar of het proces van gedeelde betekenisgeving, scherpe waarneming en de alertheid op *real-time* verstoring erdoor versterkt wordt.

Uiteindelijk gaat de scenariostudie niet over het beter kennen van de toekomst, maar om het vergroten van het strategisch vermogen. Om het vermogen sneller, beter en scherper de veranderingen en hun mogelijke gevolgen waar te nemen en erop te reageren of pro-acteren. Vooroplopen door heel dicht achter de feiten aan te lopen. De scenariostudie van de Rechtspraak is niet de kaart om de route door het gebied mee te plotten, maar de *trigger*, drager en *enabler* van de betekenisgeving aan de onzekere toekomst van de Rechtspraak. De studie helpt de Rechtspraak om meer strategisch, maar nog altijd tastend de toekomst tegemoet te treden. Temidden van onzekere toekomst zijn rijke waarneming en slimme kleine stappen de strategische componenten. De Rechtspraak kan met de scenariostudie op die manier nog jaren vooruit. Niet omdat de kaart klopt, maar omdat de studie het denken in gang heeft gezet.

Samen verder bouwen geeft energie

Eli Gabel

Tijdens een bijeenkomst over externe oriëntatie, georganiseerd door de Raad voor de rechtspraak, vroeg ik mij hardop af of de Rechtspraak iets aan wachttorens of vooruitgeschoven posten in de wereld heeft om te weten wat er op ons af gaat komen. Ik was toen nog niet zo lang terug in de rechterlijke macht na een uitstap van vijf jaar naar het Openbaar Ministerie. Als officier van justitie was ik daar actief op het gebied van integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit en van ondermijning van de samenleving. Daar heb ik de noodzaak bemerkt om fenomenen en ontwikkelingen nauwlettend te volgen en daarop te anticiperen. De politie en het Openbaar Ministerie hebben hierin vanzelfsprekend een actieve rol, dicht op die bewegingen. Voor de Rechtspraak is de noodzaak om in een vroeg stadium ontwikkelingen te signaleren minstens zo sterk. Een voorbeeld hiervan is mensenhandel. Jaren geleden kwamen deze strafzaken eerst sporadisch en gaandeweg steeds vaker op zitting. Deze zaken zijn nu helaas niet meer weg te denken en in de strafrechtspraak is mensenhandel inmiddels een specialistisch terrein. Mijn punt is dat wij ons eerder de vereiste specialistische kennis eigen hadden kunnen maken als wij onze voelhorens hadden uitgestoken en de noodzaak ingezien van anticiperen op een groeiend probleem.

Tijdens de eerdergenoemde bijeenkomst bleek dat er in de Rechtspraak al een groep collega's bezig was met de verder weg gelegen toekomst in het project *Scenarioplanning Rechtspraak 2030*. Tot mijn grote vreugde ontving ik enige tijd later een uitnodiging om deel te nemen aan het project. Scenarioplanning Rechtspraak 2030 bleek veel meer te omvatten dan het uitsteken van voelhorens. De weg naar de scenario's alleen al was buitengewoon inspirerend. In de eerste plaats door het enthousiasme waarmee iedereen meedeed. Ook gaf het lezen van de verzamelde literatuur een breder beeld van ontwikkelingen in de samenleving en was het een aanleiding om bewust stil te staan bij de plaats van de rechtspraak in een – veranderende – democratische rechtsstaat. Leven in het 'nu' vind ik eerlijk gezegd best prettig, zeker in een tijd waarin de wereld steeds onrustiger lijkt te worden, maar het brengt mij geen ideeën hoe om te gaan met al die veranderingen. De interviews met mensen die werken op heel verschillende terreinen met ieder een eigen visie op toekomstige ontwikkelingen gaven juist stof tot nadenken. Eén opmerking van een geïnterviewde is mij sterk bijgebleven: artsen kijken reikhalzend uit naar technologische ontwikkelingen op hun

vakgebied omdat hun werk daar beter van kan worden. Rechters hebben met artsen gemeen dat onze cliëntèle niet van een computer of per e-mail de uitslag wil horen. Maar wat maakt nu dat artsen wel en rechters minder uitkijken naar die technologische ontwikkelingen? Denken wij dat ons werk er niet beter van wordt of zijn de juiste *tools* voor ons nog niet ontwikkeld?

Inmiddels zijn de vier scenario's geschreven en naast de vele enthousiaste reacties daarop hoor ik regelmatig ook de reactie: wat grimmig. De vraag die gesteld wordt is of deze scenario's wel realistisch zijn. Zij voorspellen inderdaad de toekomst niet, maar zij komen ook niet helemaal uit de lucht vallen. Ten tijde van de interviews waren twee recente ontwikkelingen, Brexit en Donald Trump als president van Amerika, nog niet zulke heel waarschijnlijke mogelijkheden. Mogelijkheden die op het eerste gezicht negatief lijken, maar die wellicht ook positief kunnen uitwerken. Brexit zou de voorbode kunnen zijn van het uiteenvallen van de Europese Unie, maar lijkt op dit moment een aanleiding te zijn voor andere Unieleden elkaar positief te waarderen. Op het moment dat Amerika onder president Trump zich terugtrok uit het klimaatakkoord van Parijs riep Arnold Schwarzenegger op tot een '*revolution of grassroots*' en binnen enkele dagen maakte de Amerikaanse staat Californië eigen klimaatafspraken in Peking. Al deze gebeurtenissen zijn te plaatsen langs de assen van de beschreven scenario's. Deze assen en de bijbehorende scenario's geven kaders waarin je gebeurtenissen achteraf kunt plaatsen en vooraf geven zij een veelomvattend denkkader. Met Christa Wiertz-Wezenbeek ben ik het volmondig eens als zij zegt dat het, om goed op de toekomst voorbereid te zijn, onvoldoende is om de lijn door te trekken denkend vanuit wat wij altijd al gedaan hebben. De scenario's helpen om dat anders te doen.

Sinds ik aan het project *Scenario planning Rechtspraak 2030* heb meegedaan is het voor mij nog duidelijker dat het voor de Rechtspraak ook onvoldoende is om alleen op juridisch-inhoudelijk terrein voorbereid te willen zijn. Het project is mijns inziens een onderdeel in de opdracht voor de Rechtspraak om de rechtsstaat te borgen en te onderhouden. De rechtspraak heeft een bijzondere positie in de samenleving waar een bijzondere verantwoordelijkheid bij hoort. Het idee verder te bouwen aan de rechtsstaat geeft mij meer dan het rechtspreken alleen, hoe mooi en waardevol dat ook is, energie. Er gaat een wereld aan ideeën en mogelijkheden open.

Het deelnemen aan het project heeft mij er nog meer van doordrongen dat de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspraak belangrijk is en dat begint bij goed en begrijpelijk uitleggen waarom een uitspraak is zoals die is. Als deze begrepen wordt is de kans dat een uitspraak geaccepteerd wordt – naar ik mag hopen – groter. Ik meen dat bij acceptatie van rechtspraak ook hoort diversiteit van degenen die rechtspreken. Het kan niet anders dan dat in divers Nederland hiervoor voldoende geschikte mensen zijn. Totdat zij daadwerkelijk

deel uitmaken van de Rechtspraak heb ik er intussen wel behoefte aan op een of andere manier mensen met verschillende achtergronden meer te betrekken bij de Rechtspraak. Ik zou bijvoorbeeld mijn (straf)zaken graag eens behandelen met een aan een meervoudige kamer toegevoegde persoon met een heel andere achtergrond dan de zittingscombinatie. Diegene kan de dossiers lezen, vragen stellen op zitting en meedenken in de raadkamer over de te nemen beslissing. Ik ben oprecht benieuwd naar het antwoord op de vraag of ik daarvoor anders tegen een kwestie aan ga kijken.

Voortbordurend op al ingezette lijnen kan ik mij in strafzaken, dat is nu eenmaal het gebied waarin ik mij beweeg, ook goed voorstellen dat er diezelfde avond in plaats van de volgende dag door een rechter wordt beslist over veel voorkomende criminaliteit, zoals winkeldiefstallen en overlast. Deze zaken komen dagelijks bij politie en Openbaar Ministerie binnen. Als er een verdachte is en de zaak is afgerond, dan zou de maatschappij er baat bij kunnen hebben dat er op de kortst mogelijke termijn een rechterlijk oordeel volgt. Het is voor betrokkenen, waaronder aangevers, direct zichtbaar wat er met de zaak gebeurt. In deze gevallen is het voor mij goed denkbaar dat de zitting niet in de rechtbank maar bijvoorbeeld via een videoverbinding plaatsheeft.

