



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Research Memoranda

Nummer 4 / 2012

Jaargang 8

Reputaties gewogen

Reputaties gewogen

Beelden over de rechtspraak bij beslissers en
publieke opinieleiders

Paul Frissen, Paul 't Hart en Stijn Sieckelinck

Research Memoranda 2012 - nr 4

ISBN 978-90-12-38987-7



9 789012 389877

Sdu UITGEVERS

NSOB in opdracht van de Raad voor de rechtspraak

Auteurs: prof.dr. Paul Frissen (projectleider), prof.dr. Paul 't Hart en dr. Stijn Sieckelink

**Met medewerking van: Nancy Chin-A-Fat MSc, prof.dr. Michel van Eeten,
drs. Jorren Scherpenisse, prof.dr. Mark van Twist en ir. Ellen Wiemer**

Reputaties gewogen

Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders



Inhoudsopgave

1.	De rechtspraak: hoelang nog een 'sterk merk'?	5
2.	Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader	10
2.1	Reputaties: aard en functies	10
2.2	Reputatie in context: strategische positionering van publieke organisaties	15
3.	Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews	23
3.1	Opzet van het onderzoek	23
3.2	De publieke waardepropositie van de rechtspraak	24
3.3	De operationele capaciteit van de rechtspraak	26
3.4	Het institutionele draagvlak voor de rechtspraak	29
3.5	Van diagnoses naar remedies: adviezen voor reputatieversterking	37
4.	De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie	44
4.1	Reputatie en positie onder druk?	44
4.2	De wegen naar reputatieversterking	46
4.3	Naar evenwichtig reputatiemanagement	52
	Bibliografie	54



De rechtspraak: hoelang nog een ‘sterk merk’?

Inleiding

De rechtspraak heeft zich in de afgelopen jaren meer dan gewoonlijk in het brandpunt van de media bevonden. Sommige rechters, rechterlijke processen en rechterlijke uitspraken gingen, ondanks de mores van de Trias Politica, regelmatig kritisch over de tong van politici. Naar aanleiding van een aantal geruchtmakende zaken kwamen houding, optreden en in de Chipshol-zaak zelfs de integriteit van bepaalde rechters ter discussie te staan. Ook kwamen enkele ernstige justitiële dwalingen aan het licht. Er brak daarnaast ook recentelijk nog politiek rumoer uit over enkele rechterlijke topbenoemingen (Buruma in de Hoge Raad; Donner in de Raad van State; Silvis in Straatsburg). Kortom, het ‘merk rechtspraak’ had het moeilijk. Sommigen spreken over 2010 zelfs als een ‘annus horribilis’ voor de zittende magistratuur (Klijn, 2011).

Uniek in het meer dan tweehonderdjarige bestaan van de institutie is dergelijke turbulentie echter niet. De rechtspraak staat per definitie in een spanningsvolle verhouding tot de andere staatsmachten. Rechterlijke uitspraken botsen van tijd tot tijd bijna onvermijdelijk met stromingen in de publieke opinie. En net zoals dat gebeurt bij andere maatschappelijke elites, worden de positie en het functioneren van rechters soms indringend ter discussie gesteld. In de late jaren zestig van de vorige eeuw ging het over ‘klassenjustitie’. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw ging het over de anachro-

nistische bedrijfsvoering. In 1991 over 62% van de rechters (en officieren van justitie) die, zoals blijkt uit een enquête in *Vrij Nederland*, links van het midden stemden (waarvan niet minder dan 39% D66) en er ‘softe’ opvattingen over strafrecht op na hielden. In 1996 ging het om nevenfuncties van rechters-plaatsvervangers en om andere vormen van vermeende ‘partijdigheid’ van rechters, gehekeld in niets minder dan een ‘zwartboek’. En in 2002 om de zaakstoewijzing in het strafproces tegen de moordenaar van Pim Fortuyn (Huls, 2004), waaruit volgens LPF-parlementariër Ferry Hoogendijk opnieuw de progressieve bias van de rechterlijke macht zou blijken.

Dat er ‘altijd wel wat is’ in de beeldvorming over de rechtspraak, maakt de pieken in aandacht en kritiek die zich voordoen niet minder betekenisvol. Een institutie die onder meer de gezaghebbende beslechting van geschillen en de borging van de rechtsstaat tot haar kernfuncties rekent, kan niet zonder een robuust maatschappelijk vertrouwen in de wijze waarop zij functioneert. Dat geldt a *fortiori* voor een rechtspraak die langs een aantal wegen een steeds grotere reikwijdte en rechtvindende rol heeft gekregen; juist dan geldt: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording, en – zo kan eraan worden toegevoegd – zonder verantwoording geen gezag of legitimiteit (vergelijk Smilde, 2003).

Publiek vertrouwen

Hoe stevig zijn (grond)wettelijke positie ook mag zijn – de rechtspraak kan alleen duurzaam gezaghebbend functioneren als hij over een zeker surplus aan publiek vertrouwen beschikt. Daarbij doelen wij op vertrouwen in niet-personalistische zin. Het gaat erom dat burgers zeker zijn van de institutie, haar professionaliteit en haar integriteit, maar ook weten dat de institutie onderdeel uitmaakt van de staat en dus leed kan toevoegen. De wetenschap dat dit het geval is, sterkt rechters in hun onafhankelijke opstelling ten opzichte van justitiabelen, maar vooral ook tegenover de andere staatsmachten (die zich immers ook baseren op publieke legitimatie van hun handelen) of andere invloedrijke partijen en belangen (Bovend'Eert, 2012). Erkenning van het belang van publiek vertrouwen voor de institutie noopt rechters ertoe zich bij de totstandkoming en motivatie van hun oordelen rekenschap te geven van maatschappelijke opvattingen (zo vinden zij ook zelf, zie Husken & Kagie, 2003) en zich actief toegankelijk op te stellen (Docters van Leeuwen, 1998: 46-47). Het noopt de rechterlijke organisatie als geheel om rekenschap af te leggen over haar eigen organisatie en werkwijze (Stuiveling, 2010).

Zeker in de huidige samenleving vol 'mondige burgers' (Van den Brink, 2009) komt publiek vertrouwen in instituties – inclusief de rechtspraak – te voet, maar kan het te paard

vertrekken. Oordelen over het vertrouwen in concrete rechtspraaksituaties ('trust' – vertrouwen op) hebben directe invloed op het vertrouwen in het systeem ('confidence' – vertrouwen in), aldus Van den Bos en Brenninkmeijer (2012). Zoals blijkt uit de breed opgezette overzichtsstudie van het WODC, het CBS en de Raad voor de rechtspraak (Eshuis et al., 2011) behoeft de zittende magistratuur zich geen acute zorgen te maken dat de kracht van haar *brand* onder het Nederlandse publiek gevaar loopt. Anderen menen zelfs dat alle gegevens over vertrouwen in de rechtspraak betekenisloos zijn, en dat de zogenoemde vertrouwenscrisis een product is van 'Haags wantrouwen, door politici en de media geprojecteerd op de maatschappij' (Griffiths, 2011).

Maar tegelijkertijd groeide recentelijk wel het aantal klachten en lijkt er een stijgende trend in het aantal wrakingsverzoeken (Hertogh, 2012).¹ Ook ondervonden enkele rechters in het Wilders-proces (Tom Schalken & Jan Moors) hoe in de glazen stolp van de transparante rechtszaal en een 'mediaproces' enkele tactische of verbale 'uitglijders' hun in decennia opgebouwde professionele reputaties ernstig kunnen compromitteren. Bovendien moesten hun collega's toezien hoe het persoonlijk optreden van individuele rechters in gezichtsbepalende zaken de reputatie van de institutie sterk kan beïnvloeden.

Dit ambigue beeld past bij een samenleving die instituties steeds minder vanuit eerbied

¹ Overigens betekent dit niet dat er ook een stijgende trend te zien is in het aantal *gehonoreerde* wrakingsverzoeken, zo blijkt uit onderzoek dat op dit moment in opdracht van de Raad voor de rechtspraak wordt verricht.

De rechtspraak: hoelang nog een 'sterk merk'?

voor vanzelfsprekende autoriteit benadert en steeds meer transactioneel of op basis van veronderstelde gelijkwaardigheid.

Een onderzoek naar de reputatie van de rechtspraak kan in de context worden geplaatst van het zoeken naar antwoorden op toenemende druk vanuit de samenleving op grotendeels onaantastbaar gewaande instituten zoals de politiek, de geneeskunde, de wetenschap of de media. Zelfs klassieke professies en instituties krijgen niet langer automatisch het voordeel van de twijfel. Ook zij moeten hun legitimiteit steeds weer opnieuw verdienen door hun prestaties en de *beeldvorming* over die prestaties, zo hielden de oude journalistieke rotten Jensma (2010) en Chavannes (2012) hun rechterlijke gehoren recent nog maar eens voor. In de hedendaagse mediacratie is de notie van een 'gezagsbolwerk' een anachronisme geworden. Een in de tijd samenvallende reeks incidenten die via uitvergroting en verbreiding in de media aanzwellen tot een publiciteitsgolf leidt via het internet en de sociale media sneller dan vroeger het geval was tot publieke verantwoordingsdruk en politiek micromanagement.

Als in zo'n periode van hyperaandacht catharistische zuiverings- en overtuigende leerrituelen van de kant van de betrokken bestuurders en organisatie(s) uitblijven, kunnen vertrouwensproblemen tot institutionele crises escaleren. In de strafrechtsector kregen bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie in 1993-1994 met zo'n escalatieproces te maken ten

tijde van de IRT-affaire, maar het fenomeen is veel wijder verbreid (Bovens et al., 1998; Boin et al., 2000). In zo'n institutionele crisis raakt de sector de controle over zijn lot kwijt, en kan er hem van alles worden aangedaan: onderzoek, ondercuratelestelling, onthoofding, reorganisatie, fusie, overname, opheffing. De significante erosie van het publieke vertrouwen in de jaren zestig van de vorige eeuw (zie Hoekema, 1971) was destijds de motor voor een diepgaand en langdurig proces van zelfonderzoek en verandering in de rechterlijke organisatie (Brommet, 2002). Ook toen in de jaren negentig van de vorige eeuw de rechtspraak deelde in de algemene daling van het vertrouwen in publieke instituties in Nederland (Van der Meer, 2004), bleven opnieuw institutionele reacties niet uit. Zo werd er geïnvesteerd in modernisering van de organisatie, versteviging van het management, actievere publiekscommunicatie en stroomlijning van de interne governance.

Externe oriëntatie

Het is beter om dergelijke ontwikkelingen voor te zijn dan erdoor overvallen te worden. Zelfs een 'sterk merk' als de rechtspraak doet er verstandig aan zijn omgeving te bevragen op het eigen functioneren en proactief de dialoog aan te gaan. 'De externe oriëntatie is voor de rechtspraak belangrijker dan ooit', zo schrijft de Raad voor de rechtspraak in haar programmaplan *Rechtspraak en Samenleving*. 'Rechtspraak is er niet voor zichzelf maar staat

ten dienste van de samenleving. Wanneer echter de samenleving een beeld heeft dat schuurt met de werkelijkheid van de rechtspraak, leidt dit naar verwachting tot toenemende reputatieschade. Presidentenvergadering en Raad hebben besloten een programma te starten met diverse projecten en activiteiten die erop gericht zijn het beeld van de rechtspraak naar buiten te verduidelijken en te verbeteren.' Het interne doel van dit programma is een betere oriëntatie van de rechtspraak op de samenleving te ontwikkelen. Extern beoogt het programma meer kennis van en begrip voor het werk van de rechtspraak in de samenleving te genereren.

In dat licht gaf de Raad voor de rechtspraak de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur begin 2012 opdracht onderzoek te doen naar de *reputatie van de rechtspraak*. Het onderzoek moest de beeldvorming onder 'beslissers' en 'opinieleiders' (hooggeplaatste vertegenwoordigers van de belangrijkste stakeholders van de rechtspraak) in kaart brengen. Inzet was de vraag hoe deze elites het functioneren van de zittende magistratuur ervaren en beoordelen. Deze vraag bevat een aantal onderdelen.

- In welke mate vervult de zittende magistratuur in de ogen van gesprekspartners de haar toegedachte maatschappelijke kernfuncties?
- In welke mate belichaamt zij de kernwaarden die essentieel zijn om die kernfuncties effectief te vervullen?

- Moet zij zich zorgen maken over haar reputatie?
- Wat zou zij kunnen doen om deze waar nodig te verstevigen?

Op verzoek van de Raad hebben wij deze opdracht uitgewerkt in een studie, gebaseerd op interviews, ondersteund door analyse van de inhoud van recente jaargangen (2008-2012) van de belangrijkste vakbladen op het terrein (waaronder *Nederlands Juristenblad*, *Trema*, *Rechtstreeks*, *Delikt en Delinkwent* en het *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*). Analyse van de algemene mediaberichtgeving viel buiten het bestek van de opdracht (en wordt bestudeerd door de WRR als onderdeel van een verkennende studie van de WRR over de rechtsstaat).

Het vervolg van dit rapport kent de volgende opbouw.

In hoofdstuk 2 schetsen wij het analysekader waarmee we de vraagstelling van het onderzoek tegemoet zijn getreden. Dat bevat twee onderdelen: een duiding van de strategische opgaven voor de rechterlijke organisatie als publieke institutie, en daarbinnen een verbijzondering van de dynamiek en beïnvloeding van haar reputatie.

In hoofdstuk 3 worden de opzet van de interviewstudie en haar bevindingen gepresenteerd.

De rechtspraak: hoelang nog een 'sterk merk'?

Achtereenvolgens komen aan bod:

- de opzet van het onderzoek;
- de uitkomsten aangaande de publieke waardepropositie van de rechtspraak;
- de uitkomsten aangaande operationele capaciteit van de rechtspraak;
- het institutionele draagvlak voor de rechtspraak.

Uiteindelijk wordt de stap gezet van diagnoses naar remedies.

In hoofdstuk 4 reflecteren wij met behulp van het in hoofdstuk 2 geschetste kader op de betekenis van de bevindingen, inclusief de handelingsperspectieven voor de rechterlijke macht die aan de bevindingen kunnen worden ontleend.

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

Inleiding

In hoofdstuk 1 typeerden wij de rechtspraak als een vanouds 'sterk merk', dat zich in beginsel om zijn reputatie weinig tot geen zorgen hoeft te maken. Tegelijkertijd maakten wij duidelijk dat de rechtspraak in een potentieel spanningsvolle relatie tot andere staatsmachten en (delen van) de publieke opinie opereert. Dat betekent dat het functioneren van de rechtspraak van tijd tot tijd met argusogen zal worden bekeken en gewogen in de media, de politiek en de samenleving. Ook een sterk merk is in zo'n situatie kwetsbaar. Zelfs wanneer rechters hun werk goed doen, haalt hen dat soms de woede van justitiabelen, belangengroepen, politici en overheidsdiensten op de hals. En wanneer zij hun werk niet goed doen – of tenminste het beeld ontstaat dat er iets mis is met hun functioneren – kunnen er mede daarom snel scheuren ontstaan in het gezag van rechtspraak. Wie anderen beroepshalve voortdurend de maat neemt, moet zelf altijd en in alle opzichten aan de maat zijn – al was het maar om die 'anderen' geen zwaard in handen te geven. In dit hoofdstuk presenteren wij een tweeledig analysekader waarmee wij de ontwikkeling van de reputatie van de rechtspraak zullen duiden.

1 Reputaties: aard en functies

In het algemeen wordt reputatie beschouwd als 'iets' dat iemand 'heeft'. Dat iets of iemand een goede of slechte reputatie heeft, is niet

alleen een taalkundig gegeven, het bepaalt voor een groot deel hoe wij reputatie begrijpen: reputatie is in het bezit van iemand of van een instituut. En hoewel reputatie descriptief te hanteren is, is het feit dat men een reputatie heeft zelden een neutrale vaststelling. Iemand heeft vrijwel altijd een goede of slechte – of op zijn minst: een dubieuze – reputatie. Naast deze normatieve lading zien we bij een nauwkeurige blik ook dat reputatie iets is dat door de tijd heen accumuleert. We zeggen immers: "Iemand heeft een goede of slechte reputatie opgebouwd." Grotendeels komt dit conventionele perspectief op reputatie overeen met wat in de wetenschappelijke literatuur als 'rationele' definitie wordt aangeduid. Volgens deze definitie is reputatie "de mate waarin een actor op betrouwbare wijze zijn verplichtingen nakomt, gebaseerd op zijn gedrag in het verleden" (Sharman, 2007). Het voordeel van dit perspectief is niet alleen dat het naadloos aansluit bij ons taalgebruik, het maakt het reputatiebegrip ook maakbaar en hanteerbaar. Op het moment dat namelijk iemand een slechte reputatie heeft, betekent dat ook dat hij een goede reputatie kan verkrijgen. Hij moet dan zijn slechte reputatie afbouwen en werk maken van zijn goede reputatie.

Complex systeem

In de wetenschappelijke literatuur heeft men deze rationele definitie grotendeels losgelaten en ruimte gemaakt voor een constructivistische benadering van het reputatiebegrip. De

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

definitie van reputatie is dan "een algemeen gedeeld geloof in het karakter of de natuur van een bepaalde actor, gebaseerd op een scala aan informatie, associatie en *social clues* (Sharman, 2007). In deze zin is "reputatie een relationeel begrip, een sociaal feit met een intersubjectief karakter en een op associaties, gevoelens en sociale verwijzingen gebaseerd fenomeen" (idem). Dit perspectief sluit minder natuurlijk aan op ons dagelijks taalgebruik en heeft ook consequenties voor de manier waarop reputatie kan worden onderzocht en beïnvloed.

In de hedendaagse literatuur wordt reputatie als 'complex systeem' aangeduid waarin "vele, individuele actoren lokaal op elkaar inwerken in een inspanning om zich aan te passen aan de actuele situatie. Deze lokale aanpassingen accumuleren en vormen zo grootschalige patronen die de maatschappij in den brede beïnvloeden, vaak op onvoorspelbare wijze" (Murphy, 2010). Deze onvoorspelbaarheid is volgens diverse onderzoeken gelegen in het feit dat reputatie inherent instabiel is: ze wordt voortdurend betwist, aangevochten, onderhandeld en uitgetest in een groot en onoverzichtelijk netwerk van ontvangers (gebaseerd op Murphy, 2010).

Van Tulder en Van der Zwart drukken het op basis van hun onderzoek naar ondernemingsreputatie als volgt uit: "Reputatie is (...) een dynamisch fenomeen dat gestalte krijgt in de relatie en interactie met stakeholders. Een

unanieme weergave van een ondernemingsreputatie is onmogelijk, elke stakeholder maakt immers een beoordeling op basis van een individuele perceptie, eigen ervaringen, belangen en verwachtingen" (2003, p.140). Daarbij baseren stakeholders de reputatie op een combinatie van verschillende factoren (Fombrun & Shanley, 1990, geciteerd in: Van Tulder & Van der Zwart, 2003) die wederom gebaseerd zijn op diverse, moeilijk te beheersen, bronnen. De belangrijkste zijn media, internet, vrienden en collega's (Saxton, 1998, in: Van Tulder & Van der Zwart, 2003). "(...) Stakeholders gebruiken alle gedachten, gedragingen, geruchten en uitingen van een onderneming uit heden en verleden om een inschatting te maken van het te verwachten gedrag van de onderneming. De perceptie van stakeholders wordt verder gevormd en beïnvloed door ervaringen, beelden en symbolen", waarbij "ervaringen die men met een onderneming heeft belangrijker [zijn] dan kennis" (Van Riel, 2001, in: Van Tulder & Van der Zwart, 2003, p. 143).

In tegenstelling tot hoe men voorheen dacht, wordt reputatie dus niet door één grote actor, zoals een invloedrijke krant of opinieleader, 'gemaakt', maar bouwt zich op in een diffuus netwerk van actoren – wat overigens niet wegneemt dat een invloedrijke krant of opinieleader substantiële invloed op de reputatie kan uitoefenen. Onderkennen dat reputatie een complex systeem is, betekent allereerst dat je moet onderkennen dat reputatie een lastig

grijpbaar en onderzoekbaar concept is. Dit maakt "reputatie bijzonder moeilijk te meten" (Van Tulder & Van der Zwart, 2003, p.147), maar het betekent niet dat reputatie niet kan worden onderzocht. Doel van het onderzoek moet dus niet zijn een unaniem beeld van reputatie te vinden, maar een mozaïek te creëren dat zich samenstelt uit de *percepties* van de diverse actoren in het relevante netwerk.

Het betekent evenmin dat reputatie op geen enkele manier kan worden beïnvloed of gemanaged. Voor een deel kan reputatie – met name als we het hebben over media-reputatie – beïnvloed worden door *framing*. Maar ook *framing* is onderhevig aan onvoorspelbare en oncontroleerbare media-uitingen en kan daarmee ook geen of negatieve effecten hebben op een reputatie. Want ook in het geval van de media wordt reputatie gevormd door de interactie van verschillende perspectieven: public relations, nieuwswaarde, omstandigheden (Murphy, 2010). In deze zin wijkt reputatie overigens af van het verwante begrip 'imago'. In het geval van imago gaat het om doelgerichte, bewuste inspanningen om een voordelig beeld te stimuleren in de hoop dat het publiek dit beeld meeneemt in de beoordeling van de reputatie (Pruzan, 2001, in: Murphy, 2010). Los van gerichte beeldvorming en *framing* kan reputatie volgens Van Tulder en Van der Zwart (2003) worden beïnvloed – weliswaar niet altijd voorspelbaar en onmiddellijk – door:

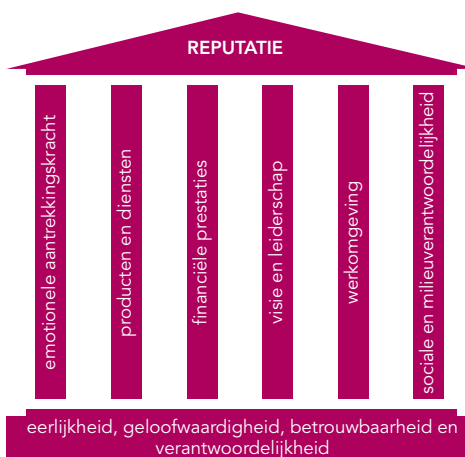
- het gedrag van de organisatie aan te passen;
- de perceptie van de buitenstaander te beïnvloeden.

De tempel der reputatie

Een veelgebruikte conceptualisering in het onderzoek naar de reputatie van ondernemingen in de afgelopen jaren is de zogenoemde *Reputation Quotient* (Fombrun & Gardberg, 2000) die ook wel uitgebeeld wordt als 'de tempel der reputatie'. Daarbij stoelt reputatie op een zestal pilaren:

- 1 emotionele aantrekkingskracht;
- 2 producten en diensten;
- 3 financiële prestaties;
- 4 visie en leiderschap;
- 5 werkomgeving;
- 6 sociale en milieuverantwoordelijkheid.

Figuur 2.1. De 'tempel' der reputatie.



Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

Ook deze pilaren berusten weer op een fundament – de kernwaarden – van *eerlijkheid, geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en verantwoordelijkheid*. “Op het moment dat consumenten of beleggers gaan vinden dat een ondernemer onverantwoord, oneerlijk en ongeloofwaardig opereert, en op die manier het vertrouwen beschaamt, zal het fundament van de pilaren ondergraven worden. De tempel gaat dan wankelen en de continuïteit van de onderneming komt op de tocht te staan” (Van Tulder & Van der Zwart, 2003, p. 143). Interessant is dat de auteurs opmerken dat het in principe niet uitmaakt of de perceptie van de stakeholder op ‘controleerbare feiten’ berust of niet. Dus, zowel de zes pijlers als het fundament van reputatie zijn gebaseerd op percepties en niet op daadwerkelijk goed gedrag in normatieve zin – al kan het natuurlijk wel zo zijn dat eerlijk, geloofwaardig, betrouwbaar en verantwoordelijk gedrag de perceptie van de organisatie beïnvloedt.

Ook adviesbureau Berenschot verwijst naar de Reputation Quotient: “De zes criteria laten zien waarop de stakeholders het bedrijf beoordelen en hoe kwetsbaar een goede reputatie kan zijn. Een hoge score op alle zes criteria is de basis voor duurzaam zakelijk succes. Maar zodra een onderneming met een sterke reputatie sociaal onmaatschappelijk handelt of de klanten klagen over de kwaliteit van het product, is het met die reputatie gauw gedaan” (Berenschot, 2003, p. 104, gebaseerd op: www.reputationinstitute.com en Van der Jagt,

2002). Berenschot voegt eraan toe dat de factor ‘vertrouwen’ van de pilaar emotionele aantrekkingskracht het zwaarst weegt in de beoordeling. Ook wijst Berenschot er expliciet op dat de zes pilaren niet alleen voor het bedrijfsleven van belang zijn, maar ook voor de overheid van nut kunnen zijn: “‘financiële prestaties’ kan dan worden vervangen door ‘efficiëntie’ of ‘verstandig omgaan met belastinggeld’” (Berenschot, 2003, p. 104).

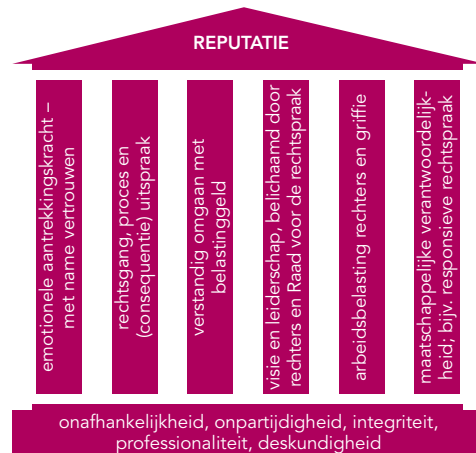
Deze inzichten over reputatie in de bedrijfs-wereld kunnen niet zonder vertaalslag worden overgeplant naar de publieke sector en in het bijzonder het domein van de rechterlijke macht. Ook uitkomsten uit recente reputatie-onderzoeken bij andere non-profitorganisaties (ngo’s, kerken) en publieke instituties (politie, media, Openbaar Ministerie) leveren nog te weinig op. Wel is het mogelijk om aan de hand van deze eerste inzichten over het begrip ‘reputatie’ te kijken met welke begrippen en eenheden de reputatie van de rechtspraak geoperationaliseerd kan worden.

Wanneer we de reputatietempel toepassen op de rechtspraak ontstaat het volgende beeld.

- 1 *Emotionele aantrekkingskracht*: burgers, organisaties en andere instituties hebben vertrouwen in het functioneren van de rechtspraak en aanvaarden positief en actief de taak en de positie van de rechtspraak in de bredere constitutie.
- 2 *Producten en diensten*: burgers, organisaties en andere instituties appreciëren de inhoudelijke en de normatieve kwaliteit

- van rechterlijke uitspraken en zijn tevreden over de procesmatige kwaliteit en efficiëntie van het rechtspreken.
- 3 *Financiële prestaties*: burgers, organisaties en andere instituties aanvaarden de kosten van de rechtspraak en zijn ervan overtuigd dat de rechtspraak doelmatig met belastinggeld omgaat (er is sprake van zuinigheid en soberheid, maar op kwaliteit wordt niet bezuinigd).
 - 4 *Visie en leiderschap*: rechters en rechtspraak zijn onafhankelijk. Burgers, organisaties en andere instituties stellen deze waarde niet fundamenteel ter discussie. De betekenis van onafhankelijkheid voor het functioneren van de rechtspraak wordt consistent naar buiten gebracht, door individuele rechters en door de Raad voor de rechtspraak voor de institutie als geheel.
 - 5 *Werkomgeving*: burgers, organisaties en andere instituties weten dat de belasting van rechters en rechtspraak in overeenstemming is met de zwaarte van de functie en de kwaliteitseisen die worden gesteld. Er is geen sprake van systematische overbelasting.
 - 6 *Sociale en milieuverantwoordelijkheid*: burgers, organisaties en andere instituties herkennen en waarderen dat rechters en rechtspraak maatschappelijk responsief zijn zonder dat dit de onafhankelijkheid in gevaar brengt.

Figuur 2.2. De reputatietempel van de rechtspraak



De functies van de reputatie van de Rechtspraak zouden dan kunnen zijn (naar: Van Tulder & Van der Zwart, 2003:144):

- *bindende en magnetische factor*: reputatie als vertrouwensfundament en reservoir van goodwill in de (inherent spanningsvolle) relatie tussen de rechtspraak enerzijds en de uitvoerende en wetgevende macht en justitiabelen anderzijds. Een goede reputatie draagt bij aan een goede relatie met burgers, organisaties en andere instituties;
- *basis van continuïteit*: omdat slecht gedrag kan worden bestraft met een slechte reputatie, zal opportunistisch gedrag door bijvoorbeeld een individuele rechter of griffier doorgaans niet herhaaldelijk optreden. Reputatie werkt corrigerend en disciplinerend;

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

- *overbrugging van informatieasymmetrie en kwaliteitssignaal*: omdat de burger en de uitvoerende en wetgevende macht altijd een informatieachterstand hebben ten opzichte van de rechtspraak, dient reputatie als middel om deze te overbruggen. Een goede reputatie maakt communicatie en transacties gemakkelijker;
- *overbrugging legitimiteitskort*: een goede reputatie draagt positief bij aan de perceptie van legitimiteit en vermindert daardoor de ervaren behoefte aan toezicht en controle;
- *immateriële hulpbron van strategisch voordeel*: reputatie is minder grijpbaar dan bijvoorbeeld financiering of allocatiebeleid, maar kan van grote onderscheidende waarde zijn voor de strategische slagkracht van het instituut rechtspraak;
- *positieve spiraal: reputatie rechtspraak bevordert het gezag van de rechter*: een goede reputatie van de rechtspraak als geheel bevordert het gezag van de individuele rechter of het rechtscollege. Omgekeerd werken de reputaties van rechters en rechtscolleges door in de algemene beeldvorming over de institutie als zodanig.

2 Reputaties in context: strategische positionering van publieke organisaties

De reputaties van publieke instellingen zoals de rechtspraak staan niet op zichzelf. Zij

moeten begrepen worden in termen van de bredere positionering van die organisaties in hun maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Er is daarbij sprake van een wisselwerking. Enerzijds beïnvloedt de manier waarop organisaties zijn gepositioneerd in het staatsbestel resp. het publieke domein het verwachtingspatroon waarmee hun stakeholders hun feitelijk functioneren bekijken en beoordelen. Zo bezien geeft de positionering van een organisatie dus richting aan het 'merk' dat zij wil en kan zijn. Anderzijds heeft de reputatie die een organisatie op een gegeven moment geniet potentieel invloed op haar strategische positie. Simpel gezegd: een organisatie die een 'sterk merk' is, zal veel minder moeite hebben om haar bestaan te rechtvaardigen en te financieren dan een organisatie met een slechte reputatie. Die grondgedachte wordt hieronder nader uitgewerkt.

Maatschappelijke opgaven

Het is gebruikelijk om de strategische positie van de rechtspraak staatkundig te duiden. Gemeenschappelijk vertrekpunt daarbij is de triasleer. Vanuit die optiek concentreert de aandacht zich op de evenwichtskunst die door alle betrokkenen moet worden betracht in het dynamische verkeer tussen wetgever, uitvoerende macht en rechtspraak (Witteveen, 1991; WRR, 2002). De sterkte van het merk rechtspraak hangt in deze constitutionele optiek af van de prudentie waarmee rechters opereren

als check op de macht van politiek en bureaucratie: onafhankelijk, integer, moedig, maar ook met een intelligente kijk op het systemisch effect van hun interventies en een empathisch vermogen voor de waarden, opgaven en dilemma's van de andere staatsmachten.

Daarnaast kan de rechtspraak ook worden opgevat als een (verzameling) taakorganisatie(s) binnen het publieke domein, met als kernfunctie gezaghebbende geschilbeslechting, al dan niet als 'last resort'. De sterkte van het merk rechtspraak hangt in deze organisatiekundige optiek af van de mate waarin de rechtspraak erin slaagt dit op effectieve en legitieme wijze te doen. Wij achten de staatkundige variant voldoende bekend. De organisatiesociologische variant geniet in rechterlijke kringen minder bekendheid en krijgt hieronder dus enige uitwerking.

Wij sluiten hiervoor aan bij het werk van Philip Selznick (1957) en Mark Moore (1995). De *effectiviteit* van publieke organisaties verwijst naar de mate waarin zij hun maatschappelijke opgaven vervullen. De aard van die opgaven kan verschillen, variërend van beleidsontwikkeling en ondersteuning van politieke besluitvormingsprocessen (zoals in een typisch beleidsdepartement), het realiseren van publieke gedragsbeïnvloeding (zoals in een typische uitvoeringsorganisatie als de politie of een schoolstelsel), publieke dienstverlening (die in hedendaagse non-profitorganisaties

centraal is komen te staan) en collectieve belangenbehartiging (een traditionele functie van de sociale bewegingen waaruit non-profitorganisaties zijn voortgekomen). Veel organisaties vervullen een mix van deze functies, en het begrip 'publieke waardepropositie' (naar analogie met de 'business proposition' van een bedrijf *vis a vis* zijn financiers en klanten) is wel gebruikt om de omschrijving van de missie van een publieke organisatie te duiden (Moore 1995; Alford & O'Flynn, 2009; Benington & Moore, 2010).

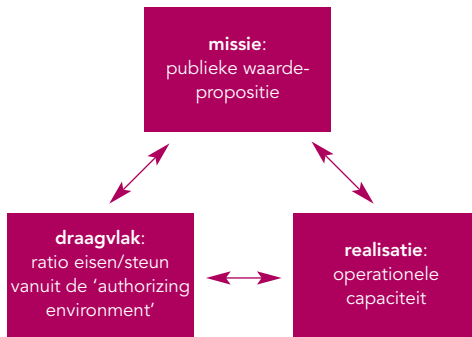
De effectiviteit van een organisatie is verder afhankelijk van wat Selznick haar 'technologie' noemt en Moore haar 'operationele capaciteit'. Beide termen verwijzen naar de werkwijze van de organisatie (alleen en in samenwerking met partners). Centraal staat de vraag of de organisatie beschikt over een uitgekiende handelingslogica die bijdraagt aan de realisatie van haar publieke waardepropositie, en of de leden van de organisatie over de middelen, motivatie en managementsystemen beschikken om die handelingslogica in de praktijk waar te maken.

De *legitimiteit* van publieke organisaties verwijst naar het draagvlak voor hun missie (publieke waardepropositie) en realisatie (operationele capaciteit en werkwijze) in wat Moore (1995) de 'authorizing environment' noemt: het geheel aan stakeholders (cliënten, opdrachtgevers, toezichthouders en opinieleiders) wier instemming en steun onontbeerlijk

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

zijn voor de organisatie om te kunnen functioneren.

Figuur 2.3. Strategische positionering van publieke organisaties: missie, realisatie en draagvlak



Effectiviteit en legitimiteit versterken elkaar, zowel in positieve als in negatieve zin. Selznick hanteerde de term 'institutie' voor organisaties die worden gekenmerkt door een positieve dynamiek van effectiviteit en legitimiteit. Dergelijke organisaties worden gekenmerkt door een coherente missie, een daarop perfect toegesneden organisatievorm en werkwijze, en breed gedeelde steun zowel binnen als buiten de organisatie. Een institutie is wat wij in deze studie een 'sterk merk' noemen. Geïnstitutionaliseerde organisaties en hun werkwijzen staan simpelweg niet ter discussie – en dit versterkt weer de effectiviteit van deze instituties. Een institutie beschikt dan ook over een stevige 'reputatiebuffer' die de organisatie

beschermt tegen kritiek op suboptimale prestaties.

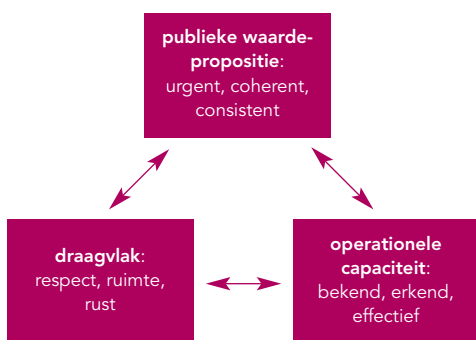
De strategische driehoek

Voor bestuurders en managers binnen publieke organisaties komt het erop aan werkbare evenwichten te vinden in drie strategische spanningsvelden waarmee iedere publieke instelling van tijd tot tijd onvermijdelijk te maken krijgt.

- Willen versus moeten: de *sturingsspanning* tussen de eigen opvatting van de missie en het draagvlak voor die opvatting binnen de 'authorizing environment'.
- Willen versus kunnen: de *prestatiespanning* tussen de in kernwaarden, plannen en prestatieafspraken geconcretiseerde missie van de organisatie en haar daadwerkelijke operationele capaciteit voor de realisatie van die missie.
- Kunnen versus mogen: de *autorisatiespanning* tussen de feitelijke capaciteit en werkwijze van de organisatie en het draagvlak dat daarvoor binnen de authorizing environment bestaat.

Figuur 2.4 laat zien hoe in een volwaardige 'institutie' ieder van de polen van de strategische driehoek positieve waarden aanneemt, waardoor de geschetste spanningen tot voor alle betrokkenen aanvaardbare proporties zijn teruggebracht.

Figuur 2.4 De strategische driehoek van een 'sterk merk': de publieke institutie



In hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit geen eenrichtingsverkeer is. Er kan ook een neerwaartse spiraal ontstaan van de-institutionalisering. Dat kan langs twee wegen gebeuren. Afnemende effectiviteit kan uiteindelijk gepaard gaan met een erosie van interne en externe steun voor de missie en de bijbehorende werkwijzen. De reputatie en dus het draagvlak van de rechterlijke organisatie kunnen bijvoorbeeld worden ondermijnd door aanhoudende negatieve signalen – bijvoorbeeld door gezaghebbende instanties als de Algemene Rekenkamer of hoge circulatiemedia als *De Telegraaf* of *Hart van Nederland* – over groei van wachttijden, klachten over bejegening ter zitting, of matige motivaties van oordelen. Omgekeerd kan afnemende steun bij centrale stakeholders zich vertalen in afkalving van mandaat, autonomie en midde-

len. Een rechtspraak die – terecht of ten onrechte, dat doet er niet toe – door genoeg parlementariërs en bewindspersonen als 'lastig', 'wereldvreemd', 'partijdig' of 'incompetent' wordt ervaren, kan bijvoorbeeld ten prooi vallen aan opgelegde budgetkorting, interventies in het benoemingsbeleid, micro-management van de bedrijfsvoering door het departement. Dit ondermijnt de operationele slagkracht van de organisatie en belemmert haar effectiviteit waardoor de steun verder afneemt, en zo verder. Figuur 2.5 schetst de situatie van een organisatie die op alle punten in de driehoek strategische problemen ondervindt, waardoor het onmogelijk wordt om werkbare evenwichten in de spanningsvelden te creëren.

Figuur 2.5 De strategische driehoek van een dolende organisatie: de permanent falende organisatie



Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

Veel organisaties doorlopen in de loop van de tijd ontwikkelingscycli: van creatie (of hervorming/fusie) tot institutionalisering, via erosie naar de-institutionalisering. Dit is geen wet van Meden en Perzen. De snelheid en volgorde waarin organisaties deze cyclus doorlopen, variëren. Sommige 'sterk merk'-organisaties realiseren een langdurige positieve relatie met hun omgeving. Andere organisaties staan minder sterk en ondergaan de cyclus van opbouw, kritiek en heruitvinding schijnbaar keer op keer. Veel publieke organisaties komen bovendien niet zo heel ver op het institutionaliseringspad. Hun missie of manier van werken is inherent controversieel, waardoor een positieve effectiviteit-legitimiteitspiraal zelden van de grond komt. Denk bijvoorbeeld aan sociaal werk, welzijnsorganisaties, reclassering, kinderscherming. Het gezag van deze organisaties wordt constant op de proef gesteld. Hun clientèle (sociaaleconomisch achtergestelden, gedetineerden, drop-outs, etc.) geniet niet

altijd of automatisch steun in brede lagen van de bevolking. Dit maakt het moeilijk om aan deze organisaties leiding te geven – Hargrove en Glidewell (1990) spreken zelfs van een 'impossible job'. In een pure marktsituatie zouden deze organisaties ten onder gaan; in de publieke sector leiden ze een schraal bestaan als 'permanently failing organizations' (Meyer & Zucker, 1989).

Wat is er aan de hand?

We kunnen met behulp van dit kader de strategische posities waarin publieke organisaties (of onderdelen daarvan) zich bevinden nader typeren. In figuur 2.6 onderscheiden we vier ideaaltypische combinaties van effectiviteit en legitimiteit, die tot vier typen van 'reputaties' leiden. Bij elk van die reputatiecondities behoort een bepaald type prioritaire positioneringsopgaven voor de bestuurders en managers van de betrokken organisatie.

Figuur 2.6. Institutionele positionering en reputatie van publieke organisaties

effectiviteit (van missie en werkwijze)	laag	hoog
legitimiteit (interne en externe steun)		
laag	reputatiecrisis: permanent falende organisatie strategische opgave: overleven en diepgaand hervormen	reputatiegat: ondergewaardeerde parel strategische opgave: bekendmaken en bekend raken
hoog	reputatieballon: keizer zonder kleren strategische opgave: prestaties in overeenstemming met verwachtingspatroon brengen	rotsvaste reputatie: publieke institutie strategische opgave: dynamisch consolideren van 'sterk merk'

De belangrijkste uitdaging voor volwaardige 'publieke instituties' die een rotsvaste *reputatie* genieten (box rechtsonder), is het voorkomen van gemakzucht en conservatisme. Alles gaat goed, maar dat betekent niet dat niks mag veranderen. Integendeel. De uitdaging is om de kernwaarden van de organisatie te behouden, maar wel haar missie en vormgeving constant aan te passen aan veranderingen in de omgeving (Terry, 2003) en aldus haar goede reputatie te bewaken. De Amerikaanse FBI zag zich voor deze uitdaging gesteld tijdens de jaren vijftig van de vorige eeuw. In de voorliggende decennia was de FBI onder het ambitieuze leiderschap van J. Edgar Hoover uitgegroeid tot een bijna mythische, heroïsche bestrijder van de georganiseerde misdaad. Het probleem was dat in de naoorlogse periode Amerikanen zich nauwelijks nog druk maakten over misdaad. De organisatie moest op zoek naar een verbreding van haar missie op een terrein dat wel tot de verbeelding sprak. Hoover maakte slim gebruik van de diepe angst voor het communistische gevaar en eiste een actieve rol op voor de FBI in de contraspionage (en de daaruit voortvloeiende heksenjacht van de Senaatcommissie onder leiding van senator McCarthy). Door mee te bewegen met de schuivende publieke perceptie, wist de FBI haar reputatie als borger van de veiligheid van Amerikanen te consolideren.

De positioneringsvragen worden indringender wanneer de organisatie te maken heeft met spanningen tussen haar effectiviteit en haar

legitimiteit. Dit kan allereerst gebeuren wanneer in de omgeving onvoldoende begrip en waardering is ontstaan (of is overgebleven) voor een organisatie die een op zichzelf valide missie en adequaat niveau van realisatie heeft. De box rechtsboven benoemt zo'n situatie als een *reputatiegat*. Hier staat de leiding van de organisatie voor de opgave om het gat tussen de feitelijke en gepercipieerde prestaties van de organisatie te dichten. Strategisch reputatiemanagement komt in dit geval neer op gerichte beïnvloeding van het beeld dat de buitenwereld over de organisatie krijgt en heeft.

Een derde ideaaltypische patroon is dat van de *reputatieballon* (cel linksonder). Daarvan is sprake wanneer de missie en realisatiecapaciteit (en dus de feitelijke prestaties) geen gelijke tred houden met het bestaande verwachtingspatroon. De gunstige beeldvorming over de organisatie is gestoeld op ervaringen en verhalen uit het verleden, terwijl haar hedendaagse functioneren veel problematischer of minder passend is dan haar reputatie suggereert. Deze situatie kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer een organisatie met grote financiële krimp te maken krijgt bij gelijkblijvende prestatie-eisen. Vroeg of laat barst de reputatieballon die aldus ontstaat, namelijk wanneer publiekelijk zichtbaar wordt dat het gat tussen missie en realisatiecapaciteit niet eindeloos gedicht kan worden door 'efficiencywinst'. Zij kan ook het gevolg zijn van verschuivende externe verwachtingspatronen. De FBI kwam

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

eind jaren zestig van de vorige eeuw terecht in een dergelijke fase toen zij in een periode van detente (politieke ontspanning) tussen de supermachten te lang en te obsessief gericht bleef op het communistische gevaar, hoewel de Amerikanen zich inmiddels drukker maakten over de rassenkwestie en de oorlog in Vietnam. De FBI had weliswaar nog een goede reputatie, maar voelde de tijdgeest niet tijdig aan, hield vast aan een irrelevant geworden missie en kwam daardoor steeds meer bekend te staan als een anachronistisch en diep conservatief bolwerk.

Wanneer zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de organisatie laag is, is een *reputatiecrisis* onafwendbaar (cel linksboven). Deze crisis kan de missie, de werkwijzen en zelfs het voortbestaan van de organisatie fundamenteel bedreigen. Wanneer een organisatie moet vechten voor haar bestaansrecht, is het vaak eerst een zaak om haar van de voorpagina's af te krijgen. De organisatie moet nieuwe incidenten voorkomen en tegelijkertijd zichzelf opnieuw ontdekken (waar staan wij eigenlijk voor?) en opnieuw uitvinden (hoe kunnen wij weer vertrouwenwekkend optreden?). Zij moet het verloren krediet onder bijvoorbeeld toezichthouders, politieke opdrachtgevers, media en cliënten terugwinnen in een strategische heksenketel van mediadruk, publiek cynisme, harde kritiek en politieke drang om 'orde op zaken te stellen' (Boin, Otten & Kuipers, 2000). Na Hoovers overlijden in 1972 kwam voor de FBI de geest uit de fles. De publieke en poli-

tieke verontwaardiging waren groot toen de onder zijn leiding gepraktiseerde verwerpelijke en soms illegale methoden van de organisatie aan het licht kwamen. Zijn opvolgers moesten vechten voor het voortbestaan van de organisatie. Het kostte meer dan tien jaar om het blazen van de FBI enigszins op te poetsen.

Het is bij dit alles van belang te beseffen dat strategische posities en reputaties van organisaties niet zonder meer stabiel zijn. Sterke merken kunnen eroderen (zoals de ontwikkeling van de FBI laat zien). Reputatiecrises kunnen worden overwonnen (zoals de ontwikkeling van het Openbaar Ministerie in de periode 1993-2012 heeft laten zien). Er zijn met andere woorden vanuit longitudinaal perspectief allerlei 'paden' door figuur 2.6 denkbaar. De leiding van publieke organisaties moet zich daarom van tijd tot tijd via strategisch zelfonderzoek vergewissen van de actuele positionering en reputatie van de organisatie, en de trendmatige ontwikkeling daarin.

Tot zover de uiteenzetting van het tweeledige analysekader dat wij in dit onderzoek hanteren:

- de aard en werking van reputaties en functies;
- de strategische positionering van publieke organisaties.

Beide invalshoeken kunnen met elkaar in verband worden gebracht door de sociaal-constructivistische opvatting van reputatie in

herinnering te roepen. De reputatie van de rechtspraak in Nederland staat niet op zichzelf, maar moet(en) worden begrepen in termen van haar bredere positionering in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Reputatie is een cruciaal aspect van positionering en een bepaalde positionering, zoals wij in figuur 2.6 duidelijk maakten, heeft implicaties voor de reputatie. Deze twee bestanddelen komen in hoofdstuk 4 opnieuw aan de orde in een systematische analyse van de beeldvorming over de strategische positie van de rechtspraak. Maar eerst rapporteren wij in het volgende hoofdstuk de resultaten uit de interviewronde.

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

1 Opzet van het onderzoek

In de opdrachtformulering voor dit onderzoek lag van tevoren vast dat het empirisch deel van de verkenning zou moeten plaatsvinden in de vorm van interviews. Tussen 1 maart en 4 juli 2012 zijn 33 interviews (waaronder een duo-interview en een groepsinterview) gehouden met beslissers en publieke opinieleiders. De geïnterviewden waren geselecteerd met het oog op een gewenste spreiding over relevante maatschappelijke domeinen en partijen. Achterliggend doel daarvan was een fijnmazige indruk te krijgen van de beeldvorming over de rechtspraak onder relevante maatschappelijke elites en belangrijke stakeholders. Bij de selectie van gesprekspartners werd de volgende categorisering aangehouden:

- politiek (Tweede Kamerleden): 4 personen;
- openbaar bestuur (bewindspersonen, ambtenaren, burgemeesters): 7 personen;²
- politie en Openbaar Ministerie: 4 personen;
- overige ketenpartners (advocatuur, slachtofferhulp): 6 personen;
- adviesorganen: 2 personen;
- bedrijfsleven: 2 personen;
- sociale partners: 2 personen;
- maatschappelijke organisaties (grote instellingen): 3 personen;
- media (kranten, televisie, internet): 3 personen.

Veertig beoogde respondenten waren per brief door de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. Op deze uitnodiging werd met uiteenlopende bereidheid tot deelname gereageerd. We noteerden vooral uit politieke hoek veel afzeggingen, die misschien ook kunnen worden verklaard door de actualiteit waarin het Catshuisoverleg plaatsvond, de politieke samenwerking binnen de regeringscoalitie werd opgeblazen en nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven. In groot contrast hiermee en uit heel andere hoek klonk dan weer wanneer gevraagd werd naar de reden van deelname dat "men wel een heel goede reden moet hebben om tegen zo'n verzoek 'nee' te zeggen" (interview 27).³

Als instrument werd gekozen voor een semi-gestructureerde vragenlijst, opgedeeld in de volgende vijf blokken.

- 1 *Algemeen*: waarin de intuïtie en het gevoel van de respondent wordt opgetekend.
- 2 *Kwaliteit van de rechtspraak*: waarin het weloverwogen oordeel over de rechtspraak centraal staat.
- 3 (discussie over) *Reputatie van de rechtspraak*: waarin het hedendaagse publieke debat wordt besproken.
- 4 *Advies*: waarin de Raad ongevraagd advies wordt aangeboden.
- 5 *Casuïstiek*: waarin enkele recente, spraakmakende cases worden uitgelicht.

2 Eén gesprek werd in een rondetafelsetting gevoerd met vier hoge ambtenaren van een groot ministerie. Hun antwoorden zijn als één interview geteld in de analyse.

3 De nummers van de interviews staan vanaf nu tussen haakjes vermeld. Zo is elke uitspraak te herleiden naar de betreffende (geanonimiseerde) geïnterviewde.

Nagenoeg alle interviews werden afgenomen door een senior-onderzoeker op hoogleraar-niveau (prof.dr. P. Frissen, prof.dr. P. 't Hart, prof.dr. M. van Twist, prof.dr. M. van Eeten). De vraaggesprekken duurden gemiddeld een uur. Verslag werd ter plekke opgetekend door een junior-onderzoeker. Per uitzondering werd een audio-opname gemaakt. De geïnterviewden werden uitgenodigd maximale openhartigheid te betrachten en om dit te bevorderen werd hen strikte anonimiteit in het vooruitzicht gesteld. Er is daarom ook geen lijst van geïnterviewden aan dit rapport toegevoegd. Van alle interviews werden vervolgens geanonimiseerde gespreksverslagen gemaakt door de betrokken onderzoekers. Sommige gesprekspartners wilden het betreffende gespreksverslag van tevoren zien en goedkeuren; aan dit verzoek is gehoor gegeven. Deze verzameling van 33 gespreksverslagen dient als rijke bron voor het overzicht van de bevindingen in de volgende paragrafen.

2 De publieke waardepropositie van de rechtspraak

We begonnen de interviews met het peilen van de beeldvorming over kernfuncties en kernwaarden van de rechtspraak. Welke kernfuncties en -waarden schrijven de geïnterviewden toe aan de rechtspraak en hoe maatschappelijk zinnig en dus 'waardevol' vinden zij deze kernfuncties en -waarden?

Op de vraag wat men als kernfuncties van de rechtspraak ziet, worden het vaakst genoemd:

- het onafhankelijk beslechten van geschillen;
- normbewaking tegen grensoverschrijdend gedrag;
- ankerpunt in de democratische rechtsstaat (in de zin van de triasleer);
- toepassing van de algemene wet- en regelgeving in concrete gevallen;
- zorgen dat mensen goed met elkaar omgaan;
- de 'laatste halte' in de samenleving, waar moeilijke knopen worden doorgehaakt.

De geïnterviewden articuleren met andere woorden verschillende opvattingen over de kernfuncties van de rechtspraak. Dit is deels een gevolg van positiegebonden verschillen in 'insteek': een bestuurder van een grote onderneming zal geneigd zijn de civiele rechtspraak als referentiepunt te nemen bij het denken over de kernfunctie(s) van 'de' rechtspraak, terwijl een politiechef voor zijn beeldvorming eerder de strafrechtspraak als uitgangspunt neemt. De bovengenoemde variatie in beelden kan echter ook duiden op het belang van een scherpe positionering van wat de rechtspraak zelf wil dat de samenleving ziet als de kern van haar publieke waardepropositie. Is die kernfunctie enkelvoudig te benoemen of noodzakelijkerwijs meerledig? Indien dat laatste het geval is, hoe verhouden dan de verschillende onderdelen van de waardepropositie zich tot elkaar? En waar vindt de kernfunctie van de rechtspraak haar begrenzing?

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

Hoewel er dus verschillende meningen over de kernfuncties van de rechtspraak in omloop zijn, bestaat er onder de geïnterviewden geen enkele twijfel over de publieke waarde van adequate vervulling van deze functies. Niemand relativeert het belang van de rechtspraak in de samenleving, integendeel. Wel wordt hier en daar (6 en 12) genoemd dat er meer aandacht zou moeten zijn voor mediation, al wijzen andere geïnterviewden (19 en 29) er juist op dat mediation een heel andere functie heeft dan de rechtspraak en dus niet zomaar als alternatief daarvoor kan worden ingezet.

Op de vraag naar de kernwaarden die van belang zijn voor de adequate vervulling van de kernfunctie(s) van de rechtspraak en naar de mate waarin de rechters in Nederland deze in praktijk weten te brengen, luidt het antwoord in verreweg de meeste gesprekken dat *onafhankelijkheid* de belangrijkste kernwaarde is van de rechtspraak en dat die goed gewaarborgd is.

Getuige citaten als "In de huidige samenleving hebben mensen nog weinig besef waarom we een onafhankelijke rechterlijke macht hebben, het EHRVM hebben" (14) en "Nog steeds staat voorop dat het Nederlandse recht onafhankelijk is" (32). Op de tweede plaats komen *onpartijdigheid* en *integriteit*. Ook over die twee kernwaarden is er bijna eensgezindheid dat ze niet in het geding zijn in Nederland. Zie bijvoorbeeld uitspraken als "Dat er juiste en integere

mensen werken en met de juiste intenties hun positie invullen" (32) en "Haar reputatie is de som van kwaliteit en integriteit" (27). Geïnterviewden benadrukken niet alleen dat deze kernwaarden belangrijk zijn, maar dat verdediging ervan ook eisen stelt aan de opstelling en het gedrag van rechters. Een geïnterviewde observeert: "De schijn van partijdigheid is al gevaarlijk. Dan moet je al ingrijpen. Rechters moeten zich realiseren dat het vergrootglas op hen is gericht" (31). Een ander benadrukt dat onafhankelijkheid ook een zekere tol impliceert: "Dokters schrobben heel overdreven hun handen voordat ze naar de operatiekamer gaan. Ze schrobben echt, ze wassen niet 'normaal' hun handen. Dat moeten rechters ook doen. Die moeten ook schrobben, die bevinden zich in een zekere quarantaine om een zekere onafhankelijke positie te bewaren. Maatschappelijke quarantaine is de prijs die je ervoor betaalt" (5). En het is nog maar de vraag of er wel zo'n groot dilemma bestaat: "Een goede professional is in deze samenleving nog steeds onafhankelijk. Dat geldt ook voor de rechter: ze moeten ook echt deelnemen aan de samenleving. Daar wordt men niet automatisch afhankelijk van" (17).

Op het eerste gezicht lijkt er dus helemaal geen reden te zijn om de bestaande set van kernwaarden uitgebreider te bekijken en/of aan te scherpen. Maar dan zouden we enigszins voorbijgaan aan het feit dat onafhankelijkheid ook meerdere keren genoemd wordt als een kernwaarde die

door rechters zo stevig is geïnternaliseerd en wordt uitgedragen dat dit tot perverse effecten schijnt te leiden, die de reputatie van de rechtspraak juist verzwakken in plaats van verstevigen.

Een geïnterviewde zegt het kort en bondig: "Onafhankelijkheid moet men niet verwarren met eigenwijsheid" (11). Een ander concretiseert: "Onafhankelijkheid is een groot goed voor rechters. Maar het kan ook doorschieten. Dit kwam bijvoorbeeld expliciet tot uiting toen dat zij weigerden aan de HRM-afdeling hun vakantieperiode door te geven, ze waren immers onafhankelijk in hun doen en laten" (7). Weer een ander situeert de problematiek van het doorgeschooten onafhankelijkheidsdenken binnen de rechtspraak in het verleden: "De onafhankelijkheid verhinderde dat men zich actief met de eigen bedrijfsvoering zou moeten bemoeien" (13). Een volgende geïnterviewde wijst op de inherente spanning tussen onafhankelijkheid op afzonderlijk rechters- en zaaksniveau enerzijds, en het belang van patroonmatig handelen door de rechterlijke organisatie als geheel: "Het grootste pluspunt van de rechtspraak is de onafhankelijkheid, het grootste minpunt is de onvoorspelbaarheid" (24). Een laatste verzucht dat persisteren op onafhankelijkheid ook fungeert als alibi voor 'prima donna'-gedrag: "Al te vaak is het eerst de Lieve Heer, dan de rechters en veel later de rest van de wereld" (8).

De eerste tussenconclusie luidt dat de waardepropositie van de rechtspraak nog een betrek-

kelijk rustig bezit is. De twijfels en de vragen die maatschappelijk beslissers en opinieleiders bij de rechtspraak hebben, richten zich in ieder geval niet op het fundamentele niveau van missie en kernwaarden. Toch stemt de baaierd aan vertalingen van 'de kernfunctie' van rechtspraak die uit het totaal van de interviews oprijst wel tot reflectie: is dit een welkome meerduidigheid en meervoudigheid of een potentieel positioneringsprobleem? En als de rechtspraak dan "different things to different people and different times" wil en moet betekenen, hoe vertaalt zich dit dan in haar organisatie en werkwijzen? Dit brengt ons bij de operationele prestaties van het rechterlijk bedrijf.

3 De operationele capaciteit van de rechtspraak

In welke mate slaagt de rechtspraak erin de zijn toebedachte kernfuncties effectief te vervullen? Zijn daadwerkelijke prestaties kunnen hier worden begrepen als een indicator van zijn capaciteit. Het algemene kwaliteitsoordeel van geïnterviewden over het feitelijk functioneren van de rechter is overwegend positief, maar niet zonder kwalificaties. Hier volgt eerst een greep uit de algemeen positieve reacties. In de antwoorden van de respondenten die de rechtspraak als zeer goed beoordelen, wordt bijvoorbeeld benadrukt dat de professionaliteit hoger is dan in omringende landen: "De rechtspraak in Nederland is opmerkelijk goed in vergelijking met heel veel landen ter

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

wereld. De rechtspraak is bij ons zeer professioneel: er gelden hoge eisen voor opleiding en integriteit" (33). "Natuurlijk is er wel kritiek mogelijk, maar het is een goed stelsel" (16). "Gemiddeld genomen is onze rechtspraak van buitengewoon fatsoenlijk niveau" (15). Een ander is overtuigd van de kwaliteit en wijt zwaktes aan externe factoren: "Ik heb een heel goed beeld. Die paar dingen die ik niet goed vind, hebben te maken met hoe anderen de rechtspraak gebruiken" (20). Een derde brengt het allemaal mooi samen. "Zeer professioneel, gebalanceerd, en een belangrijk orgaan. Niet gepolitiseerd, echt zoals het hoort. Weinig in- en uitvliegers, toegewijd. Weinig roepstoeters. Over het algemeen: heel genuanceerd, mooie traditie van enerzijds/anderzijds" (22).

Wanneer we de reacties relateren aan de achtergronden van de geïnterviewden, valt op dat de geïnterviewde politici de rechtspraak een ruime voldoende geven, terwijl een terugkerende inschatting van veel andere geïnterviewden is dat juist politici de rechtspraak als ondermaats beoordelen. Ter illustratie enkele uitspraken van politici: "De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak is goed. Vergelijk maar met andere landen. Burgers en bedrijven kunnen binnen redelijke termijn uitspraak verwachten. Ook is er een zeer lage graad van corruptie. Dat geldt voor alle rechtsgebieden. Overall ben ik positief" (21). Dit wordt onderschreven door een collega van een andere politieke partij: "Ik ben erg tevreden over hoe

we het in Nederland hebben georganiseerd: kwalitatief hoog" (26). Een derde politicus zegt dan weer minder optimistisch te zijn over de toekomst van de rechtspraak, omdat "in de politiek steeds meer wordt ingespeeld op dat onbehagen. Het is risicovol om deze ontevredenheid te voeden" (31). Deze geïnterviewde refereert vervolgens aan de PVV en haar uitspraken over minimumstraffen en dat rechters D66'ers zijn: "Het gevolg kan zijn dat er geen vertrouwen is in de rechtspraak en dat eigenrichting dreigt." Het is dan ook zaak om hier tegengewicht aan te bieden: "Als ik naar de rechtspraak kijk, dan kijk ik naar mijn eigen verantwoordelijkheid, namelijk erop letten dat de rechtspraak niet beschadigd wordt. Ik denk dat dit nodig is, omdat de publieke opinie soms niet blij is met de rechtspraak. Als politicus moet ik dit wantrouwen niet voeden" (31).

Uit al deze uitspraken blijkt dat men er niet alleen buiten maar ook binnen politieke kringen mee zit dat er kritiek geleverd wordt die de reputatie ondermijnt. De meeste respondenten hebben een heldere kijk op de positionering van de verschillende instituties en kijken kritisch naar een aantal recente publicitaire incidenten. "Ze moeten hen vooral niet afvallen, maar wel rekening houden met de scheiding der machten. Ze moeten uitleggen dat ze elke uitspraak van elke rechter respecteren, want zo zit het in elkaar. Je moet wel het instituut beschermen, niet zozeer ingaan op individuele uitspraken. Als het beeld van de instituties goed is, dan maakt

dat de rechtsstaat ook mogelijk. Het is heel gevaarlijk om te morrelen aan het instituut. Dat zal enorme consequenties hebben. Het is belangrijk dat de rechters zich daar ook bewust van zijn. Al die instituties bestaan bij de gratie van elkaar" (32).

Opmerkelijk is dat wij niemand hebben gesproken die openlijk toegaf dat de politiek ook de rol toekomt om de rechtspraak het vuur na aan de schenen te leggen. Mogelijk speelt voor een belangrijk deel de electorale medialogica wanneer volksvertegenwoordigers toch van zich laten horen over rechtszaken op een manier die mogelijk het gezag van de rechter of rechtspraak aantast.

Ook in andere respondentencategorieën wordt overwegend positief geoordeeld over de kwaliteit van de rechtspraak. Wel lijkt het erop dat de actoren die het meest en het vaakst met de rechtspraak in aanraking komen, ook de meeste kritiek uiten op de operationele aspecten van het bedrijf. Dat geldt vooral voor de categorie 'politie en Openbaar Ministerie' en de categorie 'andere ketenpartners'. Uit die hoek klinkt bijvoorbeeld de volgende waarschuwing: "Rechters moeten zich voorbereiden op een ingewikkeldere samenleving. Zij moeten toegroeien naar een Angelsaksische samenleving in plaats van de Rijnlandse cultuur. Alles wordt stuk geprocedeerd om zo snel mogelijk recht te halen. De rechtbank moet oppassen dat die niet achter gaat lopen op een aantal terreinen" (16). Een collega uit dezelfde groep gaat een stap verder: "Ik heb

sterk het idee dat de rechtspraak niet aangepast is aan huidige vraagstukken. (...) Het veld is te zeer afhankelijk geworden van deskundigheid. Is de rechter nog wel in staat om te beoordelen? (...) De deskundigheidsproblemen zitten niet in de grote bulk, wel in heel specifieke kwesties en thema's. Dit heeft te maken met te dikke kolommen tussen verschillende vormen van rechtspraak. Die verscotting helpt niet mee. De externe onafhankelijkheid is groot, maar intern wordt er ook mee geschermd. "Wij rechters van A. hoeven ons niet bezig te houden met het werk van rechters van B. Dat is niet wenselijk"(17).

Ondanks de overwegend positieve antwoorden op de vraag naar de kwaliteit van de rechtspraak, kraken dezelfde gesprekspartners na licht doorvragen geregeld kritische noten over de operationele capaciteit van het rechtsbedrijf. We maakten een selectie van de belangrijkste kritieken op de operationele kwaliteit van de rechtspraak. Een eerste criticus maakt meteen onderscheid tussen problemen veroorzaakt door professionals en problemen die voortvloeien uit de context waarin zij werken: "[de oorzaak] is niet zozeer gelegen bij de rechters, die zijn deskundig en toegewijd, maar het is meer gelegen bij het systeem" (7). Een tweede maakt hetzelfde organisatieprobleem heel concreet door te verwijzen naar de doorlooptijden: "Dat bepaalde zaken gemiddeld tien jaar kunnen duren. (...) In elke stap wordt het uitgeprint, gedigitaliseerd, aangebracht bij de volgende stap, uitprinten,

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

digitaliseren. Dat gebeurt echt. Het wordt vijf keer uitgeprint en gelezen en gedigitaliseerd" (9). Veel andere geïnterviewden onderschrijven ditzelfde euvel: "Een groot minpunt is de lange doorlooptijd. (...) er kan veel meer digitaal dan nu" (20). En: "Het duurt alleen veel te lang, het duurt véél te lang. Daar moet men echt over zijn eigen schaduw heen stappen" (13). Een laatste beschrijft een eigen ervaring die weinig aan de verbeelding overlaat: "Eindeloos traag, rampzalig dat stukken kwijt zijn, dat je tig keer moet bellen met de griffie (...) Tijdens een WOB: pogingen om procedures te versnellen mislukken, zittingen worden slecht voorbereid, stukken worden slecht gelezen, het huiswerk moet opnieuw worden gedaan" (10). Soms signaleren geïnterviewden niet alleen problemen, ze diagnosticeren ze ook. Daarbij wordt nogal eens gewezen naar de 'cultuur' binnen de rechterlijke organisatie: "Zonder innovatie zijn we ten dode opgeschreven. Het probleem is dat rechters niet willen experimenteren. En dat niemand de leiding neemt om ze dit aan het verstand te brengen" (6).

Deze opmerkingen plaatsen de brede waarde-ring die er bestaat voor de algemene (maar kennelijk vooral in termen van deskundigheid en onafhankelijkheid opgevatte) kwaliteit van de rechtspraak toch in een ander daglicht. Desgevraagd heeft meer dan een kwart van de geïnterviewden soms stevige kritiek op aspecten van de organisatorische capaciteit van de rechtspraak (bedrijfsvoering, tijdsplan-

ning, etc.), of op de kwaliteit van het publieke optreden (bejegening van justitiabelen c.q. positionering in ketens en netwerken). Opmerkelijk is dat de voor de rechtspraak belangrijkste partijen nogal eens kritischer zijn over de operationele capaciteit van de organisatie dan gesprekspartners afkomstig uit organisaties die op grotere afstand van de rechtspraak functioneren. Uiteraard kan dit niet alleen op een beter perspectief, maar ook op een geprononceerder eigen belang en van nature spanningsvolle relatie met de rechtspraak duiden (denk bijvoorbeeld aan de politie, het OM, de advocatuur of slachtofferorganisaties). Maar er zijn wel meer actoren in de omgeving die kritisch zijn op de rechtspraak. Dat roept de vraag op hoe het nu eigenlijk zit met het draagvlak voor de rechtspraak onder deze vertegenwoordigers van wat in hoofdstuk 2 de 'authorizing environment' werd genoemd.

4 Het institutionele draagvlak voor de rechtspraak

Tijdens de interviews peilden wij het draagvlak voor de rechtspraak op twee manieren. Wij vroegen de gesprekspartners niet alleen een algemeen kwaliteitsoordeel te noemen, maar ook om te specificeren welke aspecten zij expliciet cruciaal en/of problematisch achten in het beeld dat zij van de organisatie koesterden. Ook werd hen gevraagd of zij van mening zijn dat de rechtspraak publiekelijk ter discussie was komen te staan, en zo ja waar- door en in welke opzichten.

Dit leidde tot een veelheid aan reacties, die we hier presenteren in de vorm van wat ruwweg een vierledige 'schaal' zou kunnen worden genoemd. De vier posities op die schaal hebben we afgeleid uit de in figuur 2.6 gepresenteerde typologie. Deze vier posities zijn als volgt te karakteriseren.

- 1 Er is niets mis: de rechtspraak heeft een 'rotsvaste reputatie' en is een 'sterk merk'.
- 2 De rechtspraak functioneert wel goed, maar maakt dat onvoldoende zichtbaar en voelbaar. Er bestaat (of dreigt) een reputatiegat.
- 3 Op bepaalde onderdelen gaat het aantoonbaar niet goed genoeg: de rechtspraak heeft manifeste effectiviteits- en/of legitimiteitsproblemen. Het is dus vooral oppassen geblazen dat er zich geen reputatieballon vormt.
- 4 Het gaat slecht met de rechtspraak en zo wordt dat ook gevoeld. Er is sprake van een reputatiecrisis.

Van het overgrote merendeel van de respondenten vallen de opvattingen binnen de categorieën 2 en 3. De aard van de beelden die naar voren werden gebracht, wordt hieronder voor elk van de vier typen geïllustreerd.

De rechtspraak als 'sterk merk'

Er is bijna niemand (uitgezonderd 2 en 25) die aangeeft dat het onderzoek volledig uit de lucht komt vallen, omdat er in werkelijkheid

eigenlijk niets aan de hand is. De meest optimistische geïnterviewden verwoorden hun vertrouwen als volgt: "Sommige partijen waken de maatschappelijke achterdocht aan... Toch zie ik nu nog geen aanwijzingen dat deze druk al zodanig stijgt, dat de rechtspraak wordt aangetast. Het systeem kan tegen een stootje en als de nood aan de man is, gaan we erop vertrouwen" (2). Een ander ziet in de keuze voor dit onderzoek zelf zijn oordeel over de rechtspraak bevestigd: "Ik vind het wel mooi: dit [onderzoek] bevestigt het beeld van de rechtspraak die zich kwetsbaar durft op te stellen. Bij mij roept de rechtspraak geen negatieve associaties op" (25).

Ook de gegroeide *case load* wordt wat dat betreft niet direct problematisch geacht: "Werkdruk speelt in elke professionele organisatie. Ik vraag weleens aan rechters: 'Heb je het druk?' Dan zeggen zij: 'Ja!' Ik vraag: 'Kun je het aan?' Zij zeggen dan: 'Ja, net.' Dat lijkt me de optimale situatie" (2). Een ander meent: "De rechtspraak is niet altijd traag. Ik denk wel dat je terecht hoort over doorlooptijden. Ik heb tien zaken, en negen zijn heel snel weggewerkt, maar die ene is nu net mijn belangrijkste zaak. En dat ligt niet alleen aan de rechtspraak" (25).