Als het goed is voor de maatschappelijke effectiviteit om als Rechtspraak flexibeler en mobieler te zijn, dan zullen wij ons moeten afvragen hoe zeer wij gebonden zijn aan onze gerechtsgebouwen. Dat er in Nederland ook in de toekomst gebruikgemaakt zal worden van een aantal vaste ruimtes waar recht wordt gesproken en waar wij met elkaar in gesprek zijn over onze taak, lijkt op dit moment reëel en ook wenselijk. Ik kan mij echter goed voorstellen dat vanuit de inhoud en/of de maatschappelijke behoefte het belang van mobiliteit groter wordt. Als voorbeeld wil ik in dit verband noemen de Ondernemingskamer van het team strafrecht van de Rechtbank Zeeland-West Brabant dat nu een lokaal team is. Het gegeven dat de Rechtspraak specifieke aandacht heeft voor het fenomeen zegt op zichzelf al iets. Het gevaar van ondermijning van onze samenleving is alom aanwezig en zeker niet beperkt tot het terrein van het strafrecht. ‘Je gaat het pas zien als je het doorhebt’, om maar eens met Cruijff te spreken. Op het thema is het goed denkbaar dat bijvoorbeeld gemeentebestuurders in Nederland snel willen weten of de toepassingen die zij aan bepaalde bevoegdheden geven en die gericht zijn tegen ondermijnende fenomenen door de rechtspraak rechtmatig worden geacht. Dat belang geldt vanzelfsprekend ook voor de burgers die door deze toepassingen worden geraakt. De behoefte aan snelheid op dit thema is daarnaast goed voorstelbaar in de sfeer van het privaatrecht. Ik kan mij voorstellen dat de rechtspraak in Nederland flexibele en mobiele teams ondernemingspecialisten heeft met kennis van zaken, waaronder van regionale bijzonderheden. De rechtspraak gaat waar zij nodig is.

Stilstaan bij Scenarioplanning Rechtspraak 2030 roept vragen op en brengt ideeën, waarbij het belangrijk is daarover met elkaar van gedachten te wisselen. Niet in de laatste plaats omdat het buiten onze dagelijkse realiteit en werkwijze valt. De kracht van het project zit in het met elkaar nadenken en in gesprek gaan over de toekomst aan de hand van de ontwikkelde scenario's om vervolgens daar iets mee te doen. Scenarioplanning Rechtspraak 2030 wordt door mij van harte ondersteund en ik hoop dat met een aantal, ook al enthousiaste collega's over te brengen. In Amsterdam houden wij hierover in oktober 2017 een eerste rechtbankbrede bijeenkomst.

Door mijn achtergrond heb ik het vooral gehad over strafrecht. De scenario's hebben vanzelfsprekend betekenis voor alle terreinen van de rechtspraak.

Ten slotte wil ik nog het volgende naar voren brengen. Wat zou er gebeuren als wij in onze gesprekken over en plannen voor de toekomst van de rechtspraak niet alleen met elkaar en onze ketenpartners aan de slag gaan? Wordt het anders als wij verder bouwen aan de rechtsstaat juist met degenen die het gevoel hebben er buiten te vallen? Voor iedereen die mij langer kent zal het niet verrassen dat ik afsluit met woorden van Bob Marley: *The stone that the builder refuse will always be the head cornerstone*. Volgens mij zit er wijsheid in deze woorden.

Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst?

Lonneke van Noije en Kim Putters

1 Inleiding

De redactie van *Rechtstreeks* heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd te reflecteren op de vier toekomstscenario's die in opdracht van de Raad voor de rechtspraak werden ontwikkeld om de rechtspraak weerbaar te maken tegen toekomstige maatschappelijke onzekerheden (De Rechtspraak, 2017). In deze bijdrage reageren we, maar we doen dat op een andere manier dan via de gebruikelijke, korte reactie. In plaats van een essayistisch of polemisch weerwoord kiezen we voor een meer gedegen analyse, waarin we deels op grond van *facts and figures* en deels op grond van een bredere duiding van maatschappelijke trends, de scenario's voor rechtspraak in perspectief plaatsen.

We kiezen daarbij vooral voor een *burgerperspectief* om ontwikkelingen in de samenleving te signaleren en te duiden. Hoe kijken burgers tegen een institutie als de rechtspraak aan? Hoe zou dit mogelijk veranderen als de toekomst zich volgens een van deze scenario's mocht onvouwen? In dit geval is het burgerperspectief des te meer relevant, omdat de maatschappelijke onzekerheden die rechtbankpresident Christa Wiertz-Wezenbeek benoemt als de twee centrale assen waarlangs de scenario's zich onderscheiden, eveneens draaien rond de positie van burgers in de samenleving. Ten eerste de relatie tussen burgers onderling: de mate van sociale cohesie dan wel segregatie. Ten tweede de relatie tussen burgers en overheid: de mate waarin burgers zelfsturend zijn, dan wel aangestuurd worden. In onze bijdrage richten wij ons op het vertrouwen van burgers als indicatie van de kwaliteit van dergelijke relaties, en daarmee ook als voorwaarde voor het functioneren van de samenleving en een institutie als de Rechtspraak. Nadat we enkele uitgangspunten hebben bepaald zullen we de ontwikkelingen aangaande vertrouwen in de rechtspraak, in Nederland en daarbuiten, bespreken, in meer algemene zin, waarna we de vier scenario's meer specifiek kritisch tegen het licht houden. Daarna trekken we conclusies.

2 Uitgangspunt: zonder maatschappelijk vertrouwen geen toekomstbestendige rechtspraak

Het bewaken van een rechtspraak die de democratische rechtsstaat dient, is bij dit alles het uitgangspunt, zoals Wiertz-Wezenbeek in haar interview benadrukt – ook in een extreem

scenario waarin van een democratische rechtsstaat eigenlijk al geen sprake meer is. Dat vraagt om een blijvend legitieme rechtspraak. De formele basis van de rechterlijke macht binnen de trias politica, ook wel institutionele legitimiteit genoemd, is een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde voor een legitieme rechterlijke macht. Haar gezag moet ook onverminderd onder alle lagen van de bevolking als vanzelfsprekend worden aanvaard: sociale legitimiteit. Het vertrouwen dat burgers in de rechterlijke macht hebben is hiervoor van centraal belang. Volgens Fukuyama (1995) is het vertrouwen niet alleen een voorwaarde voor het functioneren van overheidsinstituties, in dit geval de rechtspraak, maar is het indicatief voor de kwaliteit van de samenleving en de onderlinge verbondenheid tussen burgers als geheel. Zij durven meer op elkaar te vertrouwen en relaties aan te gaan als zij zich beschermd voelen door adequate rechtshandhaving, in eerste instantie door de politie en als ultimatum remedium door de Rechtspraak. Ook zullen zij zich ook zelf eerder aan de regels van de rechtsorde houden (Niemeijer & Wijck, 2013).

De actualiteit geeft alle reden om het vertrouwen in de rechtspraak nu en in de toekomst, en de gevolgen voor de democratische rechtsstaat te doordenken. Nederland zou Nederland niet zijn als gezag niet ter discussie zou worden gesteld (Stokkom, 2005). Dat gebeurt in dit land sinds jaar en dag. Toch lijken de aanvallen in het huidige gepolariseerde klimaat scherper dan we lange tijd gewend waren en richten de pijlen zich op de integriteit en competentie van hele beroepsgroepen. Politici, journalisten, wetenschappers, politieagenten en rechters moeten er allemaal aan geloven. Ook de democratische rechtsstaat moet incasseren. Politici stappen gemakkelijker over de grenzen van de trias politica heen om hun partijdige oordeel uit te spreken over individuele rechterlijke uitspraken. De objectiviteit én competentie van rechters worden soms zelfs publiekelijk in twijfel getrokken, gefaciliteerd door het gemak van sociale media, zoals in reactie op de uitspraak in het Wilders-proces. De Raad van State stelt bij het jaarverslag 2016 letterlijk over deze ontwikkelingen: 'In steeds meer landen staan rechtspraak en rechter onder druk. De meerderheid die bij verkiezingen is verkregen, zouden een legitimatie bieden om recht en rechter terzijde te schuiven. Daarmee ontstaat een breuklijn tussen democratie en rechtsstaat. Beide vormen leken tot dusver onverbrekkelijk verbonden in de democratische rechtsstaat als legitimatie van overheids-handelen, waarbij recht vooral continuïteit legitimeert en democratische besluitvorming vooral verandering.' Losgekoppeld van de rechtsstaat wordt democratie nogal eens geïnterpreteerd als de wil van de meerderheid, terwijl de democratische rechtsstaat er zorg voor draagt dat minderheidsbelangen niet in de verdrukking komen (Frissen, 2015).