De rechtspraak moet op de beeldvorming letten die over haar bestaat

Het dominante beeld in dit cluster van opinies is dat de rechtspraak op zichzelf gesproken

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

niet slecht presteert, maar te maken heeft gekregen met een veranderende omgeving die de rechtspraak niet automatisch het voordeel van de twijfel geeft; en dat kan in elk geval de perceptie van deze prestaties sterk beïnvloeden. Dit patroon is zichtbaar in de uitspraken van niet minder dan 19 van de 33 geïnterviewden.

Een belangrijke plaats in deze gedachtegang is weggelegd voor politieke en culturele factoren die het gezag van instituties en gezagsdragers ondermijnen. Een geïnterviewde hanteert een maritieme metafoor: "Het systeem als zodanig zit in de problemen. Je hebt schepen die onder water stabilisatoren hebben. Dit land, en de rechterlijke macht en het openbaar bestuur in het algemeen, varen momenteel zonder stabilisatoren" (8). Een ander verzucht dat ook de rechter wordt meegezogen in een algehele gezagserosie: "Is er nog gezag ergens? Ik zie het niet. Waar is het gezag? Er is behoefte aan gezag, maar we willen ook geen gezag. De sfeer is er een van 'ik laat me door niets en niemand wat vertellen', zeg maar. Zijn er nog wel instituties die het goed doen? Het onbehagen over graaiende bestuurders, de zelfverrijking, de bonuscultuur, falende ziekenhuisbestuurders, woningcorporaties... Ja, vind je het gek dat er geen gezag meer is?" (10).

Wie in een dergelijk klimaat toch gezaghebbend moet opereren, staat dan voor een lastige opgave:

"De verleiding is groot om in de populistische discussie mee te gaan en mee te praten met de man op straat. Dat is een gevaarlijke ontwikkeling... Wij moeten in Nederland zuinig zijn op de paar overgebleven achterkamers die we nog hebben waarin verstandige mensen bij elkaar komen die zich niet gek laten maken" (1). Dat geldt bij uitstek voor de rechtspraak: "Een mate van onverstoortbaarheid is van belang. Ik vind het enigszins zorgwekkend als de rechterlijke macht zich zorgen maakt over wat voor beeld ze in de media neerzetten. Het beïnvloedt het onafhankelijk oordeel. Ik vind het juist goed als het volk over de rechtspraak heen komt en het niet eens is met de uitspraak" (11). Een andere respondent signaleert eerst hetzelfde probleem, maar komt tot een diametraal tegenovergesteld handelingsperspectief voor de rechtspraak: "De discussie omtrent de reputatie van de rechtspraak roept bij mij irritaties op als er wel wordt aangevallen maar er geen reactie komt. De irritatie is dan jegens degene die niet reageert. Het wordt er namelijk niet minder van, zwijgzaamheid levert niet een vermindering van de discussie op. Het is een gemakkelijke discussie als je jezelf niet afvraagt wat je er nu zelf aan gedaan hebt. Daarom is zelfbewustzijn zo belangrijk. Niet altijd roepen van 'wij hebben gelijk, en we hebben in wijsheid besloten'. Zoek even wat je zelf eraan zou kunnen doen" (3). Voor die laatste positie is meer steun te vinden, zoals bij deze geïnterviewde: "Het feit dat je onafhankelijk bent en voor het leven benoemd, moet ertoe leiden dat je in

het teken van het recht staat. Maar het mag er niet toe leiden dat je je van de rest niets aantrekt" (8).

Over het basisprincipe van grotere transparantie als reputatieversterkend schild in een kritischer, veeleisender omgeving, bestaat weinig meningsverschil. Geslotenheid en zwijgen zijn geen optie meer: "De vraag naar meer transparantie lijkt mij onomstreden. En dat de rechtspraak nog geen soepele manier heeft om daarmee om te gaan ook" (3). Een ander benadrukt dat onzichtbaarheid verdacht overkomt: "Als rechters niet responsief zijn, heeft men weleens de indruk dat er iets geheims achter de geslotenheid schuilgaat. Dat men niet capabel genoeg is, of dat het bijvoorbeeld niet op orde is" (7). Meer positief geformuleerd: "Meer maatschappelijke verantwoording is belangrijk: wachttijden, transparantie over de werkwijze, daar valt een hoop verbetering te halen" (19). En diezelfde gedachte heel concreet gemaakt: "Ik vind dat in een grote stad een rechtbank moet zijn, het moet zichtbaar voor de burgers zijn. Ik ben heel enthousiast over de rijdende rechter, ik denk dat het heel goed is als burgers zien hoe de afweging wordt gemaakt" (15). (De rijdende rechter dook overigens opvallend vaak spontaan op in de interviews – bijna in de helft van de gevallen – en werd meestal aangehaald als een vorm van 'good practice'):

De rechter komt bij je thuis: tv-rechters in Nederland en de VS

Hoe ogenschijnlijk 'afstandelijk' rechters ook mogen zijn, in veel opzichten zijn ze onvermijdelijk een reflectie van de samenleving waarin ze functioneren. Dat wordt goed zichtbaar bij een vergelijking van 'tv-rechters'. De Amerikaanse Judge Judy is 'dichtbij' in die zin dat haar *court room* geheel transparant is voor de huiskamer. Maar haar taakopvatting en attitude ten opzichte van justitiabelen is er niet bepaald eentje van de (civiele) rechter als responsieve probleemoplosser. Zij is een *hard-nosed judge* die in houding en gedrag ervan blijk geeft dat zij alle listen, lagen en laagheden van de mens kent en er wel zo'n beetje klaar mee is. Justitiabelen moeten haar geen onzin verkopen, want dat komt ze op een stevige *tongue lashing* te staan. En nadat ze uitspraak heeft gedaan, is de al dan niet uitgesproken boodschap er eentje in de trant van: 'And now get out of my sight...' Haar publieke gezag is gebaseerd op haar non-nonsense houding.

Hoe anders gaat het bij de Nederlandse 'rijdende rechter'? Mr. Frank Visser heeft de uitstraling van een wijze kennis of oom. Hij is in alle opzichten laagdrempelig. Hij luistert niet alleen aandachtig en in ieder geval ogenschijnlijk welwillend naar ieders verhaal en als hij dat nodig acht

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

gaat hij ter plaatse poolshoogte nemen. Hij schrikt zeker niet terug voor het vellen van oordelen en zegt dan onveranderlijk 'daar zult u het mee moeten doen', maar hij laat het bijna klinken alsof hij dat betreurt. Zijn publieke gezag is gebaseerd op zijn imago als laagdrempelige, empathische geschilbeslechter.

De door sommigen bepleite grotere transparantie van de rechtspraak krijgt in het verschijnsel van tv-rechters een zeer directe vertaling. De 'pars pro toto'-werking die daarvan uitgaat, kan niet worden onderschat, getuige de frequentie waarmee in onze vraaggesprekken de 'rijdende rechter' als referentiepunt opduikt. Naarmate de transparantie van niet alleen producten maar ook processen van rechtspraak de komende jaren vermoedelijk zal toenemen, is de vraag aan de orde welk beeld van 'de rechtspraak' precies de huiskamer binnenkomt, hoe dat beeld aansluit bij het door de rechterlijke organisatie als geheel gewenste beeld en hoe dat op zijn beurt weer aansluit bij de bredere culturele verwachtingspatronen betreffende geschilbeslechting en de rol van de rechter daarbinnen.

Volgens deze tweede categorie vindt de echte test plaats wanneer de rechter in het hier en nu van een concrete casus in de vuurlinie komt te liggen. Dan komt het erop aan dat er slim

wordt gereageerd, want de aanvallen zijn soms niet mals. Of zoals enkele respondenten het verwoorden: "Het is een vorm van journalistiek: er is geen nieuws, dus je gaat nieuws maken. Dat de discussie dan over de rechtspraak gaat, komt voor een deel omdat de rechters tot schietschijf worden gebombardeerd door procesadvocaten die denken daar voordeel bij te hebben. En dat veroorzaakt reputatieschade" (3). "Er zijn ook media die alleen trachten de rechters van de wijs te brengen. Met geweldig opgeblazen publiciteit, die berust op van de advocaat verkregen kennis, wordt geprobeerd druk uit te oefenen" (33). En: "Alle incidenten worden als ammunitie aangepakt om de hele beroepsgroep categorisch af te serveren" (22).

Hoe gaat de rechter om met wel of niet gefundeerde of terechte kritiek op zijn functioneren? Meteen duikt een aantal problemen op: "Dit is de enige sector waar je nog in toga werkt, waar depersonificatie heerst, terwijl deze depersonificatie tegelijkertijd door de woorden en gedragskeuze van individuen verdwijnt. De vraag is of je de persoon achter de rechter wel moet leren kennen, het gaat om depersonificatie versus individualisering" (4). Andere problemen die soms verhinderen dat er op kritiek kan worden ingespeeld zijn: "Mijn eigen opvatting is dat het imago achteruitgaat door onterechte veroordelingen, vermeende integriteitsschendingen en doordat de meerderheid vrouw is. Net zoals het feit dat basisscholen nu door vrouwen worden bestuurd ervoor zorgt dat je anders opgroeit.

Dus ik denk dat het imago aan het dalen is, maar dat de kwaliteit van de rechtspraak op hetzelfde niveau blijft... Dit is eigenlijk toch gek" (28). De zaak tegen Geert Wilders werd vaak aangehaald als voorbeeld van rechters die de volle laag kregen en een rechterlijke organisatie die daar onbeholpen mee omging. Een geïnterviewde analyseert: "De rechterlijke macht maakte een onbegrijpelijke fout. De gang van zaken in het proces tegen de heer Wilders, waarbij een eerste combinatie van als voortreffelijk bekendstaande rechters (...) zich totaal niet gerealiseerd heeft wat 24/7 media coverage betekende voor wat je wel of niet kon zeggen en hoe je je wel of niet voor het oog van Nederland kon gedragen. Dat vervolgens de Rechtbank Amsterdam niet voorzag dat het weleens tot wrakingsverzoeken zou kunnen leiden, en dat toen het eenmaal zo ver was, men in het geheel niet voorbereid leek. Dat de president van de rechtbank onzichtbaar was. Dan denk je toch, jongens toch! Had even van tevoren nagedacht! Dat was allemaal onnodig. Ik vind dat dus ook te verwijten aan de Raad voor de rechtspraak, want die had moeten nadenken en met de president van de rechtbank moeten bellen en moeten vragen: 'Hoe heb je het nu georganiseerd omtrent de Wilders-zaak?' Nee, het is gewoon onschuldig, niet aan gedacht, oh jeetje" (13).

De rechtspraak staat er minder goed voor dan dikwijls wordt gedacht

Het derde perspectief wordt in grote lijnen zichtbaar in de antwoorden van 9 van de 33 geïnterviewden. Wat deze geïnterviewden bindt, is dat zij allemaal wel één of meer aspecten in de rechterlijke organisatie noemen waar het naar hun stellige indruk aantoonbaar niet goed gaat, los van het vigerende opinie-klimaat: er is niet alleen rook, maar ook vuur. Het is opvallend dat het hier vooral interne zaken betreft. Waar het in de vorige categorie vooral om communicatie ging (uitleg, verdediging, fouten toegeven) en dan in hoofdzaak binnen het rechtsgebied van het strafrecht, wordt binnen deze categorie veel minder de communicatie en ook minder het strafrecht genoemd. Het zijn integendeel juist relatief vaak de civiele en bestuursrechtspraak die het moeten ontgelden. De kritiek spitst zich toe op bekende, maar daarom niet minder relevante kwesties: bedrijfsvoering, bejegening en dwalingen. We laten de geïnterviewden voor zichzelf spreken.

- Management en bedrijfsvoering
"Het lukt ons niet om de doorlooptijden te versnellen en dat is echt héél hard nodig, dat heeft prioriteit. Daar zit een heel grote afbreukschade aan. En als je daar goed over vertelt, dan kan dat ook wel een positiever beeld opleveren. Als je kan laten zien dat je in een bepaald jaar een hele slag hebt kunnen doen, dan zullen mensen dat ook positief

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

beoordelen. Maar ik vind dat het maatschappelijk gezien ook gewoon moet. Het is een organisatieprobleem" (9). Een ander: "Er zit nog wel een verschil tussen geaccepteerd bestuur en effectief bestuur. Het bestuur is veel meer geaccepteerd, het zijn eigen collega's, maar de hoeveelheid tijd die daarin gaat zitten... Omdat het in feite toch getalenteerde amateurs zijn, die geen enkele voorervaring hebben" (13). "In dat soort culturen waar de rechter in zit, wordt ook te veel vergaderd en dergelijke. Dat kan allemaal veel minder" (19). Tot slot: "Bij de kapper accepteer je suboptimale processen ook niet. Tegenwoordig wordt bij elke bushalte aangegeven hoe lang je nog moet wachten, maar bij de rechtspraak... Dat is gewoon slecht management" (30).

De uitdaging die hierin besloten ligt, is duidelijk: "De rechtspraak moet door middel van *trial and error* innovatie invullen" (6). En: "Ik ben verbaasd over hoe ouderwets het in de rechtspraak eraan toe gaat. Volgens mij kan veel meer digitaal dan nu gebeurt. Die slag moeten rechtbanken maken" (31). Wellicht zijn deze beelden niet in overeenstemming met de binnen de rechtspraak zelf ervaren ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering. Maar dat is niet het punt: de beelden bestaan en vormen als zodanig sociale feiten.

– Bejegening van justitiabelen en partners voor, tijdens en na de zitting
Een ruime meerderheid van de geïnterviewden onderschrijft dat zowel de administratieve bejegening voorafgaand aan als de feitelijke bejegening ter zitting cruciale onderdelen vormen van de beelden die justitiabelen zich vormen van hun ervaring met de rechter. Van die meerderheid zijn er velen die aangeven dat er op deze vlakken nog een wereld te winnen valt: "De ervaring bij procespartijen is erg afhankelijk van hoe een zitting is verlopen. Komen ze goed aan het woord, zijn ze gerespecteerd, hebben ze hun zegje kunnen doen? Nog los van hoe zo'n zaak uitdraait (...) Daar staan rechters niet bij stil, hoe dat overkomt bij rechtzoekenden. Men heeft er geen gevoel bij hoe dat overkomt bij die mensen" (19). Een ander meent: "De burgers stellen hoge eisen aan de rechtspraak. Ze willen respectvol bejegend worden. Dan kan het niet als ze het gevoel krijgen dat de rechter niet luistert, of dat het te lang duurt of dat ze na lang wachten naar mediation worden gestuurd. Het publiek is meedogenlozer geworden" (30).

– Dwalingen en controversiële vonnissen
Over dit thema is de afgelopen jaren in de media en in de wetenschap zeer veel te doen geweest. Bijna alle geïnterviewden beamen dat dit feit alleen al een serieus te nemen probleem vormt, nog los van de achterliggende vraag of er sprake is van meer dwalingen respectievelijk kwalitatief aanvechtbare vonnissen. "De rechtspraak heeft zich zeer kwetsbaar

gemaakt door dwalingen, waarin er sprake was van actieve vertrouwenskwesaties, afnemend vertrouwen in de rechtspraak" (4). En: "De laatste tijd zijn er wel veel incidenten zoals strafzaken waar verkeerde uitspraken zijn gedaan. Dat vind ik fnuikend, ook voor de perceptie van integriteit. Ik heb zaken meege maakt waar bewijs heel overtuigend is, maar de verdachte toch is vrijgesproken omdat ze iets niet konden uitrekenen. Het is gek dat dat gebeurt. Dit maakt veel emoties los in de zaal" (28).

Sommigen trekken ook conclusies over hoe beter geborgd kan worden dat dit soort dwalingen – met name in het strafrecht – minder voorkomt: "Het zou goed zijn als de officier kritische tegenspraak krijgt; niet alleen vanuit de advocatuur, maar ook vanuit de zittende magistratuur. Ik houd van kruisverhoorachtige settings. Ik ben er heilig van overtuigd dat de uitspraak daar beter van wordt" (30).

De rechtspraak verkeert in een reputatiecrisis

We zagen al dat slechts enkele respondenten geen vuiltje aan de lucht zien. Dat geldt ook voor het aantal respondenten dat alleen maar kommer en kwel vaststelt. Ook het andere uiterste in het reputatiespectrum blijft dus vrijwel onbezet. Er zijn slechts twee geïnterviewden (6 en 12) die aan de rechtspraak overwegend negatieve kwalificaties toekennen en die een potentieel verstrekende publieke discussie over de rechtspraak bespeuren (of wensen).

Geïnterviewde 6 stelt: "De taak van de rechtspraak is gebaseerd op een lange traditie van degelijkheid. Daardoor is er ook inertie ingeslopen waardoor men moeilijk tot innovatie komt. Er is sprake van zelfgenoegzaamheid en een onvermogen open te staan voor prikkels en signalen om goed onderhoud en innovatie te kunnen garanderen. Daarnaast maken we een erosie van de reputatie van de rechter mee. Er heerst een tunnelvisie met betrekking tot strafzaken. Er zijn rechters die de fout ingaan, crises die slecht gemanaged worden en ongelukkige zaken die lang in het collectieve geheugen blijven hangen."

Geïnterviewde 12 komt langs andere lijnen tot een vergelijkbaar oordeel: "Mijn beeld van de rechtspraak is dat het vooral een arrogant zootje is. Ik heb er een slecht beeld van. Veel te vaak denk ik, wat gebeurt hier voor malligheid... Ik zie hier niet een echte trend in, het beeld van arrogantie blijft hetzelfde ten opzichte van 20 tot 25 jaar geleden. Het is een conservatieve groep, de opleiding verandert ook niet... Het is geen communicatiekwesatie. Voordat gewerkt wordt aan meer transparantie, moet gekeken worden naar de kwaliteit. Daar moet aan gewerkt worden."

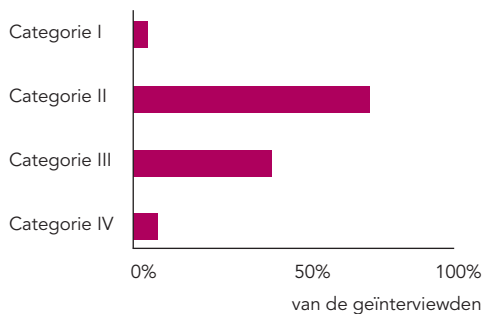
Tussenbalans

Het goede nieuws is dat de rechtspraak in de ogen van vrijwel alle geïnterviewden zich zeker niet in een reputatiecrisis bevindt. In een tijdperk waarin er voor publieke gezagsdragers en instellingen niet veel voor nodig is publie-

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

kelijk te worden gehekel en gefileerd (afzonderlijke rechters zoals mr. Tom Schalken kunnen erover meepraten), is dat winst te noemen. Maar evengoed is het glas halfleeg: de rechtspraak is ook alweer lang het punt voorbij dat die als nagenoeg onaantastbaar 'sterk merk' mag gelden. Deelt zelfs de rechtspraak in de algemene erosie van publiek gezag? (Zie Van der Meer, 2004; 't Hart, 2005.) Het lijkt erop. Overigens is het zeker niet de eerste keer in de recente geschiedenis dat velen kanttekeningen plaatsen bij de organisatie en werkwijze van de rechtspraak (zie hoofdstuk 1). Maar er is meer aan de hand, zo leert de clustering van respondenten bij de categorieën II en III (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 De frequentieverdeling van de opinieclusters



- I. = rotsvaste reputatie
- II. = opnemen voor reparatiegat
- III. = opnemen voor reparatieballon
- IV. = reparatiecrisis

De implicatie van het categorie II-perspectief is dat de rechtspraak zich effectiever moet gaan verhouden tot een veeleisender maatschappelijke omgeving. De implicatie van het categorie III-perspectief is dat verbetering van zowel de eigen bedrijfsvoering als de bedrijfscultuur moet worden doorgezet en nadrukkelijker moet worden gecommuniceerd. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk inventariseren we welke adviezen de geïnterviewden op beide vlakken in petto hadden.

5 Van diagnoses naar remedies: adviezen voor reputatieversterking

Tijdens de interviews werd ook expliciet gevraagd naar manieren waarop de rechtspraak zijn reputatie actief zou kunnen (of moeten) bewaken en verstevigen. Dat leidde tot de nodige adviezen. Deze worden hieronder besproken.

Overeind blijven in de toeschouwersdemocratie

Wie reputatie zegt, zegt media. Het eerste wat de Rechtspraak te doen staat, is volgens de meeste geïnterviewden dan ook meer inzicht verwerven in hoe media werken, en dan met name op momenten dat het er echt op aankomt. De volgende drie citaten illustreren de heersende opvattingen over de werking van de media: "Er is een cynisch spel gaande tussen de rechtspraak, politiek en media.

Journalisten zijn gemakzuchtig, vaak slecht geïnformeerd en moeten gewoon de krant vol hebben. Dus moet je die journalisten voeren, anders doet iemand anders het wel... De Raad is in die discussie volledig afwezig. Het gaat – in debatten – steeds alleen om een advocaat namens zijn cliënt” (26). “De negatieve media-aandacht en het gemak waarmee de politiek achter die publieke kritiek aanloopt, maken dat een veel scherpere en bredere kritiek zich ontwikkelt in het publieke domein dan wanneer je het zou baseren op algemene prestaties. De media bespelen het publieke domein. Er is voornamelijk aandacht voor de zaken die niet goed gaan, die komen onder een vergrootglas. Er komt natuurlijk zelden in de krant dat er een mooie goedlopende beslissing is geweest die goed is gemotiveerd” (23). En tot slot: “De wig zit hem in de media. Terwijl rechters steeds zwaarder straffen, is het beeld in de media dat rechters voor een gruwelijke verkrachting één week huisarrest opleggen. En rechters praten zich de blaren op de tong om uit te leggen dat dit niet zo is.”

Er bestaan dus duidelijke ideeën over hoe het niet zou moeten. Maar hoe zou de rechter wel op kritiek moeten reageren? Meer mediawijsheid stimuleren is één, maar daarin opereren op een manier die de organisatie past is twee. Hier staan bij de geïnterviewden meerdere opvattingen naast elkaar. Zij zijn weliswaar betrekkelijk eenduidig van mening dat de rechtspraak zich niet kwetsbaar moet maken voor het verwijt dat hij niet bereid en in staat

is fouten toe te geven, of overwegingen die tot controversiële uitspraken hebben geleid in de openbaarheid te brengen. Geïnterviewde 4 verwoordt een alom opgetekend geluid: “Als je open bent, moet je ook echt open zijn. Toegeven van fouten is geen probleem, het draagt zelfs bij aan de waardering. De wijze waarop je met je fouten omgaat, is belangrijk.” (4). De ene waarschuwt voor te hoge verwachtingen van transparantie: “Ik ben erg tegen allerlei pogingen om aan eenieder steeds maar uit te leggen hoe ontzettend goed we zijn, maar je moet ervoor zorgen dat wat je doet begrijpelijk is. Dat staat zo totaal haaks op de manier waarop in het land de rechtspraak is georganiseerd” (13). De ander waarschuwt tegen ‘verkleutering’: “Als je op tv een ingewikkelde zaak uitlegt, moet dat simpel. Maar oversimplificatie, dat middel is erger dan de kwaal. Er is een grens aan de mate van vereenvoudiging van het verhaal. Dit is lastig in media-intensieve zaken. Het zoeken is naar de balans tussen goede bewaking van nuance in de rechtspraak, maar ook in twaalf seconden in het NOS-journaal de zaak goed kunnen toelichten” (23).

Met een rechter die op een laagdrempelige manier processen en uitkomsten toelicht die in de publieke vuurlinie (kunnen) komen te liggen, heeft geen van de geïnterviewden een probleem. Maar een rechter die zichzelf of zijn collega's al te nadrukkelijk gaat verdedigen, dat ligt gevoeliger. Het luistert nauw qua maatvoering: “Ik vind het dramatisch dat het

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

OM met een officier van Justitie bij Hart van NL gaat zitten. Dit is te populistisch. De overheid moet niet al te schreeuwerig in het publieke discours positie nemen. Zij dient bescheiden te zijn, een nederige instantie. Tot het moment dat je ten onrechte wordt aangepakt: dan moet je terugknokken met het juiste medium en de juiste taal, etc.” (16).

Sommige geïnterviewden onderbouwen hun visie op de gewenste vorm en mate waarin de rechtspraak zich in de media moet laten zien met verwijzing naar de specifieke functie van de rechter in de samenleving: “De rechter heeft ook de taak om te mishagen, om tegen de opinie in te gaan. Series over rechtspraak zijn allemaal zeer integer, de afwegingen komen goed aan bod en ze worden goed bekeken. Daar ben ik dus niet bang voor. Maar ik snap de angst. Buruma bijvoorbeeld legt dingen goed uit, ook moeilijke dingen. Je kunt bijvoorbeeld iemand van buiten de club inhuren die dilemma’s goed kan voorleggen en daar vrijer in kan zijn” (26). Het idee om ‘iemand in te huren’ vindt zijn oorsprong in de gedachte dat media makkelijker kleven aan persoonlijkheden: “Instituten hebben een persoonlijk gezicht nodig. Beeldinformatie is zo ontzettend belangrijk. Probleem is dat bij rechtspraak te veel gezichten te zien zijn. Beter gezegd: of geen of veel. Het OM voert slechts één gezicht op bij RTL – haar naam is Susanne Terporten. Zij is persofficier van justitie in Utrecht. Die aanpak werkt. Dus men moet dringend op zoek naar iemand die

gezaghebbend het verhaal van de rechtspraak kan vertellen. Nu heb je de vijf hoogste bestuursrechters en die zitten heel de tijd om elkaar heen te friemelen, wat de reputatie niet ten goede komt” (6). Ook de Raad van de rechtspraak zelf krijgt in dit verband de nodige praktische pr-adviezen:⁴ “De voorzitter van de Raad zou wel een wat meer onafhankelijke rol kunnen spelen. Hij zou wel wat bekender mogen zijn, dat hij zegt hoe moeilijk het was. Misschien zou het ook goed zijn om in een goed praatprogramma te zitten om te vertellen hoe het er nou aan toe gaat. Daar zitten ook advocaten, daar zou dus ook een voorzitter van de Raad voor de rechtspraak aanwezig kunnen zijn. Dat doet hij nu niet, maar ik denk dat als hij het aanbiedt, dat hij door eenieder gevraagd wordt. Ik denk dat als ze dat doen met een goede mediastrategie, dat ze daar wel goed aan zouden doen” (15).

Deze opvatting wordt elders bijna woordelijk herhaald. Het Openbaar Ministerie wordt daarbij telkens expliciet als voorbeeld genoemd: “Een van de problemen van de rechtspraak is dat die niet één gezicht heeft, geen woordvoerder heeft; er is geen baas van de rechter. Dat is een gevolg van de versplintering van de organisatie en van de organisatie in de top. Er is ook onenigheid wie wat mag zeggen en hoe ver men daarin mag gaan. Als ze wat zeggen, dan gebeurt dat in een forum van eigen kring. Of je moet zeggen dat de voorzitter van de Raad van de rechtspraak alle controversiële uitspraken van de

4 Meer organisatorisch getinte adviezen komen in de volgende paragraaf uitvoerig aan bod.

rechtspraak kent en die kan uitleggen. De woordvoerder moet een goed spreker zijn, niet te belazerd de minister in zijn rol en in zijn functioneren toe te spreken. Het veronderstelt een beroepsgroep die dat ook een geschikte rol vindt. Het is een nieuwe realiteit die via, met en door de media wordt vormgegeven en dat veronderstelt ervaring en een soort antenne ervoor. En dat is momenteel allemaal niet aanwezig. Als je zou willen weten wat je zou kunnen doen, kijk naar het OM. Die hebben leergeld betaald, dat zijn deelnemers geworden. Dat hebben de rechters niet en dus staan ze altijd op achterstand " (5).

Anderen benadrukken echter dat de keuze voor 'reputatiemanagement' kritisch moet worden bekeken: "Waar de rechtspraak nu mee te maken heeft, mag niet verengd worden tot reputatie en reputatiemanagement; dan zijn we niet goed bezig. Als je namelijk doet alsof je uitleg geeft, maar niet geïnteresseerd bent in de reactie, dan is het *fake*" (8). Hier klinkt dus een ander geluid waarbij het accent niet zozeer ligt op leren van de ervaringen van andere instituties, maar zelf een vorm vinden die past bij de eigenheid van de institutie die de rechtspraak vormt: "Ik denk dat de Raad voor de rechtspraak een gestructureerde vorm van communicatie moet ontwikkelen en vooral ook een visie daarop. Niet per casus uitleggen, maar meer uitleggen wat je doet op lokaal niveau. Er zijn veel momenten geweest in de afgelopen jaren, waarop niemand iets uitlegde. Ze moeten zichtbaarder

worden. Dat moet je wel met verstand doen" (9). Zinvol communiceren, betekent misschien ook dat men bepaalde zaken niet moet doen, volgens deze twee voorbeelden: "De vraag voor de raad is of hij niet moet proberen zijn eigen regels te schrijven. Bij Pauw en Witteman gaat de raad het niet winnen. Die wedstrijd moet de raad niet willen spelen. De rechtspraak moet goed blijven in wat hij is, en op zijn eigen manier communiceren" (27). De rechtspraak moet volgens een ander een eigen vorm van pr ontwikkelen waarin responsiviteit naar de burger toe centraal staat, zonder dat de rechtspraak daarbij moet zwichten voor meerderheidsopvattingen zoals de gedachte dat slachtoffers meer rechten toekomen: "Het gevaar is dat reputatiemanagement wellicht tot meer slachtoffercultus gaat leiden. Daar ben ik mordicus tegen. De magistratelijke kwaliteit moet voorop staan. In de huidige samenleving hebben mensen nog weinig besef waarom we een onafhankelijke rechterlijke macht hebben, een EHRVM, etc. Wie dat gaat vertellen? Charisma, nuance en toegankelijkheid zijn van belang. Iemand die gezag uitstraalt" (14).

Ook, of misschien wel juist voor dit type boodschappen is het van essentieel belang dat je als institutie 'een gezicht' naar voren kunt schuiven: "Misschien moet er wel een communicerende rechter zijn die namens het systeem optreedt. Het mag best een 'rechter' zijn, ga maar op zoek naar een communicatieve rechter die in duidelijke termen kan uitleggen.

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

Dat doe je niet meer met de toevallige voorzitter van de raad. Weten hoe communiceren werkt, zoek maar je eigen Robbert Dijkgraaf, die het prima kan uitleggen. Zo iemand is denk ik een antwoord: hij is authentiek, heeft gezag, is van deze tijd, en spreekt aan buiten zijn peergroup" (4). Een andere ondervraagde benadrukt nog concreter het belang van een eigen profiel en een eigen communicatiebeleid dat niet aanvangt in de media, maar op scholen: "De raad moet zorgen dat er bij zaken met een hoog mediaprofiel rechters geselecteerd worden die daar goed in zijn en daaromheen goede persbegeleiding geven. Ook moet hij bezig blijven met zachtere communicatie, zoals voorlichting, lesmateriaal voor scholen en kennisoverdracht over het staatsstelsel. Kortom: meer coöperatie met het onderwijs" (23).

De rol van de Raad voor de rechtspraak

Tot slot van dit hoofdstuk staan wij stil bij het bredere tableau aan adviezen op het gebied van (de organisatie van) reputatiemanagement die geïnterviewden voor de Raad voor de rechtspraak in petto hebben. Dat de raad er tien jaar na zijn oprichting in dat opzicht nog lang niet is, mag duidelijk zijn, althans volgens sommige ondervraagden: "Bij de raad heerste het gevoel dat men toch goed bezig was, onder meer met het technologisch ontwikkelen, het professionaliseren van rechters, kwaliteitsmanagement, etc. Toen gaf ik al aan: 'ik weet niet of jullie het zo zullen redden in

het debat dat eraan zit te komen'" (7). De Raad voor de rechtspraak is weliswaar niet 'de baas' van de rechtspraak, maar kan veel doen om de reputatie van de institutie te versterken, op allerlei terreinen. Te beginnen met de communicatieve capaciteit van de institutie: "De raad kan rechtbanken uitdagen om op een bepaalde manier te communiceren en hij kan rechters begeleiden, ook door middel van scholing. Want de werelden van het recht en de pr liggen te vaak nog te ver uit elkaar" (24). En: "Ik vind wel dat als je het hebt over het begrip 'legitimiteit' en meer begrip willen voor je instituut, dat daarbij hoort dat je veel meer moet uitleggen wat je doet en waarom je het doet. (...) De ervaring leert dat daar waar de organisatie een goede communicatiestrategie heeft, dat je dat ontzettend helpt" (9).

Sommigen leggen in hun advies aan de Raad voor de rechtspraak de nadruk op meer activistische pr en voorlichting. "Er ligt hier een taak voor de Raad voor de rechtspraak om als spreekbuis op te treden en daar wel iets aan te doen" (25). Meestal worden heldere voorbeelden genoemd van contexten en casussen waarin een actievere rol wenselijk zou zijn. Deze geïnterviewde denkt onder meer aan een discussie met een advocaat in een praatprogramma. "De rol van de Raad voor de rechtspraak: de voorzitter zou wel een wat meer onafhankelijke rol kunnen spelen. Hij zou wel wat bekender mogen zijn, dat hij zegt hoe moeilijk het was. Misschien zou het ook wel eens goed zijn om in een goed praatpro-

gramma te zitten om te vertellen hoe het er nou eens aan toe gaat. Daar zitten ook advocaten, daar zou dus ook een voorzitter van de Raad voor de rechtspraak aanwezig kunnen zijn. Dat doet hij nu niet, maar ik denk dat als hij het aanbiedt, dat hij door eenieder gevraagd wordt" (15).

Een ander denkt terug aan een moment dat het geluid van de raad ontbrak. Als voorbeeld noemt hij de casus Lucia de B. Volgens hem stonden zorgvuldigheid en kwaliteit hier het meest onder druk. Hij had het goed gevonden als de rechtspraak helder had gemaakt wat hij uit deze casus heeft geleerd en welke verbeteringen zijn toegepast om dit in het vervolg te voorkomen. Hij ziet hier vooral een rol voor de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (2).

Bij dit alles luistert de toonzetting natuurlijk nauw: "De Raad voor de rechtspraak. Die kan wel in constaterende sfeer uitspraken doen: als u dat doet, dan kunnen wij minder... Maar alsjeblieft geen noodkreten van: 'De rechtsstaat is in het geding'. De rechtsstaat lijkt wel voortdurend in het geding. Dan vraag je wat precies het risico is en dan komen er tien definities" (21). Een belangrijk discussiepunt is ook de taakverdeling op het gebied van externe communicatie binnen de verschillende geledingen van de rechterlijke organisatie. Moet de raad de regisseur daarvan zijn, of is het – geheel in de traditie – wenselijker om uit te gaan van een subsidiariteitsbeginsel, zoals deze geïnterviewde bepleit: "Als raad kom je aan bod bij algemene kwesties. Dat komt

alleen niet zoveel voor. Bij specifieke zaken moet de rechter of president het woord doen of een voorlichter sturen. Het is het beste als de individuele rechter het bij individuele zaken doet. Tenzij hij onder vuur ligt, dan moet de president optreden" (29).