Het vertrouwen in instituties als de Rechtspraak is robuuster dan het vertrouwen in de mensen die er tijdelijk invulling aan geven. Rechters worden gewraakt, de rechtbank niet. Dit verschil tussen vertrouwen in personen en vertrouwen in systemen wordt wel aangeduid met het onderscheid tussen *trust* en *confidence* (Luhman, 1979). Het vertrouwen in het rechts-

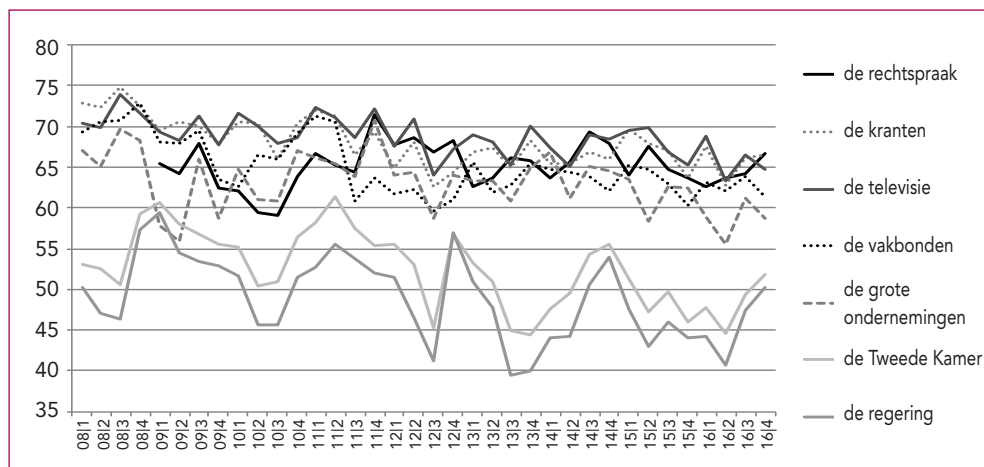
systeem (confidence) zal niet onmiddellijk door publicitaire incidenten, zoals onterechte veroordelingen of vrijspraken door vormfouten, worden aangetast. Legitimiteit is geen eigenschap die kortstondig wordt toegekend en wordt ook niet ontnomen door een enkel incident dat tot ontevredenheid leidt. Toch staat of valt het functioneren van het systeem op den duur wel met de legitimiteit van zijn functionarissen, en is de institutionele legitimiteit niet in beton gegoten. Verschillende perioden stellen andere eisen aan de rol van publieke instituties. Het is daarmee een tijdgebonden sociaal construct dat wordt beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen (Vijver, 2007). Vandaar dat we in deze bijdrage – zoals aangegeven – ingaan op de vraag of en hoe burgers vertrouwen hebben in de rechtspraak, en welke factoren hierop van invloed zijn. Aan het einde zullen we voorzichtig pogen om te schetsen wat dit binnen elk van de scenario's zou kunnen betekenen.

3 De omvang van vertrouwen in de rechtspraak in Nederland

Er is niet zoiets als een objectieve grenswaarde waaraan kan worden afgemeten of burgers voldoende vertrouwen in de rechtspraak hebben. Het moet relatief worden bekeken, in vergelijking tot vertrouwen in andere instituties, in andere landen, en in eerdere jaren.

Vertrouwen in de rechtspraak vergeleken met andere instituties

Het vertrouwen van Nederlanders in rechters is hoog ten opzichte van andere publieke en private instituties. Volgens het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP voert de *rechtspraak* in het vierde kwartaal van 2016 de lijst aan van vertrouwen in zeven instituties: 67% van de Nederlanders heeft 'voldoende vertrouwen' in de rechtspraak. Ook volgens de CBS-enquête Sociale Samenhang en Welzijn kunnen *rechters* (evenals de politie) tussen 2012 en 2015 op het meeste vertrouwen rekenen (69% in 2015). Deze koppositie heeft de rechtspraak volgens het COB niet altijd gehad. Tussen 2009 en 2016 moet ze media vaak voor zich laten, zowel kranten als televisie. Wel is het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering structureel en aanzienlijk lager. Waar bij de media en de politieke instituties een lichte daling in het vertrouwen lijkt op te treden tussen 2008 en 2016, is hiervan bij de rechtspraak geen sprake.



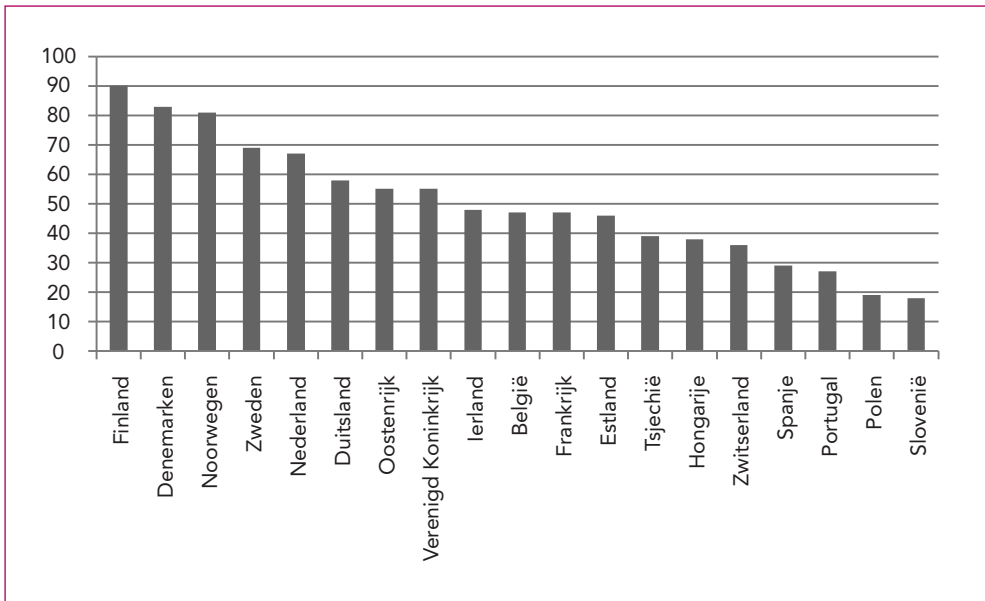
Figuur 1 Vertrouwen in zeven instituties, bevolking van 18+, 2008-2016 (in procenten).
Bron: SCP (COB 2008/1-2016/4).

NB Vermeld zijn percentages met score 6-10 op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) in antwoord op de vraag 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?'

Op basis van de Eurobarometer kunnen we hieraan toevoegen dat in 2016 net geen driekwart van de Nederlanders van vijftien jaar en ouder vertrouwen heeft in het *rechtssysteem*. Zo'n tien jaar eerder lag dit 10 procentpunt lager en rond de eeuwwisseling nog 15 procentpunt lager. Het vertrouwen is dus sterk toegenomen, zeker vanaf 2009, hoewel het in 2016 weer iets terugviel. Sinds 2002 is het vertrouwen in het rechtssysteem hoger dan het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering en de laatste vijf jaar is dit verschil sterk toegenomen. Vergelijken met dit beperkte vertrouwen in de politieke instituties (net boven 50% in 2015 en 2016) is de *tevredenheid* met de democratie in het algemeen met ruim driekwart van de Nederlanders opvallend hoog en erg stabiel in de tijd (zie ook COB 2016/4).

Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland vergeleken met andere Europese landen

Ook vergeleken met andere Europese landen geniet het rechtssysteem in Nederland bovengemiddeld vertrouwen van burgers. Alleen Scandinaviërs hadden in 2014 in grotere getale vertrouwen in hun politie. Met hun vertrouwen in de rechtsstaat scoren Nederlanders met een vijfde plaats internationaal nóg hoger dan met hun vertrouwen in de politie, waar ze in 2014 een zevende positie innamen, na Scandinavië, Zwitserland en Duitsland.

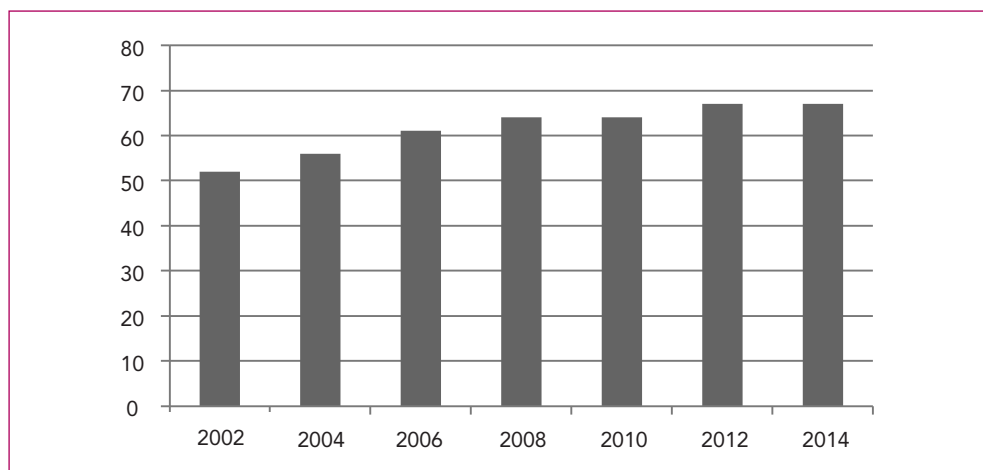


Figuur 2 Vertrouwen (trust) in het rechtssysteem van twintig Europese landen, 2014.

Bron: European Social Survey, 2014.