Veel adviezen overstijgen het terrein van communicatie en pr. Het is ook een zaak van bedrijfsvoering: "De rechtspraak heeft echt kansen laten liggen qua organisatie. Ik vind het jammer dat vanuit de rechtspraak niet naar de voorkant is gelopen. Bijvoorbeeld een e-court: maak een groot court huis, maar zorg wel voor verschillende vormen zodat burgers kunnen kiezen" (25). Sommigen vinden de raad nu nog te veel een *primus inter pares*: "De raad kan zich wel degelijk met de onafhankelijkheid van de rechter bemoeien. De rechter is slechts in loondienst. Je moet je voegen naar de instructies van de wet zelf. Als het gaat om gedragingen, uitingen, moet men oppassen. Net zoals het staatshoofd zich ook heeft te voegen naar de volksvertegenwoordiging" (21). En: "Het zou wel helpen als de burger weet dat de rechters ook onderdeel uitmaken van een structuur." Het zou helpen als de raad ervoor zorgt dat de rechtspraak zich meer als een eenheid profileert" (31). Een ander zegt: "Maar met de raad alleen ben je er niet. De rechtbankbesturen hebben dezelfde onmacht. Iedereen verwijst naar de ander. Het schommelt te veel en is te veel afhankelijk van individuen. Dat kan niet. Professionele standaarden en eenzelfde basis

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

in de organisatorische context zijn essentieel. En om dat te handhaven, is een bestuurlijke verantwoordelijkheid noodzakelijk. Anders houd je je onafhankelijkheid niet droog (...). De onafhankelijkheidsstatus van de rechtspraak staat niet ter discussie, maar wel zijn bedrijfsvoering en professie" (30).

Een laatste advies is dat de raad er simpelweg voor moet zorgen dat hij voldoende in contact staat met volksvertegenwoordigers, die immers niet alleen een cruciale schakel vormen in de dynamiek van de publieke beeldvorming over de rechtspraak, maar ook een cruciale rol spelen in de totstandkoming van de randvoorwaarden waaronder de rechterlijke organisatie moet functioneren (wet- en regelgeving, budgettering): "Het is goed dat er 'geregisseerde ontmoetingen' zijn tussen de raad en bijvoorbeeld de politiek. Maar soms is het nog waardevoller als je vrijelijk in een informele context kunt praten" (31).

Met dit laatste advies, dat zo praktisch en eenvoudig van aard is dat het zomaar over het hoofd kan worden gezien, besluiten we dit hoofdstuk. In het nu volgende slothoofdstuk reflecteren we op de betekenis van de empirische bevindingen met behulp van het in hoofdstuk 2 geschetste kader.

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

*Om te onderzoeken wat het orakel bedoelde, moest ik naar alle mensen die de naam hadden iets te weten. En ik zweer bij de Hond, mannen van Athene, want tegen u moet ik de waarheid spreken, dat ik ervaren heb dat zij die de grootste faam hadden, op mij de indruk maakten bijna de minste wijsheid te bezitten, als ik de uitspraak van de godheid toetste. Anderen die minder aanzien genoten, bleken meer verstand te hebben.
(Plato in de Apologia, 22a)⁵*

1 Reputatie en positie onder druk?

Waar situeren de geïnterviewden nu de rechtspraak in termen van de strategische driehoek van Moore (zie figuur 2.3-2.5)? Het is moeilijk daar een categorisch antwoord op te geven. Hoofdstuk 3 liet zien dat er sprake is van aanzienlijke perspectief- en meningsverschillen tussen de ondervraagden, en dat er vaak onderscheid gemaakt wordt tussen de situatie op verschillende rechtsgebieden. Dat in aanmerking genomen, dringen zich de volgende algemene observaties op.

- 1 De *missie* van de rechtspraak roept brede positieve gevoelens op, ook al verschillen geïnterviewden in de specifieke omschrijving van de kern van die missie. Ook de
- 2 Het *operationele prestatieniveau* is een veel minder rustig bezit. De integriteit, professionaliteit en deskundigheid van de gemiddelde rechter worden hoog aangeslagen, maar tegelijkertijd plaatst een niet te negeren deel van de ondervraagden kritische kanttekeningen bij de bedrijfsvoering, de niet-uitlegbare grote variatie tussen rechters en rechtbanken in uitspraken, bejegeningpraktijken, de externe communicatie (variërend van de uitleg van vonnissen tot het strategisch opereren in de hedendaagse mediacratie) en het schijnbaar beperkte zelfreflectieve vermogen (zoals blijkt uit de omgang met wrakingen en dwalingen).
- 3 De ondervraagden achten het politiek-maatschappelijk *draagvlak* voor de rechtspraak niet zonder meer rotsvast. Zijn reputatie is op dit moment niet vanzelfsprekend die van een 'sterk merk'. Meer dan twee derde van de geïnterviewden meent dat de rechtspraak zich wat meer zorgen zou mogen maken over de beeld-
- 5 Toelichting bij dit citaat: Socrates' zoektocht laat volgens Plato zien dat (goede) reputatie en wijsheid uiteenlopende ascripties zijn. Immers, eerst beschouwde hij zijn gesprekken met politici (met de beste reputatie maar de minste wijsheid), daarna de dichters: 'Ook van de dichters had ik al gauw begrepen dat hun scheppingen niet voortkwamen uit wijsheid, maar dat het hen door hun aanleg ingegeven werd, zoals dat bij profeten en waarzeggers ook gebeurt. Die doen ook allerlei prachtige uitspraken zonder te begrijpen wat ze zeggen.' Kortom: zowel gesprekken met publieke beslissers als met belangrijke entertainers kunnen Socrates niet van de indruk afbrengen dat reputatie in de weg staat van wijsheid.

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

vorming die over hem kan ontstaan (de categorie 'reputatiegat' uit figuur 2.5), dan wel dat er ook gegronde redenen zijn om zich zorgen te maken over het functioneren van de rechterlijke organisatie (de 'reputatieballon' die zomaar kan barsten uit figuur 2.5). De rechtspraak is meer dan vroeger voor zijn politiek-maatschappelijke krediet afhankelijk geworden van de publieke beeldvorming over zijn functioneren. Die beeldvorming wordt niet zozeer bepaald door verstandige commentatoren die de 'big picture' (patronen in de bedrijfsvoering en -resultaten) in het oog houden, als wel door (a) een disproportioneel aantal mediagenieke en dus per definitie omstreden 'grote' dossiers (meestal strafzaken) en (b) affaires waar het rechterlijk optreden zelf onderwerp van kritiek is (Wilders, Chipshol, dwalingen, wrakingen, De Graaff).

In hoofdstuk 2 gaven wij aan dat werken aan de strategische positionering van een publieke organisatie neerkomt op het vinden van evenwichten in drie centrale spanningsvelden, die wij als volgt toelichten.

- Willen versus moeten: de *sturingsspanning* tussen de eigen opvatting van de missie en het draagvlak voor die opvatting binnen de 'authorizing environment'.
- Willen versus kunnen: de *prestatiespanning* tussen de in kernwaarden, plannen en prestatieafspraken geconcretiseerde missie van de organisatie en haar daad-

werkelijke operationele capaciteit voor de realisatie van die missie.

- Kunnen versus mogen: de *autorisatiespanning* tussen de feitelijke capaciteit en werkwijze van de organisatie en het draagvlak dat daarvoor binnen de authorizing environment bestaat.

De in hoofdstuk 3 gepresenteerde onderzoeksresultaten suggereren dat leidinggevende rechters op dit moment vooral prioriteit zouden moeten geven aan de twee laatstgenoemde spanningsverhoudingen. De missie, hoewel enigermate ambigu, is onder de ondervraagden simpelweg onomstreden. Van grote *sturingsspanningen* (zoals die wel regelmatig aan de orde zijn bij bijvoorbeeld de politie, het onderwijs en de corporatiesector) is rond de rechtspraak geen sprake. Dat maakt de missie ook een natuurlijk aangrijpingspunt voor strategische beïnvloeding van de publieke beeldvorming over de rechterlijke organisatie. Uiteindelijk vindt iedereen het essentieel dat er rechtspraak is. Wie op eigentijdse manier toont en uitlegt dat de organisatie waaraan deze taak is toevertrouwd deskundig en gewetensvol met die opdracht omgaat, staat al met 1-0 voor ten opzichte van veel andere publieke organisaties waarvan de missie zelf onderwerp van meningsverschillen is (denk aan de spagaat tussen retributie en resocialisatie die de Nederlandse penitentiaire sector moet maken, of aan de spanning tussen de hulpverlenende, handhavende en justitiële componenten van de politiefunctie).

Het gat tussen missie en realisatievermogen is niet nieuw, maar maakt wel deel uit van een realiteit die problematisch kan worden opgevat. Er zijn in een samenleving met miljoenen mensen natuurlijk altijd meer geschillen en delicten dan rechterlijke capaciteit om ze allemaal, tijdig en diepgaand te kunnen behandelen. Zolang er echter een beeld bestaat dat de rechter naar vermogen doet wat hij kan, de (voor)selectie van wat wanneer bij de rechter terechtkomt op verdedigbare wijze verloopt en er voldoende alternatieve afdoeningsmodaliteiten en geschilbeslechtingsmethoden beschikbaar zijn, is de inherente *prestatiespanning* waar de rechtspraak mee wordt geconfronteerd voor alle partijen draaglijk te maken. Een primair zorgpunt ligt wellicht bij de vraag of de rechterlijke organisatie wel voldoende in staat is het hoofd te bieden aan de sterk toegenomen technische complexiteit en internationale verwevenheid van veel disputen en strafzaken, maar ook aan de intrinsieke complexiteit en verwevenheid van het recht zelf.

De problemen die de geïnterviewden signaleren, vallen grotendeels op het vlak van de maatschappelijke waardering voor manier waarop de rechter (rechtsgang) en de rechterlijke organisatie (rechtspraak) opereert. Er is sprake van voelbare – en bij ongewijzigd beleid ongetwijfeld groeiende – *autorisatiespanning* tussen hoe het rechterlijk bedrijf intern en extern functioneert en het verwachtingspatroon van een ‘goed opererende recht-

spraak’ dat onze gesprekspartners als norm hanteren. De een legt de nadruk op dit, en de ander op dat specifieke aspect, maar gecombineerd rijst het beeld op van een organisatie die een uiterst nastrevenswaardige missie op een over het algemeen rechtschapen en toegewijde maar op tal van punten aantoonbaar suboptimale en te reactieve en defensieve manier nastreeft.

In termen van de ‘reputatietempel’ van figuur 2.2 zijn het vooral de zuilen 2, 4 en 6 die daarbij in het geding zijn: rechtsgang, visie en leiderschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit roept het beeld op van een tempel die met de helft van de zuilen die hij nodig heeft, zijn fronton en kroonlijst van goede reputatie moet zien te dragen. Dan is het niet ondenkbaar dat bij een stevige storm het gehele bouwwerk schade oploopt. Maar zover hoeft het niet te komen. Er zijn zeker nog voldoende mogelijkheden om tot restauratie van het bouwwerk over te gaan.

2 De wegen naar reputatieversterking

Hoe nu om te gaan met deze realisatiespanning? Of, breder geformuleerd, welke wegen staan open voor de (leiding van de) rechtspraak om zijn toch kwetsbaar geworden reputatie te versterken, en de weg terug te vinden naar die van een ‘sterk merk’? De zittende magistratuur is niet de enige die zich met een dergelijke strategische herpositioneringsopgave ziet geconfronteerd. Zo moest het OM zich in de periode 1993-2010 van veel

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

verder terugvechten uit de diepe reputatiecrisis waarin het ten tijde van de rapporten Van Traa en Donner was terechtgekomen.

Twee richtingen

De antwoorden uit de interviews zijn in figuur 4.1 in een schema geplaatst waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen grofweg twee diagnose- en verbeteringsrichtingen die wij hier typeren met 'goed je werk doen' (in termen van figuur 2.6: de strategie van prestaties in overeenstemming met het verwachtingspatroon brengen) en 'tonen hoe je het doet' (in termen van figuur 2.6: de strategie van bekendmaken en bekend raken). Het eerste cluster heeft betrekking op primair intern gerichte interventies, die tot doel hebben het

functioneren van de rechtspraak zelf te verbeteren, zowel de inhoudelijke juridische kwaliteit van de uitspraken (ofwel de *rechtspraak*) als de organisatorische vormgeving van zaken (ofwel de *rechtsgang*). Het tweede cluster situeert de rechtspraak binnen het bredere publieke domein van opinievorming en debat over samenleving, bestuur en politiek, en stelt daarmee de wijze waarop de rechtspraak zich extern presenteert centraal. Uit figuur 4.1 blijkt dat er twee uiteenlopende denkrichtingen worden geschetst om het reputatievraagstuk de baas te blijven. Daarvoor is specifieke en gerichte aandacht nodig voor prestaties in de gebieden *rechtspraak* en *rechtsgang*; en voor percepties in de *directe interacties* met stakeholders, en in de *indirecte beeldvorming*.

Figuur 4.1 Twee denkrichtingen: prestaties en percepties

Prestaties: goed je werk doen	Percepties: tonen hoe je het doet
1. In de <i>rechtspraak</i> (het juridisch oordelen): Goede professionele kwaliteit Juridisch inhoudelijk verstandig In wijsheid genomen beslissingen Een zekere voorspelbaarheid/vergelijkbaarheid	2. In de <i>directe interacties</i> met justitiabelen en andere stakeholders: Een mate van bezonkenheid Aandacht voor toelichting vonnissen Responsieve houding Tijdspaden communiceren
3. In de <i>rechtsgang</i> (interne organisatorische uitvoering) Strakkere bedrijfsvoering staat los van inhoudelijke onafhankelijkheid van rechter Doorlooptijden blijven doorn in het oog Meer innovatief denken en handelen is welkom De rol voor de Raad voor de rechtspraak duidelijker positioneren en profileren Digitaliseren	4. In de <i>indirecte beeldvorming</i> via de publieke opinie: Persrechter heeft al verbetering gebracht Nu nog meer actief responsief zijn Uitleg geven over wat & hoe, waarom je op een bepaalde wijze handelt, waarom de rechtspraak zo werkt Tegelijk zelf bewust bepalen wat je naar buiten wil brengen (Herkenbaar) gezaghebbend gezicht geven aan de rechtspraak

Enkele denkrichtingen lijken op het eerste gezicht tegenstrijdig te zijn. Zo treffen we in de interviews meerdere paradoxale uitlatingen.

- Een pleidooi voor wel afstand houden en toch geen afstand bewaren.
- Tegen de verwachtingen in durven te gaan, maar wel doen aan verwachtingenmanagement.
- Niet doen aan pr-rechtspraak, maar wel aan de burger in begrijpelijke taal uitleggen wat je nu gedaan hebt.
- Een herkenbaar gezicht naar voren schuiven, maar niet iemand die te aanwezig is.
- Een krachtiger bestuur, maar met respect voor onafhankelijkheid van de rechters.

Illustratief hierbij is de manier waarop over onafhankelijkheid gepraat wordt. Bijna iedereen vindt onafhankelijkheid de belangrijkste waarde van de rechtspraak. Maar zij moet niet misbruikt worden en doorslaan naar arrogantie. Verscheidene keren (n=5) wordt hier het woordpaar bolwerk/netwerk gebruikt: "Je kan alleen overleven als je je bewust bent dat je onderdeel bent van netwerken, van mensen, groepen die naast jou staan. Wat niet wil zeggen dat er gelijkheid is op functie, maar wel op relaties. Van bolwerk naar netwerk. Je gaat de berg af, en je komt in de horizontale relatie. (...) Maar ik zie die verandering van bolwerk naar netwerk, die is er gewoon, die wordt niet teruggedraaid" (4). Ook: "Reputatie is extern kwetsbaar, het laatste bolwerk moet ook mee. Machtscorruptie: elkaar in posities houden. Belangenbehartiging, ook onder rechters. Wat

we zien zijn excessen, maar wel deel van een proces dat in de hele samenleving heeft plaatsgevonden" (17). En: "Het rechtbankbestuur moet actiever zijn in de publieke verantwoording. Daarmee verweer je je het beste tegen PVV-achtige kritiek dat de rechtspraak een bolwerk is van D66'ers en mensen met dubbele achternamen" (30). Deze terminologie is interessant in het licht van onze eerdere opmerkingen dat de reputatie van publieke instituties voldoende autorisatie vereist. Een bolwerk hoeft nauwelijks verantwoording af te leggen, behalve intern. In een netwerk zijn er veel vaker en minder voorspelbare contactmomenten tussen de verschillende professionele actoren onderling en tussen de institutie en de burger.

Deze respondenten vinden onafhankelijkheid de belangrijkste waarde van de rechtspraak (passend in het op de staatkundige logica van de trias gebaseerde 'bolwerk'-denken), maar zij moet niet misbruikt worden en ook niet doorslaan naar arrogantie (een verwijt dat past in de netwerklogica van het moderne 'governance'-denken). Dergelijke en/en-kwesties brengen uiteraard de nodige dilemma's mee. Is het mogelijk om hier een balans in te vinden? Het is niet aan ons om het ene antwoord hoger te waarderen dan het andere. Wij registreren slechts dat deze antwoorden die op het eerste gezicht wezenlijk incoherent lijken, evenredig verdeeld naar voren komen uit de kring van 'authorizers' en andere stakeholders van de rechtspraak. Dat maakt de omgang met

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

dergelijke paradoxale verwachtingspatronen tot de centrale opgave in het strategisch (reputatie)management van de rechtspraak.

Balanceeract

In het inleidend citaat van Plato boven aan dit hoofdstuk zagen we dat reputatie die verwijst naar faam, kan worden gecontrasteerd met wijsheid. Dit zet ons op het spoor van een reputatiebegrip dat zowel gekenmerkt wordt door de zorg om 'stil te presteren' enerzijds als door de aandacht voor percepties, bekendheid en waardering anderzijds. Deze beide 'sporen' worden hieronder toegelicht en geordend in een handelingsgericht model. Reputatievorming door prestaties heeft betrekking op een aantal van de onderstaande elementen:

- toegankelijkheid/betaalbaarheid;
- snelheid, efficiëntie;
- responsiviteit/respect/bejegening;
- deskundigheid, bewust bekwame uitoefening van het beroep;
- onpartijdigheid, neutraliteit;
- motivatie, organisatiecultuur;
- omgang binnen de organisatie met eigen fouten c.q. klachten.

Uit de interviews blijkt meerdere keren dat deze elementen een belangrijke rol kunnen spelen in de vorming van ons oordeel over de rechtspraak. Wanneer het vertrouwen van cliënten en partners in de rechtspraak afkalft, dan liggen suboptimale prestaties daar hoogst-

waarschijnlijk mede aan ten grondslag. Daarom is het aangewezen om dit spoor te nemen.

Reputatievorming door (gerichte beïnvloeding van) percepties betreft dan weer de mate waarin en de manier waarop (pers)rechters en presidenten erin slagen om zich te positioneren als gewaardeerde spreekbuizen van hun beroepsgroep. Zij moeten de buitenwacht ervan overtuigen dat zij en hun collega's het rechterlijke werk zo goed mogelijk doen. Reputatievorming door communicatie heeft aldus geïnterviewden betrekking op onderstaande elementen:

- propaganda, pr;
- voorlichting, educatieve functie;
- verdediging van de eigen organisatie;
- verdediging en toelichting van vonnissen;
- maar ook: signaalfunctie over maatschappelijke/beleidsmatige/rechtspolitieke vragen.

Dit waren de meest genoemde elementen in de interviews wat het tweede – externe – spoor betreft. Daarbij is opvallend dat er van de rechtspraak een actievere, maar niet noodzakelijk populairdere rol wordt verwacht. Responsiviteit is een groot aandachtspunt, en tegelijk past het een instituut als de rechtspraak niet om overal op te reageren – ook al wordt dat door sommige partijen gevraagd. Hier tekent zich een uitdaging af die betrekkelijk veel weg heeft van een hachelijke evenwichtsoefening. De kans is overigens klein dat men zonder struikelen de overkant haalt, maar

de oefening weigeren is al helemaal geen optie. Het meest illustratief zijn de aansporingen die uit journalistieke hoek komen. Deze roepen het beeld op van de ene waakhond van de macht (de journalistiek) die langs de kant een andere (de rechtspraak) staat aan te moedigen om dapper en strijdvaardig vooruit te komen en niet ongeïnspireerd of bang in het mediamoeras weg te zinken.⁶

De beide dimensies van reputatie (de stille en de zichtbare) kennen een andere focus (zie figuur 4.2). Links in het schema gaat het om normatieve inbedding van sociale instituties waarbij een organisatie legitiem is als ze aan een *minimum* van de norm voldoet om haar functie te kunnen uitoefenen. Normen zijn weliswaar aan verandering onderhevig, maar zijn toch vooral een continue, duurzame factor in het sociale leven. Hier is dus een vrij ouderwetse vorm van wijsheid gewenst. In de interviews kwamen de termen 'bezonkenheid', 'onverstoorbaar' en 'onafhankelijk' voor, terwijl media onvoorspelbaar, wispelturig zijn en

steeds op zoek zijn naar mediafiguren die het goed kunnen uitleggen. Rechts gaat het om een streven naar een *maximum* aan positief gewaardeerde zichtbaarheid in het publieke domein. Hier is dus mediapersoonlijkheid gewenst. In de interviews vielen de termen 'kwetsbaarheid tonen', 'fouten toelichten' en 'verbindingen maken'. Uiteindelijk betekent dit dat voor de rechtspraak reputatie dus altijd samenhangt met het vinden van de juiste verhouding tussen wijsheid en persoonlijkheid.

De gekozen figuur hieronder is een ruit. Dit is een passende metafoor omdat ruiten (in ramen) gekenmerkt worden door toegankelijkheid en zichtbaarheid zonder dat de scheiding tussen binnen en buiten wordt opgegeven. Een nauwkeurig bewaakte vorm van transparantie lijkt ook voor de rechtspraak van belang om tegemoet te komen aan de roep om responsiviteit. Dat betekent niet dat alles 'op straat' hoeft komen te liggen: niet alle ramen opengooien, maar ook niet alles dichttimmeren opdat ze niet kunnen worden ingegooid.

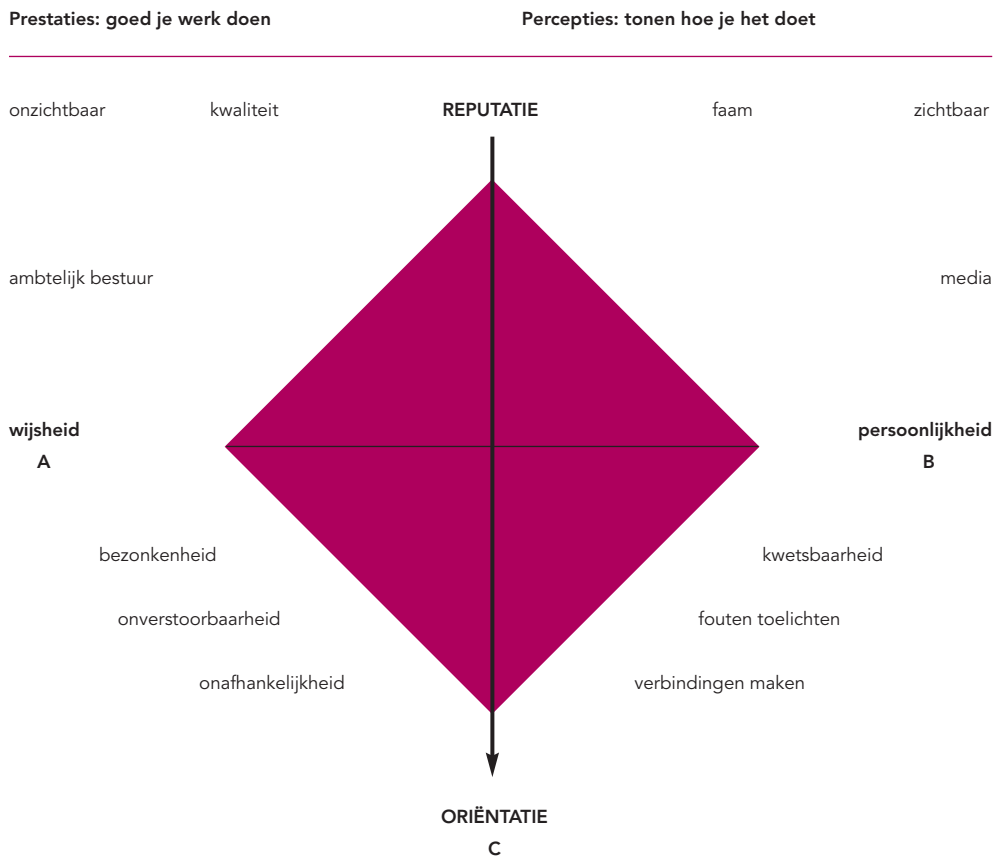
- 6 Zo tekenden we de volgende antwoorden op: "U leeft in een mediocratie waarin heel veel zenders ook ontvangers zijn geworden. Elke maatschappelijke organisatie is zich daarop aan het aanpassen en dat moet u ook doen. U moet zenden, helder communiceren, afscheidnemen van uw vaktaal. Nu communiceert u alleen intern, naar andere rechters. Hoe? Het kan me niet schelen hoe, en hoe ze dat op tv moeten doen. Zorgt u zelf maar dat u de burgers bereikt vanuit de kern van uw beroep. Een van de dingen die ik u kan aanbevelen, is om Nederlands te schrijven..." (journalist 1). Een ander waarschuwt tegen een verkeerd begrip van transparantie: "Transparantie is niet hetzelfde als alles laten zien. Transparantie gaat om het proces en de verschillende stappen die je laat zien. Als er openbaarheid van de zitting via de journalistiek binnenkomt, dan gaat het om de manier waarop het proces wordt uitgelegd. Ik denk dat je veel meer zou moeten uitleggen waarom je tot een bepaalde uitspraak bent gekomen" (journalist 2). Een derde benadrukt dat leergeld zal moeten worden betaald: "Ik denk dat als je als rechtspraak naar buiten gaat treden, er nog meer fouten zullen worden gemaakt, wat leidt tot nog meer reputatieschade. Maar het niet doen, nee... De televisie werkt als een barre werkelijkheid, waarbij je keihard wordt afgestraft. Te weinig elan, een foute stropdas, niet goed kunnen formuleren... Maar ik denk dat je mensen wel kan trainen en wel kan leiden. Ben ik een goede woordvoerder? Ben ik geschikt om dit te doen? Die discussie moet je aangaan. Niet arrogant zijn, wel toelichtend. Zodra je dat pad op gaat, is het evident dat er weer debat ontstaat, maar het is heel belangrijk dat het gebeurt" (journalist 3).

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

Een gave ruit is tegelijk glashelder en tamelijk hard. De rechtspraak van morgen investeert in heldere communicatie (verbinding) en blijft tegelijk onafhankelijk en neutraal (afscheiding).

In de marketingliteratuur wordt gesteld dat reputatie geen doel op zich is. In de bedrijfskunde stelt men dat reputatie het middel is en dat 'oriëntatie' (wat hier duidt op het organise-

Figuur 4.2 De reputatieruit van de rechtspraak



ren van verschillende componenten binnen een systeem om meer slagkracht te genereren) het doel is. Daarom is oriëntatie hier opgenomen als uiteindelijk gewenste situatie (C): dat men een voldoende gedeeld besef heeft waarom men ertoe doet en waarop men gericht moet zijn als institutie. Afgaand op het antwoord van de Nederlandse elite zal men hiertoe een dubbel spoor moeten volgen dat overeenkomt met de twee veel genoemde sleutelbegrippen voor de reputatie van de rechtspraak: onafhankelijkheid en verbinding.

Optimale oriëntatie kan dus uitsluitend worden benaderd wanneer men de discussie over reputatie voert langs de twee sporen en men steeds van geval tot geval een goed beredeunde afweging maakt wanneer en in welke mate de nadruk op A respectievelijk op B gewenst is. De rechtspraak moet dan ook zelf in algemene zin bepalen welke momenten, fora, thema's, zaken, etc. zich lenen voor een type A- respectievelijk een type B-benadering. Er zal in de toekomst dus sprake zijn van een constant oscillerende beweging om tot intern en extern verbindende verhalen te komen.

3 Naar evenwichtig reputatiemanagement

Zo dringt zich nog een beeld op van een Vrouwe Justitia die als product- en procesbewaakster voortdurend het belang van afstandelijke wijsheid en verbindende persoonlijkheid afweegt. Vóór de horizontali-

sering van het openbare leven kon zij nog uitsluitend uit het A-vaatje tappen: gewoon recht spreken als uitkomst van onafhankelijke wijsheid zonder meer. Nu de B-wereld aan indringendheid en complexiteit heeft gewonnen en haar positie in die wereld onder druk staat, moet zij nu bovendien beter toelichten hoe zij haar rol ziet, hoe zij te werk gaat en waarom bepaalde beslissingen genomen zijn. Om de zorgen over haar reputatie enigszins af te zwakken, heeft zij nu beide weegschalen nodig om telkens te kijken waar afstand en waar verbinding geboden is. Uit de interviews komt naar voren dat als zij hierin geoefend raakt, zij zelfs mogelijk beter dan voorheen haar werk zal kunnen verrichten.

Tot besluit

Reputatiemanagement binnen overheidsinstituties is nog maar een tamelijk jong en weinig bestudeerd issue. Wij hopen dat we met deze studie hebben bijgedragen aan de verkenning van dit pas ontgonnen gebied. Dat de huidige bezorgdheid in termen van reputatie van de rechtspraak wordt geuit, zegt mogelijk iets over de intrede van een andere cultuur in het openbaar bestuur: een zekere vermarkting of vermarketing. Hoe valt die te rijmen met de stabiele monopoliecultuur die deze institutie van haar oorsprong kenmerkt? Reputatie als begrip komt uit de bedrijfs- of communicatiewetenschappen. Het is afkomstig uit marktcontexten waarbij sprake is van concurrentie om de gunsten van beleggers en consumenten-

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

ten, mensen met exit-opties. Dit overplanten naar de rechterlijke organisatie, een klassieke monopolist die opereert in de staatkundige traditie van de trias politica, is zeer gecompliceerd, zo niet problematisch. Het strekt daarom tot aanbeveling het discours van de reputatie niet zonder voorzorg te projecteren op de wereld van het recht en de rechtsstaat. Die voorzorg bestaat erin dat we alert blijven op de bijzondere positie van het instituut dat, mits het georiënteerd blijft op zijn kernwaarden, een heel eigen functie vervult ten dienste van een stabiele samenleving. De rechter is echt de laatste beslisser en dat recht komt hem alleen toe. Wanneer de rechter kampt met reputatieproblemen, mag dat in materiële zin niets veranderen aan de uitoefening van dat recht, maar eventueel wel aan de wijze waarop het wordt georganiseerd, gecommuniceerd en verantwoord.

Bibliografie

Alford, J. & J. O'Flynn (2009). 'Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings'. *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), pp. 171-91.

Benington, J. & H.M. Moore (2010). *Public Value: Theory and Practice*. Londen: Palgrave MacMillan.

Bos, C. van den & A. Brenninkmeijer (2012). 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak'. *Nederlands Juristenblad*, 87/21, pp. 1451-57.

Boin, R.A., M.H.P. Otten & S.L. Kuipers (red.) (2000). *Institutionele Crises: Breuklijnen in Beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Bovend'Eert, P. (2012). 'Het vertrouwen van de rechter in de rechtspraak'. *Nederlands Juristenblad* 87/4, pp. 269-75.

Bovens, M., P. 't Hart, S. Dekker, G. Verheuvél & E. de Vries (1998). 'Van persbericht tot politiek schandaal: IRT en de media'. *Beleid & Maatschappij*, 25/5, pp. 276-84.

Brink, G. van den (2009). *Geloofwaardige Rechtspraak: De Rechter als Bruggenbouwer*. Rechtspraaklezing 2008. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brommet, E. (2002). *Van Rechterlijke Macht naar Rechterlijke Organisatie*. Den Haag: Sdu.

Chavannes, M. (2012). *Rechtspraak en Publiek Debat: van Speelbal tot Gids en Baken*. Rechtspraaklezing 2011. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Docters van Leeuwen, A. (1998). 'De magistraat van de toekomst'. In: R.H.M. Jansen & D.A.C. Koster (red.). *De Magistraat van de Toekomst*. Nijmegen: Stichting Studiecentrum Rechtspleging, pp. 37-47.

Eshuis, R.J.J., N.E. Heer-de Lange & B.J. Diephuis (red.) (2011). *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bibliografie

- Fombrun, C.J. & N. Gardberg (2000). 'Who's Tops in Corporate Reputation'. *Corporate Reputation Review*, 3 (1), pp. 13-7.
- Fombrun, C.J. & M. Shanley (1990). 'What's in the name. Reputation Building and Corporate Strategy'. *Academy of Management Journal*, vol. 33, nr. 2, pp. 233-58.
- Griffiths, J. (2011). 'Vertrouwen in de rechtspraak?' *Nederlands Juristenblad*, 86/11, pp. 1028-31.
- Hargrove, E.C. & J.C. Glidewell (1990). *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Hart, P. 't (2005). 'Doing better, feeling worse: Over de erosie van overheidsgezag'. *B&M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 32(4), pp. 226-38.
- Hertogh, M. (2012). 'Een betere klachtenprocedure vergroot het vertrouwen in de rechtspraak'. *Nederlands Juristenblad*, 87/11, p. 742.
- Hoekema, A.J. (1971). *Vertrouwen in Justitie: Resultaten van een Vergelijkend Onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Huls, N. (2004). *Rechter, Ken Uw Rechtspolitieke Positie!* Utrecht: Lemma.
- Husken, M. & R. Kagie (2003). 'Rechters zitten niet op een wereldvreemd eiland'. *Vrij Nederland*, 11 oktober, pp. 48-54.
- Jagt, R. van der (2002). 'De waarde van waarden in het transparantietijdperk'. *Holland Management Review*, 83, pp. 71-9.
- Jensma, F. (2010). 'De rechter als doelwit en de mens in een toga'. *Trema*, 33/7, pp. 283-8.
- Klijn, A. (2011). 'Redactioneel'. *Rechtstreeks*, 2011/1, pp. 3-6.
- Meyer, M.W. & L.G. Zucker (1989). *Permanently Failing Organizations*. Londen: Sage Publications.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. New York: Harvard University Press.

Murphy, P. (2010). 'The Intractability of Reputation: Media Coverage as a Complex System in the Case of Martha Stewart'. *Journal of Public Relations Research*, 22 (2), pp. 209-37.

Plato (2010). *Verzameld werk deel 2*. Vert.: School voor filosofie. Ars Floreat p. 6, 22a.

Riel, C. van (2001). 'Reputatie steeds grijpbaarder'. *Communicatie*, 7 (12), pp. 24-5.

Saxton, K.M. (1998). 'Where do Reputations come from?' *Corporate Reputation Review*, 1 (4), pp. 393-9.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Californië: Harper & Row.

Sharman, J. C. (2007). 'Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation'. *Political Studies*: 2007 (55), pp. 20-37.

Smilde, M. (2003). 'De rechter, het oordeel en de stem des volks'. *M Magazine/NRC Handelsblad*, augustus, pp. 49-58.

Stuiveling, S. (2010). *Transparantie en Rechtspraak: kennis delen met de samenleving*, Rechtspraaklezing 2009. Den Haag: Sdu.

Terry, L.D. (2003). *Leadership of Public Bureaucracies. The Administrator as Conservator*. New York: M.E. Sharpe.

Tulder, R. van & Zwart, A. van der (2003). *Reputaties op het Spel. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in een Onderhandelingsamenleving*. Utrecht: Het Spectrum.

Van der Meer, T. (2004). 'Vertrouwen in de rechtspraak: Empirische bevindingen'. *Rechtstreeks*, 2004/1, pp. 8-55.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Witteveen, W.J. (1991). *Evenwicht van Machten*. Zwolle: Tjeenk Willink.

www.reputationinstitute.com. Geraadpleegd op 17 mei 2012.