Vertrouwen in het rechtssysteem door de tijd heen

Het internationaal vergelijkende European Social Survey biedt ook de gelegenheid om het vertrouwen in het rechtssysteem onder Nederlanders over een langer aantal jaren te bekijken. We zagen al dat het COB geen daling van het vertrouwen in de rechtspraak constateert, daar waar het vertrouwen in andere instituties wel daalt. De Eurobarometer registreert een toename van het vertrouwen in het rechtssysteem. Ook het European Social Survey presenteert een gunstig beeld. Het aandeel Nederlanders dat vertrouwen heeft in het rechtssysteem groeide tussen 2002 en 2012 gestaag. In de laatste twee meetjaren bleef het vertrouwen onveranderd.



Figuur 3 Vertrouwen in het rechtssysteem van de Nederlandse bevolking, 2002-2014 (in procenten). Bron: European Social Survey, 2002-2014.

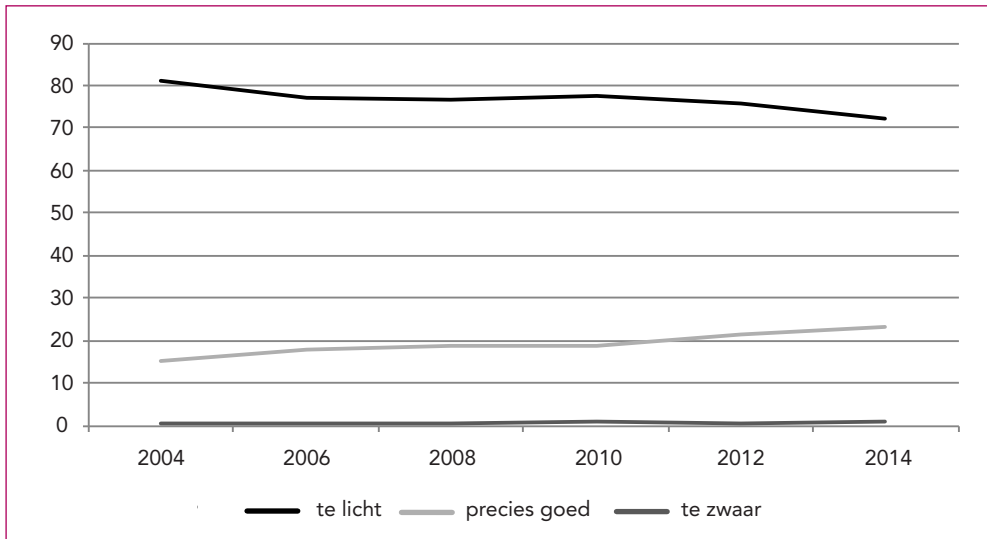
Verschillen in vertrouwen tussen groepen

Het vertrouwen in het rechtssysteem is niet voor iedereen even hoog. Dit vertrouwen blijkt sterk toe te nemen met het opleidingsniveau van burgers. Van de hoger opgeleiden heeft 81% vertrouwen, tegen 60% van de middelbaar opgeleiden en 50% van de lager opgeleiden (COB 2016/4). Dit verband wordt door andere bronnen bevestigd (ESS 2014 en CV 2014). We vinden geen eenduidig verband tussen vertrouwen en leeftijd. Volgens het COB 2016/4 hebben zowel jongeren van 18 tot 25 jaar als 55-plussers relatief veel vertrouwen vergeleken met dertigers en veertigers. Andere bronnen wijzen echter op een afnemend vertrouwen met leeftijd (ESS 2014 en CV 2014). In geen van de bronnen vinden we een verschil tussen verschillende migrantengroepen en autochtonen (COB 2016/4, ESS 2014, CV 2014).

Opinies over bestraffing

Dat het vertrouwen in de rechtspraak als institutie (*confidence*) niet hoeft te betekenen dat Nederlanders er evenzeer op vertrouwen dat rechters altijd tot een wenselijke uitspraak komen (*trust*), blijkt wel uit hun oordelen over de straffen die in Nederland worden uitgedeeld. Een ruime meerderheid is van mening dat er te licht wordt gestraft, vrijwel niemand vindt dat er te zwaar wordt gestraft. Wel is het aantal mensen dat vindt dat er te licht wordt gestraft afgenomen van iets meer dan 80% in 2004 tot iets meer dan 70% in 2014. Een soortgelijke toename is zichtbaar bij het aantal mensen dat vindt dat er precies goed wordt gestraft.

De meningen zijn iets meer verdeeld over de vraag of er nu anders wordt gestraft dan tien jaar geleden. In 2014 zegt iets meer dan 40% dat rechters nu lichter straffen dan toen, bijna 30% zegt dat er even streng wordt gestraft en iets meer dan 10% zegt dat er nu strenger wordt gestraft. Rechters straffen volgens de meeste mensen dus te mild, maar het idee dat ze ook steeds milder gaan straffen, overheerst niet.



Figuur 4 Oordelen over strafmaat, bevolking van 16 jaar en ouder (in procenten).

Bron: SCP (CV 2004-2014).

Kortom, op basis van enquêt cijfers kunnen we concluderen dat het vertrouwen van Nederlandse burgers in de rechtspraak hoog is, vergeleken met zowel andere instituties als andere landen. Dat is zeker het geval in vergelijking tot het lage vertrouwen in politici of politieke partijen die eveneens een centrale rol vervullen in onze democratie. De Rechtspraak heeft voorts nog ook geen reden tot zorg over de houdbaarheid van het vertrouwen. Wel zijn er grote verschillen naar het opleidingsniveau van burgers. Mensen vinden dat er door rechters te mild wordt gestraft, maar dit lijkt los te staan van het vertrouwen in het rechtssysteem. Met dit alles lijkt ook voor Nederland te gelden dat er meer *confidence* is, vertrouwen in instituties en systemen, dan *trust*, vertrouwen in de uitvoerders. In de volgende paragraaf gaan we op zoek naar factoren waarop het vertrouwen in de rechtspraak gestoeld is.

4 Wetenschappelijke inzichten over vertrouwen in de rechtspraak

4.1 Functies van de rechtspraak

Vertrouwen in een institutie als de Rechtspraak wordt verdiend doordat het in de ogen van burgers haar maatschappelijke functies weet te vervullen (sociale legitimiteit). Welke functies heeft rechtspraak en wat is hiervan zichtbaar voor het grote publiek?

In de verenigingstheorie komen twee typen theorieën samen die elk andere, maar aanvullende functies aan het strafrecht verbinden (Keijser, 2004). Ten eerste gaat volgens *utilitaristische* of *instrumentele* theorieën van de rechtshandhaving in de eerste plaats een preventieve werking uit. Dit wordt via twee wegen bewerkstelligd: de specifieke en de generale preventie. Specifieke preventie wordt gerealiseerd als de straf de dader afschrikt en hem ervan weerhoudt om nogmaals over de schreef te gaan. Tegelijkertijd kan als onderdeel van de straf worden gewerkt aan het resocialiseren van de dader en geldt in het geval van opsluiting dat de dader tijdelijk onschadelijk wordt gemaakt. Generale preventie werkt ook via afschrikking, maar nu van toekomstige daders onder de bredere bevolking. De voorbeeldfunctie van individuele bestraffing maakt iedereen weer eens duidelijk welke maatschappelijke norm geldt.

Ten tweede zorgt strafrechtelijke handhaving volgens zogenaamde *retributivistische* theorieën voor rechtsherstel, doordat het leidt tot leedtoevoeging bij de dader. Zowel slachtoffers als de maatschappij als geheel krijgen op deze manier vergelding voor het leed dat hen is aangedaan. Deze maatschappelijke genoegdoening zou volgens het retributivistische perspectief ook het vertrouwen van de samenleving in de rechtsstaat bevorderen. Maar om recht te doen aan de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer, volstaat leedtoevoeging bij de dader niet; daarvoor dient via het strafrecht ook het veroorzaakte leed bij het slachtoffer hersteld of gecompenseerd te worden.

4.2 Verklaringen van vertrouwen

Om het vertrouwen in de rechtspraak vast te houden, of zelfs te versterken, moeten we begrijpen hoe vertrouwen tot stand komt. Meer dan het daadwerkelijke functioneren van de rechtspraak is daarvoor het functioneren zoals door burgers waargenomen van belang, waarop het daadwerkelijke functioneren wel van invloed kan zijn. Doorgaans wordt verondersteld dat voor het waargenomen functioneren van overheidsinstituties twee aspecten van belang zijn: de waargenomen effectiviteit en de waargenomen procedurele rechtvaardigheid (zie bijv. Veer et al. (2013) over vertrouwen in de politie). Beide kunnen bepalend zijn voor de mate waarin het vertrouwen van burgers wordt gewonnen. Voordat we beide verklarende mechanismen van vertrouwen in de rechtspraak toelichten, merken we op dat het vertrouwen van burgers ook afhangt van externe factoren die buiten de invloedssfeer van de rechtspraak

liggen, hoezeer zij ook naar tevredenheid functioneert. Zo hangt het vertrouwen in de rechtspraak samen met het algemene vertrouwen dat op een zeker moment heerst in de samenleving, in medeburgers en ook in andere publieke instituties dan de rechtspraak. Dit is een maatschappelijk gegeven waar de rechtspraak het als het ware mee moet doen. Volgens Elchardus (2002) is het vertrouwen in instellingen een samenhangend geheel; dezelfde factoren die het vertrouwen in de ene instelling verlagen, verlagen vanzelf ook het vertrouwen in een andere instelling. Uit onderzoek blijkt een zeer sterke relatie tussen vertrouwen in andere mensen en andere instellingen (Veer et al., 2013; Ren et al., 2005). We richten ons in deze bijdrage op kenmerken van de rechtspraak zelf, waarop zij wel enige invloed kan uitoefenen.