Colofon

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Leden begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. P. (Pauline) Meurs
Erasmus Universiteit Rotterdam (iBMG)
Hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg

Leden

Mr. D.J. (Dick) van Dijk
Gerechtshof Arnhem
President

Mr. R.G. (Robine) de Lange-Tegelaar
Rechtbank Den Haag
voorzitter sector strafrecht

Dhr. G.J. (Gert Jan) Verhoog
Raad voor de rechtspraak
Hoofd communicatie

Voor leden van de rechterlijke organisatie zijn gratis exemplaren beschikbaar.
Deze kunnen worden besteld bij:
Raad voor de rechtspraak
Secretariaat Directie Strategie & Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
Tel. (070) 361 97 05
E-mail: researchmemoranda@rechtspraak.nl

De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van:
www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak
Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

Uitgever

Sdu Uitgevers BV, Den Haag

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Studio Typeface, Lelystad

Oplage
420 stuks

Oktober 2012

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

NSOB in opdracht van de Raad voor de rechtspraak

Auteurs: prof.dr. Paul Frissen (projectleider), prof.dr. Paul 't Hart en dr. Stijn Sieckelink

**Met medewerking van: Nancy Chin-A-Fat MSc, prof.dr. Michel van Eeten,
drs. Jorren Scherpenisse, prof.dr. Mark van Twist en ir. Ellen Wiemer**

Reputaties gewogen

Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders



Inhoudsopgave

1.	De rechtspraak: hoelang nog een 'sterk merk'?	5
2.	Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader	10
2.1	Reputaties: aard en functies	10
2.2	Reputatie in context: strategische positionering van publieke organisaties	15
3.	Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews	23
3.1	Opzet van het onderzoek	23
3.2	De publieke waardepropositie van de rechtspraak	24
3.3	De operationele capaciteit van de rechtspraak	26
3.4	Het institutionele draagvlak voor de rechtspraak	29
3.5	Van diagnoses naar remedies: adviezen voor reputatieversterking	37
4.	De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie	44
4.1	Reputatie en positie onder druk?	44
4.2	De wegen naar reputatieversterking	46
4.3	Naar evenwichtig reputatiemanagement	52
	Bibliografie	54



De rechtspraak: hoelang nog een ‘sterk merk’?

Inleiding

De rechtspraak heeft zich in de afgelopen jaren meer dan gewoonlijk in het brandpunt van de media bevonden. Sommige rechters, rechterlijke processen en rechterlijke uitspraken gingen, ondanks de mores van de Trias Politica, regelmatig kritisch over de tong van politici. Naar aanleiding van een aantal geruchtmakende zaken kwamen houding, optreden en in de Chipshol-zaak zelfs de integriteit van bepaalde rechters ter discussie te staan. Ook kwamen enkele ernstige justitiële dwalingen aan het licht. Er brak daarnaast ook recentelijk nog politiek rumoer uit over enkele rechterlijke topbenoemingen (Buruma in de Hoge Raad; Donner in de Raad van State; Silvis in Straatsburg). Kortom, het ‘merk rechtspraak’ had het moeilijk. Sommigen spreken over 2010 zelfs als een ‘annus horribilis’ voor de zittende magistratuur (Klijn, 2011).

Uniek in het meer dan tweehonderdjarige bestaan van de institutie is dergelijke turbulentie echter niet. De rechtspraak staat per definitie in een spanningsvolle verhouding tot de andere staatsmachten. Rechterlijke uitspraken botsen van tijd tot tijd bijna onvermijdelijk met stromingen in de publieke opinie. En net zoals dat gebeurt bij andere maatschappelijke elites, worden de positie en het functioneren van rechters soms indringend ter discussie gesteld. In de late jaren zestig van de vorige eeuw ging het over ‘klassenjustitie’. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw ging het over de anachro-

nistische bedrijfsvoering. In 1991 over 62% van de rechters (en officieren van justitie) die, zoals blijkt uit een enquête in *Vrij Nederland*, links van het midden stemden (waarvan niet minder dan 39% D66) en er ‘softe’ opvattingen over strafrecht op na hielden. In 1996 ging het om nevenfuncties van rechters-plaatsvervangers en om andere vormen van vermeende ‘partijdigheid’ van rechters, gehekeld in niets minder dan een ‘zwartboek’. En in 2002 om de zaakstoewijzing in het strafproces tegen de moordenaar van Pim Fortuyn (Huls, 2004), waaruit volgens LPF-parlementariër Ferry Hoogendijk opnieuw de progressieve bias van de rechterlijke macht zou blijken.

Dat er ‘altijd wel wat is’ in de beeldvorming over de rechtspraak, maakt de pieken in aandacht en kritiek die zich voordoen niet minder betekenisvol. Een institutie die onder meer de gezaghebbende beslechting van geschillen en de borging van de rechtsstaat tot haar kernfuncties rekent, kan niet zonder een robuust maatschappelijk vertrouwen in de wijze waarop zij functioneert. Dat geldt *a fortiori* voor een rechtspraak die langs een aantal wegen een steeds grotere reikwijdte en rechtvindende rol heeft gekregen; juist dan geldt: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording, en – zo kan eraan worden toegevoegd – zonder verantwoording geen gezag of legitimiteit (vergelijk Smilde, 2003).

Publiek vertrouwen

Hoe stevig zijn (grond)wettelijke positie ook mag zijn – de rechtspraak kan alleen duurzaam gezaghebbend functioneren als hij over een zeker surplus aan publiek vertrouwen beschikt. Daarbij doelen wij op vertrouwen in niet-personalistische zin. Het gaat erom dat burgers zeker zijn van de institutie, haar professionaliteit en haar integriteit, maar ook weten dat de institutie onderdeel uitmaakt van de staat en dus leed kan toevoegen. De wetenschap dat dit het geval is, sterkt rechters in hun onafhankelijke opstelling ten opzichte van justitiebelen, maar vooral ook tegenover de andere staatsmachten (die zich immers ook baseren op publieke legitimatie van hun handelen) of andere invloedrijke partijen en belangen (Bovend'Eert, 2012). Erkenning van het belang van publiek vertrouwen voor de institutie noopt rechters ertoe zich bij de totstandkoming en motivatie van hun oordelen rekenschap te geven van maatschappelijke opvattingen (zo vinden zij ook zelf, zie Husken & Kagie, 2003) en zich actief toegankelijk op te stellen (Docters van Leeuwen, 1998: 46-47). Het noopt de rechterlijke organisatie als geheel om rekenschap af te leggen over haar eigen organisatie en werkwijze (Stuiveling, 2010).

Zeker in de huidige samenleving vol 'mondige burgers' (Van den Brink, 2009) komt publiek vertrouwen in instituties – inclusief de rechtspraak – te voet, maar kan het te paard

vertrekken. Oordelen over het vertrouwen in concrete rechtspraaksituaties ('trust' – vertrouwen op) hebben directe invloed op het vertrouwen in het systeem ('confidence' – vertrouwen in), aldus Van den Bos en Brenninkmeijer (2012). Zoals blijkt uit de breed opgezette overzichtsstudie van het WODC, het CBS en de Raad voor de rechtspraak (Eshuis et al., 2011) behoeft de zittende magistratuur zich geen acute zorgen te maken dat de kracht van haar *brand* onder het Nederlandse publiek gevaar loopt. Anderen menen zelfs dat alle gegevens over vertrouwen in de rechtspraak betekenisloos zijn, en dat de zogenoemde vertrouwenscrisis een product is van 'Haags wantrouwen, door politici en de media geprojecteerd op de maatschappij' (Griffiths, 2011).

Maar tegelijkertijd groeide recentelijk wel het aantal klachten en lijkt er een stijgende trend in het aantal wrakingsverzoeken (Hertogh, 2012).¹ Ook ondervonden enkele rechters in het Wilders-proces (Tom Schalken & Jan Moors) hoe in de glazen stolp van de transparante rechtszaal en een 'mediaproces' enkele tactische of verbale 'uitglijders' hun in decennia opgebouwde professionele reputaties ernstig kunnen compromitteren. Bovendien moesten hun collega's toezien hoe het persoonlijk optreden van individuele rechters in gezichtsbepalende zaken de reputatie van de institutie sterk kan beïnvloeden.

Dit ambigue beeld past bij een samenleving die instituties steeds minder vanuit eerbied

¹ Overigens betekent dit niet dat er ook een stijgende trend te zien is in het aantal *gehonoreerde* wrakingsverzoeken, zo blijkt uit onderzoek dat op dit moment in opdracht van de Raad voor de rechtspraak wordt verricht.

De rechtspraak: hoelang nog een 'sterk merk'?

voor vanzelfsprekende autoriteit benadert en steeds meer transactioneel of op basis van veronderstelde gelijkwaardigheid.

Een onderzoek naar de reputatie van de rechtspraak kan in de context worden geplaatst van het zoeken naar antwoorden op toenemende druk vanuit de samenleving op grotendeels onaantastbaar gewaande instituten zoals de politiek, de geneeskunde, de wetenschap of de media. Zelfs klassieke professies en instituties krijgen niet langer automatisch het voordeel van de twijfel. Ook zij moeten hun legitimiteit steeds weer opnieuw verdienen door hun prestaties en de *beeldvorming* over die prestaties, zo hielden de oude journalistieke rotten Jensma (2010) en Chavannes (2012) hun rechterlijke gehoren recent nog maar eens voor. In de hedendaagse mediacratie is de notie van een 'gezagsbolwerk' een anachronisme geworden. Een in de tijd samenvallende reeks incidenten die via uitvergroting en verbreiding in de media aanzwellen tot een publiciteitsgolf leidt via het internet en de sociale media sneller dan vroeger het geval was tot publieke verantwoordingsdruk en politiek micromanagement.

Als in zo'n periode van hyperaandacht catharistische zuiverings- en overtuigende leerrituelen van de kant van de betrokken bestuurders en organisatie(s) uitblijven, kunnen vertrouwensproblemen tot institutionele crises escaleren. In de strafrechtsector kregen bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie in 1993-1994 met zo'n escalatieproces te maken ten

tijde van de IRT-affaire, maar het fenomeen is veel wijder verbreid (Bovens et al., 1998; Boin et al., 2000). In zo'n institutionele crisis raakt de sector de controle over zijn lot kwijt, en kan er hem van alles worden aangedaan: onderzoek, ondercuratelestelling, onthoofding, reorganisatie, fusie, overname, opheffing. De significante erosie van het publieke vertrouwen in de jaren zestig van de vorige eeuw (zie Hoekema, 1971) was destijds de motor voor een diepgaand en langdurig proces van zelfonderzoek en verandering in de rechterlijke organisatie (Brommet, 2002). Ook toen in de jaren negentig van de vorige eeuw de rechtspraak deelde in de algemene daling van het vertrouwen in publieke instituties in Nederland (Van der Meer, 2004), bleven opnieuw institutionele reacties niet uit. Zo werd er geïnvesteerd in modernisering van de organisatie, versteviging van het management, actievere publiekscommunicatie en stroomlijning van de interne governance.

Externe oriëntatie

Het is beter om dergelijke ontwikkelingen voor te zijn dan erdoor overvallen te worden. Zelfs een 'sterk merk' als de rechtspraak doet er verstandig aan zijn omgeving te bevragen op het eigen functioneren en proactief de dialoog aan te gaan. 'De externe oriëntatie is voor de rechtspraak belangrijker dan ooit', zo schrijft de Raad voor de rechtspraak in haar programmaplan *Rechtspraak en Samenleving*. 'Rechtspraak is er niet voor zichzelf maar staat

ten dienste van de samenleving. Wanneer echter de samenleving een beeld heeft dat schuurt met de werkelijkheid van de rechtspraak, leidt dit naar verwachting tot toenemende reputatieschade. Presidentenvergadering en Raad hebben besloten een programma te starten met diverse projecten en activiteiten die erop gericht zijn het beeld van de rechtspraak naar buiten te verduidelijken en te verbeteren.' Het interne doel van dit programma is een betere oriëntatie van de rechtspraak op de samenleving te ontwikkelen. Extern beoogt het programma meer kennis van en begrip voor het werk van de rechtspraak in de samenleving te genereren.

In dat licht gaf de Raad voor de rechtspraak de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur begin 2012 opdracht onderzoek te doen naar de *reputatie van de rechtspraak*. Het onderzoek moest de beeldvorming onder 'beslissers' en 'opinieleiders' (hooggeplaatste vertegenwoordigers van de belangrijkste stakeholders van de rechtspraak) in kaart brengen. Inzet was de vraag hoe deze elites het functioneren van de zittende magistratuur ervaren en beoordelen. Deze vraag bevat een aantal onderdelen.

- In welke mate vervult de zittende magistratuur in de ogen van gesprekspartners de haar toegedachte maatschappelijke kernfuncties?
- In welke mate belichaamt zij de kernwaarden die essentieel zijn om die kernfuncties effectief te vervullen?

- Moet zij zich zorgen maken over haar reputatie?
- Wat zou zij kunnen doen om deze waar nodig te verstevigen?

Op verzoek van de Raad hebben wij deze opdracht uitgewerkt in een studie, gebaseerd op interviews, ondersteund door analyse van de inhoud van recente jaargangen (2008-2012) van de belangrijkste vakbladen op het terrein (waaronder *Nederlands Juristenblad*, *Trema*, *Rechtstreeks*, *Delikt en Delinkwent* en het *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*). Analyse van de algemene mediaberichtgeving viel buiten het bestek van de opdracht (en wordt bestudeerd door de WRR als onderdeel van een verkennende studie van de WRR over de rechtsstaat).

Het vervolg van dit rapport kent de volgende opbouw.

In hoofdstuk 2 schetsen wij het analysekader waarmee we de vraagstelling van het onderzoek tegemoet zijn getreden. Dat bevat twee onderdelen: een duiding van de strategische opgaven voor de rechterlijke organisatie als publieke institutie, en daarbinnen een verbijzondering van de dynamiek en beïnvloeding van haar reputatie.

In hoofdstuk 3 worden de opzet van de interviewstudie en haar bevindingen gepresenteerd.

De rechtspraak: hoelang nog een 'sterk merk'?

Achtereenvolgens komen aan bod:

- de opzet van het onderzoek;
- de uitkomsten aangaande de publieke waardepropositie van de rechtspraak;
- de uitkomsten aangaande operationele capaciteit van de rechtspraak;
- het institutionele draagvlak voor de rechtspraak.

Uiteindelijk wordt de stap gezet van diagnoses naar remedies.

In hoofdstuk 4 reflecteren wij met behulp van het in hoofdstuk 2 geschetste kader op de betekenis van de bevindingen, inclusief de handelingsperspectieven voor de rechterlijke macht die aan de bevindingen kunnen worden ontleend.

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

Inleiding

In hoofdstuk 1 typeerden wij de rechtspraak als een vanouds 'sterk merk', dat zich in beginsel om zijn reputatie weinig tot geen zorgen hoeft te maken. Tegelijkertijd maakten wij duidelijk dat de rechtspraak in een potentieel spanningsvolle relatie tot andere staatsmachten en (delen van) de publieke opinie opereert. Dat betekent dat het functioneren van de rechtspraak van tijd tot tijd met argusogen zal worden bekeken en gewogen in de media, de politiek en de samenleving. Ook een sterk merk is in zo'n situatie kwetsbaar. Zelfs wanneer rechters hun werk goed doen, haalt hen dat soms de woede van justitiabelen, belangengroepen, politici en overheidsdiensten op de hals. En wanneer zij hun werk niet goed doen – of tenminste het beeld ontstaat dat er iets mis is met hun functioneren – kunnen er mede daarom snel scheuren ontstaan in het gezag van rechtspraak. Wie anderen beroepshalve voortdurend de maat neemt, moet zelf altijd en in alle opzichten aan de maat zijn – al was het maar om die 'anderen' geen zwaard in handen te geven. In dit hoofdstuk presenteren wij een tweeledig analysekader waarmee wij de ontwikkeling van de reputatie van de rechtspraak zullen duiden.

1 Reputaties: aard en functies

In het algemeen wordt reputatie beschouwd als 'iets' dat iemand 'heeft'. Dat iets of iemand een goede of slechte reputatie heeft, is niet

alleen een taalkundig gegeven, het bepaalt voor een groot deel hoe wij reputatie begrijpen: reputatie is in het bezit van iemand of van een instituut. En hoewel reputatie descriptief te hanteren is, is het feit dat men een reputatie heeft zelden een neutrale vaststelling. Iemand heeft vrijwel altijd een goede of slechte – of op zijn minst: een dubieuze – reputatie. Naast deze normatieve lading zien we bij een nauwkeurige blik ook dat reputatie iets is dat door de tijd heen accumuleert. We zeggen immers: "Iemand heeft een goede of slechte reputatie opgebouwd." Grotendeels komt dit conventionele perspectief op reputatie overeen met wat in de wetenschappelijke literatuur als 'rationele' definitie wordt aangeduid. Volgens deze definitie is reputatie "de mate waarin een actor op betrouwbare wijze zijn verplichtingen nakomt, gebaseerd op zijn gedrag in het verleden" (Sharman, 2007). Het voordeel van dit perspectief is niet alleen dat het naadloos aansluit bij ons taalgebruik, het maakt het reputatiebegrip ook maakbaar en hanteerbaar. Op het moment dat namelijk iemand een slechte reputatie heeft, betekent dat ook dat hij een goede reputatie kan verkrijgen. Hij moet dan zijn slechte reputatie afbouwen en werk maken van zijn goede reputatie.

Complex systeem

In de wetenschappelijke literatuur heeft men deze rationele definitie grotendeels losgelaten en ruimte gemaakt voor een constructivistische benadering van het reputatiebegrip. De

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

definitie van reputatie is dan "een algemeen gedeeld geloof in het karakter of de natuur van een bepaalde actor, gebaseerd op een scala aan informatie, associatie en *social clues* (Sharman, 2007). In deze zin is "reputatie een relationeel begrip, een sociaal feit met een intersubjectief karakter en een op associaties, gevoelens en sociale verwijzingen gebaseerd fenomeen" (idem). Dit perspectief sluit minder natuurlijk aan op ons dagelijks taalgebruik en heeft ook consequenties voor de manier waarop reputatie kan worden onderzocht en beïnvloed.

In de hedendaagse literatuur wordt reputatie als 'complex systeem' aangeduid waarin "vele, individuele actoren lokaal op elkaar inwerken in een inspanning om zich aan te passen aan de actuele situatie. Deze lokale aanpassingen accumuleren en vormen zo grootschalige patronen die de maatschappij in den brede beïnvloeden, vaak op onvoorspelbare wijze" (Murphy, 2010). Deze onvoorspelbaarheid is volgens diverse onderzoeken gelegen in het feit dat reputatie inherent instabiel is: ze wordt voortdurend betwist, aangevochten, onderhandeld en uitgetest in een groot en onoverzichtelijk netwerk van ontvangers (gebaseerd op Murphy, 2010).

Van Tulder en Van der Zwart drukken het op basis van hun onderzoek naar ondernemingsreputatie als volgt uit: "Reputatie is (...) een dynamisch fenomeen dat gestalte krijgt in de relatie en interactie met stakeholders. Een

unanieme weergave van een ondernemingsreputatie is onmogelijk, elke stakeholder maakt immers een beoordeling op basis van een individuele perceptie, eigen ervaringen, belangen en verwachtingen" (2003, p.140). Daarbij baseren stakeholders de reputatie op een combinatie van verschillende factoren (Fombrun & Shanley, 1990, geciteerd in: Van Tulder & Van der Zwart, 2003) die wederom gebaseerd zijn op diverse, moeilijk te beheersen, bronnen. De belangrijkste zijn media, internet, vrienden en collega's (Saxton, 1998, in: Van Tulder & Van der Zwart, 2003). "(...) Stakeholders gebruiken alle gedachten, gedragingen, geruchten en uitingen van een onderneming uit heden en verleden om een inschatting te maken van het te verwachten gedrag van de onderneming. De perceptie van stakeholders wordt verder gevormd en beïnvloed door ervaringen, beelden en symbolen", waarbij "ervaringen die men met een onderneming heeft belangrijker [zijn] dan kennis" (Van Riel, 2001, in: Van Tulder & Van der Zwart, 2003, p. 143).

In tegenstelling tot hoe men voorheen dacht, wordt reputatie dus niet door één grote actor, zoals een invloedrijke krant of opinieleader, 'gemaakt', maar bouwt zich op in een diffuus netwerk van actoren – wat overigens niet wegneemt dat een invloedrijke krant of opinieleader substantiële invloed op de reputatie kan uitoefenen. Onderkennen dat reputatie een complex systeem is, betekent allereerst dat je moet onderkennen dat reputatie een lastig

grijpbaar en onderzoekbaar concept is. Dit maakt "reputatie bijzonder moeilijk te meten" (Van Tulder & Van der Zwart, 2003, p.147), maar het betekent niet dat reputatie niet kan worden onderzocht. Doel van het onderzoek moet dus niet zijn een unaniem beeld van reputatie te vinden, maar een mozaïek te creëren dat zich samenstelt uit de *percepties* van de diverse actoren in het relevante netwerk.

Het betekent evenmin dat reputatie op geen enkele manier kan worden beïnvloed of gemanaged. Voor een deel kan reputatie – met name als we het hebben over media-reputatie – beïnvloed worden door *framing*. Maar ook *framing* is onderhevig aan onvoorspelbare en oncontroleerbare media-uitingen en kan daarmee ook geen of negatieve effecten hebben op een reputatie. Want ook in het geval van de media wordt reputatie gevormd door de interactie van verschillende perspectieven: public relations, nieuwswaarde, omstandigheden (Murphy, 2010). In deze zin wijkt reputatie overigens af van het verwante begrip 'imago'. In het geval van imago gaat het om doelgerichte, bewuste inspanningen om een voordelig beeld te stimuleren in de hoop dat het publiek dit beeld meeneemt in de beoordeling van de reputatie (Pruzan, 2001, in: Murphy, 2010). Los van gerichte beeldvorming en *framing* kan reputatie volgens Van Tulder en Van der Zwart (2003) worden beïnvloed – weliswaar niet altijd voorspelbaar en onmiddellijk – door:

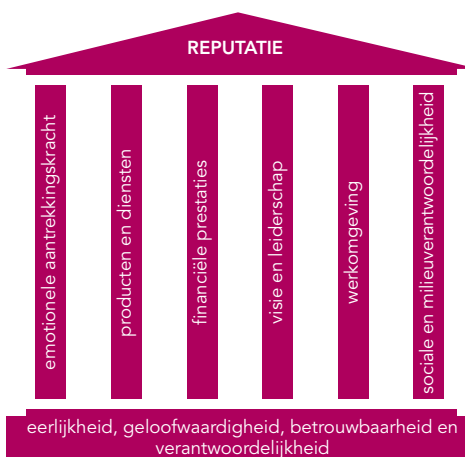
- het gedrag van de organisatie aan te passen;
- de perceptie van de buitenstaander te beïnvloeden.

De tempel der reputatie

Een veelgebruikte conceptualisering in het onderzoek naar de reputatie van ondernemingen in de afgelopen jaren is de zogenoemde *Reputation Quotient* (Fombrun & Gardberg, 2000) die ook wel uitgebeeld wordt als 'de tempel der reputatie'. Daarbij stoelt reputatie op een zestal pilaren:

- 1 emotionele aantrekkingskracht;
- 2 producten en diensten;
- 3 financiële prestaties;
- 4 visie en leiderschap;
- 5 werkomgeving;
- 6 sociale en milieuverantwoordelijkheid.

Figuur 2.1. De 'tempel' der reputatie.



Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

Ook deze pilaren berusten weer op een fundament – de kernwaarden – van *eerlijkheid, geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en verantwoordelijkheid*. “Op het moment dat consumenten of beleggers gaan vinden dat een ondernemer onverantwoord, oneerlijk en ongeloofwaardig opereert, en op die manier het vertrouwen beschaamt, zal het fundament van de pilaren ondergraven worden. De tempel gaat dan wankelen en de continuïteit van de onderneming komt op de tocht te staan” (Van Tulder & Van der Zwart, 2003, p. 143). Interessant is dat de auteurs opmerken dat het in principe niet uitmaakt of de perceptie van de stakeholder op ‘controleerbare feiten’ berust of niet. Dus, zowel de zes pijlers als het fundament van reputatie zijn gebaseerd op percepties en niet op daadwerkelijk goed gedrag in normatieve zin – al kan het natuurlijk wel zo zijn dat eerlijk, geloofwaardig, betrouwbaar en verantwoordelijk gedrag de perceptie van de organisatie beïnvloedt.

Ook adviesbureau Berenschot verwijst naar de Reputation Quotient: “De zes criteria laten zien waarop de stakeholders het bedrijf beoordelen en hoe kwetsbaar een goede reputatie kan zijn. Een hoge score op alle zes criteria is de basis voor duurzaam zakelijk succes. Maar zodra een onderneming met een sterke reputatie sociaal onmaatschappelijk handelt of de klanten klagen over de kwaliteit van het product, is het met die reputatie gauw gedaan” (Berenschot, 2003, p. 104, gebaseerd op: www.reputationinstitute.com en Van der Jagt,

2002). Berenschot voegt eraan toe dat de factor ‘vertrouwen’ van de pilaar emotionele aantrekkingskracht het zwaarst weegt in de beoordeling. Ook wijst Berenschot er expliciet op dat de zes pilaren niet alleen voor het bedrijfsleven van belang zijn, maar ook voor de overheid van nut kunnen zijn: “‘financiële prestaties’ kan dan worden vervangen door ‘efficiëntie’ of ‘verstandig omgaan met belastinggeld’” (Berenschot, 2003, p. 104).

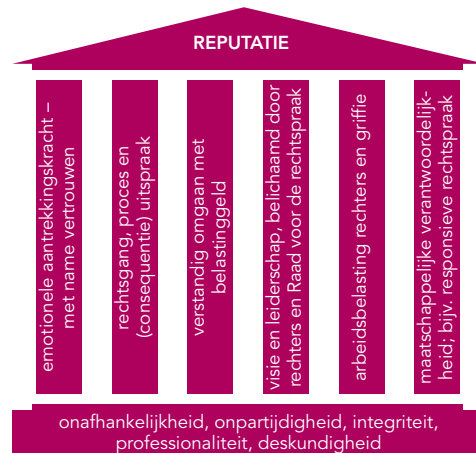
Deze inzichten over reputatie in de bedrijfs-wereld kunnen niet zonder vertaalslag worden overgeplant naar de publieke sector en in het bijzonder het domein van de rechterlijke macht. Ook uitkomsten uit recente reputatie-onderzoeken bij andere non-profitorganisaties (ngo’s, kerken) en publieke instituties (politie, media, Openbaar Ministerie) leveren nog te weinig op. Wel is het mogelijk om aan de hand van deze eerste inzichten over het begrip ‘reputatie’ te kijken met welke begrippen en eenheden de reputatie van de rechtspraak geoperationaliseerd kan worden.

Wanneer we de reputatietempel toepassen op de rechtspraak ontstaat het volgende beeld.

- 1 *Emotionele aantrekkingskracht*: burgers, organisaties en andere instituties hebben vertrouwen in het functioneren van de rechtspraak en aanvaarden positief en actief de taak en de positie van de rechtspraak in de bredere constitutie.
- 2 *Producten en diensten*: burgers, organisaties en andere instituties appreciëren de inhoudelijke en de normatieve kwaliteit

- van rechterlijke uitspraken en zijn tevreden over de procesmatige kwaliteit en efficiëntie van het rechtspreken.
- 3 *Financiële prestaties*: burgers, organisaties en andere instituties aanvaarden de kosten van de rechtspraak en zijn ervan overtuigd dat de rechtspraak doelmatig met belastinggeld omgaat (er is sprake van zuinigheid en soberheid, maar op kwaliteit wordt niet bezuinigd).
 - 4 *Visie en leiderschap*: rechters en rechtspraak zijn onafhankelijk. Burgers, organisaties en andere instituties stellen deze waarde niet fundamenteel ter discussie. De betekenis van onafhankelijkheid voor het functioneren van de rechtspraak wordt consistent naar buiten gebracht, door individuele rechters en door de Raad voor de rechtspraak voor de institutie als geheel.
 - 5 *Werkomgeving*: burgers, organisaties en andere instituties weten dat de belasting van rechters en rechtspraak in overeenstemming is met de zwaarte van de functie en de kwaliteitseisen die worden gesteld. Er is geen sprake van systematische overbelasting.
 - 6 *Sociale en milieuverantwoordelijkheid*: burgers, organisaties en andere instituties herkennen en waarderen dat rechters en rechtspraak maatschappelijk responsief zijn zonder dat dit de onafhankelijkheid in gevaar brengt.

Figuur 2.2. De reputatietempel van de rechtspraak



De functies van de reputatie van de Rechtspraak zouden dan kunnen zijn (naar: Van Tulder & Van der Zwart, 2003:144):

- *bindende en magnetische factor*: reputatie als vertrouwensfundament en reservoir van goodwill in de (inherent spanningsvolle) relatie tussen de rechtspraak enerzijds en de uitvoerende en wetgevende macht en justitiabelen anderzijds. Een goede reputatie draagt bij aan een goede relatie met burgers, organisaties en andere instituties;
- *basis van continuïteit*: omdat slecht gedrag kan worden bestraft met een slechte reputatie, zal opportunistisch gedrag door bijvoorbeeld een individuele rechter of griffier doorgaans niet herhaaldelijk optreden. Reputatie werkt corrigerend en disciplinerend;

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

- *overbrugging van informatieasymmetrie en kwaliteitssignaal*: omdat de burger en de uitvoerende en wetgevende macht altijd een informatieachterstand hebben ten opzichte van de rechtspraak, dient reputatie als middel om deze te overbruggen. Een goede reputatie maakt communicatie en transacties gemakkelijker;
- *overbrugging legitimiteitskort*: een goede reputatie draagt positief bij aan de perceptie van legitimiteit en vermindert daardoor de ervaren behoefte aan toezicht en controle;
- *immateriële hulpbron van strategisch voordeel*: reputatie is minder grijpbaar dan bijvoorbeeld financiering of allocatiebeleid, maar kan van grote onderscheidende waarde zijn voor de strategische slagkracht van het instituut rechtspraak;
- *positieve spiraal: reputatie rechtspraak bevordert het gezag van de rechter*: een goede reputatie van de rechtspraak als geheel bevordert het gezag van de individuele rechter of het rechtscollege. Omgekeerd werken de reputaties van rechters en rechtscolleges door in de algemene beeldvorming over de institutie als zodanig.

2 Reputaties in context: strategische positionering van publieke organisaties

De reputaties van publieke instellingen zoals de rechtspraak staan niet op zichzelf. Zij

moeten begrepen worden in termen van de bredere positionering van die organisaties in hun maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Er is daarbij sprake van een wisselwerking. Enerzijds beïnvloedt de manier waarop organisaties zijn gepositioneerd in het staatsbestel resp. het publieke domein het verwachtingspatroon waarmee hun stakeholders hun feitelijk functioneren bekijken en beoordelen. Zo bezien geeft de positionering van een organisatie dus richting aan het 'merk' dat zij wil en kan zijn. Anderzijds heeft de reputatie die een organisatie op een gegeven moment geniet potentieel invloed op haar strategische positie. Simpel gezegd: een organisatie die een 'sterk merk' is, zal veel minder moeite hebben om haar bestaan te rechtvaardigen en te financieren dan een organisatie met een slechte reputatie. Die grondgedachte wordt hieronder nader uitgewerkt.

Maatschappelijke opgaven

Het is gebruikelijk om de strategische positie van de rechtspraak staatkundig te duiden. Gemeenschappelijk vertrekpunt daarbij is de triasleer. Vanuit die optiek concentreert de aandacht zich op de evenwichtskunst die door alle betrokkenen moet worden betracht in het dynamische verkeer tussen wetgever, uitvoerende macht en rechtspraak (Witteveen, 1991; WRR, 2002). De sterkte van het merk rechtspraak hangt in deze constitutionele optiek af van de prudentie waarmee rechters opereren

als check op de macht van politiek en bureaucratie: onafhankelijk, integer, moedig, maar ook met een intelligente kijk op het systemisch effect van hun interventies en een empathisch vermogen voor de waarden, opgaven en dilemma's van de andere staatsmachten.

Daarnaast kan de rechtspraak ook worden opgevat als een (verzameling) taakorganisatie(s) binnen het publieke domein, met als kernfunctie gezaghebbende geschilbeslechting, al dan niet als 'last resort'. De sterkte van het merk rechtspraak hangt in deze organisatiekundige optiek af van de mate waarin de rechtspraak erin slaagt dit op effectieve en legitieme wijze te doen. Wij achten de staatkundige variant voldoende bekend. De organisatiesociologische variant geniet in rechterlijke kringen minder bekendheid en krijgt hieronder dus enige uitwerking.

Wij sluiten hiervoor aan bij het werk van Philip Selznick (1957) en Mark Moore (1995). De *effectiviteit* van publieke organisaties verwijst naar de mate waarin zij hun maatschappelijke opgaven vervullen. De aard van die opgaven kan verschillen, variërend van beleidsontwikkeling en ondersteuning van politieke besluitvormingsprocessen (zoals in een typisch beleidsdepartement), het realiseren van publieke gedragsbeïnvloeding (zoals in een typische uitvoeringsorganisatie als de politie of een schoolstelsel), publieke dienstverlening (die in hedendaagse non-profitorganisaties

centraal is komen te staan) en collectieve belangenbehartiging (een traditionele functie van de sociale bewegingen waaruit non-profitorganisaties zijn voortgekomen). Veel organisaties vervullen een mix van deze functies, en het begrip 'publieke waardepropositie' (naar analogie met de 'business proposition' van een bedrijf *vis a vis* zijn financiers en klanten) is wel gebruikt om de omschrijving van de missie van een publieke organisatie te duiden (Moore 1995; Alford & O'Flynn, 2009; Benington & Moore, 2010).

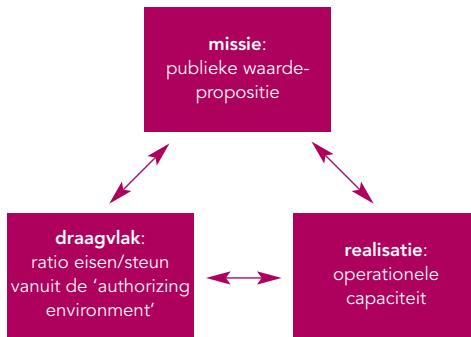
De effectiviteit van een organisatie is verder afhankelijk van wat Selznick haar 'technologie' noemt en Moore haar 'operationele capaciteit'. Beide termen verwijzen naar de werkwijze van de organisatie (alleen en in samenwerking met partners). Centraal staat de vraag of de organisatie beschikt over een uitgekende handelingslogica die bijdraagt aan de realisatie van haar publieke waardepropositie, en of de leden van de organisatie over de middelen, motivatie en managementsystemen beschikken om die handelingslogica in de praktijk waar te maken.

De *legitimiteit* van publieke organisaties verwijst naar het draagvlak voor hun missie (publieke waardepropositie) en realisatie (operationele capaciteit en werkwijze) in wat Moore (1995) de 'authorizing environment' noemt: het geheel aan stakeholders (cliënten, opdrachtgevers, toezichthouders en opinieleiders) wier instemming en steun onontbeerlijk

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

zijn voor de organisatie om te kunnen functioneren.

Figuur 2.3. Strategische positionering van publieke organisaties: missie, realisatie en draagvlak



Effectiviteit en legitimiteit versterken elkaar, zowel in positieve als in negatieve zin. Selznick hanteerde de term 'institutie' voor organisaties die worden gekenmerkt door een positieve dynamiek van effectiviteit en legitimiteit. Dergelijke organisaties worden gekenmerkt door een coherente missie, een daarop perfect toegesneden organisatievorm en werkwijze, en breed gedeelde steun zowel binnen als buiten de organisatie. Een institutie is wat wij in deze studie een 'sterk merk' noemen. Geïnstitutionaliseerde organisaties en hun werkwijzen staan simpelweg niet ter discussie – en dit versterkt weer de effectiviteit van deze instituties. Een institutie beschikt dan ook over een stevige 'reputatiebuffer' die de organisatie

beschermt tegen kritiek op suboptimale prestaties.