4.2.1 *Waargenomen effectiviteit*

Vertrouwen is afhankelijk van de gepercipieerde prestaties van een institutie zoals de Rechtspraak. Doet de rechtspraak de goede dingen en doet ze dit ook met succes? Het kan zowel op individueel als op maatschappelijk niveau worden ingevuld. Op individueel niveau gaat het om de waargenomen distributieve rechtvaardigheid (bijv. Bos, 2009): de persoonlijke ervaring van burgers dat *het resultaat* dat de rechtspraak voor hen weet te behalen, rechtvaardig is. Op maatschappelijk niveau gaat het om de beeldvorming of de rechtspraak doet wat ze in de ogen van de samenleving moet doen.

Beredeneerd vanuit de functies van de rechtshandhaving wordt de rechtspraak in eerste instantie als effectief waargenomen wanneer bestraffing de dader afschrikt om nogmaals over de schreef te gaan en/of wanneer er een afschrikkende werking naar de hele bevolking van de bestraffing lijkt uit te gaan. De strafzwaarte is de meest in het oog springende indicatie waarvan burgers dit kunnen afleiden. We zagen zojuist dat burgers in het algemeen van mening zijn dat rechters wel wat zwaarder zouden mogen straffen. Opsluiting, als meest zware strafvorm, heeft naast afschrikking als neveneffect dat het criminele activiteit in principe fysiek onmogelijk maakt voor de duur van de opsluiting. Als slachtoffer en samenleving de indruk hebben dat de straf voldoende afschrikwekkend is, wordt daarmee eveneens tegemoetgekomen aan de functie van genoegdoening voor slachtoffer (redistributieve rechtvaardigheid) en samenleving door leedtoevoeging voor de dader. Genoegdoening is een vorm van waargenomen procedurele rechtvaardigheid die we in de volgende paragraaf zullen bespreken.

Zoals gezegd hoeft specifieke preventie – het tegengaan van recidive – niet alleen door afschrikking te worden nagestreefd, maar kunnen ook maatregelen gericht op resocialisatie worden opgelegd. Dat kan in de vorm van behandelingen tijdens detentie, maar ook door minder zware extramurale sancties in de vorm van taak- en werkstraffen. Hier bevindt zich een spanningsveld tussen daadwerkelijke effectiviteit en waargenomen effectiviteit. Soms

zijn minder repressieve straffen effectiever in het tegengaan van recidive dan repressieve straffen, terwijl dit niet altijd op maatschappelijk begrip kan rekenen. Alleen in het uitzonderlijke geval van levenslange opsluiting, die in Nederland ook echt levenslang is, keert de dader niet meer terug in de samenleving, en kan recidive door kale opsluiting worden voorkomen. In alle overige gevallen betaalt de dader zijn schuld aan de samenleving terug door zijn straf uit te zitten en zal deze op enig moment weer in deze samenleving moeten kunnen functioneren. Nationaal en internationaal evaluatieonderzoek is het erover eens dat opsluiting de kans op recidive niet vermindert, maar deze zelfs kan verhogen (bijv. Van Noije & Wittebrood, 2008). Dit nadelige effect van detentie is kleiner in vrijere gevangenisregimes dan in sobere regimes. Alleen wanneer in de individuele daders wordt geïnvesteerd met individuele cognitieve gedragstherapieën en sociale vaardigheidstrainingen, en in toeleiding naar een opleiding of naar werk, kan detentie volgens evaluatieonderzoek bijdragen aan resocialisatie. Ook vrijheidsbeperkende straffen, zoals een enkelband of meldplicht, hebben nauwelijks effect op recidive, zeker wanneer toezicht niet wordt gecombineerd met hulpverlening. Voor jongeren geldt nog sterker dat alternatieve straffen met behandelprogramma's in ambulante setting meer toekomstperspectief bieden dan residentiële straffen. Van primair afschrikkende alternatieve straffen evenals disciplinaire heropvoedingsinstituten zijn averechtse effecten op jeugddelinquentie vastgesteld. Behalve individueel maatwerk in behandeling en hulpverlening, zijn ook voorwaardelijke straffen wel veelbelovend gebleken om recidive te verminderen.

In deze opsomming van ineffectieve versus effectieve straffen schuilt het pijnpunt. Behalve de hoge kosten van aandacht en voorzieningen voor individuele daders, leidt dit ook gemakkelijk tot de perceptie dat daders worden vertroeteld. Een voorwaardelijke straf lijkt alsof de dader ongestraft met zijn misdaad wegkomt. En wie zegt dat de dader na alle investeringen en redelijke behandeling tot inkeer komt; eerlijk is eerlijk, niemand kan die garantie geven. Dat staat soms op gespannen voet met het maatschappelijk draagvlak. Aan dit maatschappelijk draagvlak werd sinds de eeuwwisseling relatief veel gewicht toegekend. Maatschappelijke onvrede over criminaliteit en het pamperen van criminelen werd luider verwoord en de politiek gaf hieraan gehoor. Men wilde de punitiviteitskloof – de maatschappelijke voorkeur voor zwaardere straffen dan rechters doorgaans opleggen (Keijser & Elffers, 2007) – overbruggen. Zo werden er bijvoorbeeld sobere detentieregimes ingevoerd, met meer gedetineerden op een cel en strengere voorwaarden voor verlop voor tbs'ers. Die koers spoot lang niet altijd met wat bekend is over de effectiviteit ten aanzien van recidivevermindering.

Mede door groeiend besef van het complex aan psychosociale problemen waarmee veel delinquenten te maken hebben, en de hoge kosten van detentie die zich niet uitbetalen in recidivevermindering, vindt er momenteel gedachtevorming plaats over de mogelijkheden van een individuele multiprobleemaanpak in de natuurlijke leef sfeer van daders, en daarmee dichtbij de lokale samenleving (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016). De kans

dat een dergelijke koerswending positief zal uitpakken op de resocialisatie van individuele daders is reëel. Maar daarmee wordt de subjectieve veiligheid van burgers en het vertrouwen in de rechtsstaat wel weer een punt van zorg en aandacht. Volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie kreeg 60 tot 70% van de tbs'ers al enige vorm van behandeling of begeleiding voordat zij met justitie in aanraking kwamen, en zijn bijna alle jongeren met een PIJ-maatregel daarvoor al bij jeugdhulpinstanties bekend. Dat impliceert dat er in onze samenleving hulpbehoevende, labiele en/of overlastgevende mensen rondlopen die wel in beeld zijn, maar alsnog de kans krijgen om ernstig af te glijden. Als deze mensen zichtbare problematiek met zich meedragen, kunnen ze voor veel onbegrip of angst in een gemeenschap zorgen. Angst voor slachtofferschap door potentiële daders die men kent, is een reëel probleem onder Nederlanders (Van Noije & Iedema, 2017). De perceptie van een risico in de eigen sociale omgeving heeft hierop een heel sterke invloed. Voor daders die uit de gemeenschap worden verwijderd, hoeft niet meer te worden gevreesd. Maar als de sanctietoepassing en de re-integratie van daders in de toekomst meer lokaal zullen worden vormgegeven, en daders langer in de lokale gemeenschap worden opgevangen of eerder worden teruggebracht, horen deze gevoelens van angst of onbegrip geïntegreerd te worden in het plan van aanpak. Burgers zien niet door welke interventies, verplichtingen en vangnet de individuele daders worden omgeven. Burgers zien ook niet in hoeverre zij tegen dit risico in hun midden worden beschermd. Het beeld zou kunnen ontstaan dat de hulpinstanties er voor de dader zijn, maar niet voor hen, al dan niet terecht.

De mate waarin de rechtspraak erin slaagt om een bijdrage te leveren aan het verlagen van de criminaliteit is voor de rechterlijke macht al nauwelijks zichtbaar, laat staan voor burgers. Sommige burgers hebben ervaring uit eerste hand wanneer zij zelf betrokken zijn bij een gerechtelijke procedure. De meesten zijn afhankelijk van nieuwsberichtgeving. Vonnissen komen doorgaans alleen in het nieuws als het grote publicitaire zaken betreft. Dan telt voor burgers of de straf gevoelsmatig hoog of laag heeft uitgepakt. Omdat de kans op media-aandacht groter is bij ernstige of sensationele zaken, neemt de kans dat de straf niet aan de verwachtingen van burgers voldoet ook toe. Ook rechterlijke dwalingen geven eerder aanleiding tot media-aandacht, alsmede incidenten zoals ontsnappingen tijdens verloven. Wat keurig volgens het boekje verloopt, onttrekt zich meestal aan het zicht.

4.2.2 Waargenomen procedurele rechtvaardigheid

Kort gezegd gaat het er bij de procedurele rechtvaardigheid volgens burgers niet om wát de rechter vonnist, maar hóe en waarom hij dat doet. Van overheidsinstanties, waaronder de Rechtspraak, wordt niet verwacht dat ze altijd maar succesvol zijn, maar wel dat ze hun werk toegewijd, zorgvuldig en correct uitvoeren. Vertrouwen in de rechtspraak hangt volgens dit perspectief af van de mate waarin burgers geloven dat ze door een onafhankelijke rechter betrouwbaar, rechtvaardig en gelijkwaardig behandeld worden. Deze procedurele rechtvaardigheid is zwaarwegender voor vertrouwen van burgers dan de distributieve rechtvaardig-

heid die betrekking heeft op het resultaat dat hun ten deel valt (Tyler, 1990; Bos, 2009; Hough et al., 2013). Een belangrijke reden hiervoor is dat het voor burgers moeilijker is om informatie te verzamelen over de distributieve rechtvaardigheid (Bos, 2009). Daarvoor moeten zij immers inzicht hebben in de ernst, omstandigheden en uitkomst van de zaken van andere burgers in verhouding tot die van henzelf. Het vertrouwen in procedurele rechtvaardigheid kan daarentegen door de rechter worden gewonnen of verspeeld met de wijze waarop met burgers wordt gecommuniceerd. Als burgers het idee hebben dat een vonnis zorgvuldig tot stand is gekomen, dan doet de precieze inhoud er minder toe en kan de punitiviteitskloof worden overbrugd. Als ze actief, open en eerlijk geïnformeerd worden over het hoe en waarom van een sanctie die in de lokale gemeenschap wordt toegepast, zal men het bijvoorbeeld eerder accepteren dat iemand bij een voorwaardelijke straf maar ‘vrij blijft rondlopen’.

Retributie kan worden gezien als vorm van waargenomen procedurele rechtvaardigheid. Naarmate mensen sterker het gevoel hebben dat het vonnis voor gerechtigheid zorgt, door leedtoevoeging bij de dader, door zorg voor slachtoffer en genoegdoening voor de samenleving, zal er ook eerder sprake zijn van waargenomen procedurele rechtvaardigheid. Bijzonder in het geval van de rechtspraak is dat retributie niet alleen een indicatie is van waargenomen procedurele rechtvaardigheid, maar ook een van de fundamentele functies van de rechtshandhaving en daarmee een indicatie voor haar effectiviteit. Daarmee komen de (waargenomen) effectiviteit en waargenomen procedurele rechtvaardigheid bij het streven naar retributie samen. Retributie wordt niet alleen bereikt door zware straffen, maar is ook mogelijk in het geval van mildere straffen, mits de rechter er ‘een goed verhaal’ bij heeft.

Bos (2009) formuleert een aantal voorwaarden voor de waargenomen procedurele rechtvaardigheid van overheidsinstanties. Deze zijn grotendeels ook op de rechtspraak van toepassing en zijn herkenbaar in de wijze waarop de slachtofferzorg de afgelopen jaren stapsgewijs is uitgebreid, zowel via versterking van de juridische positie van het slachtoffer, als via financiële en emotionele ondersteuning. De eerste voorwaarde is transparante informatievoorziening, niet alleen over het delict en de uitspraak, maar ook over de omstandigheden en overwegingen die tot de uitspraak hebben geleid. Ten tweede moet de rechter niet wispelturig zijn, maar een consistente boodschap uitdragen, bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie. Ten derde moet de schijn van een ongelijke behandeling van burgers worden vermeden. De rechter is er voor het algemeen belang, voor wie iedereen gelijke kansen heeft. Dit moet hij uitstralen en waarmaken. Ten vierde moeten mensen het gevoel krijgen dat ze gehoord worden en dat hun mening wordt meegewogen in de beoordeling van de zaak. Het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden levert hieraan sinds 2005 bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage. Schijninvloed moet daarbij worden vermeden. Het vijfde criterium hangt hiermee nauw samen: wederhoor is van belang. Alle belanghebbenden moeten voldoende

aandacht krijgen. Aan de representativiteitsregel wordt in de rechtspraak doorgaans als vanzelf tegemoetgekomen door de optredens van de officier van justitie en de advocaat.

Dit is geen vrijblijvend wensenlijstje; het zijn noodzakelijke voorwaarden waaraan het contact met zowel het betreffende slachtoffer als burgers in het algemeen moet voldoen. We staan bij twee van de genoemde voorwaarden wat langer stil. Allereerst bij het belang van transparante communicatie. Waarom zijn bepaalde keuzes wel of niet gemaakt? Via pers-rechters en twitter wordt ook steeds vaker door de rechterlijke macht zelf initiatief genomen om de rechtspraak publiekelijk uit te leggen, naast onafhankelijke rechtbankverslaggevers. De mate waarin en de manier waarop rechters deel zouden moeten nemen aan het publieke debat is onderwerp van discussie, zoals onlangs die tussen Dijkstra, Mak, Buruma en Lie in Rechtstreeks (2017/1). Keijser, Koppen en Elffers (2007) laten op basis van een experiment-en vignetstudie zien dat mensen die kennis hebben genomen van concrete dossierinformatie over een zaak mildere straffen verkiezen dan mensen die kennis hebben uit een krantenbericht. Concrete dossierinformatie kan de punitiviteitskloof dus verkleinen. Toch moet hiervan geen wonderen worden verwacht. Dezelfde auteurs vonden ook dat burgers die volledig over de details van drie (ernstige) strafdossiers waren geïnformeerd, nog steeds aanzienlijk zwaardere straffen zouden willen opleggen – weliswaar op papier – dan strafrechters die dezelfde dossiers kregen voorgelegd. Mogelijk is het effect van informatievoorziening op het eigen oordeel van lekenrechters dan weliswaar beperkt, maar kan een begrijpelijke uitleg van beslissingen wel tot een groter begrip voor de vonnissen van de rechter leiden en daarmee het draagvlak en de legitimiteit van de rechtspraak ondersteunen (Keijser & Elffers, 2007).

De derde voorwaarde in het rijtje laat zich vertalen als het vermijden van enige vorm van klassenjustitie. Er is in de loop der jaren zo nu en dan onderzoek gedaan naar selectiviteit in de strafrechtketen, waarin een zekere mate van ongelijkheid vaak wordt bevestigd. Dat sommige mensen, voornamelijk jongemannen met een migrantenachtergrond, vaker door de politie worden staande gehouden wordt erkend, inmiddels ook door de politie zelf (Nationale Politie Eenheid Oost Brabant 2015): het zogenaamde etnisch profileren. Het is de taak van OM en uiteindelijk de rechter om deze selectiviteit recht te trekken, door een zaak al dan niet voor de rechter te brengen, of de verdachte al dan niet vrij te spreken. Volgens een recent onderzoek van Wermink et al. (2015) en Wingerden en Wermink (2016) in opdracht van de Raad voor de rechtspraak gebeurt dit echter niet altijd. Zij constateren dat aan verdachten uit niet-westerse herkomstsgroepen tussen 2005 en 2007 zwaardere straffen werden opgelegd dan aan autochtone verdachten. Voor een groot deel kon dit worden verklaard door verschillen in de ernst van het delict en dader- en proceskenmerken, maar dat kon niet het hele verschil verklaren. Zij concluderen dat sommige herkomstsgroepen een grote kans hebben om een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd te krijgen en om een langere

straf te krijgen. Daar staat tegenover dat ze een kleinere kans hebben om taakstaf of een onvoorwaardelijke geldboete te krijgen en de strafmaat hier voor hen ook lager is. Om de zwaarte van deze verschillende strafsoorten met elkaar te kunnen vergelijken hebben de onderzoekers ze omgerekend naar sanctiepunten. In de omrekenvariant waarin strikt gebruik wordt gemaakt van de formele wettelijke regels voor de vergelijkbaarheid van straffen, waren er uiteindelijk geen verschillen in strafzwaarte tussen de herkomstgroepen. In de omrekenvariant waarin rekening werd gehouden met maatschappelijke percepties van strafzwaarte komen ze echter wel tot de conclusie dat zowel Turkse Nederlanders van de eerste generatie als Marokkaanse Nederlanders van de tweede generatie bij vergelijkbare omstandigheden zwaarder worden gestraft dan autochtone Nederlanders.