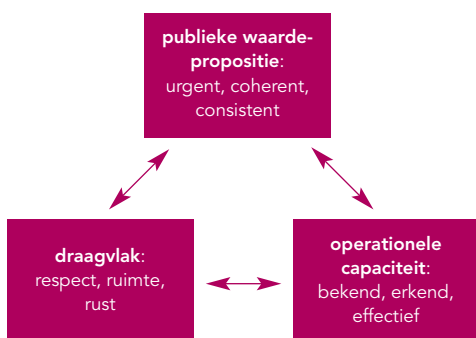
De strategische driehoek

Voor bestuurders en managers binnen publieke organisaties komt het erop aan werkbare evenwichten te vinden in drie strategische spanningsvelden waarmee iedere publieke instelling van tijd tot tijd onvermijdelijk te maken krijgt.

- Willen versus moeten: de *sturingsspanning* tussen de eigen opvatting van de missie en het draagvlak voor die opvatting binnen de 'authorizing environment'.
- Willen versus kunnen: de *prestatiespanning* tussen de in kernwaarden, plannen en prestatieafspraken geconcretiseerde missie van de organisatie en haar daadwerkelijke operationele capaciteit voor de realisatie van die missie.
- Kunnen versus mogen: de *autorisatiespanning* tussen de feitelijke capaciteit en werkwijze van de organisatie en het draagvlak dat daarvoor binnen de authorizing environment bestaat.

Figuur 2.4 laat zien hoe in een volwaardige 'institutie' ieder van de polen van de strategische driehoek positieve waarden aanneemt, waardoor de geschetste spanningen tot voor alle betrokkenen aanvaardbare proporties zijn teruggebracht.

Figuur 2.4 De strategische driehoek van een 'sterk merk': de publieke institutie



In hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit geen eenrichtingsverkeer is. Er kan ook een neerwaartse spiraal ontstaan van de-institutionalisering. Dat kan langs twee wegen gebeuren. Afnemende effectiviteit kan uiteindelijk gepaard gaan met een erosie van interne en externe steun voor de missie en de bijbehorende werkwijzen. De reputatie en dus het draagvlak van de rechterlijke organisatie kunnen bijvoorbeeld worden ondermijnd door aanhoudende negatieve signalen – bijvoorbeeld door gezaghebbende instanties als de Algemene Rekenkamer of hoge circulatiemedia als *De Telegraaf* of *Hart van Nederland* – over groei van wachttijden, klachten over bejegening ter zitting, of matige motivaties van oordelen. Omgekeerd kan afnemende steun bij centrale stakeholders zich vertalen in afkalving van mandaat, autonomie en midde-

len. Een rechtspraak die – terecht of ten onrechte, dat doet er niet toe – door genoeg parlementariërs en bewindspersonen als 'lastig', 'wereldvreemd', 'partijdig' of 'incompetent' wordt ervaren, kan bijvoorbeeld ten prooi vallen aan opgelegde budgetkorting, interventies in het benoemingsbeleid, micro-management van de bedrijfsvoering door het departement. Dit ondermijnt de operationele slagkracht van de organisatie en belemmert haar effectiviteit waardoor de steun verder afneemt, en zo verder. Figuur 2.5 schetst de situatie van een organisatie die op alle punten in de driehoek strategische problemen ondervindt, waardoor het onmogelijk wordt om werkbare evenwichten in de spanningsvelden te creëren.

Figuur 2.5 De strategische driehoek van een dolende organisatie: de permanent falende organisatie



Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

Veel organisaties doorlopen in de loop van de tijd ontwikkelingscycli: van creatie (of hervorming/fusie) tot institutionalisering, via erosie naar de-institutionalisering. Dit is geen wet van Meden en Perzen. De snelheid en volgorde waarin organisaties deze cyclus doorlopen, variëren. Sommige 'sterk merk'-organisaties realiseren een langdurige positieve relatie met hun omgeving. Andere organisaties staan minder sterk en ondergaan de cyclus van opbouw, kritiek en heruitvinding schijnbaar keer op keer. Veel publieke organisaties komen bovendien niet zo heel ver op het institutionaliseringspad. Hun missie of manier van werken is inherent controversieel, waardoor een positieve effectiviteit-legitimiteitspiraal zelden van de grond komt. Denk bijvoorbeeld aan sociaal werk, welzijnsorganisaties, reclassering, kinderscherming. Het gezag van deze organisaties wordt constant op de proef gesteld. Hun clientèle (sociaaleconomisch achtergestelden, gedetineerden, drop-outs, etc.) geniet niet

altijd of automatisch steun in brede lagen van de bevolking. Dit maakt het moeilijk om aan deze organisaties leiding te geven – Hargrove en Glidewell (1990) spreken zelfs van een 'impossible job'. In een pure marktsituatie zouden deze organisaties ten onder gaan; in de publieke sector leiden ze een schraal bestaan als 'permanently failing organizations' (Meyer & Zucker, 1989).

Wat is er aan de hand?

We kunnen met behulp van dit kader de strategische posities waarin publieke organisaties (of onderdelen daarvan) zich bevinden nader typeren. In figuur 2.6 onderscheiden we vier ideaaltypische combinaties van effectiviteit en legitimiteit, die tot vier typen van 'reputaties' leiden. Bij elk van die reputatiecondities behoort een bepaald type prioritaire positioneringsopgaven voor de bestuurders en managers van de betrokken organisatie.

Figuur 2.6. Institutionele positionering en reputatie van publieke organisaties

effectiviteit (van missie en werkwijze)	laag	hoog
legitimiteit (interne en externe steun)		
laag	reputatiecrisis: permanent falende organisatie strategische opgave: overleven en diepgaand hervormen	reputatiegat: ondergewaardeerde parel strategische opgave: bekendmaken en bekend raken
hoog	reputatieballon: keizer zonder kleren strategische opgave: prestaties in overeenstemming met verwachtingspatroon brengen	rotsvaste reputatie: publieke institutie strategische opgave: dynamisch consolideren van 'sterk merk'

De belangrijkste uitdaging voor volwaardige 'publieke instituties' die een rotsvaste *reputatie* genieten (box rechtsonder), is het voorkomen van gemakzucht en conservatisme. Alles gaat goed, maar dat betekent niet dat niks mag veranderen. Integendeel. De uitdaging is om de kernwaarden van de organisatie te behouden, maar wel haar missie en vormgeving constant aan te passen aan veranderingen in de omgeving (Terry, 2003) en aldus haar goede reputatie te bewaken. De Amerikaanse FBI zag zich voor deze uitdaging gesteld tijdens de jaren vijftig van de vorige eeuw. In de voorliggende decennia was de FBI onder het ambitieuze leiderschap van J. Edgar Hoover uitgegroeid tot een bijna mythische, heroïsche bestrijder van de georganiseerde misdaad. Het probleem was dat in de naoorlogse periode Amerikanen zich nauwelijks nog druk maakten over misdaad. De organisatie moest op zoek naar een verbreding van haar missie op een terrein dat wel tot de verbeelding sprak. Hoover maakte slim gebruik van de diepe angst voor het communistische gevaar en eiste een actieve rol op voor de FBI in de contraspionage (en de daaruit voortvloeiende heksenjacht van de Senaatcommissie onder leiding van senator McCarthy). Door mee te bewegen met de schuivende publieke perceptie, wist de FBI haar reputatie als borger van de veiligheid van Amerikanen te consolideren.

De positioneringsvragen worden indringender wanneer de organisatie te maken heeft met spanningen tussen haar effectiviteit en haar

legitimiteit. Dit kan allereerst gebeuren wanneer in de omgeving onvoldoende begrip en waardering is ontstaan (of is overgebleven) voor een organisatie die een op zichzelf valide missie en adequaat niveau van realisatie heeft. De box rechtsboven benoemt zo'n situatie als een *reputatiegat*. Hier staat de leiding van de organisatie voor de opgave om het gat tussen de feitelijke en gepercipieerde prestaties van de organisatie te dichten. Strategisch reputatiemanagement komt in dit geval neer op gerichte beïnvloeding van het beeld dat de buitenwereld over de organisatie krijgt en heeft.

Een derde ideaaltypische patroon is dat van de *reputatieballon* (cel linksonder). Daarvan is sprake wanneer de missie en realisatiecapaciteit (en dus de feitelijke prestaties) geen gelijke tred houden met het bestaande verwachtingspatroon. De gunstige beeldvorming over de organisatie is gestoeld op ervaringen en verhalen uit het verleden, terwijl haar hedendaagse functioneren veel problematischer of minder passend is dan haar reputatie suggereert. Deze situatie kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer een organisatie met grote financiële krimp te maken krijgt bij gelijkblijvende prestatie-eisen. Vroeg of laat barst de reputatieballon die aldus ontstaat, namelijk wanneer publiekelijk zichtbaar wordt dat het gat tussen missie en realisatiecapaciteit niet eindeloos gedicht kan worden door 'efficiencywinst'. Zij kan ook het gevolg zijn van verschuivende externe verwachtingspatronen. De FBI kwam

Reputatie van de rechtspraak: een interpretatiekader

eind jaren zestig van de vorige eeuw terecht in een dergelijke fase toen zij in een periode van detente (politieke ontspanning) tussen de supermachten te lang en te obsessief gericht bleef op het communistische gevaar, hoewel de Amerikanen zich inmiddels drukker maakten over de rassenkwestie en de oorlog in Vietnam. De FBI had weliswaar nog een goede reputatie, maar voelde de tijdgeest niet tijdig aan, hield vast aan een irrelevant geworden missie en kwam daardoor steeds meer bekend te staan als een anachronistisch en diep conservatief bolwerk.

Wanneer zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de organisatie laag is, is een *reputatiecrisis* onafwendbaar (cel linksboven). Deze crisis kan de missie, de werkwijzen en zelfs het voortbestaan van de organisatie fundamenteel bedreigen. Wanneer een organisatie moet vechten voor haar bestaansrecht, is het vaak eerst een zaak om haar van de voorpagina's af te krijgen. De organisatie moet nieuwe incidenten voorkomen en tegelijkertijd zichzelf opnieuw ontdekken (waar staan wij eigenlijk voor?) en opnieuw uitvinden (hoe kunnen wij weer vertrouwenwekkend optreden?). Zij moet het verloren krediet onder bijvoorbeeld toezichthouders, politieke opdrachtgevers, media en cliënten terugwinnen in een strategische heksenketel van mediadruk, publiek cynisme, harde kritiek en politieke drang om 'orde op zaken te stellen' (Boin, Otten & Kuipers, 2000). Na Hoovers overlijden in 1972 kwam voor de FBI de geest uit de fles. De publieke en poli-

tieke verontwaardiging waren groot toen de onder zijn leiding gepraktiseerde verwerpelijke en soms illegale methoden van de organisatie aan het licht kwamen. Zijn opvolgers moesten vechten voor het voortbestaan van de organisatie. Het kostte meer dan tien jaar om het blazen van de FBI enigszins op te poetsen.

Het is bij dit alles van belang te beseffen dat strategische posities en reputaties van organisaties niet zonder meer stabiel zijn. Sterke merken kunnen eroderen (zoals de ontwikkeling van de FBI laat zien). Reputatiecrises kunnen worden overwonnen (zoals de ontwikkeling van het Openbaar Ministerie in de periode 1993-2012 heeft laten zien). Er zijn met andere woorden vanuit longitudinaal perspectief allerlei 'paden' door figuur 2.6 denkbaar. De leiding van publieke organisaties moet zich daarom van tijd tot tijd via strategisch zelfonderzoek vergewissen van de actuele positionering en reputatie van de organisatie, en de trendmatige ontwikkeling daarin.

Tot zover de uiteenzetting van het tweeledige analysekader dat wij in dit onderzoek hanteren:

- de aard en werking van reputaties en functies;
- de strategische positionering van publieke organisaties.

Beide invalshoeken kunnen met elkaar in verband worden gebracht door de sociaal-constructivistische opvatting van reputatie in

herinnering te roepen. De reputatie van de rechtspraak in Nederland staat niet op zichzelf, maar moet(en) worden begrepen in termen van haar bredere positionering in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Reputatie is een cruciaal aspect van positionering en een bepaalde positionering, zoals wij in figuur 2.6 duidelijk maakten, heeft implicaties voor de reputatie. Deze twee bestanddelen komen in hoofdstuk 4 opnieuw aan de orde in een systematische analyse van de beeldvorming over de strategische positie van de rechtspraak. Maar eerst rapporteren wij in het volgende hoofdstuk de resultaten uit de interviewronde.

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

1 Opzet van het onderzoek

In de opdrachtformulering voor dit onderzoek lag van tevoren vast dat het empirisch deel van de verkenning zou moeten plaatsvinden in de vorm van interviews. Tussen 1 maart en 4 juli 2012 zijn 33 interviews (waaronder een duo-interview en een groepsinterview) gehouden met beslissers en publieke opinieleiders. De geïnterviewden waren geselecteerd met het oog op een gewenste spreiding over relevante maatschappelijke domeinen en partijen. Achterliggend doel daarvan was een fijnmazige indruk te krijgen van de beeldvorming over de rechtspraak onder relevante maatschappelijke elites en belangrijke stakeholders. Bij de selectie van gesprekspartners werd de volgende categorisering aangehouden:

- politiek (Tweede Kamerleden): 4 personen;
- openbaar bestuur (bewindspersonen, ambtenaren, burgemeesters): 7 personen;²
- politie en Openbaar Ministerie: 4 personen;
- overige ketenpartners (advocatuur, slachtofferhulp): 6 personen;
- adviesorganen: 2 personen;
- bedrijfsleven: 2 personen;
- sociale partners: 2 personen;
- maatschappelijke organisaties (grote instellingen): 3 personen;
- media (kranten, televisie, internet): 3 personen.

Veertig beoogde respondenten waren per brief door de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. Op deze uitnodiging werd met uiteenlopende bereidheid tot deelname gereageerd. We noteerden vooral uit politieke hoek veel afzeggingen, die misschien ook kunnen worden verklaard door de actualiteit waarin het Catshuisoverleg plaatsvond, de politieke samenwerking binnen de regeringscoalitie werd opgeblazen en nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven. In groot contrast hiermee en uit heel andere hoek klonk dan weer wanneer gevraagd werd naar de reden van deelname dat "men wel een heel goede reden moet hebben om tegen zo'n verzoek 'nee' te zeggen" (interview 27).³

Als instrument werd gekozen voor een semi-gestructureerde vragenlijst, opgedeeld in de volgende vijf blokken.

- 1 *Algemeen*: waarin de intuïtie en het gevoel van de respondent wordt opgetekend.
- 2 *Kwaliteit van de rechtspraak*: waarin het weloverwogen oordeel over de rechtspraak centraal staat.
- 3 (discussie over) *Reputatie van de rechtspraak*: waarin het hedendaagse publieke debat wordt besproken.
- 4 *Advies*: waarin de Raad ongevraagd advies wordt aangeboden.
- 5 *Casuïstiek*: waarin enkele recente, spraakmakende cases worden uitgelicht.

2 Eén gesprek werd in een rondetafelsetting gevoerd met vier hoge ambtenaren van een groot ministerie. Hun antwoorden zijn als één interview geteld in de analyse.

3 De nummers van de interviews staan vanaf nu tussen haakjes vermeld. Zo is elke uitspraak te herleiden naar de betreffende (geanonimiseerde) geïnterviewde.

Nagenoeg alle interviews werden afgenomen door een senior-onderzoeker op hoogleraar-niveau (prof.dr. P. Frissen, prof.dr. P. 't Hart, prof.dr. M. van Twist, prof.dr. M. van Eeten). De vraaggesprekken duurden gemiddeld een uur. Verslag werd ter plekke opgetekend door een junior-onderzoeker. Per uitzondering werd een audio-opname gemaakt. De geïnterviewden werden uitgenodigd maximale openhartigheid te betrachten en om dit te bevorderen werd hen strikte anonimiteit in het vooruitzicht gesteld. Er is daarom ook geen lijst van geïnterviewden aan dit rapport toegevoegd. Van alle interviews werden vervolgens geanonimiseerde gespreksverslagen gemaakt door de betrokken onderzoekers. Sommige gesprekspartners wilden het betreffende gespreksverslag van tevoren zien en goedkeuren; aan dit verzoek is gehoor gegeven. Deze verzameling van 33 gespreksverslagen dient als rijke bron voor het overzicht van de bevindingen in de volgende paragrafen.

2 De publieke waardepropositie van de rechtspraak

We begonnen de interviews met het peilen van de beeldvorming over kernfuncties en kernwaarden van de rechtspraak. Welke kernfuncties en -waarden schrijven de geïnterviewden toe aan de rechtspraak en hoe maatschappelijk zinnig en dus 'waardevol' vinden zij deze kernfuncties en -waarden?

Op de vraag wat men als kernfuncties van de rechtspraak ziet, worden het vaakst genoemd:

- het onafhankelijk beslechten van geschillen;
- normbewaking tegen grensoverschrijdend gedrag;
- ankerpunt in de democratische rechtsstaat (in de zin van de triasleer);
- toepassing van de algemene wet- en regelgeving in concrete gevallen;
- zorgen dat mensen goed met elkaar omgaan;
- de 'laatste halte' in de samenleving, waar moeilijke knopen worden doorgehaakt.

De geïnterviewden articuleren met andere woorden verschillende opvattingen over de kernfuncties van de rechtspraak. Dit is deels een gevolg van positiegebonden verschillen in 'insteek': een bestuurder van een grote onderneming zal geneigd zijn de civiele rechtspraak als referentiepunt te nemen bij het denken over de kernfunctie(s) van 'de' rechtspraak, terwijl een politiechef voor zijn beeldvorming eerder de strafrechtspraak als uitgangspunt neemt. De bovengenoemde variatie in beelden kan echter ook duiden op het belang van een scherpe positionering van wat de rechtspraak zelf wil dat de samenleving ziet als de kern van haar publieke waardepropositie. Is die kernfunctie enkelvoudig te benoemen of noodzakelijkerwijs meerledig? Indien dat laatste het geval is, hoe verhouden dan de verschillende onderdelen van de waardepropositie zich tot elkaar? En waar vindt de kernfunctie van de rechtspraak haar begrenzing?

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

Hoewel er dus verschillende meningen over de kernfuncties van de rechtspraak in omloop zijn, bestaat er onder de geïnterviewden geen enkele twijfel over de publieke waarde van adequate vervulling van deze functies. Niemand relativeert het belang van de rechtspraak in de samenleving, integendeel. Wel wordt hier en daar (6 en 12) genoemd dat er meer aandacht zou moeten zijn voor mediation, al wijzen andere geïnterviewden (19 en 29) er juist op dat mediation een heel andere functie heeft dan de rechtspraak en dus niet zomaar als alternatief daarvoor kan worden ingezet.

Op de vraag naar de kernwaarden die van belang zijn voor de adequate vervulling van de kernfunctie(s) van de rechtspraak en naar de mate waarin de rechters in Nederland deze in praktijk weten te brengen, luidt het antwoord in verreweg de meeste gesprekken dat *onafhankelijkheid* de belangrijkste kernwaarde is van de rechtspraak en dat die goed gewaarborgd is.

Getuige citaten als "In de huidige samenleving hebben mensen nog weinig besef waarom we een onafhankelijke rechterlijke macht hebben, het EHRVM hebben" (14) en "Nog steeds staat voorop dat het Nederlandse recht onafhankelijk is" (32). Op de tweede plaats komen *onpartijdigheid* en *integriteit*. Ook over die twee kernwaarden is er bijna eensgezindheid dat ze niet in het geding zijn in Nederland. Zie bijvoorbeeld uitspraken als "Dat er juiste en integere

mensen werken en met de juiste intenties hun positie invullen" (32) en "Haar reputatie is de som van kwaliteit en integriteit" (27). Geïnterviewden benadrukken niet alleen dat deze kernwaarden belangrijk zijn, maar dat verdediging ervan ook eisen stelt aan de opstelling en het gedrag van rechters. Een geïnterviewde observeert: "De schijn van partijdigheid is al gevaarlijk. Dan moet je al ingrijpen. Rechters moeten zich realiseren dat het vergrootglas op hen is gericht" (31). Een ander benadrukt dat onafhankelijkheid ook een zekere tol impliceert: "Dokters schrobden heel overdreven hun handen voordat ze naar de operatiekamer gaan. Ze schrobden echt, ze wassen niet 'normaal' hun handen. Dat moeten rechters ook doen. Die moeten ook schrobben, die bevinden zich in een zekere quarantaine om een zekere onafhankelijke positie te bewaren. Maatschappelijke quarantaine is de prijs die je ervoor betaalt" (5). En het is nog maar de vraag of er wel zo'n groot dilemma bestaat: "Een goede professional is in deze samenleving nog steeds onafhankelijk. Dat geldt ook voor de rechter: ze moeten ook echt deelnemen aan de samenleving. Daar wordt men niet automatisch afhankelijk van" (17).

Op het eerste gezicht lijkt er dus helemaal geen reden te zijn om de bestaande set van kernwaarden uitgebreider te bekijken en/of aan te scherpen. Maar dan zouden we enigszins voorbijgaan aan het feit dat onafhankelijkheid ook meerdere keren genoemd wordt als een kernwaarde die

door rechters zo stevig is geïnternaliseerd en wordt uitgedragen dat dit tot perverse effecten schijnt te leiden, die de reputatie van de rechtspraak juist verzwakken in plaats van verstevigen.

Een geïnterviewde zegt het kort en bondig: "Onafhankelijkheid moet men niet verwarren met eigenwijsheid" (11). Een ander concretiseert: "Onafhankelijkheid is een groot goed voor rechters. Maar het kan ook doorschieten. Dit kwam bijvoorbeeld expliciet tot uiting toen dat zij weigerden aan de HRM-afdeling hun vakantieperiode door te geven, ze waren immers onafhankelijk in hun doen en laten" (7). Weer een ander situeert de problematiek van het doorgeschoten onafhankelijkheidsdenken binnen de rechtspraak in het verleden: "De onafhankelijkheid verhinderde dat men zich actief met de eigen bedrijfsvoering zou moeten bemoeien" (13). Een volgende geïnterviewde wijst op de inherente spanning tussen onafhankelijkheid op afzonderlijk rechters- en zaaksniveau enerzijds, en het belang van patroonmatig handelen door de rechterlijke organisatie als geheel: "Het grootste pluspunt van de rechtspraak is de onafhankelijkheid, het grootste minpunt is de onvoorspelbaarheid" (24). Een laatste verzucht dat persisteren op onafhankelijkheid ook fungeert als alibi voor 'prima donna'-gedrag: "Al te vaak is het eerst de Lieve Heer, dan de rechters en veel later de rest van de wereld"(8).

De eerste tussenconclusie luidt dat de waardepropositie van de rechtspraak nog een betrek-

kelijk rustig bezit is. De twijfels en de vragen die maatschappelijk beslissers en opinieleiders bij de rechtspraak hebben, richten zich in ieder geval niet op het fundamentele niveau van missie en kernwaarden. Toch stemt de baaierd aan vertalingen van 'de kernfunctie' van rechtspraak die uit het totaal van de interviews oprijst wel tot reflectie: is dit een welkome meerduidigheid en meervoudigheid of een potentieel positioneringsprobleem? En als de rechtspraak dan "different things to different people and different times" wil en moet betekenen, hoe vertaalt zich dit dan in haar organisatie en werkwijzen? Dit brengt ons bij de operationele prestaties van het rechterlijk bedrijf.

3 De operationele capaciteit van de rechtspraak

In welke mate slaagt de rechtspraak erin de zijn toebedachte kernfuncties effectief te vervullen? Zijn daadwerkelijke prestaties kunnen hier worden begrepen als een indicator van zijn capaciteit. Het algemene kwaliteitsoordeel van geïnterviewden over het feitelijk functioneren van de rechter is overwegend positief, maar niet zonder kwalificaties. Hier volgt eerst een greep uit de algemeen positieve reacties. In de antwoorden van de respondenten die de rechtspraak als zeer goed beoordelen, wordt bijvoorbeeld benadrukt dat de professionaliteit hoger is dan in omringende landen: "De rechtspraak in Nederland is opmerkelijk goed in vergelijking met heel veel landen ter

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

wereld. De rechtspraak is bij ons zeer professioneel: er gelden hoge eisen voor opleiding en integriteit" (33). "Natuurlijk is er wel kritiek mogelijk, maar het is een goed stelsel" (16). "Gemiddeld genomen is onze rechtspraak van buitengewoon fatsoenlijk niveau" (15). Een ander is overtuigd van de kwaliteit en wijt zwaktes aan externe factoren: "Ik heb een heel goed beeld. Die paar dingen die ik niet goed vind, hebben te maken met hoe anderen de rechtspraak gebruiken" (20). Een derde brengt het allemaal mooi samen. "Zeer professioneel, gebalanceerd, en een belangrijk orgaan. Niet gepolitiseerd, echt zoals het hoort. Weinig in- en uitvliegers, toegewijd. Weinig roepstoeters. Over het algemeen: heel genuanceerd, mooie traditie van enerzijds/anderzijds" (22).

Wanneer we de reacties relateren aan de achtergronden van de geïnterviewden, valt op dat de geïnterviewde politici de rechtspraak een ruime voldoende geven, terwijl een terugkerende inschatting van veel andere geïnterviewden is dat juist politici de rechtspraak als ondermaats beoordelen. Ter illustratie enkele uitspraken van politici: "De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak is goed. Vergelijk maar met andere landen. Burgers en bedrijven kunnen binnen redelijke termijn uitspraak verwachten. Ook is er een zeer lage graad van corruptie. Dat geldt voor alle rechtsgebieden. Overall ben ik positief" (21). Dit wordt onderschreven door een collega van een andere politieke partij: "Ik ben erg tevreden over hoe

we het in Nederland hebben georganiseerd: kwalitatief hoog" (26). Een derde politicus zegt dan weer minder optimistisch te zijn over de toekomst van de rechtspraak, omdat "in de politiek steeds meer wordt ingespeeld op dat onbehagen. Het is risicovol om deze ontevredenheid te voeden" (31). Deze geïnterviewde refereert vervolgens aan de PVV en haar uitspraken over minimumstraffen en dat rechters D66'ers zijn: "Het gevolg kan zijn dat er geen vertrouwen is in de rechtspraak en dat eigenrichting dreigt." Het is dan ook zaak om hier tegengewicht aan te bieden: "Als ik naar de rechtspraak kijk, dan kijk ik naar mijn eigen verantwoordelijkheid, namelijk erop letten dat de rechtspraak niet beschadigd wordt. Ik denk dat dit nodig is, omdat de publieke opinie soms niet blij is met de rechtspraak. Als politicus moet ik dit wantrouwen niet voeden" (31).

Uit al deze uitspraken blijkt dat men er niet alleen buiten maar ook binnen politieke kringen mee zit dat er kritiek geleverd wordt die de reputatie ondermijnt. De meeste respondenten hebben een heldere kijk op de positionering van de verschillende instituties en kijken kritisch naar een aantal recente publicitaire incidenten. "Ze moeten hen vooral niet afvallen, maar wel rekening houden met de scheiding der machten. Ze moeten uitleggen dat ze elke uitspraak van elke rechter respecteren, want zo zit het in elkaar. Je moet wel het instituut beschermen, niet zozeer ingaan op individuele uitspraken. Als het beeld van de instituties goed is, dan maakt

dat de rechtsstaat ook mogelijk. Het is heel gevaarlijk om te morrelen aan het instituut. Dat zal enorme consequenties hebben. Het is belangrijk dat de rechters zich daar ook bewust van zijn. Al die instituties bestaan bij de gratie van elkaar" (32).

Opmerkelijk is dat wij niemand hebben gesproken die openlijk toegaf dat de politiek ook de rol toekomt om de rechtspraak het vuur na aan de schenen te leggen. Mogelijk speelt voor een belangrijk deel de electorale medialogica wanneer volksvertegenwoordigers toch van zich laten horen over rechtszaken op een manier die mogelijk het gezag van de rechter of rechtspraak aantast.

Ook in andere respondentencategorieën wordt overwegend positief geoordeeld over de kwaliteit van de rechtspraak. Wel lijkt het erop dat de actoren die het meest en het vaakst met de rechtspraak in aanraking komen, ook de meeste kritiek uiten op de operationele aspecten van het bedrijf. Dat geldt vooral voor de categorie 'politie en Openbaar Ministerie' en de categorie 'andere ketenpartners'. Uit die hoek klinkt bijvoorbeeld de volgende waarschuwing: "Rechters moeten zich voorbereiden op een ingewikkeldere samenleving. Zij moeten toegroeien naar een Angelsaksische samenleving in plaats van de Rijnlandse cultuur. Alles wordt stuk geprocedeerd om zo snel mogelijk recht te halen. De rechtbank moet oppassen dat die niet achter gaat lopen op een aantal terreinen" (16). Een collega uit dezelfde groep gaat een stap verder: "Ik heb

sterk het idee dat de rechtspraak niet aangepast is aan huidige vraagstukken. (...) Het veld is te zeer afhankelijk geworden van deskundigheid. Is de rechter nog wel in staat om te beoordelen? (...) De deskundigheidsproblemen zitten niet in de grote bulk, wel in heel specifieke kwesties en thema's. Dit heeft te maken met te dikke kolommen tussen verschillende vormen van rechtspraak. Die verscotting helpt niet mee. De externe onafhankelijkheid is groot, maar intern wordt er ook mee geschermd. "Wij rechters van A. hoeven ons niet bezig te houden met het werk van rechters van B. Dat is niet wenselijk"(17).

Ondanks de overwegend positieve antwoorden op de vraag naar de kwaliteit van de rechtspraak, kraken dezelfde gesprekspartners na licht doorvragen geregeld kritische noten over de operationele capaciteit van het rechtsbedrijf. We maakten een selectie van de belangrijkste kritieken op de operationele kwaliteit van de rechtspraak. Een eerste criticus maakt meteen onderscheid tussen problemen veroorzaakt door professionals en problemen die voortvloeien uit de context waarin zij werken: "[de oorzaak] is niet zozeer gelegen bij de rechters, die zijn deskundig en toegewijd, maar het is meer gelegen bij het systeem" (7). Een tweede maakt hetzelfde organisatieprobleem heel concreet door te verwijzen naar de doorlooptijden: "Dat bepaalde zaken gemiddeld tien jaar kunnen duren. (...) In elke stap wordt het uitgeprint, gedigitaliseerd, aangebracht bij de volgende stap, uitprinten,

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

digitaliseren. Dat gebeurt echt. Het wordt vijf keer uitgeprint en gelezen en gedigitaliseerd" (9). Veel andere geïnterviewden onderschrijven ditzelfde euvel: "Een groot minpunt is de lange doorlooptijd. (...) er kan veel meer digitaal dan nu" (20). En: "Het duurt alleen veel te lang, het duurt véél te lang. Daar moet men echt over zijn eigen schaduw heen stappen" (13). Een laatste beschrijft een eigen ervaring die weinig aan de verbeelding overlaat: "Eindeloos traag, rampzalig dat stukken kwijt zijn, dat je tig keer moet bellen met de griffie (...) Tijdens een WOB: pogingen om procedures te versnellen mislukken, zittingen worden slecht voorbereid, stukken worden slecht gelezen, het huiswerk moet opnieuw worden gedaan" (10). Soms signaleren geïnterviewden niet alleen problemen, ze diagnosticeren ze ook. Daarbij wordt nogal eens gewezen naar de 'cultuur' binnen de rechterlijke organisatie: "Zonder innovatie zijn we ten dode opgeschreven. Het probleem is dat rechters niet willen experimenteren. En dat niemand de leiding neemt om ze dit aan het verstand te brengen" (6).

Deze opmerkingen plaatsen de brede waarde-ring die er bestaat voor de algemene (maar kennelijk vooral in termen van deskundigheid en onafhankelijkheid opgevatte) kwaliteit van de rechtspraak toch in een ander daglicht. Desgevraagd heeft meer dan een kwart van de geïnterviewden soms stevige kritiek op aspecten van de organisatorische capaciteit van de rechtspraak (bedrijfsvoering, tijdsplan-

ning, etc.), of op de kwaliteit van het publieke optreden (bejegening van justitiabelen c.q. positionering in ketens en netwerken). Opmerkelijk is dat de voor de rechtspraak belangrijkste partijen nogal eens kritischer zijn over de operationele capaciteit van de organisatie dan gesprekspartners afkomstig uit organisaties die op grotere afstand van de rechtspraak functioneren. Uiteraard kan dit niet alleen op een beter perspectief, maar ook op een geprononceerder eigen belang en van nature spanningsvolle relatie met de rechtspraak duiden (denk bijvoorbeeld aan de politie, het OM, de advocatuur of slachtofferorganisaties). Maar er zijn wel meer actoren in de omgeving die kritisch zijn op de rechtspraak. Dat roept de vraag op hoe het nu eigenlijk zit met het draagvlak voor de rechtspraak onder deze vertegenwoordigers van wat in hoofdstuk 2 de 'authorizing environment' werd genoemd.

4 Het institutionele draagvlak voor de rechtspraak

Tijdens de interviews peilden wij het draagvlak voor de rechtspraak op twee manieren. Wij vroegen de gesprekspartners niet alleen een algemeen kwaliteitsoordeel te noemen, maar ook om te specificeren welke aspecten zij expliciet cruciaal en/of problematisch achten in het beeld dat zij van de organisatie koesterden. Ook werd hen gevraagd of zij van mening zijn dat de rechtspraak publiekelijk ter discussie was komen te staan, en zo ja waar- door en in welke opzichten.

Dit leidde tot een veelheid aan reacties, die we hier presenteren in de vorm van wat ruwweg een vierledige 'schaal' zou kunnen worden genoemd. De vier posities op die schaal hebben we afgeleid uit de in figuur 2.6 gepresenteerde typologie. Deze vier posities zijn als volgt te karakteriseren.

- 1 Er is niets mis: de rechtspraak heeft een 'rotsvaste reputatie' en is een 'sterk merk'.
- 2 De rechtspraak functioneert wel goed, maar maakt dat onvoldoende zichtbaar en voelbaar. Er bestaat (of dreigt) een reputatiegat.
- 3 Op bepaalde onderdelen gaat het aantoonbaar niet goed genoeg: de rechtspraak heeft manifeste effectiviteits- en/of legitimiteitsproblemen. Het is dus vooral oppassen geblazen dat er zich geen reputatieballon vormt.
- 4 Het gaat slecht met de rechtspraak en zo wordt dat ook gevoeld. Er is sprake van een reputatiecrisis.

Van het overgrote merendeel van de respondenten vallen de opvattingen binnen de categorieën 2 en 3. De aard van de beelden die naar voren werden gebracht, wordt hieronder voor elk van de vier typen geïllustreerd.

De rechtspraak als 'sterk merk'

Er is bijna niemand (uitgezonderd 2 en 25) die aangeeft dat het onderzoek volledig uit de lucht komt vallen, omdat er in werkelijkheid

eigenlijk niets aan de hand is. De meest optimistische geïnterviewden verwoorden hun vertrouwen als volgt: "Sommige partijen waken de maatschappelijke achterdocht aan... Toch zie ik nu nog geen aanwijzingen dat deze druk al zodanig stijgt, dat de rechtspraak wordt aangetast. Het systeem kan tegen een stootje en als de nood aan de man is, gaan we erop vertrouwen" (2). Een ander ziet in de keuze voor dit onderzoek zelf zijn oordeel over de rechtspraak bevestigd: "Ik vind het wel mooi: dit [onderzoek] bevestigt het beeld van de rechtspraak die zich kwetsbaar durft op te stellen. Bij mij roept de rechtspraak geen negatieve associaties op" (25).