Klassenjustitie in de klassieke zin van het woord, selectiviteit naar maatschappelijke klasse, is hier eveneens een punt van aandacht. Een inmiddels oudere studie van Rovers (1999) laat op basis van een literatuurreview zien dat er rond de eeuwwisseling nog sprake was van selectiviteit in de berechting. Deze selectiviteit betrof vooral de strafsoort die werd opgelegd, en veel minder de strafmaat. Verdachten met minder economische draagkracht kregen vaker onvoorwaardelijke straffen en vrijheidsstraffen opgelegd. Daarentegen werden aan financieel draagkrachtige verdachten juist relatief hogere boetes opgelegd. Ook constateert Rovers dat er sprake is van indirecte selectiviteit die samenhangt met (gepercipieerde) ernst van het delict. In het algemeen is de (gepercipieerde) ernst van een delict een goede indicator van de wijze waarop opgespoord, vervolgd en berecht wordt. Behalve in het geval van economische en verkeersdelicten, die bovengemiddeld vaak gepleegd worden door bovengemiddeld bemiddelde mensen. Veel vaker dan veelvoorkomende (commune) criminaliteit worden deze zaken *afgedaan* door een boete of transactie door OM of rechter, en deze delicten leiden juist veel minder vaak tot een onvoorwaardelijke straf. Dit is een aanwijzing dat witteboordencriminaliteit, relatief vaak gepleegd door mensen met een hogere maatschappelijke positie, in elk geval destijds, milder werd aangepakt dan blauweboordencriminaliteit, relatief vaak gepleegd door mensen met een lagere maatschappelijke positie. Een bewuste of onbewuste voorkeursbehandeling voor witteboordencriminaliteit hoeft zeker sinds de laatste economische crisis – in het publieke discours ook wel veroorzaakt door de zelfverrijkingspraktijken van ‘graaiers’ in het financiële verkeer – niet op begrip van de ‘gewone man’ te rekenen. De schijn dat mensen op sommige posities nog steeds overall maar mee weg komen, en dat de rechtspraak daaraan meehelpt, moet voor het vertrouwen in de rechtspraak bestreden worden.

Het vertrouwen in justitie van de ‘gewone Nederlander’ en van Nederlanders van niet-westerse herkomst in het bijzonder, wordt door dergelijke selectiviteit ondermijnd. Het gaat hier bij uitstek om procedurele onrechtvaardigheid. Ook wanneer mensen uit deze groep zich niet zelf onrechtvaardig behandeld voelen, nemen ze wel waar dat de groep waarvan ze

deel uitmaken onrechtvaardig wordt behandeld. De consequenties kunnen groter zijn dan het verlies van vertrouwen alleen. Volgens onderzoek zijn het juist de mensen die zichzelf geen slachtoffer voelen, die geneigd zijn tegen het onrecht van de groep als geheel in actie te komen, en meer of minder radicaal protestgedrag vertonen (Bos, 2009).

5 Vertrouwen volgens vier toekomstscenario's

Het vertrouwen in de rechtspraak wordt al met al in hoge mate bepaald door de combinatie van *waargenomen* effectiviteit door de aanpak van criminaliteit of het herstellen van schade, en van de *waargenomen* rechtvaardige behandeling van burgers – slachtoffers en verdachten – via de werkwijzen van de rechtspraak. In deze paragraaf maken we een tentatieve vertaalslag van deze analyse van vertrouwen in de rechtspraak naar de vier toekomstscenario's waarop de rechtspraak voorbereid wil zijn. Wij houden ons daarbij vast aan de twee assen van maatschappelijke onzekerheden waarlangs de scenario's zijn gedefinieerd: mate van sociale cohesie en institutionalisering (*top down* of *bottom up*). Ook hier stellen wij de percepties en reacties van burgers centraal, waarop de rechterlijke macht een antwoord kan formuleren. Een eerste kanttekening hierbij is het feit dat vertrouwen in de rechtspraak niet op zichzelf staat, maar samenhangt met maatschappelijk vertrouwen in het algemeen. In een samenleving waarin veel onderling vertrouwen tussen medeburgers bestaat, zijn de condities gunstig voor vertrouwen in instituties en vice versa (Elchardus, 2002; Ren et al., 2005; Veer et al., 2013). Daardoor is het met de beste wil van de wereld ook niet geheel door de rechtspraak zelf te sturen.

Laten we direct een dystopisch scenario bij de horens vatten, dat van de 'democratuur'. Spanning en ongelijkheid tussen groepen kenmerken deze gesegregeerde samenleving. Democratie wordt ingevuld als de wil van de meerderheid en deze wil wordt opgelegd door de sterke arm van de overheid (*top down*). De wetgevende en rechtsprekende macht raken daarbij ondergeschikt aan de uitvoerende macht. Het handhaven van orde en veiligheid heeft topprioriteit en dit wordt repressief en met *big brother*-achtige praktijken nagestreefd. Wat betekent dit voor het vertrouwen van burgers? In deze 'spierballenstrategie' lijkt eenzijdig te worden ingezet op die waargenomen effectiviteit van de rechtshandhaving: hard optreden, daadkracht uitstralen, met het oog op afschrikking en retributie. Werkelijk effectieve recidive-reductie, vaak door resocialisatie, wordt door uitsluitend repressieve middelen lang niet altijd gegarandeerd, zoals we zojuist hebben besproken. De rechter krijgt ook weinig ruimte om op basis van zijn expertise op maat gesneden vonnissen te vellen. De rechterlijke macht is vleugellam. Toch zou deze harde aanpak bij een groot deel van de bevolking wel als effectief kunnen overkomen en daarmee tot vertrouwen kunnen leiden. Ondertussen wordt de samenleving er vermoedelijk niet veiliger op, wat de steun voor repressieve handhaving alleen maar verder doet toenemen. De oorzaak van onveiligheid wordt immers niet snel bij de ogenschijnlijk daadkrachtige handhaving zelf gezocht. Dit gaat ten koste van de

procedurele rechtvaardigheid. Mensen die niet tot de dominante bevolkingsgroep horen, worden in de verdediging gedreven. Zij kunnen niet op gelijke behandeling rekenen. Hun vertrouwen in de rechtsstaat zal stevig worden ondermijnd. De dictatuur en het vertrouwen van de meerderheid kunnen een dergelijk onrechtstatelijk systeem echter lang in de lucht houden. Zolang de toenemende onveiligheid niet gaat knagen aan de waargenomen effectiviteit door deze meerderheid, lijken oppositie en opstand de enige uitweg. In het belang van een democratische rechtsstaat en uit lijfsbehoud, sluit de rechterlijke macht zich hierbij aan.

Het spiegelbeeld van dit scenario is de ‘decentrale commune’, een wereld waarin mensen hun eigen boontjes in harmonie met elkaar doppen. Mede doordat ongelijkheden tussen groepen actief worden beperkt, is er sprake van uitwisseling en wederzijds respect tussen bevolkingsgroepen. De overheid laat zoveel mogelijk ruimte aan de zelforganiserende vermogens en ambities van burgers en trekt zich terug waar mogelijk. Voorzieningen door en voor burgers komen in hun nabijere omgeving tot stand, ook voorzieningen voor geschillenbeslechting die de traditionele rechtspraak het werk zoveel mogelijk uit handen nemen. De rechterlijke macht komt pas in beeld als partijen er onderling niet uitkomen en functioneert daarmee zuiverder als *ultimum remedium*. In deze samenleving waarin traditionele overheidsinstituties op afstand staan, maar wel in ere worden gehouden vanwege hun kaderstellende en samenbindende waarde voor de democratische rechtsstaat, is het vertrouwen in de effectiviteit van informele verbanden in eerste instantie hoger dan dat van formele instituties. Toch is er een vorm van basisvertrouwen dat als de nood aan de man is, de rechter voor een acceptabele oplossing zal zorgen. Het is vooral de waargenomen procedurele rechtvaardigheid, de overtuiging dat de rechtspraak de democratische rechtsstaat zal bewaken, die hieraan ten grondslag ligt. Dit basisvertrouwen zorgt voor blijvende legitimatie van de rechtspraak. Toch is er een uitdaging. Omdat alleen in uiterste nood een toevlucht wordt genomen tot geschillenbeslechting via de rechtspraak en deze dan onder een vergrootglas ligt, zijn vak-kundigheid, zorgvuldigheid, responsiviteit en transparantie hier van het grootste belang. Een juiste balans tussen repressie, retributie en resocialisatie moet worden gevonden, zoals alleen de rechter kan. Als de rechtspraak haar meerwaarde ten opzichte van informele geschillenbeslechting niet aantoont, dreigt de rechtspraak in dit zelforganiserende landschap op termijn alsnog overbodig en irrelevant te worden.

Ook in het scenario van de ‘stabiele solidariteit’ houden bevolkingsgroepen elkaar vast, maar ze laten zich hierbij wel centraal, zowel nationaal als internationaal, aansturen. Een redelijk bestaansniveau zorgt ervoor dat mensen zich niet door elkaar bedreigd voelen. Er is sprake van een sterke nationale identiteit, waarmee de grote diversiteit aan bevolkingsgroepen zich verbonden voelt. Burgers dragen naar vermogen bij aan de samenleving, maar collectieve doelen worden in eerste instantie via collectieve (overheids)voorzieningen gerealiseerd. Traditionele instituties wordt als vanzelfsprekend primaat en gezag toegekend.