Ook de gegroeide *case load* wordt wat dat betreft niet direct problematisch geacht: "Werkdruk speelt in elke professionele organisatie. Ik vraag weleens aan rechters: 'Heb je het druk?' Dan zeggen zij: 'Ja!' Ik vraag: 'Kun je het aan?' Zij zeggen dan: 'Ja, net.' Dat lijkt me de optimale situatie" (2). Een ander meent: "De rechtspraak is niet altijd traag. Ik denk wel dat je terecht hoort over doorlooptijden. Ik heb tien zaken, en negen zijn heel snel weggewerkt, maar die ene is nu net mijn belangrijkste zaak. En dat ligt niet alleen aan de rechtspraak" (25).

De rechtspraak moet op de beeldvorming letten die over haar bestaat

Het dominante beeld in dit cluster van opinies is dat de rechtspraak op zichzelf gesproken

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

niet slecht presteert, maar te maken heeft gekregen met een veranderende omgeving die de rechtspraak niet automatisch het voordeel van de twijfel geeft; en dat kan in elk geval de perceptie van deze prestaties sterk beïnvloeden. Dit patroon is zichtbaar in de uitspraken van niet minder dan 19 van de 33 geïnterviewden.

Een belangrijke plaats in deze gedachtegang is weggelegd voor politieke en culturele factoren die het gezag van instituties en gezagsdragers ondermijnen. Een geïnterviewde hanteert een maritieme metafoor: "Het systeem als zodanig zit in de problemen. Je hebt schepen die onder water stabilisatoren hebben. Dit land, en de rechterlijke macht en het openbaar bestuur in het algemeen, varen momenteel zonder stabilisatoren" (8). Een ander verzucht dat ook de rechter wordt meegezogen in een algehele gezagserosie: "Is er nog gezag ergens? Ik zie het niet. Waar is het gezag? Er is behoefte aan gezag, maar we willen ook geen gezag. De sfeer is er een van 'ik laat me door niets en niemand wat vertellen', zeg maar. Zijn er nog wel instituties die het goed doen? Het onbehagen over graaiende bestuurders, de zelfverrijking, de bonuscultuur, falende ziekenhuisbestuurders, woningcorporaties... Ja, vind je het gek dat er geen gezag meer is?" (10).

Wie in een dergelijk klimaat toch gezaghebbend moet opereren, staat dan voor een lastige opgave:

"De verleiding is groot om in de populistische discussie mee te gaan en mee te praten met de man op straat. Dat is een gevaarlijke ontwikkeling... Wij moeten in Nederland zuinig zijn op de paar overgebleven achterkamers die we nog hebben waarin verstandige mensen bij elkaar komen die zich niet gek laten maken" (1). Dat geldt bij uitstek voor de rechtspraak: "Een mate van onverstoorbaarheid is van belang. Ik vind het enigszins zorgwekkend als de rechterlijke macht zich zorgen maakt over wat voor beeld ze in de media neerzetten. Het beïnvloedt het onafhankelijk oordeel. Ik vind het juist goed als het volk over de rechtspraak heen komt en het niet eens is met de uitspraak" (11). Een andere respondent signaleert eerst hetzelfde probleem, maar komt tot een diametraal tegenovergesteld handelingsperspectief voor de rechtspraak: "De discussie omtrent de reputatie van de rechtspraak roept bij mij irritaties op als er wel wordt aangevallen maar er geen reactie komt. De irritatie is dan jegens degene die niet reageert. Het wordt er namelijk niet minder van, zwijgzaamheid levert niet een vermindering van de discussie op. Het is een gemakkelijke discussie als je jezelf niet afvraagt wat je er nu zelf aan gedaan hebt. Daarom is zelfbewustzijn zo belangrijk. Niet altijd roepen van 'wij hebben gelijk, en we hebben in wijsheid besloten'. Zoek even wat je zelf eraan zou kunnen doen" (3). Voor die laatste positie is meer steun te vinden, zoals bij deze geïnterviewde: "Het feit dat je onafhankelijk bent en voor het leven benoemd, moet ertoe leiden dat je in

het teken van het recht staat. Maar het mag er niet toe leiden dat je je van de rest niets aantrekt" (8).

Over het basisprincipe van grotere transparantie als reputatieversterkend schild in een kritischer, veeleisender omgeving, bestaat weinig meningsverschil. Geslotenheid en zwijgen zijn geen optie meer: "De vraag naar meer transparantie lijkt mij onomstreden. En dat de rechtspraak nog geen soepele manier heeft om daarmee om te gaan ook" (3). Een ander benadrukt dat onzichtbaarheid verdacht overkomt: "Als rechters niet responsief zijn, heeft men weleens de indruk dat er iets geheims achter de geslotenheid schuilgaat. Dat men niet capabel genoeg is, of dat het bijvoorbeeld niet op orde is" (7). Meer positief geformuleerd: "Meer maatschappelijke verantwoording is belangrijk: wachttijden, transparantie over de werkwijze, daar valt een hoop verbetering te halen" (19). En diezelfde gedachte heel concreet gemaakt: "Ik vind dat in een grote stad een rechtbank moet zijn, het moet zichtbaar voor de burgers zijn. Ik ben heel enthousiast over de rijdende rechter, ik denk dat het heel goed is als burgers zien hoe de afweging wordt gemaakt" (15). (De rijdende rechter dook overigens opvallend vaak spontaan op in de interviews – bijna in de helft van de gevallen – en werd meestal aangehaald als een vorm van 'good practice':

De rechter komt bij je thuis: tv-rechters in Nederland en de VS

Hoe ogenschijnlijk 'afstandelijk' rechters ook mogen zijn, in veel opzichten zijn ze onvermijdelijk een reflectie van de samenleving waarin ze functioneren. Dat wordt goed zichtbaar bij een vergelijking van 'tv-rechters'. De Amerikaanse Judge Judy is 'dichtbij' in die zin dat haar *court room* geheel transparant is voor de huiskamer. Maar haar taakopvatting en attitude ten opzichte van justitiabelen is er niet bepaald eentje van de (civiele) rechter als responsieve probleemoplosser. Zij is een *hard-nosed judge* die in houding en gedrag ervan blijk geeft dat zij alle listen, lagen en laagheden van de mens kent en er wel zo'n beetje klaar mee is. Justitiabelen moeten haar geen onzin verkopen, want dat komt ze op een stevige *tongue lashing* te staan. En nadat ze uitspraak heeft gedaan, is de al dan niet uitgesproken boodschap er eentje in de trant van: 'And now get out of my sight...' Haar publieke gezag is gebaseerd op haar non-sense houding.

Hoe anders gaat het bij de Nederlandse 'rijdende rechter'? Mr. Frank Visser heeft de uitstraling van een wijze kennis of oom. Hij is in alle opzichten laagdrempelig. Hij luistert niet alleen aandachtig en in ieder geval ogenschijnlijk welwillend naar ieders verhaal en als hij dat nodig acht

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

gaat hij ter plaatse poolshoogte nemen. Hij schrikt zeker niet terug voor het vellen van oordelen en zegt dan onveranderlijk 'daar zult u het mee moeten doen', maar hij laat het bijna klinken alsof hij dat betreurt. Zijn publieke gezag is gebaseerd op zijn imago als laagdrempelige, empathische geschilbeslechter.

De door sommigen bepleite grotere transparantie van de rechtspraak krijgt in het verschijnsel van tv-rechters een zeer directe vertaling. De 'pars pro toto'-werking die daarvan uitgaat, kan niet worden onderschat, getuige de frequentie waarmee in onze vraaggesprekken de 'rijdende rechter' als referentiepunt opduikt. Naarmate de transparantie van niet alleen producten maar ook processen van rechtspraak de komende jaren vermoedelijk zal toenemen, is de vraag aan de orde welk beeld van 'de rechtspraak' precies de huiskamer binnenkomt, hoe dat beeld aansluit bij het door de rechterlijke organisatie als geheel gewenste beeld en hoe dat op zijn beurt weer aansluit bij de bredere culturele verwachtingspatronen betreffende geschilbeslechting en de rol van de rechter daarbinnen.

Volgens deze tweede categorie vindt de echte test plaats wanneer de rechter in het hier en nu van een concrete casus in de vuurlinie komt te liggen. Dan komt het erop aan dat er slim

wordt gereageerd, want de aanvallen zijn soms niet mals. Of zoals enkele respondenten het verwoorden: "Het is een vorm van journalistiek: er is geen nieuws, dus je gaat nieuws maken. Dat de discussie dan over de rechtspraak gaat, komt voor een deel omdat de rechters tot schietschijf worden gebombardeerd door procesadvocaten die denken daar voordeel bij te hebben. En dat veroorzaakt reputatieschade" (3). "Er zijn ook media die alleen trachten de rechters van de wijs te brengen. Met geweldig opgeblazen publiciteit, die berust op van de advocaat verkregen kennis, wordt geprobeerd druk uit te oefenen" (33). En: "Alle incidenten worden als ammunitie aangepakt om de hele beroepsgroep categorisch af te serveren" (22).

Hoe gaat de rechter om met wel of niet gefundeerde of terechte kritiek op zijn functioneren? Meteen duikt een aantal problemen op: "Dit is de enige sector waar je nog in toga werkt, waar depersonificatie heerst, terwijl deze depersonificatie tegelijkertijd door de woorden en gedragskeuze van individuen verdwijnt. De vraag is of je de persoon achter de rechter wel moet leren kennen, het gaat om depersonificatie versus individualisering" (4). Andere problemen die soms verhinderen dat er op kritiek kan worden ingespeeld zijn: "Mijn eigen opvatting is dat het imago achteruitgaat door onterechte veroordelingen, vermeende integriteitsschendingen en doordat de meerderheid vrouw is. Net zoals het feit dat basisscholen nu door vrouwen worden bestuurd ervoor zorgt dat je anders opgroeit.

Dus ik denk dat het imago aan het dalen is, maar dat de kwaliteit van de rechtspraak op hetzelfde niveau blijft... Dit is eigenlijk toch gek" (28). De zaak tegen Geert Wilders werd vaak aangehaald als voorbeeld van rechters die de volle laag kregen en een rechterlijke organisatie die daar onbeholpen mee omging. Een geïnterviewde analyseert: "De rechterlijke macht maakte een onbegrijpelijke fout. De gang van zaken in het proces tegen de heer Wilders, waarbij een eerste combinatie van als voortreffelijk bekendstaande rechters (...) zich totaal niet gerealiseerd heeft wat 24/7 media coverage betekende voor wat je wel of niet kon zeggen en hoe je je wel of niet voor het oog van Nederland kon gedragen. Dat vervolgens de Rechtbank Amsterdam niet voorzag dat het weleens tot wrakingsverzoeken zou kunnen leiden, en dat toen het eenmaal zo ver was, men in het geheel niet voorbereid leek. Dat de president van de rechtbank onzichtbaar was. Dan denk je toch, jongens toch! Had even van tevoren nagedacht! Dat was allemaal onnodig. Ik vind dat dus ook te verwijten aan de Raad voor de rechtspraak, want die had moeten nadenken en met de president van de rechtbank moeten bellen en moeten vragen: 'Hoe heb je het nu georganiseerd omtrent de Wilders-zaak?' Nee, het is gewoon onschuldig, niet aan gedacht, oh jeetje" (13).

De rechtspraak staat er minder goed voor dan dikwijls wordt gedacht

Het derde perspectief wordt in grote lijnen zichtbaar in de antwoorden van 9 van de 33 geïnterviewden. Wat deze geïnterviewden bindt, is dat zij allemaal wel één of meer aspecten in de rechterlijke organisatie noemen waar het naar hun stellige indruk aantoonbaar niet goed gaat, los van het vigerende opinie-klimaat: er is niet alleen rook, maar ook vuur. Het is opvallend dat het hier vooral interne zaken betreft. Waar het in de vorige categorie vooral om communicatie ging (uitleg, verdediging, fouten toegeven) en dan in hoofdzaak binnen het rechtsgebied van het strafrecht, wordt binnen deze categorie veel minder de communicatie en ook minder het strafrecht genoemd. Het zijn integendeel juist relatief vaak de civiele en bestuursrechtspraak die het moeten ontgelden. De kritiek spitst zich toe op bekende, maar daarom niet minder relevante kwesties: bedrijfsvoering, bejegening en dwalingen. We laten de geïnterviewden voor zichzelf spreken.

- Management en bedrijfsvoering
"Het lukt ons niet om de doorlooptijden te versnellen en dat is echt héél hard nodig, dat heeft prioriteit. Daar zit een heel grote afbreukschade aan. En als je daar goed over vertelt, dan kan dat ook wel een positiever beeld opleveren. Als je kan laten zien dat je in een bepaald jaar een hele slag hebt kunnen doen, dan zullen mensen dat ook positief

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

beoordelen. Maar ik vind dat het maatschappelijk gezien ook gewoon moet. Het is een organisatieprobleem" (9). Een ander: "Er zit nog wel een verschil tussen geaccepteerd bestuur en effectief bestuur. Het bestuur is veel meer geaccepteerd, het zijn eigen collega's, maar de hoeveelheid tijd die daarin gaat zitten... Omdat het in feite toch getalenteerde amateurs zijn, die geen enkele voorervaring hebben" (13). "In dat soort culturen waar de rechter in zit, wordt ook te veel vergaderd en dergelijke. Dat kan allemaal veel minder" (19). Tot slot: "Bij de kapper accepteer je suboptimale processen ook niet. Tegenwoordig wordt bij elke bushalte aangegeven hoe lang je nog moet wachten, maar bij de rechtspraak... Dat is gewoon slecht management" (30).

De uitdaging die hierin besloten ligt, is duidelijk: "De rechtspraak moet door middel van *trial and error* innovatie invullen" (6). En: "Ik ben verbaasd over hoe ouderwets het in de rechtspraak eraan toe gaat. Volgens mij kan veel meer digitaal dan nu gebeurt. Die slag moeten rechtbanken maken" (31). Wellicht zijn deze beelden niet in overeenstemming met de binnen de rechtspraak zelf ervaren ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering. Maar dat is niet het punt: de beelden bestaan en vormen als zodanig sociale feiten.

– Bejegening van justitiabelen en partners voor, tijdens en na de zitting
Een ruime meerderheid van de geïnterviewden onderschrijft dat zowel de administratieve bejegening voorafgaand aan als de feitelijke bejegening ter zitting cruciale onderdelen vormen van de beelden die justitiabelen zich vormen van hun ervaring met de rechter. Van die meerderheid zijn er velen die aangeven dat er op deze vlakken nog een wereld te winnen valt: "De ervaring bij procespartijen is erg afhankelijk van hoe een zitting is verlopen. Komen ze goed aan het woord, zijn ze gerespecteerd, hebben ze hun zegje kunnen doen? Nog los van hoe zo'n zaak uitdraait (...) Daar staan rechters niet bij stil, hoe dat overkomt bij rechtzoekenden. Men heeft er geen gevoel bij hoe dat overkomt bij die mensen" (19). Een ander meent: "De burgers stellen hoge eisen aan de rechtspraak. Ze willen respectvol bejegend worden. Dan kan het niet als ze het gevoel krijgen dat de rechter niet luistert, of dat het te lang duurt of dat ze na lang wachten naar mediation worden gestuurd. Het publiek is meedogenlozer geworden" (30).

– Dwalingen en controversiële vonnissen
Over dit thema is de afgelopen jaren in de media en in de wetenschap zeer veel te doen geweest. Bijna alle geïnterviewden beaamen dat dit feit alleen al een serieus te nemen probleem vormt, nog los van de achterliggende vraag of er sprake is van meer dwalingen respectievelijk kwalitatief aanvechtbare vonnissen. "De rechtspraak heeft zich zeer kwetsbaar

gemaakt door dwalingen, waarin er sprake was van actieve vertrouwenskwesaties, afnemend vertrouwen in de rechtspraak" (4). En: "De laatste tijd zijn er wel veel incidenten zoals strafzaken waar verkeerde uitspraken zijn gedaan. Dat vind ik fnuikend, ook voor de perceptie van integriteit. Ik heb zaken meege maakt waar bewijs heel overtuigend is, maar de verdachte toch is vrijgesproken omdat ze iets niet konden uitrekenen. Het is gek dat dat gebeurt. Dit maakt veel emoties los in de zaal" (28).

Sommigen trekken ook conclusies over hoe beter geborgd kan worden dat dit soort dwalingen – met name in het strafrecht – minder voorkomt: "Het zou goed zijn als de officier kritische tegenspraak krijgt; niet alleen vanuit de advocatuur, maar ook vanuit de zittende magistratuur. Ik houd van kruisverhoorachtige settings. Ik ben er heilig van overtuigd dat de uitspraak daar beter van wordt" (30).

De rechtspraak verkeert in een reputatiecrisis

We zagen al dat slechts enkele respondenten geen vuiltje aan de lucht zien. Dat geldt ook voor het aantal respondenten dat alleen maar kommer en kwel vaststelt. Ook het andere uiterste in het reputatiespectrum blijft dus vrijwel onbezet. Er zijn slechts twee geïnterviewden (6 en 12) die aan de rechtspraak overwegend negatieve kwalificaties toekennen en die een potentieel verstrekende publieke discussie over de rechtspraak bespeuren (of wensen).

Geïnterviewde 6 stelt: "De taak van de rechtspraak is gebaseerd op een lange traditie van degelijkheid. Daardoor is er ook inertie ingeslopen waardoor men moeilijk tot innovatie komt. Er is sprake van zelfgenoegzaamheid en een onvermogen open te staan voor prikkels en signalen om goed onderhoud en innovatie te kunnen garanderen. Daarnaast maken we een erosie van de reputatie van de rechter mee. Er heerst een tunnelvisie met betrekking tot strafzaken. Er zijn rechters die de fout ingaan, crises die slecht gemanaged worden en ongelukkige zaken die lang in het collectieve geheugen blijven hangen."

Geïnterviewde 12 komt langs andere lijnen tot een vergelijkbaar oordeel: "Mijn beeld van de rechtspraak is dat het vooral een arrogant zootje is. Ik heb er een slecht beeld van. Veel te vaak denk ik, wat gebeurt hier voor malligheid... Ik zie hier niet een echte trend in, het beeld van arrogantie blijft hetzelfde ten opzichte van 20 tot 25 jaar geleden. Het is een conservatieve groep, de opleiding verandert ook niet... Het is geen communicatiekwesatie. Voordat gewerkt wordt aan meer transparantie, moet gekeken worden naar de kwaliteit. Daar moet aan gewerkt worden."

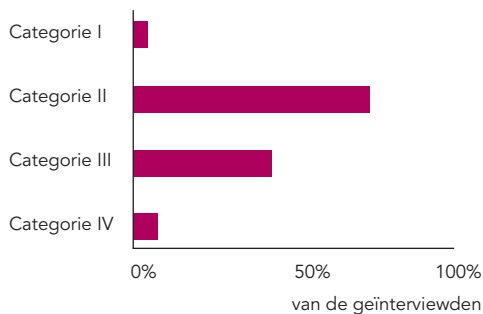
Tussenbalans

Het goede nieuws is dat de rechtspraak in de ogen van vrijwel alle geïnterviewden zich zeker niet in een reputatiecrisis bevindt. In een tijdperk waarin er voor publieke gezagsdragers en instellingen niet veel voor nodig is publie-

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

kelijk te worden gehekel en gefileerd (afzonderlijke rechters zoals mr. Tom Schalken kunnen erover meepraten), is dat winst te noemen. Maar evengoed is het glas halfleeg: de rechtspraak is ook alweer lang het punt voorbij dat die als nagenoeg onaantastbaar 'sterk merk' mag gelden. Deelt zelfs de rechtspraak in de algemene erosie van publiek gezag? (Zie Van der Meer, 2004; 't Hart, 2005.) Het lijkt erop. Overigens is het zeker niet de eerste keer in de recente geschiedenis dat velen kanttekeningen plaatsen bij de organisatie en werkwijze van de rechtspraak (zie hoofdstuk 1). Maar er is meer aan de hand, zo leert de clustering van respondenten bij de categorieën II en III (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 De frequentieverdeling van de opinieclusters



- I. = rotsvaste reputatie
- II. = opnemen voor reparatiegat
- III. = opnemen voor reparatieballon
- IV. = reparatiecrisis

De implicatie van het categorie II-perspectief is dat de rechtspraak zich effectiever moet gaan verhouden tot een veeleisender maatschappelijke omgeving. De implicatie van het categorie III-perspectief is dat verbetering van zowel de eigen bedrijfsvoering als de bedrijfscultuur moet worden doorgezet en nadrukkelijker moet worden gecommuniceerd. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk inventariseren we welke adviezen de geïnterviewden op beide vlakken in petto hadden.

5 Van diagnoses naar remedies: adviezen voor reputatieversterking

Tijdens de interviews werd ook expliciet gevraagd naar manieren waarop de rechtspraak zijn reputatie actief zou kunnen (of moeten) bewaken en verstevigen. Dat leidde tot de nodige adviezen. Deze worden hieronder besproken.

Overeind blijven in de toeschouwersdemocratie

Wie reputatie zegt, zegt media. Het eerste wat de Rechtspraak te doen staat, is volgens de meeste geïnterviewden dan ook meer inzicht verwerven in hoe media werken, en dan met name op momenten dat het er echt op aankomt. De volgende drie citaten illustreren de heersende opvattingen over de werking van de media: "Er is een cynisch spel gaande tussen de rechtspraak, politiek en media.

Journalisten zijn gemakzuchtig, vaak slecht geïnformeerd en moeten gewoon de krant vol hebben. Dus moet je die journalisten voeren, anders doet iemand anders het wel... De Raad is in die discussie volledig afwezig. Het gaat – in debatten – steeds alleen om een advocaat namens zijn cliënt” (26). “De negatieve media-aandacht en het gemak waarmee de politiek achter die publieke kritiek aanloopt, maken dat een veel scherpere en bredere kritiek zich ontwikkelt in het publieke domein dan wanneer je het zou baseren op algemene prestaties. De media bespelen het publieke domein. Er is voornamelijk aandacht voor de zaken die niet goed gaan, die komen onder een vergrootglas. Er komt natuurlijk zelden in de krant dat er een mooie goedlopende beslissing is geweest die goed is gemotiveerd” (23). En tot slot: “De wig zit hem in de media. Terwijl rechters steeds zwaarder straffen, is het beeld in de media dat rechters voor een gruwelijke verkrachting één week huisarrest opleggen. En rechters praten zich de blaren op de tong om uit te leggen dat dit niet zo is.”

Er bestaan dus duidelijke ideeën over hoe het niet zou moeten. Maar hoe zou de rechter wel op kritiek moeten reageren? Meer mediawijsheid stimuleren is één, maar daarin opereren op een manier die de organisatie past is twee. Hier staan bij de geïnterviewden meerdere opvattingen naast elkaar. Zij zijn weliswaar betrekkelijk eenduidig van mening dat de rechtspraak zich niet kwetsbaar moet maken voor het verwijt dat hij niet bereid en in staat

is fouten toe te geven, of overwegingen die tot controversiële uitspraken hebben geleid in de openbaarheid te brengen. Geïnterviewde 4 verwoordt een alom opgetekend geluid: “Als je open bent, moet je ook echt open zijn. Toegeven van fouten is geen probleem, het draagt zelfs bij aan de waardering. De wijze waarop je met je fouten omgaat, is belangrijk.” (4). De ene waarschuwt voor te hoge verwachtingen van transparantie: “Ik ben erg tegen allerlei pogingen om aan eenieder steeds maar uit te leggen hoe ontzettend goed we zijn, maar je moet ervoor zorgen dat wat je doet begrijpelijk is. Dat staat zo totaal haaks op de manier waarop in het land de rechtspraak is georganiseerd” (13). De ander waarschuwt tegen ‘verkleutering’: “Als je op tv een ingewikkelde zaak uitlegt, moet dat simpel. Maar oversimplificatie, dat middel is erger dan de kwaal. Er is een grens aan de mate van vereenvoudiging van het verhaal. Dit is lastig in media-intensieve zaken. Het zoeken is naar de balans tussen goede bewaking van nuance in de rechtspraak, maar ook in twaalf seconden in het NOS-journaal de zaak goed kunnen toelichten” (23).

Met een rechter die op een laagdrempelige manier processen en uitkomsten toelicht die in de publieke vuurlinie (kunnen) komen te liggen, heeft geen van de geïnterviewden een probleem. Maar een rechter die zichzelf of zijn collega's al te nadrukkelijk gaat verdedigen, dat ligt gevoeliger. Het luistert nauw qua maatvoering: “Ik vind het dramatisch dat het

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

OM met een officier van Justitie bij Hart van NL gaat zitten. Dit is te populistisch. De overheid moet niet al te schreeuwerig in het publieke discours positie nemen. Zij dient bescheiden te zijn, een nederige instantie. Tot het moment dat je ten onrechte wordt aangepakt: dan moet je terugknokken met het juiste medium en de juiste taal, etc.” (16).

Sommige geïnterviewden onderbouwen hun visie op de gewenste vorm en mate waarin de rechtspraak zich in de media moet laten zien met verwijzing naar de specifieke functie van de rechter in de samenleving: “De rechter heeft ook de taak om te mishagen, om tegen de opinie in te gaan. Series over rechtspraak zijn allemaal zeer integer, de afwegingen komen goed aan bod en ze worden goed bekeken. Daar ben ik dus niet bang voor. Maar ik snap de angst. Buruma bijvoorbeeld legt dingen goed uit, ook moeilijke dingen. Je kunt bijvoorbeeld iemand van buiten de club inhuren die dilemma’s goed kan voorleggen en daar vrijer in kan zijn” (26). Het idee om ‘iemand in te huren’ vindt zijn oorsprong in de gedachte dat media makkelijker kleven aan persoonlijkheden: “Instituten hebben een persoonlijk gezicht nodig. Beeldinformatie is zo ontzettend belangrijk. Probleem is dat bij rechtspraak te veel gezichten te zien zijn. Beter gezegd: of geen of veel. Het OM voert slechts één gezicht op bij RTL – haar naam is Susanne Terporten. Zij is persofficier van justitie in Utrecht. Die aanpak werkt. Dus men moet dringend op zoek naar iemand die

gezaghebbend het verhaal van de rechtspraak kan vertellen. Nu heb je de vijf hoogste bestuursrechters en die zitten heel de tijd om elkaar heen te friemelen, wat de reputatie niet ten goede komt” (6). Ook de Raad van de rechtspraak zelf krijgt in dit verband de nodige praktische pr-adviezen:⁴ “De voorzitter van de Raad zou wel een wat meer onafhankelijke rol kunnen spelen. Hij zou wel wat bekender mogen zijn, dat hij zegt hoe moeilijk het was. Misschien zou het ook goed zijn om in een goed praatprogramma te zitten om te vertellen hoe het er nou aan toe gaat. Daar zitten ook advocaten, daar zou dus ook een voorzitter van de Raad voor de rechtspraak aanwezig kunnen zijn. Dat doet hij nu niet, maar ik denk dat als hij het aanbiedt, dat hij door eenieder gevraagd wordt. Ik denk dat als ze dat doen met een goede mediastrategie, dat ze daar wel goed aan zouden doen” (15).

Deze opvatting wordt elders bijna woordelijk herhaald. Het Openbaar Ministerie wordt daarbij telkens expliciet als voorbeeld genoemd: “Een van de problemen van de rechtspraak is dat die niet één gezicht heeft, geen woordvoerder heeft; er is geen baas van de rechter. Dat is een gevolg van de versplintering van de organisatie en van de organisatie in de top. Er is ook onenigheid wie wat mag zeggen en hoe ver men daarin mag gaan. Als ze wat zeggen, dan gebeurt dat in een forum van eigen kring. Of je moet zeggen dat de voorzitter van de Raad van de rechtspraak alle controversiële uitspraken van de

4 Meer organisatorisch getinte adviezen komen in de volgende paragraaf uitvoerig aan bod.

rechtspraak kent en die kan uitleggen. De woordvoerder moet een goed spreker zijn, niet te belazerd de minister in zijn rol en in zijn functioneren toe te spreken. Het veronderstelt een beroepsgroep die dat ook een geschikte rol vindt. Het is een nieuwe realiteit die via, met en door de media wordt vormgegeven en dat veronderstelt ervaring en een soort antenne ervoor. En dat is momenteel allemaal niet aanwezig. Als je zou willen weten wat je zou kunnen doen, kijk naar het OM. Die hebben leergeld betaald, dat zijn deelnemers geworden. Dat hebben de rechters niet en dus staan ze altijd op achterstand " (5).

Anderen benadrukken echter dat de keuze voor 'reputatiemanagement' kritisch moet worden bekeken: "Waar de rechtspraak nu mee te maken heeft, mag niet verengd worden tot reputatie en reputatiemanagement; dan zijn we niet goed bezig. Als je namelijk doet alsof je uitleg geeft, maar niet geïnteresseerd bent in de reactie, dan is het *fake*" (8). Hier klinkt dus een ander geluid waarbij het accent niet zozeer ligt op leren van de ervaringen van andere instituties, maar zelf een vorm vinden die past bij de eigenheid van de institutie die de rechtspraak vormt: "Ik denk dat de Raad voor de rechtspraak een gestructureerde vorm van communicatie moet ontwikkelen en vooral ook een visie daarop. Niet per casus uitleggen, maar meer uitleggen wat je doet op lokaal niveau. Er zijn veel momenten geweest in de afgelopen jaren, waarop niemand iets uitlegde. Ze moeten zichtbaarder

worden. Dat moet je wel met verstand doen" (9). Zinvol communiceren, betekent misschien ook dat men bepaalde zaken niet moet doen, volgens deze twee voorbeelden: "De vraag voor de raad is of hij niet moet proberen zijn eigen regels te schrijven. Bij Pauw en Witteman gaat de raad het niet winnen. Die wedstrijd moet de raad niet willen spelen. De rechtspraak moet goed blijven in wat hij is, en op zijn eigen manier communiceren" (27). De rechtspraak moet volgens een ander een eigen vorm van pr ontwikkelen waarin responsiviteit naar de burger toe centraal staat, zonder dat de rechtspraak daarbij moet zwichten voor meerderheidsopvattingen zoals de gedachte dat slachtoffers meer rechten toekomen: "Het gevaar is dat reputatiemanagement wellicht tot meer slachtoffercultus gaat leiden. Daar ben ik mordicus tegen. De magistratelijke kwaliteit moet voorop staan. In de huidige samenleving hebben mensen nog weinig besef waarom we een onafhankelijke rechterlijke macht hebben, een EHRVM, etc. Wie dat gaat vertellen? Charisma, nuance en toegankelijkheid zijn van belang. Iemand die gezag uitstraalt" (14).

Ook, of misschien wel juist voor dit type boodschappen is het van essentieel belang dat je als institutie 'een gezicht' naar voren kunt schuiven: "Misschien moet er wel een communicerende rechter zijn die namens het systeem optreedt. Het mag best een 'rechter' zijn, ga maar op zoek naar een communicatieve rechter die in duidelijke termen kan uitleggen.

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

Dat doe je niet meer met de toevallige voorzitter van de raad. Weten hoe communiceren werkt, zoek maar je eigen Robbert Dijkgraaf, die het prima kan uitleggen. Zo iemand is denk ik een antwoord: hij is authentiek, heeft gezag, is van deze tijd, en spreekt aan buiten zijn peergroup" (4). Een andere ondervraagde benadrukt nog concreter het belang van een eigen profiel en een eigen communicatiebeleid dat niet aanvangt in de media, maar op scholen: "De raad moet zorgen dat er bij zaken met een hoog mediaprofiel rechters geselecteerd worden die daar goed in zijn en daaromheen goede persbegeleiding geven. Ook moet hij bezig blijven met zachtere communicatie, zoals voorlichting, lesmateriaal voor scholen en kennisoverdracht over het staatsstelsel. Kortom: meer coöperatie met het onderwijs" (23).

De rol van de Raad voor de rechtspraak

Tot slot van dit hoofdstuk staan wij stil bij het bredere tableau aan adviezen op het gebied van (de organisatie van) reputatiemanagement die geïnterviewden voor de Raad voor de rechtspraak in petto hebben. Dat de raad er tien jaar na zijn oprichting in dat opzicht nog lang niet is, mag duidelijk zijn, althans volgens sommige ondervraagden: "Bij de raad heerste het gevoel dat men toch goed bezig was, onder meer met het technologisch ontwikkelen, het professionaliseren van rechters, kwaliteitsmanagement, etc. Toen gaf ik al aan: 'ik weet niet of jullie het zo zullen redden in

het debat dat eraan zit te komen'" (7). De Raad voor de rechtspraak is weliswaar niet 'de baas' van de rechtspraak, maar kan veel doen om de reputatie van de institutie te versterken, op allerlei terreinen. Te beginnen met de communicatieve capaciteit van de institutie: "De raad kan rechtbanken uitdagen om op een bepaalde manier te communiceren en hij kan rechters begeleiden, ook door middel van scholing. Want de werelden van het recht en de pr liggen te vaak nog te ver uit elkaar" (24). En: "Ik vind wel dat als je het hebt over het begrip 'legitimiteit' en meer begrip willen voor je instituut, dat daarbij hoort dat je veel meer moet uitleggen wat je doet en waarom je het doet. (...) De ervaring leert dat daar waar de organisatie een goede communicatiestrategie heeft, dat je dat ontzettend helpt" (9).

Sommigen leggen in hun advies aan de Raad voor de rechtspraak de nadruk op meer activistische pr en voorlichting. "Er ligt hier een taak voor de Raad voor de rechtspraak om als spreekbuis op te treden en daar wel iets aan te doen" (25). Meestal worden heldere voorbeelden genoemd van contexten en casussen waarin een actievere rol wenselijk zou zijn. Deze geïnterviewde denkt onder meer aan een discussie met een advocaat in een praatprogramma. "De rol van de Raad voor de rechtspraak: de voorzitter zou wel een wat meer onafhankelijke rol kunnen spelen. Hij zou wel wat bekender mogen zijn, dat hij zegt hoe moeilijk het was. Misschien zou het ook wel eens goed zijn om in een goed praatpro-

gramma te zitten om te vertellen hoe het er nou eens aan toe gaat. Daar zitten ook advocaten, daar zou dus ook een voorzitter van de Raad voor de rechtspraak aanwezig kunnen zijn. Dat doet hij nu niet, maar ik denk dat als hij het aanbiedt, dat hij door eenieder gevraagd wordt" (15).

Een ander denkt terug aan een moment dat het geluid van de raad ontbrak. Als voorbeeld noemt hij de casus Lucia de B. Volgens hem stonden zorgvuldigheid en kwaliteit hier het meest onder druk. Hij had het goed gevonden als de rechtspraak helder had gemaakt wat hij uit deze casus heeft geleerd en welke verbeteringen zijn toegepast om dit in het vervolg te voorkomen. Hij ziet hier vooral een rol voor de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (2).

Bij dit alles luistert de toonzetting natuurlijk nauw: "De Raad voor de rechtspraak. Die kan wel in constaterende sfeer uitspraken doen: als u dat doet, dan kunnen wij minder... Maar alsjeblieft geen noodkreten van: 'De rechtsstaat is in het geding'. De rechtsstaat lijkt wel voortdurend in het geding. Dan vraag je wat precies het risico is en dan komen er tien definities" (21). Een belangrijk discussiepunt is ook de taakverdeling op het gebied van externe communicatie binnen de verschillende geledingen van de rechterlijke organisatie. Moet de raad de regisseur daarvan zijn, of is het – geheel in de traditie – wenselijker om uit te gaan van een subsidiariteitsbeginsel, zoals deze geïnterviewde bepleit: "Als raad kom je aan bod bij algemene kwesties. Dat komt

alleen niet zoveel voor. Bij specifieke zaken moet de rechter of president het woord doen of een voorlichter sturen. Het is het beste als de individuele rechter het bij individuele zaken doet. Tenzij hij onder vuur ligt, dan moet de president optreden" (29).