De trias politica is in balans, waarin een groot beroep wordt gedaan op de rechtspraak, zowel in internationale als lokale samenwerkingsverbanden. De formele legitimiteit van de rechtspraak staat boven elke discussie – de sociale legitimiteit in principe ook. Mensen vertrouwen óp de effectiviteit en rechtvaardigheid van de rechtspraak, wat niet betekent dat ze er per definitie vertrouwen in hebben. Omdat de rechtspraak in dit scenario op een voetstuk staat, is er normaliter weinig reden tot afleggen van verantwoording. Zolang het mensen goed gaat, zal hierom ook niet snel worden gevraagd. Maar mochten er barstjes ontstaan in de *bubble* van voorspoed, dan kan dit ook al snel overspringen op het vertrouwen in de rechtspraak, vooral die op basis van waargenomen effectiviteit: is de samenleving wel zo veilig? Is er wel oog voor onze dagelijkse problemen, of vooral voor de behoeften van de ouders? Doen ‘ze’ wel alles dat mogelijk is? De waargenomen procedurele rechtvaardigheid lijkt dominant, en kan in de ogen van de bevolking ten koste gaan van de effectiviteit. Het scenario doet ons denken aan de voorspoedige en kalme jaren negentig waarna in slaap gesuste machtshebbers in hun comfortabele ivoren torens werden opgeschrikt door het tegengeluid van ontevreden *gewone* Nederlanders, dat al gauw van een onderstroom een bovenstroom werd.

Het laatste scenario, de ‘versplinterde jungle’, is weer het spiegelbeeld van de ‘stabiele solidariteit’: afstand en spanning tussen bevolkingsgroepen die hun lot zelf in handen nemen en daarbij – in tegenstelling tot de ‘democratuur’ – geen inmenging van hogerhand wensen. Het recht van de sterkste geldt in deze economische zware tijden. Het is een extreem somber scenario voor de democratische rechtsstaat, waarin er voor burgers geen enkele aanleiding lijkt te zijn om op de rechtspraak te vertrouwen, op haar effectiviteit noch op haar procedurele rechtvaardigheid. Eigenrichting ligt voor de hand. Als er al ruimte is om een institutie als de rechtspraak enige autoriteit terug te geven, zullen mensen ervan moeten worden overtuigd dat zij individueel beter af zijn met een gerechtelijke interventie dan met eigenrichting. Het versterken van de waargenomen effectiviteit lijkt daarvoor de eerste stap. In een samenleving waarin mensen gewend zijn aan grove ongelijkheden, zal procedurele rechtvaardigheid niet de eerste zorg zijn.

6 Tot slot

We zien dat er zelfs in de twee optimistische scenario’s waarin de democratische rechtsstaat floreert toch een forse opgave voor de rechtspraak kan liggen. Met de waargenomen procedurele rechtvaardigheid zit het in deze situaties wel goed, maar de vraag is of de rechtspraak blijvend weet te overtuigen van haar effectiviteit. Zo niet, dan dreigt ze ofwel als overbodig (decentrale commune) ofwel als wereldvreemd te worden ervaren (stabiele solidariteit). Op het moment dat democratie en rechtspraak in dit licht als hinderlijk worden ervaren, ontstaat volgens de Raad van State (2017) het risico dat rechtsverhoudingen moeten wijken voor krachtsverhoudingen, zoals in de democratuur en versplinterde jungle. De Raad van State

signaleert de eerste tekenen hiervan in onze huidige samenleving en waarschuwt voor het onderschikken van recht aan democratische besluitvorming.

Om dit het hoofd te bieden zou in elk toekomstscenario de relatie tussen effectiviteit en procedurele rechtvaardigheid moeten worden verkend, én over het voetlicht moeten worden gebracht. Voor het draagvlak in de democratische rechtsstaat als geheel is dit cruciaal, omdat we zien dat in de achterliggende decennia prestaties en resultaat steeds belangrijker zijn geworden ten opzichte van de ordenende en rechtsprekende werking van het instituut Rechtspraak in onze democratische rechtsstaat (Raad van State, 2017). Oftewel: er is in het recente verleden veel aan gedaan om de waargenomen effectiviteit in tal van maatschappelijke sectoren te versterken, zo ook in de rechtspraak. Aandacht voor procedurele rechtvaardigheid die ook merkbaar is voor burgers, is te herkennen in de uitbreiding van de slachtofferzorg, maar blijkt nog een zoektocht in de structurele relatie met de samenleving als geheel, en met sommige groepen in het bijzonder.

Dit laatste sluit meer algemeen aan bij fundamentele veranderingen in de maatschappelijke orde (Putters, 2017). De tegenstelling tussen hoog- en laagopgeleiden is direct zichtbaar in het vertrouwen in de democratische rechtsstaat: hoogopgeleiden hebben een hoger vertrouwen in de instituties en weten hun weg daar ook in te vinden. Laagopgeleiden niet en ervaren vaker onrechtvaardige uitkomsten of geven aan het gevoel te hebben niet gehoord te worden. Ze weten ook hun weg in de democratie vaak lastiger te vinden, vanwege ingewikkelde procedures op afstand. Onder mensen met een migratieachtergrond zien we op dit moment weliswaar geen lager vertrouwen in de rechtspraak of het rechtssysteem, maar onderzoek, ook onze eigen rapporten, laat veelvuldig zien dat zij minder vertrouwen hebben in de overheid dan autochtone Nederlanders; ook hun vertrouwen in de politie wankelt. Voor bestendig draagvlak zal de democratische rechtsstaat deze maatschappelijke tegenstellingen moeten zien te overbruggen. Vanuit het burgerperspectief zou dit de toets voor elk scenario moeten zijn.

Literatuur

- Bos, K. van den (2009). Gezag van en vertrouwen in de politie. In: W.L. Tiemeijer, C. A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag* (pp. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- De Rechtspraak (2017). *Verder bouwen aan het huis van de rechtsspraak. Scenarioplanning rechtspraak 2030*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Frisen, P. (2015). Gelijkheid van verschil. In: *Financieel Dagblad*, 14 januari 2015.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Hough, M., Jackson, J. & Bradford, B. (2013). Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey. In: J. Tankebe & A. Liebling (red.), *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration* (pp. 326 -352). New Haven: Yale University Press.

- Keijser, J.W. de (2004). Doelen van straf. Morele theorieën als grondslag voor een legitieme strafrechtpleging. In: B. Stokkom (red.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoeleinden* (p. 43-65). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Keijser, J.W., Koppen, P.J. & Elffers, H. (2007). Bridging the gap between judges and the public? A multi-method study. *Journal of Experimental Criminology*, 3, 131-161.
- Keijser, J.W. & Elffers, H. (2007). Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt het draagvlak voor het rechtssysteem niet. In: M. Malsch & N. Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, p. 115-128. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. Chichester: Wiley.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Koers & Kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Nationale Politie Eenheid Oost Brabant (2015). *Ethnic Profiling*. Den Haag: Nationale Politie. Gepubliceerd door televisieprogramma Brandpunt op 6 september 2016.
- Niemeijer, B. & Wijck, P. (2013). Verschillen tussen burgers in vertrouwen in de rechtspraak. *Recht der Werkelijkheid*, 34(2), 2-17.
- Noije, L. van & Iedema, J. (2017). *Achtervolgd door angst. Een kwantitatieve vergelijking van angst voor slachtofferchap met een algemeen gevoel van onveiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2017). *De Burgerdictatuur: doorgeprikte Haagse bubbels of staatloos populisme*. Machiavelliezing 2017, Den Haag.
- Raad van State (2017). *Jaarverslag 2016*. Den Haag.
- Raad voor de rechtspraak (2017). De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef. *Rechtstreeks 2017*, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Ren, L., Cao, L., Lovrich, N. & Gaffney, M. (2005). Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference. *Journal of Criminal Justice*, 1, 55-66.
- Rover, B. (1999). *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Stokkom, B. (2005). *Beledigd in Amsterdam: verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press
- Veer, L., Sluis, A., VandeWalle, S. & Ringeling, A. (2013). *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Apeldoorn/ Rotterdam: Politie & Wetenschap/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vijver, C.D. (2007). Legitimiteit, gezag en politie; een verkenning van hedendaagse dynamiek, in: C.D. Vijver & F. Vlek (red.), *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*, IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap. Reeks Politiewetenschap nr. 34, Apeldoorn, pp. 15-132.
- Wermink, H., Wingerden, S., Wilsen, J. & Nieuwbeerta, P. (2015). *Etnisch gerelateerde verschillen in de straftoemeting*. Den Haag: Sdu.
- Wingerden, S. & Wermink, H. (2016). *Zwaardere gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties*. Den Haag: Sdu.