Veel adviezen overstijgen het terrein van communicatie en pr. Het is ook een zaak van bedrijfsvoering: "De rechtspraak heeft echt kansen laten liggen qua organisatie. Ik vind het jammer dat vanuit de rechtspraak niet naar de voorkant is gelopen. Bijvoorbeeld een e-court: maak een groot court huis, maar zorg wel voor verschillende vormen zodat burgers kunnen kiezen" (25). Sommigen vinden de raad nu nog te veel een *primus inter pares*: "De raad kan zich wel degelijk met de onafhankelijkheid van de rechter bemoeien. De rechter is slechts in loondienst. Je moet je voegen naar de instructies van de wet zelf. Als het gaat om gedragingen, uitingen, moet men oppassen. Net zoals het staatshoofd zich ook heeft te voegen naar de volksvertegenwoordiging" (21). En: "Het zou wel helpen als de burger weet dat de rechters ook onderdeel uitmaken van een structuur." Het zou helpen als de raad ervoor zorgt dat de rechtspraak zich meer als een eenheid profileert" (31). Een ander zegt: "Maar met de raad alleen ben je er niet. De rechtbankbesturen hebben dezelfde onmacht. Iedereen verwijst naar de ander. Het schommelt te veel en is te veel afhankelijk van individuen. Dat kan niet. Professionele standaarden en eenzelfde basis

Reputatie van de rechtspraak in beeld: bevindingen uit de interviews

in de organisatorische context zijn essentieel. En om dat te handhaven, is een bestuurlijke verantwoordelijkheid noodzakelijk. Anders houd je je onafhankelijkheid niet droog (...). De onafhankelijkheidsstatus van de rechtspraak staat niet ter discussie, maar wel zijn bedrijfsvoering en professie" (30).

Een laatste advies is dat de raad er simpelweg voor moet zorgen dat hij voldoende in contact staat met volksvertegenwoordigers, die immers niet alleen een cruciale schakel vormen in de dynamiek van de publieke beeldvorming over de rechtspraak, maar ook een cruciale rol spelen in de totstandkoming van de randvoorwaarden waaronder de rechterlijke organisatie moet functioneren (wet- en regelgeving, budgettering): "Het is goed dat er 'geregisseerde ontmoetingen' zijn tussen de raad en bijvoorbeeld de politiek. Maar soms is het nog waardevoller als je vrijelijk in een informele context kunt praten" (31).

Met dit laatste advies, dat zo praktisch en eenvoudig van aard is dat het zomaar over het hoofd kan worden gezien, besluiten we dit hoofdstuk. In het nu volgende slothoofdstuk reflecteren we op de betekenis van de empirische bevindingen met behulp van het in hoofdstuk 2 geschetste kader.

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

*Om te onderzoeken wat het orakel bedoelde, moest ik naar alle mensen die de naam hadden iets te weten. En ik zweer bij de Hond, mannen van Athene, want tegen u moet ik de waarheid spreken, dat ik ervaren heb dat zij die de grootste faam hadden, op mij de indruk maakten bijna de minste wijsheid te bezitten, als ik de uitspraak van de godheid toetste. Anderen die minder aanzien genoten, bleken meer verstand te hebben.
(Plato in de Apologia, 22a)⁵*

1 Reputatie en positie onder druk?

Waar situeren de geïnterviewden nu de rechtspraak in termen van de strategische driehoek van Moore (zie figuur 2.3-2.5)? Het is moeilijk daar een categorisch antwoord op te geven. Hoofdstuk 3 liet zien dat er sprake is van aanzienlijke perspectief- en meningsverschillen tussen de ondervraagden, en dat er vaak onderscheid gemaakt wordt tussen de situatie op verschillende rechtsgebieden. Dat in aanmerking genomen, dringen zich de volgende algemene observaties op.

- 1 De *missie* van de rechtspraak roept brede positieve gevoelens op, ook al verschillen geïnterviewden in de specifieke omschrijving van de kern van die missie. Ook de
- 2 Het *operationele prestatieniveau* is een veel minder rustig bezit. De integriteit, professionaliteit en deskundigheid van de gemiddelde rechter worden hoog aangeslagen, maar tegelijkertijd plaatst een niet te negeren deel van de ondervraagden kritische kanttekeningen bij de bedrijfsvoering, de niet-uitlegbare grote variatie tussen rechters en rechtbanken in uitspraken, bejegeningpraktijken, de externe communicatie (variërend van de uitleg van vonnissen tot het strategisch opereren in de hedendaagse mediacratie) en het schijnbaar beperkte zelfreflectieve vermogen (zoals blijkt uit de omgang met wrakingen en dwalingen).
- 3 De ondervraagden achten het politiek-maatschappelijk *draagvlak* voor de rechtspraak niet zonder meer rotsvast. Zijn reputatie is op dit moment niet vanzelfsprekend die van een 'sterk merk'. Meer dan twee derde van de geïnterviewden meent dat de rechtspraak zich wat meer zorgen zou mogen maken over de beeld-
- 5 Toelichting bij dit citaat: Socrates' zoektocht laat volgens Plato zien dat (goede) reputatie en wijsheid uiteenlopende ascripties zijn. Immers, eerst beschouwde hij zijn gesprekken met politici (met de beste reputatie maar de minste wijsheid), daarna de dichters: 'Ook van de dichters had ik al gauw begrepen dat hun scheppingen niet voortkwamen uit wijsheid, maar dat het hen door hun aanleg ingegeven werd, zoals dat bij profeten en waarzeggers ook gebeurt. Die doen ook allerlei prachtige uitspraken zonder te begrijpen wat ze zeggen.' Kortom: zowel gesprekken met publieke beslissers als met belangrijke entertainers kunnen Socrates niet van de indruk afbrengen dat reputatie in de weg staat van wijsheid.

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

vorming die over hem kan ontstaan (de categorie 'reputatiegat' uit figuur 2.5), dan wel dat er ook gegronde redenen zijn om zich zorgen te maken over het functioneren van de rechterlijke organisatie (de 'reputatieballon' die zomaar kan barsten uit figuur 2.5). De rechtspraak is meer dan vroeger voor zijn politiek-maatschappelijke krediet afhankelijk geworden van de publieke beeldvorming over zijn functioneren. Die beeldvorming wordt niet zozeer bepaald door verstandige commentatoren die de 'big picture' (patronen in de bedrijfsvoering en -resultaten) in het oog houden, als wel door (a) een disproportioneel aantal mediagenieke en dus per definitie omstreden 'grote' dossiers (meestal strafzaken) en (b) affaires waar het rechterlijk optreden zelf onderwerp van kritiek is (Wilders, Chipshol, dwalingen, wrakingen, De Graaff).

In hoofdstuk 2 gaven wij aan dat werken aan de strategische positionering van een publieke organisatie neerkomt op het vinden van evenwichten in drie centrale spanningsvelden, die wij als volgt toelichten.

- Willen versus moeten: de *sturingsspanning* tussen de eigen opvatting van de missie en het draagvlak voor die opvatting binnen de 'authorizing environment'.
- Willen versus kunnen: de *prestatiespanning* tussen de in kernwaarden, plannen en prestatieafspraken geconcretiseerde missie van de organisatie en haar daad-

werkelijke operationele capaciteit voor de realisatie van die missie.

- Kunnen versus mogen: de *autorisatiespanning* tussen de feitelijke capaciteit en werkwijze van de organisatie en het draagvlak dat daarvoor binnen de authorizing environment bestaat.

De in hoofdstuk 3 gepresenteerde onderzoeksresultaten suggereren dat leidinggevende rechters op dit moment vooral prioriteit zouden moeten geven aan de twee laatstgenoemde spanningsverhoudingen. De missie, hoewel enigermate ambigu, is onder de ondervraagden simpelweg onomstreden. Van grote *sturingsspanningen* (zoals die wel regelmatig aan de orde zijn bij bijvoorbeeld de politie, het onderwijs en de corporatiesector) is rond de rechtspraak geen sprake. Dat maakt de missie ook een natuurlijk aangrijpingspunt voor strategische beïnvloeding van de publieke beeldvorming over de rechterlijke organisatie. Uiteindelijk vindt iedereen het essentieel dat er rechtspraak is. Wie op eigentijdse manier toont en uitlegt dat de organisatie waaraan deze taak is toevertrouwd deskundig en gewetensvol met die opdracht omgaat, staat al met 1-0 voor ten opzichte van veel andere publieke organisaties waarvan de missie zelf onderwerp van meningsverschillen is (denk aan de spagaat tussen retributie en resocialisatie die de Nederlandse penitentiaire sector moet maken, of aan de spanning tussen de hulpverlenende, handhavende en justitiële componenten van de politiefunctie).

Het gat tussen missie en realisatievermogen is niet nieuw, maar maakt wel deel uit van een realiteit die problematisch kan worden opgevat. Er zijn in een samenleving met miljoenen mensen natuurlijk altijd meer geschillen en delicten dan rechterlijke capaciteit om ze allemaal, tijdig en diepgaand te kunnen behandelen. Zolang er echter een beeld bestaat dat de rechter naar vermogen doet wat hij kan, de (voor)selectie van wat wanneer bij de rechter terechtkomt op verdedigbare wijze verloopt en er voldoende alternatieve afdoeningsmodaliteiten en geschilbeslechtingsmethoden beschikbaar zijn, is de inherente *prestatiespanning* waar de rechtspraak mee wordt geconfronteerd voor alle partijen draaglijk te maken. Een primair zorgpunt ligt wellicht bij de vraag of de rechterlijke organisatie wel voldoende in staat is het hoofd te bieden aan de sterk toegenomen technische complexiteit en internationale verwevenheid van veel disputen en strafzaken, maar ook aan de intrinsieke complexiteit en verwevenheid van het recht zelf.

De problemen die de geïnterviewden signaleren, vallen grotendeels op het vlak van de maatschappelijke waardering voor manier waarop de rechter (rechtsgang) en de rechterlijke organisatie (rechtspraak) opereert. Er is sprake van voelbare – en bij ongewijzigd beleid ongetwijfeld groeiende – *autorisatiespanning* tussen hoe het rechterlijk bedrijf intern en extern functioneert en het verwachtingspatroon van een ‘goed opererende recht-

spraak’ dat onze gesprekspartners als norm hanteren. De een legt de nadruk op dit, en de ander op dat specifieke aspect, maar gecombineerd rijst het beeld op van een organisatie die een uiterst nastrevenswaardige missie op een over het algemeen rechtschapen en toegewijde maar op tal van punten aantoonbaar suboptimale en te reactieve en defensieve manier nastreeft.

In termen van de ‘reputatietempel’ van figuur 2.2 zijn het vooral de zuilen 2, 4 en 6 die daarbij in het geding zijn: rechtsgang, visie en leiderschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit roept het beeld op van een tempel die met de helft van de zuilen die hij nodig heeft, zijn fronton en kroonlijst van goede reputatie moet zien te dragen. Dan is het niet ondenkbaar dat bij een stevige storm het gehele bouwwerk schade oploopt. Maar zover hoeft het niet te komen. Er zijn zeker nog voldoende mogelijkheden om tot restauratie van het bouwwerk over te gaan.

2 De wegen naar reputatieversterking

Hoe nu om te gaan met deze realisatiespanning? Of, breder geformuleerd, welke wegen staan open voor de (leiding van de) rechtspraak om zijn toch kwetsbaar geworden reputatie te versterken, en de weg terug te vinden naar die van een ‘sterk merk’? De zittende magistratuur is niet de enige die zich met een dergelijke strategische herpositioneringsopgave ziet geconfronteerd. Zo moest het OM zich in de periode 1993-2010 van veel

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

verder terugvechten uit de diepe reputatiecrisis waarin het ten tijde van de rapporten Van Traa en Donner was terechtgekomen.

Twee richtingen

De antwoorden uit de interviews zijn in figuur 4.1 in een schema geplaatst waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen grofweg twee diagnose- en verbeteringsrichtingen die wij hier typeren met 'goed je werk doen' (in termen van figuur 2.6: de strategie van prestaties in overeenstemming met het verwachtingspatroon brengen) en 'tonen hoe je het doet' (in termen van figuur 2.6: de strategie van bekendmaken en bekend raken). Het eerste cluster heeft betrekking op primair intern gerichte interventies, die tot doel hebben het

functioneren van de rechtspraak zelf te verbeteren, zowel de inhoudelijke juridische kwaliteit van de uitspraken (ofwel de *rechtspraak*) als de organisatorische vormgeving van zaken (ofwel de *rechtsgang*). Het tweede cluster situeert de rechtspraak binnen het bredere publieke domein van opinievorming en debat over samenleving, bestuur en politiek, en stelt daarmee de wijze waarop de rechtspraak zich extern presenteert centraal. Uit figuur 4.1 blijkt dat er twee uiteenlopende denkrichtingen worden geschetst om het reputatievraagstuk de baas te blijven. Daarvoor is specifieke en gerichte aandacht nodig voor prestaties in de gebieden *rechtspraak* en *rechtsgang*; en voor percepties in de *directe interacties* met stakeholders, en in de *indirecte beeldvorming*.

Figuur 4.1 Twee denkrichtingen: prestaties en percepties

Prestaties: goed je werk doen	Percepties: tonen hoe je het doet
1. In de <i>rechtspraak</i> (het juridisch oordelen): Goede professionele kwaliteit Juridisch inhoudelijk verstandig In wijsheid genomen beslissingen Een zekere voorspelbaarheid/vergelijkbaarheid	2. In de <i>directe interacties</i> met justitiabelen en andere stakeholders: Een mate van bezonkenheid Aandacht voor toelichting vonnissen Responsieve houding Tijdspaden communiceren
3. In de <i>rechtsgang</i> (interne organisatorische uitvoering) Strakkere bedrijfsvoering staat los van inhoudelijke onafhankelijkheid van rechter Doorlooptijden blijven doorn in het oog Meer innovatief denken en handelen is welkom De rol voor de Raad voor de rechtspraak duidelijker positioneren en profileren Digitaliseren	4. In de <i>indirecte beeldvorming</i> via de publieke opinie: Persrechter heeft al verbetering gebracht Nu nog meer actief responsief zijn Uitleg geven over wat & hoe, waarom je op een bepaalde wijze handelt, waarom de rechtspraak zo werkt Tegelijk zelf bewust bepalen wat je naar buiten wil brengen (Herkenbaar) gezaghebbend gezicht geven aan de rechtspraak

Enkele denkrichtingen lijken op het eerste gezicht tegenstrijdig te zijn. Zo treffen we in de interviews meerdere paradoxale uitspraken.

- Een pleidooi voor wel afstand houden en toch geen afstand bewaren.
- Tegen de verwachtingen in durven te gaan, maar wel doen aan verwachtingenmanagement.
- Niet doen aan pr-rechtspraak, maar wel aan de burger in begrijpelijke taal uitleggen wat je nu gedaan hebt.
- Een herkenbaar gezicht naar voren schuiven, maar niet iemand die te aanwezig is.
- Een krachtiger bestuur, maar met respect voor onafhankelijkheid van de rechters.

Illustratief hierbij is de manier waarop over onafhankelijkheid gepraat wordt. Bijna iedereen vindt onafhankelijkheid de belangrijkste waarde van de rechtspraak. Maar zij moet niet misbruikt worden en doorslaan naar arrogantie. Verscheidene keren (n=5) wordt hier het woordpaar bolwerk/netwerk gebruikt: "Je kan alleen overleven als je je bewust bent dat je onderdeel bent van netwerken, van mensen, groepen die naast jou staan. Wat niet wil zeggen dat er gelijkheid is op functie, maar wel op relaties. Van bolwerk naar netwerk. Je gaat de berg af, en je komt in de horizontale relatie. (...) Maar ik zie die verandering van bolwerk naar netwerk, die is er gewoon, die wordt niet teruggedraaid" (4). Ook: "Reputatie is extern kwetsbaar, het laatste bolwerk moet ook mee. Machtscorruptie: elkaar in posities houden. Belangenbehartiging, ook onder rechters. Wat

we zien zijn excessen, maar wel deel van een proces dat in de hele samenleving heeft plaatsgevonden" (17). En: "Het rechtbankbestuur moet actiever zijn in de publieke verantwoording. Daarmee verweer je je het beste tegen PVV-achtige kritiek dat de rechtspraak een bolwerk is van D66'ers en mensen met dubbele achternamen" (30). Deze terminologie is interessant in het licht van onze eerdere opmerkingen dat de reputatie van publieke instituties voldoende autorisatie vereist. Een bolwerk hoeft nauwelijks verantwoording af te leggen, behalve intern. In een netwerk zijn er veel vaker en minder voorspelbare contactmomenten tussen de verschillende professionele actoren onderling en tussen de institutie en de burger.

Deze respondenten vinden onafhankelijkheid de belangrijkste waarde van de rechtspraak (passend in het op de staatkundige logica van de trias gebaseerde 'bolwerk'-denken), maar zij moet niet misbruikt worden en ook niet doorslaan naar arrogantie (een verwijt dat past in de netwerklogica van het moderne 'governance'-denken). Dergelijke en/en-kwesties brengen uiteraard de nodige dilemma's mee. Is het mogelijk om hier een balans in te vinden? Het is niet aan ons om het ene antwoord hoger te waarderen dan het andere. Wij registreren slechts dat deze antwoorden die op het eerste gezicht wezenlijk incoherent lijken, evenredig verdeeld naar voren komen uit de kring van 'authorizers' en andere stakeholders van de rechtspraak. Dat maakt de omgang met

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

dergelijke paradoxale verwachtingspatronen tot de centrale opgave in het strategisch (reputatie)management van de rechtspraak.

Balanceeract

In het inleidend citaat van Plato boven aan dit hoofdstuk zagen we dat reputatie die verwijst naar faam, kan worden gecontrasteerd met wijsheid. Dit zet ons op het spoor van een reputatiebegrip dat zowel gekenmerkt wordt door de zorg om 'stil te presteren' enerzijds als door de aandacht voor percepties, bekendheid en waardering anderzijds. Deze beide 'sporen' worden hieronder toegelicht en geordend in een handelingsgericht model. Reputatievorming door prestaties heeft betrekking op een aantal van de onderstaande elementen:

- toegankelijkheid/betaalbaarheid;
- snelheid, efficiëntie;
- responsiviteit/respect/bejegening;
- deskundigheid, bewust bekwame uitoefening van het beroep;
- onpartijdigheid, neutraliteit;
- motivatie, organisatiecultuur;
- omgang binnen de organisatie met eigen fouten c.q. klachten.

Uit de interviews blijkt meerdere keren dat deze elementen een belangrijke rol kunnen spelen in de vorming van ons oordeel over de rechtspraak. Wanneer het vertrouwen van cliënten en partners in de rechtspraak afkalft, dan liggen suboptimale prestaties daar hoogst-

waarschijnlijk mede aan ten grondslag. Daarom is het aangewezen om dit spoor te nemen.

Reputatievorming door (gerichte beïnvloeding van) percepties betreft dan weer de mate waarin en de manier waarop (pers)rechters en presidenten erin slagen om zich te positioneren als gewaardeerde spreekbuizen van hun beroepsgroep. Zij moeten de buitenwacht ervan overtuigen dat zij en hun collega's het rechterlijke werk zo goed mogelijk doen. Reputatievorming door communicatie heeft aldus geïnterviewden betrekking op onderstaande elementen:

- propaganda, pr;
- voorlichting, educatieve functie;
- verdediging van de eigen organisatie;
- verdediging en toelichting van vonnissen;
- maar ook: signaalfunctie over maatschappelijke/beleidsmatige/rechtspolitieke vragen.

Dit waren de meest genoemde elementen in de interviews wat het tweede – externe – spoor betreft. Daarbij is opvallend dat er van de rechtspraak een actievere, maar niet noodzakelijk populairdere rol wordt verwacht. Responsiviteit is een groot aandachtspunt, en tegelijk past het een instituut als de rechtspraak niet om overal op te reageren – ook al wordt dat door sommige partijen gevraagd. Hier tekent zich een uitdaging af die betrekkelijk veel weg heeft van een hachelijke evenwichtsoefening. De kans is overigens klein dat men zonder struikelen de overkant haalt, maar

de oefening weigeren is al helemaal geen optie. Het meest illustratief zijn de aansporingen die uit journalistieke hoek komen. Deze roepen het beeld op van de ene waakhond van de macht (de journalistiek) die langs de kant een andere (de rechtspraak) staat aan te moedigen om dapper en strijdvaardig vooruit te komen en niet ongeïnspireerd of bang in het mediamoeras weg te zinken.⁶

De beide dimensies van reputatie (de stille en de zichtbare) kennen een andere focus (zie figuur 4.2). Links in het schema gaat het om normatieve inbedding van sociale instituties waarbij een organisatie legitiem is als ze aan een *minimum* van de norm voldoet om haar functie te kunnen uitoefenen. Normen zijn weliswaar aan verandering onderhevig, maar zijn toch vooral een continue, duurzame factor in het sociale leven. Hier is dus een vrij ouderwetse vorm van wijsheid gewenst. In de interviews kwamen de termen 'bezonkenheid', 'onverstoorbaar' en 'onafhankelijk' voor, terwijl media onvoorspelbaar, wispelturig zijn en

steeds op zoek zijn naar mediafiguren die het goed kunnen uitleggen. Rechts gaat het om een streven naar een *maximum* aan positief gewaardeerde zichtbaarheid in het publieke domein. Hier is dus mediapersoonlijkheid gewenst. In de interviews vielen de termen 'kwetsbaarheid tonen', 'fouten toelichten' en 'verbindingen maken'. Uiteindelijk betekent dit dat voor de rechtspraak reputatie dus altijd samenhangt met het vinden van de juiste verhouding tussen wijsheid en persoonlijkheid.

De gekozen figuur hieronder is een ruit. Dit is een passende metafoor omdat ruiten (in ramen) gekenmerkt worden door toegankelijkheid en zichtbaarheid zonder dat de scheiding tussen binnen en buiten wordt opgegeven. Een nauwkeurig bewaakte vorm van transparantie lijkt ook voor de rechtspraak van belang om tegemoet te komen aan de roep om responsiviteit. Dat betekent niet dat alles 'op straat' hoeft komen te liggen: niet alle ramen opengooien, maar ook niet alles dichttimmeren opdat ze niet kunnen worden ingegooid.

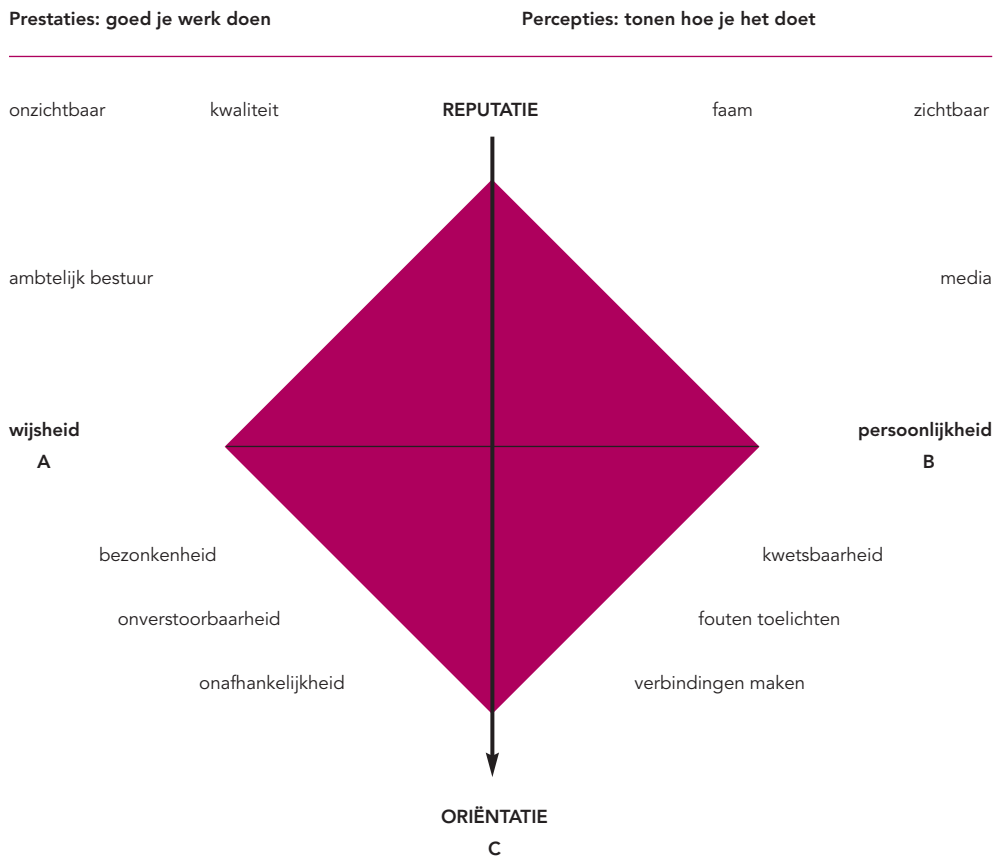
- 6 Zo tekenden we de volgende antwoorden op: "U leeft in een mediacratie waarin heel veel zenders ook ontvangers zijn geworden. Elke maatschappelijke organisatie is zich daarop aan het aanpassen en dat moet u ook doen. U moet zenden, helder communiceren, afscheidnemen van uw vaktaal. Nu communiceert u alleen intern, naar andere rechters. Hoe? Het kan me niet schelen hoe, en hoe ze dat op tv moeten doen. Zorgt u zelf maar dat u de burgers bereikt vanuit de kern van uw beroep. Een van de dingen die ik u kan aanbevelen, is om Nederlands te schrijven..." (journalist 1). Een ander waarschuwt tegen een verkeerd begrip van transparantie: "Transparantie is niet hetzelfde als alles laten zien. Transparantie gaat om het proces en de verschillende stappen die je laat zien. Als er openbaarheid van de zitting via de journalistiek binnenkomt, dan gaat het om de manier waarop het proces wordt uitgelegd. Ik denk dat je veel meer zou moeten uitleggen waarom je tot een bepaalde uitspraak bent gekomen" (journalist 2). Een derde benadrukt dat leergeld zal moeten worden betaald: "Ik denk dat als je als rechtspraak naar buiten gaat treden, er nog meer fouten zullen worden gemaakt, wat leidt tot nog meer reputatieschade. Maar het niet doen, nee... De televisie werkt als een barre werkelijkheid, waarbij je keihard wordt afgestraft. Te weinig elan, een foute stropdas, niet goed kunnen formuleren... Maar ik denk dat je mensen wel kan trainen en wel kan leiden. Ben ik een goede woordvoerder? Ben ik geschikt om dit te doen? Die discussie moet je aangaan. Niet arrogant zijn, wel toelichtend. Zodra je dat pad op gaat, is het evident dat er weer debat ontstaat, maar het is heel belangrijk dat het gebeurt" (journalist 3).

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

Een gave ruit is tegelijk glashelder en tamelijk hard. De rechtspraak van morgen investeert in heldere communicatie (verbinding) en blijft tegelijk onafhankelijk en neutraal (afscheiding).

In de marketingliteratuur wordt gesteld dat reputatie geen doel op zich is. In de bedrijfskunde stelt men dat reputatie het middel is en dat 'oriëntatie' (wat hier duidt op het organise-

Figuur 4.2 De reputatieruit van de rechtspraak



ren van verschillende componenten binnen een systeem om meer slagkracht te genereren) het doel is. Daarom is oriëntatie hier opgenomen als uiteindelijk gewenste situatie (C): dat men een voldoende gedeeld besef heeft waarom men ertoe doet en waarop men gericht moet zijn als institutie. Afgaand op het antwoord van de Nederlandse elite zal men hiertoe een dubbel spoor moeten volgen dat overeenkomt met de twee veel genoemde sleutelbegrippen voor de reputatie van de rechtspraak: onafhankelijkheid en verbinding.

Optimale oriëntatie kan dus uitsluitend worden benaderd wanneer men de discussie over reputatie voert langs de twee sporen en men steeds van geval tot geval een goed beredeunde afweging maakt wanneer en in welke mate de nadruk op A respectievelijk op B gewenst is. De rechtspraak moet dan ook zelf in algemene zin bepalen welke momenten, fora, thema's, zaken, etc. zich lenen voor een type A- respectievelijk een type B-benadering. Er zal in de toekomst dus sprake zijn van een constant oscillerende beweging om tot intern en extern verbindende verhalen te komen.

3 Naar evenwichtig reputatiemanagement

Zo dringt zich nog een beeld op van een Vrouwe Justitia die als product- en procesbewaakster voortdurend het belang van afstandelijke wijsheid en verbindende persoonlijkheid afweegt. Vóór de horizontali-

sering van het openbare leven kon zij nog uitsluitend uit het A-vaatje tappen: gewoon recht spreken als uitkomst van onafhankelijke wijsheid zonder meer. Nu de B-wereld aan indringendheid en complexiteit heeft gewonnen en haar positie in die wereld onder druk staat, moet zij nu bovendien beter toelichten hoe zij haar rol ziet, hoe zij te werk gaat en waarom bepaalde beslissingen genomen zijn. Om de zorgen over haar reputatie enigszins af te zwakken, heeft zij nu beide weegschalen nodig om telkens te kijken waar afstand en waar verbinding geboden is. Uit de interviews komt naar voren dat als zij hierin geoefend raakt, zij zelfs mogelijk beter dan voorheen haar werk zal kunnen verrichten.

Tot besluit

Reputatiemanagement binnen overheidsinstituties is nog maar een tamelijk jong en weinig bestudeerd issue. Wij hopen dat we met deze studie hebben bijgedragen aan de verkenning van dit pas ontgonnen gebied. Dat de huidige bezorgdheid in termen van reputatie van de rechtspraak wordt geuit, zegt mogelijk iets over de intrede van een andere cultuur in het openbaar bestuur: een zekere vermarkting of vermarketing. Hoe valt die te rijmen met de stabiele monopoliecultuur die deze institutie van haar oorsprong kenmerkt? Reputatie als begrip komt uit de bedrijfs- of communicatiewetenschappen. Het is afkomstig uit marktcontexten waarbij sprake is van concurrentie om de gunsten van beleggers en consumenten-

De rechtspraak van bolwerk tot netwerk: analyse en reflectie

ten, mensen met exit-opties. Dit overplanten naar de rechterlijke organisatie, een klassieke monopolist die opereert in de staatkundige traditie van de trias politica, is zeer gecompliceerd, zo niet problematisch. Het strekt daarom tot aanbeveling het discours van de reputatie niet zonder voorzorg te projecteren op de wereld van het recht en de rechtsstaat. Die voorzorg bestaat erin dat we alert blijven op de bijzondere positie van het instituut dat, mits het georiënteerd blijft op zijn kernwaarden, een heel eigen functie vervult ten dienste van een stabiele samenleving. De rechter is echt de laatste beslisser en dat recht komt hem alleen toe. Wanneer de rechter kampt met reputatieproblemen, mag dat in materiële zin niets veranderen aan de uitoefening van dat recht, maar eventueel wel aan de wijze waarop het wordt georganiseerd, gecommuniceerd en verantwoord.

Bibliografie

Alford, J. & J. O'Flynn (2009). 'Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings'. *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), pp. 171-91.

Benington, J. & H.M. Moore (2010). *Public Value: Theory and Practice*. Londen: Palgrave MacMillan.

Bos, C. van den & A. Brenninkmeijer (2012). 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak'. *Nederlands Juristenblad*, 87/21, pp. 1451-57.

Boin, R.A., M.H.P. Otten & S.L. Kuipers (red.) (2000). *Institutionele Crises: Breuklijnen in Beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Bovend'Eert, P. (2012). 'Het vertrouwen van de rechter in de rechtspraak'. *Nederlands Juristenblad* 87/4, pp. 269-75.

Bovens, M., P. 't Hart, S. Dekker, G. Verheувel & E. de Vries (1998). 'Van persbericht tot politiek schandaal: IRT en de media'. *Beleid & Maatschappij*, 25/5, pp. 276-84.

Brink, G. van den (2009). *Geloofwaardige Rechtspraak: De Rechter als Bruggenbouwer*. Rechtspraaklezing 2008. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brommet, E. (2002). *Van Rechterlijke Macht naar Rechterlijke Organisatie*. Den Haag: Sdu.

Chavannes, M. (2012). *Rechtspraak en Publiek Debat: van Speelbal tot Gids en Baken*. Rechtspraaklezing 2011. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Docters van Leeuwen, A. (1998). 'De magistraat van de toekomst'. In: R.H.M. Jansen & D.A.C. Koster (red.). *De Magistraat van de Toekomst*. Nijmegen: Stichting Studiecentrum Rechtspleging, pp. 37-47.

Eshuis, R.J.J., N.E. Heer-de Lange & B.J. Diephuis (red.) (2011). *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bibliografie

- Fombrun, C.J. & N. Gardberg (2000). 'Who's Tops in Corporate Reputation'. *Corporate Reputation Review*, 3 (1), pp. 13-7.
- Fombrun, C.J. & M. Shanley (1990). 'What's in the name. Reputation Building and Corporate Strategy'. *Academy of Management Journal*, vol. 33, nr. 2, pp. 233-58.
- Griffiths, J. (2011). 'Vertrouwen in de rechtspraak?' *Nederlands Juristenblad*, 86/11, pp. 1028-31.
- Hargrove, E.C. & J.C. Glidewell (1990). *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Hart, P. 't (2005). 'Doing better, feeling worse: Over de erosie van overheidsgezag'. *B&M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 32(4), pp. 226-38.
- Hertogh, M. (2012). 'Een betere klachtenprocedure vergroot het vertrouwen in de rechtspraak'. *Nederlands Juristenblad*, 87/11, p. 742.
- Hoekema, A.J. (1971). *Vertrouwen in Justitie: Resultaten van een Vergelijkend Onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Huls, N. (2004). *Rechter, Ken Uw Rechtspolitieke Positie!* Utrecht: Lemma.
- Husken, M. & R. Kagie (2003). 'Rechters zitten niet op een wereldvreemd eiland'. *Vrij Nederland*, 11 oktober, pp. 48-54.
- Jagt, R. van der (2002). 'De waarde van waarden in het transparantietijdperk'. *Holland Management Review*, 83, pp. 71-9.
- Jensma, F. (2010). 'De rechter als doelwit en de mens in een toga'. *Trema*, 33/7, pp. 283-8.
- Klijn, A. (2011). 'Redactioneel'. *Rechtstreeks*, 2011/1, pp. 3-6.
- Meyer, M.W. & L.G. Zucker (1989). *Permanently Failing Organizations*. Londen: Sage Publications.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. New York: Harvard University Press.

Murphy, P. (2010). 'The Intractability of Reputation: Media Coverage as a Complex System in the Case of Martha Stewart'. *Journal of Public Relations Research*, 22 (2), pp. 209-37.

Plato (2010). *Verzameld werk deel 2*. Vert.: School voor filosofie. Ars Floreat p. 6, 22a.

Riel, C. van (2001). 'Reputatie steeds grijpbaarder'. *Communicatie*, 7 (12), pp. 24-5.

Saxton, K.M. (1998). 'Where do Reputations come from?' *Corporate Reputation Review*, 1 (4), pp. 393-9.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Californië: Harper & Row.

Sharman, J. C. (2007). 'Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation'. *Political Studies*: 2007 (55), pp. 20-37.

Smilde, M. (2003). 'De rechter, het oordeel en de stem des volks'. *M Magazine/NRC Handelsblad*, augustus, pp. 49-58.

Stuiveling, S. (2010). *Transparantie en Rechtspraak: kennis delen met de samenleving*, Rechtspraaklezing 2009. Den Haag: Sdu.

Terry, L.D. (2003). *Leadership of Public Bureaucracies. The Administrator as Conservator*. New York: M.E. Sharpe.

Tulder, R. van & Zwart, A. van der (2003). *Reputaties op het Spel. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in een Onderhandelingsamenleving*. Utrecht: Het Spectrum.

Van der Meer, T. (2004). 'Vertrouwen in de rechtspraak: Empirische bevindingen'. *Rechtstreeks*, 2004/1, pp. 8-55.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Witteveen, W.J. (1991). *Evenwicht van Machten*. Zwolle: Tjeenk Willink.

www.reputationinstitute.com. Geraadpleegd op 17 mei 2012.